



## Міжнародний пакт про громадянські і політичні права

Розповсюдження: Загальне  
17 вересня 2020  
Мова: Українська (неофіційний  
переклад з пояснювальною  
запискою)\*  
Мова оригіналу: Англійська

### Комітет з прав людини

#### Зауваження загального порядку № 37 (2020) про право на мирні зібрання (стаття 21)\*\*

##### I. Вступ

1. Основоположне право людини на мирні зібрання дає змогу окремим особам колективно висловлюватися і брати участь у розбудові своїх суспільств. Право на мирні зібрання важливо саме по собі, оскільки воно захищає можливість особи здійснювати індивідуальну автономію спільно з іншими. Разом з іншими суміжними правами воно також становить саму основу системи урядування на основі широкої участі, що спирається на демократію, права людини, верховенство права і плюралізм. Мирні зібрання можуть відігравати ключову роль для надання учасникам/учасницям можливості поширювати ідеї та амбітні цілі в громадській сфері і визначати ступінь підтримки або незгоди з цими ідеями й цілями. Якщо на мирних зібраннях висловлюються невдоволення, то під час проведення таких зібрань можуть утворюватися можливості для врегулювання розбіжностей на інклюзивній, мирній основі за широкої участі громадян.

2. Більш того, право на мирні зібрання є цінним інструментом, що може використовуватися і використовується для визнання і здійснення широкого спектру інших прав, зокрема, економічних, соціальних і культурних. Це особливо важливо для маргіналізованих осіб і груп. Недотримання і незабезпечення права на мирні зібрання, зазвичай, є ознакою репресій.

3. У першому реченні статті 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права «визнається право на мирні зібрання». Це право сформульоване аналогічним чином в інших міжнародних і регіональних договорах,<sup>1</sup> і його зміст докладно

\* Пояснювальна записка:

Цей неофіційний український переклад був підготовлений Моніторинговою місією ООН з прав людини в Україні (Місія) для забезпечення широкого доступу до настанов Комітету з прав людини (Комітет) щодо імплементації статті 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (Пакт) всіх урядових та неурядових суб'єктів, які докладають зусиль щодо розробки політики забезпечення свободи мирних зібрань в Україні. Даний переклад був підготовлений Місією для розвитку спроможності Уряду України привести своє законодавство та практику у відповідність до статті 21 Пакту. Цей переклад відображає зміст та сутність ключових термінів у відповідності до того, як вони визначені в англійській версії документа. Він ґрунтується на англійських версіях Пакту та Зауваження загального порядку No37.

У випадку, якщо певні положення цього перекладу є незрозумілими, звертайтеся, будь ласка, до англійських версій відповідних документів з прав людини.

\*\* Ухвалені Комітетом на його 129-й сесії (29 червня – 24 липня 2020 року).

<sup>1</sup> Наприклад, у Загальній декларації прав людини (ст. 20, п. 1); у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція про права людини) (ст. 11); в



викладений договірними органами ООН, наприклад, в їхніх висновках, заключних зауваженнях, резолюціях, керівних принципах із тлумачення і судових рішеннях.<sup>2</sup> Крім того, що міжнародне право зобов'язує визнавати право на мирні зібрання, переважна більшість Держав також визнають це право в національних конституціях.<sup>3</sup>

4. Право на мирні зібрання захищає ненасильницькі збори людей для конкретних цілей, переважно пов'язаних із вираженням поглядів.<sup>4</sup> Воно є індивідуальним правом, що реалізується колективно.<sup>5</sup> Отже, цьому праву притаманна невід'ємна складова об'єднання.

5. Право на мирні зібрання мають усі, як громадяни, так і негромадяни. Воно може здійснюватися, наприклад, іноземними громадянами,<sup>6</sup> мігрантами (які мають або не мають документи, що засвідчують їх статус),<sup>7</sup> особами, які шукають притулку, біженцями<sup>8</sup> та особами без громадянства.

6. Стаття 21 Пакту захищає мирні зібрання, де б вони не відбувалися: просто неба, у приміщенні й онлайн; у громадських і приватних місцях; або у випадку поєднання кількох із вищевказаних місць. Такі зібрання можуть мати різні форми, зокрема, демонстрації, протести, зустрічі, ходи, мітинги, сидячі страйки, протестні або пам'ятні заходи при свічках і флешмоби. Вони захищені відповідно до статті 21 незалежно від того, чи здійснюються вони без руху, як-от пікети, або з рухом, як-от ходи або марші.

7. У багатьох випадках мирні зібрання не мають спірних цілей і спричиняють небагато або взагалі не спричиняють перешкод. Вони, справді, можуть проводитися, приміром, для святкування національного свята або результатів спортивного заходу. Проте в деяких випадках мирні зібрання можуть використовуватися для відстоювання спірних ідей або цілей. Через свій масштаб або характер вони можуть перешкоджати, наприклад, руху автотранспорту або пішоходів або економічній діяльності.<sup>9</sup> Такі навмисні або ненавмисні наслідки не піддають сумніву захист, що їм забезпечується. Відповідно до ступеня подібних перешкод або ризиків, які може спричинити той чи інший захід, вони мають бути врегульовані у відповідності з Пактом.

8. Визнання права на мирні зібрання покладає на Держави-учасниці відповідне зобов'язання поважати та забезпечувати його здійснення без дискримінації.<sup>10</sup> Для цього Держави повинні надавати дозвіл для проведення таких зібрань без

---

Американській конвенції про права людини (ст. 15); та Африканській хартії прав людини і народів (ст. 11). Арабська хартія прав людини захищає це право для громадян (ст. 24). Окремі зобов'язання, що стосуються участі в мирних зібраннях, також передбачаються в Конвенції про права дитини (ст. 15), Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (ст. 5, 5 (d) (ix)) та Африканській хартії прав і благополуччя дитини (ст. 8).

<sup>2</sup> Приклади регіональних механізмів див. у таких документах: Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Бюро демократичних інститутів і прав людини, та Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), *Керівні принципи зі свободи мирних зібрань*, 3-є вид. (Варшава / Страсбург, 2019); Африканська комісія з прав людини і народів, *Керівні принципи зі свободи об'єднання і зборів в Африці* (Банжул 2017) та *Керівні принципи з охорони правопорядку співробітниками правоохоронних органів під час проведення зборів в Африці* (Банжул 2017); Міжамериканська комісія з прав людини, Офіс Спеціального доповідача з питань свободи вираження поглядів, *Протест і права людини: Стандарти з прав, пов'язаних із соціальним протестом, і зобов'язання, якими має керуватися держава під час реагування* (2019).

<sup>3</sup> Загалом 184 із 193 держав-членів Організації Об'єднаних Націй визнають в конституціях право на мирні зібрання. Див. [www.rightofassembly.info](http://www.rightofassembly.info)

<sup>4</sup> *Ківеяма проти Фінляндії* (CCPR/C/50/D/412/1990), п. 7.6, *Секерко проти Білорусі* (CCPR/C/109/D/1851/2008), п. 9.3; і *Поплавний і Судаленко проти Білорусі* (CCPR/C/118/D/2139/2012), п. 8.5.

<sup>5</sup> Зауваження загального порядку № 31 (2004) про характер загального юридичного зобов'язання, що накладається на Держави-учасниць Пакту, п. 9.

<sup>6</sup> Зауваження загального порядку № 15 (1986) про становище іноземців згідно з Пактом, пп. 1–2; і CCPR/C/KWT/CO/3, п. 42.

<sup>7</sup> CCPR/C/DOM/CO/6, п. 32.

<sup>8</sup> CCPR/C/NPL/CO/2, п. 14.

<sup>9</sup> CCPR/C/KOR/Q/4, п. 26.

<sup>10</sup> Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ст. 2 (1).

необґрунтованого втручання, сприяти здійсненню цього права й захищати учасників/учасниць. У другому реченні статті 21 передбачаються підстави для можливих обмежень, проте будь-які такі обмеження повинні бути зведені до мінімуму. Фактично, існують межі можливих обмежень.

9. Повний захист права на мирні зібрання можливий лише, якщо захищені інші права, що часто перетинаються один з одним, особливо свобода вираження поглядів, свобода об'єднання та участі в політичному житті.<sup>11</sup> Захист права на мирні зібрання часто також залежить від реалізації цілої низки громадянських і політичних прав, а також економічних, соціальних і культурних прав. Якщо дії окремих осіб призводять до позбавлення їх захисту, передбаченого в статті 21, наприклад, якщо вони здійснюють насильницькі дії, за ними зберігаються інші права, передбачені Пактом, з урахуванням застосовних обмежень і меж.

10. Способи проведення зібрань та їхній контекст із часом змінюються. Це, так само, може негативно впливати на ставлення органів влади до них. Наприклад, оскільки нові комунікаційні технології дають змогу проводити збори повністю або частково онлайн і часто є невід'ємною складовою організації зборів із фізичною присутністю учасників/учасниць, участі в них та здійснення моніторингу, то втручання у функціонування таких комунікаційних засобів може перешкодити проведенню зборів. Хоча технології спостереження можуть бути використані для виявлення загроз застосування насильства і відтак для захисту громадськості, вони також можуть порушувати право на недоторканність приватного життя та інші права учасників/учасниць і сторонніх спостерігачів і мати стримуючий ефект. Окрім того, загальнодоступні простори й комунікаційні платформи дедалі частіше опиняються у власності приватних осіб і під іншими формами контролю. Такі міркування повинні стати основою сучасного розуміння правової бази, необхідної у зв'язку зі статтею 21.

## II. Сфера дії права на мирні зібрання

11. Факт наявності захищеної відповідно до статті 21 участі особи в будь-якому зібранні встановлюється в два етапи. По-перше, необхідно встановити, чи охоплюються дії відповідної особи захистом, що надається на підставі цього права, тобто чи дорівнюють такі дії участі в «мирному зібранні» (як описано в цьому розділі). Якщо так, то Держава зобов'язана поважати та забезпечувати права учасників/учасниць (згідно з розділом III нижче). По-друге, необхідно встановити, чи є законними будь-які обмеження на здійснення цього права в такому контексті (згідно з розділом IV нижче).

12. Участь у «зібранні» передбачає організацію зборів або участь у них осіб із такими цілями, як самовираження, виклад певної позиції з конкретного питання або обмін ідеями. Збори також можуть проводитися з метою проголошення або підтвердження групової солідарності або ідентичності. Зібрання можуть бути спрямованими на досягнення не тільки таких цілей, але й мати, приміром, розважальний, культурний, релігійний або комерційний характер, і водночас охоронятися статтею 21.

13. Тоді як у понятті «зібрання» припускається, що у зборах братиме участь більше, ніж одна особа,<sup>12</sup> один протестувальник чи протестувальниця користується відповідно до Пакту порівнянним захистом, наприклад, згідно зі статтею 19. Хоча здійснення права на мирні зібрання зазвичай розуміється як щось притаманне фізичним зборам людей, захист, передбачений статтею 21, поширюється також на дистанційну участь та організацію зібрань, наприклад, в онлайн-режимі.<sup>13</sup>

14. Часто мирні зібрання організуються заздалегідь, що надає організаторам час для повідомлення органів влади з метою проведення необхідних підготовчих заходів. Проте стихійні зібрання, які, зазвичай, є безпосередньою реакцією на поточні події,

<sup>11</sup> A/HRC/39/28, п. 14.

<sup>12</sup> Коулмен проти Австралії (CCPR/C/87/D/1157/2003), п. 6.4.

<sup>13</sup> Див. A/HRC/41/41.

незалежно від того, проводяться вони скоординовано чи ні, рівною мірою захищені статтею 21. Контр-демонстрації відбуваються, коли одне зібрання проводиться з метою висловити незгоду з іншим. Обидва зібрання можуть підпадати під сферу захисту статті 21.

15. «Мирне» зібрання протиставляється зібранню, якому притаманне розповсюджене й тяжке насильство. Відтак терміни «мирний» і «ненасильницький» у цьому контексті є взаємозамінними. Право на мирні зібрання за визначенням не може здійснюватися із застосуванням насильства. У контексті статті 21 «насильство», як правило, передбачає застосування учасниками/учасницями фізичної сили проти інших осіб, що може призвести до тілесних ушкоджень або смерті, а також до завдання значної майнової шкоди.<sup>14</sup> Просте штовхання і відтискування або створення перешкод автомобільному або пішохідному руху чи повсякденній діяльності не дорівнюють насильству.

16. Якщо учасники/учасниці зібрання поведуться мирно, то той факт, що його організатори або учасники/учасниці не виконали певні національно-правові вимоги до проведення зборів, сам по собі не позбавляє учасників/учасниць захисту за статтею 21.<sup>15</sup> Колективна громадянська непокора або акції прямої дії можуть охоплюватися статтею 21 за умов, що вони не мають насильницького характеру.<sup>16</sup>

17. Не завжди можна чітко окреслити межу між мирними й немирними зібраннями, проте існує презумпція, що зібрання вважаються мирними.<sup>17</sup> Крім того, поодинокі насильницькі дії з боку деяких учасників/учасниць не слід приписувати іншим учасникам/учасницям, організаторам або зібранню як такому.<sup>18</sup> Відтак деякі учасники/учасниці зібрання можуть бути захищені статтею 21, а інші учасники/учасниці того самого зібрання – ні.

18. Щоб відповісти на питання, чи є певне зібрання мирним, необхідно встановити, чи походить від його учасників/учасниць насильство. Насильство проти учасників/учасниць мирного зібрання з боку органів влади або провокаторів, що діють від їхнього імені, не перетворює таке зібрання на немирне. Так само це стосується насильства з боку громадськості стосовно зібрання або з боку учасників/учасниць контр-демонстрацій.

19. Дії конкретних учасників/учасниць зібрання можуть вважатися насильницькими, якщо органи влади можуть надати достовірні докази того, що до або під час заходу ці учасники/учасниці підбурювали інших до насильства, і що такі дії можуть призвести до насильства; що учасники/учасниці мають намір застосувати насильство і планують здійснити такі наміри; або що насильство з їхнього боку неминуче.<sup>19</sup> Окремих прикладів таких дій недостатньо, щоб охарактеризувати все зібрання як немирне, однак якщо вони явно широко практикуються під час зібрання, то участь у ньому як такому більше не захищена статтею 21.

20. Носіння учасниками/учасницями предметів, які є або можуть вважатися зброєю, або захисного спорядження, як-от протигази або шоломи, не обов'язково достатньо для визнання дій цих учасників/учасниць насильницькими. Це питання має вирішуватися в кожному конкретному випадку залежно, зокрема, від державного регулювання носіння зброї (особливо вогнепальної), місцевих культурних звичаїв, наявності доказів

<sup>14</sup> ОБСЄ та Венеціанська комісія, *Керівні принципи зі свободи мирних зібрань*, п. 51.

<sup>15</sup> Європейський суд з прав людини, *Фрумкін проти Росії* (скарга № 74568/12), рішення від 5 січня 2016, п. 97.

<sup>16</sup> ССРР/С/СНН-МАС/СО/1, п. 16.

<sup>17</sup> А/НRC/31/66, п. 18.

<sup>18</sup> Міжамериканський суд з прав людини, *Жінки-жертви сексуального катування у справі Атенко проти Мексики*, рішення від 28 листопада 2018 року, серія С, № 371, п. 175; та Європейський суд з прав людини, *Фрумкін проти Росії*, п. 99.

<sup>19</sup> Рабатський план дій щодо заборони пропаганди національної, расової чи релігійної ненависті, що становить підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства (А/НRC/22/17/Add.4, додаток), п. 29 (f).

наміру застосувати насильство і ризику застосування насильства, який виникає через присутність таких предметів.

### III. Зобов'язання Держав-учасниць щодо права на мирні зібрання

21. Пакт накладає на Держав-учасниць зобов'язання «поважати і забезпечувати» всі визнані в Пакті права (ст. 2, п. 1), вжити законодавчих та інших заходів для досягнення цієї мети (ст. 2, п. 2), забезпечувати притягнення до відповідальності, а також ефективні засоби правового захисту в разі порушення закріплених у Пакті прав (ст. 2, п. 3).<sup>20</sup> Відтак зобов'язання Держав-учасниць щодо права на мирні зібрання охоплює ці різні елементи, хоча в деяких випадках це право може бути обмежено відповідно до критеріїв, визначених у статті 21.

22. Держави зобов'язані залишити на розсуд учасників/учасниць вільне визначення мети або висловлювання змісту зібрання. Відтак підхід органів влади до мирних зібрань та будь-які встановлені обмеження в принципі повинні бути нейтральними з погляду змісту,<sup>21</sup> і не повинні визначатися за ознакою особистості учасників/учасниць або їхніх відносин із органами влади. Крім того, хоча час, місце і спосіб проведення зборів за певних обставин можуть бути предметом законних обмежень відповідно до статті 21, оскільки зібрання, зазвичай, мають висловлювальний характер, учасники/учасниці повинні мати змогу проводити зібрання, наскільки це можливо, у межах видимості та чутності їхньої цільової аудиторії.<sup>22</sup>

23. Зобов'язання поважати й забезпечувати право мирних зібрань покладає на Держави негативні та позитивні обов'язки до, під час і після зібрань. Негативний обов'язок передбачає відсутність невинуватеного втручання в проведення мирних зібрань. Держави зобов'язані, наприклад, не забороняти, не обмежувати, не блокувати, не розганяти та не зривати мирні зібрання без вагомих підстав, а також не накладати санкції на учасників/учасниць або організаторів без законних підстав.

24. Крім того, на Держав-учасниць покладають певні позитивні обов'язки щодо сприяння проведенню мирних зібрань і створення умов для досягнення учасниками/учасницями їхніх цілей.<sup>23</sup> Отже, Держави повинні підтримувати створення сприятливого середовища для здійснення права на мирні зібрання без дискримінації та запроваджувати правові та інституційні засади, що уможливають ефективне здійснення цього права. У деяких випадках органи влади мусять вжити конкретних заходів. Наприклад, їм може знадобитися перекрити вулиці, змінити напрямок руху дорожнього транспорту або забезпечити безпеку. У разі необхідності Держави повинні також захищати учасників/учасниць від можливих зловживань з боку недержавних суб'єктів, наприклад, від втручання або насильства з боку інших представників громадськості<sup>24</sup>, учасників/учасниць контр-демонстрацій або приватних охоронних компаній.

25. Держави повинні забезпечити, щоб закони та їх тлумачення і застосування не призводили до дискримінації у здійсненні права на мирні зібрання, наприклад за ознакою раси, кольору шкіри, етнічної належності, віку, статі, мови, майнового стану, релігії або переконань, політичних або інших думок, національного або соціального походження, народження, належності до меншин, корінного народу або іншого статусу, інвалідності, сексуальної орієнтації або гендерної ідентичності, або іншого

<sup>20</sup> Див. також Зауваження загального порядку № 31.

<sup>21</sup> *Алексєєв проти Російської Федерації*, (CCPR/C/109/D/1873/2009), п. 9.6. Див. також *Амелькович проти Білорусі* (CCPR/C/125/D/2720/2016), п. 6,6; і *CCPR/C/GNQ/CO/1*, пп. 54–55.

<sup>22</sup> *Стріжак проти Білорусі* (CCPR/C/124/D/2260/2013), п. 6.5.

<sup>23</sup> Після оприлюднення своїх поглядів у справі *Турчєняк та інші проти Білорусі* (CCPR/C/108/D/1948/2010 і Сог.1) Комітет неодноразово повторював, що під час здійснення кроків у відповідь на зібрання Державам «слід керуватися метою сприяння здійсненню цього права» (п. 7.4). Див. також *CCPR/C/BEN/CO/2*, п. 33, *A/HRC/20/27* п. 33 і Резолюцію 38/11 Ради з прав людини.

<sup>24</sup> *Алексєєв проти Російської Федерації*, п. 9.6.

статусу.<sup>25</sup> Особливих зусиль необхідно докладати для забезпечення рівного й ефективного сприяння та захисту права на мирні зібрання осіб, які є членами груп, що наражаються або наражалися на дискримінацію, або які можуть стикатися з особливими викликами, що стосується участі в зібраннях.<sup>26</sup> Крім того, Держави зобов'язані захищати учасників/учасниць від усіх форм дискримінаційних зловживань і нападів.<sup>27</sup>

26. Право на мирні зібрання не позбавляє їхніх учасників/учасниць викликів, що виникають з боку інших членів суспільства. Держави повинні поважати та забезпечувати проведення контр-демонстрацій як повноцінних зібрань, запобігаючи невинуватому зриву тих зібрань, яким вони чинять опір.<sup>28</sup> Держави повинні принципово дотримуватися нейтрального з погляду змісту підходу до контр-демонстрацій і дозволяти їх проводити, наскільки це можливо, в межах видимості й чутності тих зібрань, проти яких вони спрямовані.

27. Ймовірність того, що мирне зібрання може спровокувати негативну реакцію або навіть насильство з боку деяких представників громадськості, не є достатньою підставою для заборони або обмеження зібрання.<sup>29</sup> Держави зобов'язані вжити всіх можливих заходів, що не накладають на них непропорційний тягар, для захисту всіх учасників/учасниць і уможливлення безперервного проведення таких зібрань (див. також п. 52 нижче).

28. Обов'язок поважати й забезпечувати право мирних зібрань спирається на функціонуючу і прозору правову систему і систему прийняття рішень. Норми внутрішнього права повинні визнавати право на мирні зібрання, чітко встановлювати обов'язки й відповідальність усіх залучених державних посадових осіб, узгоджуватися з відповідними міжнародними стандартами і бути доступними громадськості. Держави повинні забезпечувати обізнаність населення про законодавство і відповідні нормативно-правові акти, зокрема, про будь-які процедури, яких повинні дотримуватися охочі здійснити це право, відповідальні органи влади, правила, що застосовуються до відповідних посадових осіб і наявні засоби правового захисту в разі ймовірних порушень прав.

29. Держави-учасниці повинні забезпечити незалежний і прозорий нагляд за всіма органами, робота яких стосується мирних зібрань, зокрема, через своєчасний доступ до ефективних засобів правового захисту, включно із судовими, або до національних правозахисних установ для забезпечення реалізації цього права до, під час і після зборів.

30. Особливо важливу роль у повному здійсненні права на мирні зібрання відіграють журналісти, правозахисники, спостерігачі на виборах та інші особи, залучені до моніторингу або звітності щодо зборів. Ці особи мають право на захист за Пактом.<sup>30</sup> Їм не може бути заборонено або невинуватому обмежено виконання цих функцій, зокрема, щодо моніторингу дій співробітників правоохоронних органів. Вони не повинні зазнавати репресій або переслідувань в іншій формі, а їхнє обладнання не повинно конфіскуватися або пошкоджуватися.<sup>31</sup> Навіть якщо зібрання оголошене незаконним або було розігнано, це не означає припинення права здійснювати

<sup>25</sup> CCPR/C/GEO/CO/4, п. 8; CCPR/C/MNG/CO/6, пп. 11–12; CCPR/C/RUS/CO/7, п. 10; і CCPR/C/PRY/CO/3, п. 9. Див. також CRC/C/KEN/CO/3-5, пп. 27–28; і Декларацію Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів, ст. 2.

<sup>26</sup> A/HRC/31/66, п. 16.

<sup>27</sup> CCPR/C/CHL/CO/6, п. 19. Див. також *Федотова проти Російської Федерації* (CCPR/C/106/D/1932/2010), п. 10.4.

<sup>28</sup> Європейський суд з прав людини, *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria* (скарга №. 10126/82), рішення від 21 червня 1988, п. 32.

<sup>29</sup> Африканська комісія з прав людини й народів, *Рекомендації стосовно свободи об'єднання і зібрань в Африці*, п. 70 (а).

<sup>30</sup> *Жагіпаров проти Казахстану* (CCPR/C/124/D/2441/2014), пп. 13.2–13.5. Див. також Декларація про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати й захищати загально визнані права людини та основоположні свободи.

<sup>31</sup> CCPR/C/MRT/CO/1, п. 22. Див. також Резолюція Генеральної Асамблеї 66/164.

моніторинг. Моніторинг зібрань є одним із прикладів належної практики для незалежних національних правозахисних установ та недержавних організацій.

31. Головну відповідальність за здійснення права на мирні зібрання несуть Держави-учасниці. Однак комерційні організації несуть відповідальність за дотримання прав людини, включно з правом на мирні зібрання, наприклад, спільнот, на які впливає їхня діяльність, і своїх працівників та працівниць.<sup>32</sup> Від приватних організацій і суспільства в цілому може очікуватися прийняття певних перешкод, що виникають як наслідок здійснення цього права.

32. Оскільки мирні зібрання часто проводяться для висловлення певних думок, а така форма вираження як політичні висловлювання користується особливим захистом, то зібранням політичного характеру слід забезпечувати умови і захист підвищеного рівня.<sup>33</sup>

33. Стаття 21 і пов'язані з нею права захищають учасників не тільки під час зібрань і в місці його проведення. Охоплюються також супутні заходи, що проводяться окремою особою або групою осіб за межами безпосереднього контексту зборів, але є невід'ємною частиною належного проведення зборів. Відтак зобов'язання Держав-учасниць поширюються на такі дії, як мобілізація ресурсів учасниками або організаторами, планування, поширення інформації про майбутній захід,<sup>34</sup> підготовка до заходу і подорож на нього,<sup>35</sup> спілкування між учасниками/учасницями до і під час зборів, трансляція зібрання або з нього і залишення зібрання після його закінчення. На ці дії, як і на участь у самому зібранні, можуть накладатися обмеження, але вони повинні бути мінімальними. Крім того, ніхто не повинен зазнавати утиску або інших каральних заходів через присутність на мирному зібранні або у зв'язку з ним.

34. Багато супутніх заходів відбуваються онлайн або в інший спосіб залежать від цифрових послуг. Такі дії також захищені статтею 21. Держави-учасниці не повинні, наприклад, блокувати підключення до Інтернету або створювати йому перешкоди у зв'язку з мирними зібраннями.<sup>36</sup> Те ж саме стосується створення перешкод для підключення або доступу до контенту в певних географічних зонах або із використанням певних технологій. Держави повинні не допускати необґрунтованих обмежень зібрань або приватного життя учасників/учасниць зібрань у результаті діяльності постачальників Інтернет-послуг і посередників. Будь-які обмеження роботи систем поширення інформації повинні відповідати критеріям обмеження свободи вираження поглядів.<sup>37</sup>

35. Тоді як усі органи Держави зобов'язані поважати й забезпечувати право на мирні зібрання, рішення про проведення зібрання часто приймаються на місцевому рівні. Відтак Держави повинні забезпечити належну підготовку і ресурси для державних службовців, залучених у прийняття відповідних рішень на всіх рівнях державного управління.

#### IV. Обмеження права на мирні зібрання

36. Хоча в деяких випадках право на мирне зібрання може бути обмеженим, тягар обґрунтування будь-яких обмежень покладається на органи влади.<sup>38</sup> Органи влади повинні бути здатними довести, що будь-які обмеження відповідають критерію законності, а також є необхідними й пропорційними принаймні одній із припустимих підстав для запровадження обмежень, визначених у статті 21, як викладено нижче.

<sup>32</sup> Керівні принципи підприємницької діяльності в аспекті прав людини: здійснення принципів Організації Об'єднаних Націй «Захист, повага і засіб правового захисту».

<sup>33</sup> Зауваження загального порядку № 34 (2011) про свободу думки і вираження поглядів, пп. 34, 37–38 і 42–43. Див. також CCPR/C/LAO/CO/1, п. 33.

<sup>34</sup> *Тулженкова проти Білорусі* (CCPR/C/103/D/1838/2008), п. 9.3.

<sup>35</sup> *Еврезов та інші проти Білорусі* (CCPR/C/112/D/1999/2010 і Сог.1), п. 8.5.

<sup>36</sup> CCPR/C/CMR/CO/5, п. 41.

<sup>37</sup> Комітет із прав людини, Зауваження загального порядку № 34, п. 34.

<sup>38</sup> *Гриб проти Білорусі* (CCPR/C/103/D/1316/2004), п. 13.4.

Недотримання цього обов'язку порушує статтю 21.<sup>39</sup> Запровадження будь-яких обмежень має сприяти здійсненню права, а не прагнути накласти зайві й несумірні обмеження.<sup>40</sup> Обмеження не повинні бути дискримінаційними, порушувати сутність права або бути спрямовані на перешкоджання участі в зібранні або спричинити стримувальний ефект.

37. Заборона на проведення конкретного зібрання може розглядатися тільки як крайній захід. Якщо буде визнано за необхідне встановити обмеження на проведення зібрання, органам влади слід насамперед намагатися вжити заходів, що якомога менше обмежують зібрання. Держави повинні також розглядати питання про можливість проведення зібрання і після цього приймати рішення про доцільність обрання певних заходів з огляду на можливі порушення під час заходу, а не запроваджувати попередні обмеження з намаганням уникнути всіх ризиків.<sup>41</sup>

38. Будь-які обмеження на участь у мирних зібраннях мають спиратися на диференційовану або індивідуальну оцінку поведінки учасників і відповідного зібрання. Повні обмеження мирних зібрань вважаються заздалегідь несумірними.

39. У другому реченні статті 21 передбачається, що користування правом на мирні зібрання не підлягає жодним обмеженням крім тих, що накладаються за законом. З цього виникає формальна вимога законності, аналогічна вимозі, викладеній в інших статтях Пакту, про те, що обмеження мають бути «передбачені законом». Відтак обмеження мають накладатися законом або адміністративними актами, що ґрунтуються на положеннях законодавства. Відповідні закони мають бути сформульовані досить чітко, для того щоб члени суспільства мали змогу регулювати свої дії, і не повинні наділяти необмеженими або широкими дискреційними повноваженнями тих, хто відповідає за забезпечення дотримання таких законів.<sup>42</sup>

40. Стаття 21 передбачає, що будь-які обмеження мають бути «необхідними в демократичному суспільстві». Відтак обмеження повинні бути необхідними і пропорційними в контексті суспільства, яке спирається на принципи демократії, верховенства права, політичного плюралізму і прав людини, а не просто бути розумними чи доцільними.<sup>43</sup> Такі обмеження повинні становити належну відповідь на гостру соціальну потребу, пов'язану з однією з перерахованих у статті 21 припустимих підстав. Вони повинні також бути найменш обмежувальними з-поміж заходів, які могли б виконати відповідну захисну функцію.<sup>44</sup> Крім того, вони повинні бути пропорційними, для чого потрібно провести оцінку цінності через порівняння характеру і негативних наслідків втручання у здійснення права з позитивними наслідками для однієї з підстав для втручання.<sup>45</sup> Якщо негативних наслідків більше, ніж позитивних, то таке обмеження є непропорційним і відтак неприпустимим.

41. В останній частині другого речення статті 21 викладені законні підстави для обмеження права на мирні зібрання. Цей перелік є вичерпним і включає такі підстави: інтереси державної безпеки, громадської безпеки, громадського порядку, охорони громадського здоров'я чи моральності або захист прав і свобод інших осіб.

42. «Інтереси державної безпеки» можуть бути підставою для запровадження обмежень, якщо такі обмеження необхідні для збереження здатності Держави захищати існування нації, свою територіальну цілісність або політичну незалежність від реальної загрози або застосування сили.<sup>46</sup> Ця умова виконується лише у виняткових випадках «мирними» зібраннями. Крім того, якщо безпеку держави було

<sup>39</sup> Чеботарьова проти Російської Федерації, (CCPR/C/104/D/1866/2009), п. 9.3.

<sup>40</sup> Турченяк та інші проти Білорусі, п. 7.4.

<sup>41</sup> ОБСЄ та Венеціанська комісія, Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, пп. 132 і 220–222.

<sup>42</sup> Непомнящий проти Російської Федерації (CCPR/C/123/D/2318/2013), п. 7.7; і зауваження загального порядку № 34, п. 25.

<sup>43</sup> Комітет із прав людини, Зауваження загального порядку № 34, п. 34.

<sup>44</sup> Торежожіна проти Казахстану (CCPR/C/112/D/2137/2012), п. 7.4.

<sup>45</sup> Там само, пп. 7.4 і 7.6. Див. також ОБСЄ та Венеціанська комісія, Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, п. 131.

<sup>46</sup> Сіракузькі принципи щодо положень стосовно обмежень і пониження прав у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, (E/CN.4/1985/4, додаток), п. 29.



послаблено саме через придушення прав людини, цей критерій не може бути підставою для подальших обмежень, включно з правом на мирні зібрання.<sup>47</sup>

43. Щоб обґрунтувати обмеження права на мирні зібрання захистом «громадської безпеки»,<sup>48</sup> необхідно встановити, що зібрання створює реальний і суттєвий ризик для безпеки людей (життя або безпеки особи) або аналогічний ризик заподіяння серйозної майнової шкоди.<sup>49</sup>

44. Під «громадським порядком» розуміється сукупність норм, які забезпечують належне функціонування суспільства, або низка основоположних принципів, на яких ґрунтується суспільство, що також передбачає повагу прав людини, включно з правом на мирні зібрання.<sup>50</sup> Державам-учасницям не слід керуватися розпливчастим визначенням «громадського порядку» для обґрунтування надмірних «обмежень» права на мирні зібрання.<sup>51</sup> У деяких випадках мирні зібрання можуть за своєю суттю чи навмисно спричиняти перешкоди, що вимагає високого ступеня терпимості. Поняття «громадський порядок» і «законність і правопорядок» не є синонімами, і заборона «громадських заворушень» у внутрішньому праві не повинна невинувато використовуватися для обмеження мирних зібрань.

45. У виняткових випадках охорона «громадського здоров'я» може бути підставою для запровадження обмежень, приміром у разі коли зібрання є джерелом небезпеки у зв'язку із спалахами інфекційного захворювання. У надзвичайних випадках таке обмеження може також застосовуватися, якщо санітарно-епідеміологічна ситуація під час зібрання становить істотний ризик для громадського здоров'я або здоров'я самих учасників.<sup>52</sup>

46. Обмеження на проведення мирних зібрань із метою охорони «моральності» слід накладати лише у виняткових випадках. У разі застосування, така підстава не повинна використовуватися для захисту уявлень про моральність, що впливають тільки з однієї соціальної, філософської або релігійної традиції,<sup>53</sup> і будь-які такі обмеження мають розумітися у контексті універсальності прав людини, плюралізму і принципу недискримінації.<sup>54</sup> На цій підставі не можуть накладатися обмеження з причини, наприклад, неприйняття проявів сексуальної орієнтації або гендерної ідентичності.<sup>55</sup>

47. Обмеження, що накладаються для захисту «прав і свобод інших», можуть стосуватися захисту відповідно до Пакту або інших прав людини осіб, які не беруть участі в зібранні. Водночас зібрання є законним способом використання громадських та інших просторів, і оскільки вони природньо можуть утворювати певні перешкоди для повсякденного життя, такі перешкоди мають толеруватися, якщо тільки вони не супроводжуються несумірним тягарем, і в цьому випадку органи влади мають детально обґрунтувати будь-які обмеження.<sup>56</sup>

48. На додаток до загальних засад обмежень, передбачених у статті 21, як викладено вище, актуальними є додаткові міркування щодо обмежень права на мирні зібрання. Основою для реалізації права є вимога про те, що будь-які обмеження, в принципі, мають бути нейтральними з точки зору змісту ідей, поширюваних на

<sup>47</sup> Там само, п. 32.

<sup>48</sup> CCPR/C/MKD/CO/3, п. 19; та *Алексєєв проти Російської Федерації*, п. 9.5.

<sup>49</sup> Сіракузькі принципи щодо положень стосовно обмежень і приниження прав у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, п. 33.

<sup>50</sup> Там само, п. 22.

<sup>51</sup> CCPR/C/KAZ/CO/1, п. 26; і CCPR/C/DZA/CO/4, пп. 45–46.

<sup>52</sup> Європейський суд з прав людини, *Cisse v. France* (скарга № 51346/99), рішення від 9 квітня 2002.

<sup>53</sup> Зауваження загального порядку № 22 (1993) про право на свободу думки, совісті та релігії, п. 8.

<sup>54</sup> Зауваження загального порядку № 34, п. 32.

<sup>55</sup> *Федотова проти Російської Федерації*, пп. 10.5–10.6; та *Алексєєв проти Російської Федерації*, п. 9.6

<sup>56</sup> *Стамбровській проти Білорусі* (CCPR/C/112/D/1987/2010), п. 7.6; і *Пугач проти Білорусі* (CCPR/C/114/D/1984/2010), п. 7.8.

зібранні, і відтак не бути пов'язаними з відповідними ідеями.<sup>57</sup> Зворотній підхід суперечить самій меті мирних зібрань як одного з можливих інструментів політичної й соціальної участі, що дозволяє людям поширювати ідеї та знаходити необхідний ступінь їх підтримки.

49. Норми, що застосовуються до свободи вираження поглядів, мають виконуватися стосовно будь-яких складових зібрань, пов'язаних із вираженням поглядів. Отже, обмеження на проведення мирних зібрань не мають застосовуватися, прямо або опосередковано, для придушення вираження політичної опозиції уряду,<sup>58</sup> претензій на адресу органів влади, включно із закликами до демократичних змін у державному урядуванні, конституції або політичній системі, або прагнення до самовизначення. Їх не слід використовувати для заборони критики честі й репутації посадових осіб або органів державної влади.<sup>59</sup>

50. Відповідно до статті 20 Пакту, мирні зібрання не можуть використовуватися для пропаганди війни (ст. 20, п. 1) або виступу на користь національної, расової чи релігійної ненависті, чим є підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства (ст. 20, п. 2). Наскільки це можливо, у таких випадках слід вживати заходів проти окремих порушників, а не проти всього зібрання. Участь у зібраннях, основні ідеї яких підпадають під дію статті 20, мають розглядатися згідно з вимогами до обмежень, викладених у статтях 19 і 21.<sup>60</sup>

51. Як правило, використання прапорів, уніформ, знаків і плакатів слід розглядати як законну форму вираження поглядів, яку не слід обмежувати, навіть якщо такі символи нагадують про болюче минуле. У виняткових випадках, коли такі символи безпосередньо і здебільшого асоціюються з підбурюванням до дискримінації, ворожнечі або насильства, слід застосовувати відповідні обмеження.<sup>61</sup>

52. Той факт, що зібрання провокує або може спровокувати ворожу реакцію громадськості проти учасників, як правило, не є підставою для обмеження; потрібно дозволити продовжити зібрання, а його учасники мають бути захищені (див. п. 18 вище). Однак у винятковому випадку, коли Держава, очевидно, не в змозі захистити учасників від серйозної загрози їхній безпеці, на участь у зібранні можуть накладатися обмеження. Будь-які такі обмеження повинні, за необхідності, пройти ретельну перевірку. Невизначеного ризику насильства або простої можливості того, що органи влади будуть не в змозі запобігти або нейтралізувати насильство, що походить від супротивників проведення зібрання, недостатньо; Держава має бути здатною продемонструвати на основі оцінки конкретних ризиків, що вона не зможе втримати ситуацію, навіть якщо задіє численний особовий склад правоохоронних органів.<sup>62</sup> Перш ніж вдатися до заборони, обов'язково необхідно розглянути менш суворі обмеження, як-от відтермінування або перенесення місця зібрання.

53. Час, місце і спосіб проведення зібрання, зазвичай, регулюються нейтрально з точки зору змісту, і тоді як існує певний обсяг обмежень, що регулюють ці складники, відповідальність за обґрунтування будь-яких таких обмежень у кожному конкретному випадку лежить на органах влади.<sup>63</sup> Будь-які такі обмеження все ж мають, наскільки

<sup>57</sup> *Алексєєв проти Російської Федерації*, п. 9.6.

<sup>58</sup> CCPR/C/MDG/CO/4, п. 51.

<sup>59</sup> CCPR/C/79/Add. 86, п. 18; і зауваження загального порядку № 34, п. 38.

<sup>60</sup> Зауваження загального порядку № 34, пп. 50–52; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, ст. 4; і Комітет з питань ліквідації расової дискримінації, рекомендація загального порядку №. 35 (2013) з боротьби з мовою ворожнечі з ознаками расизму. Див. також Рабатський план дій, п. 29 і Бейрутська декларація про віра за права (A/HRC/40/58, додатки I та II).

<sup>61</sup> ОБСЄ та Венеціанська комісія, *Керівні принципи зі свободи мирних зібрань*, п. 152. Див. також Європейський суд з прав людини, *Фабер проти Угорщини* (скарга № 40721/08), рішення від 24 жовтня 2012, п. 56–58.

<sup>62</sup> *Алексєєв проти Російської Федерації*, п. 9.6.

<sup>63</sup> ОБСЄ та Венеціанська комісія, *Керівні принципи зі свободи мирних зібрань*, п. 132.

це можливо, давати можливість учасникам збиратися в межах видимості й чутності їхньої цільової аудиторії або в будь-якому місці, що має значення для їхньої мети.<sup>64</sup>

54. Що стосується обмежень часу проведення зібрань, то учасникам має бути надана достатня можливість висловити свою думку або ефективно досягати своїх інших цілей.<sup>65</sup> Зазвичай, завершення мирних зібрань має відбуватися природньо. Обмеження точного часу дня або дати, коли зібрання можуть або не можуть проводитися, викликають питання щодо їхньої сумісності з Пактом.<sup>66</sup> Зібрання не слід обмежувати тільки через їхню частоту проведення. Час, тривалість або частота демонстрації можуть, наприклад, грати важливу роль у досягненні її мети. Однак сукупний вплив постійних зборів може бути зважений через оцінку пропорційності обмеження. Наприклад, зібрання, що регулярно проводяться у нічний час у житлових районах, можуть суттєво впливати на населення прилеглих кварталів.

55. Що стосується обмежень складової місця, мирні зібрання, в принципі, можуть проводитися у всіх місцях, до яких громадськість має або повинна мати доступ, як-от громадські площі та вулиці.<sup>67</sup> Хоча норми щодо громадського доступу до деяких місць, як-от будівлі й парки, можуть також обмежувати право на зібрання в таких місцях, застосування таких обмежень до мирних зібрань має бути обґрунтованим за змістом статті 21. Не слід відводити для мирних зібрань віддалені райони, де зібрання не можуть ефективно привернути увагу своїх адресатів або широкого загалу.<sup>68</sup> За загальним правилом не допускається тотальна заборона всіх зібрань у столицях,<sup>69</sup> у всіх громадських місцях, за винятком одного певного місця в тому чи іншому місті<sup>70</sup> чи за межами центра міста,<sup>71</sup> або ж на всіх вулицях міста.

56. Як правило, слід уникати заборони на проведення зібрань у периметрі таких місць, як будівлі судів, парламентів, місць історичного значення або інших офіційних будівель, зокрема тому, що ці будівлі є громадськими місцями. Будь-які обмеження на проведення зібрань у таких місцях і в безпосередній близькості від них мають бути конкретно обґрунтовані та мінімізовані.<sup>72</sup>

57. Хоча збори в приватних приміщеннях підпадають під сферу дії права на мирні зібрання,<sup>73</sup> інтереси інших осіб із правом власності повинні бути належним чином враховані. Рівень обмежень, які можуть бути накладені на такі збори, залежить від різних міркувань, наприклад, звичайна загальнодоступність відповідного простору, характер і ступінь потенційного порушення зборами інтересів інших осіб із правом власності, згода власників прав із подібним використанням, наявність оскаржень права власності на відповідний простір під час зборів і наявність в учасників інших розумних засобів досягнення мети зібрання за дотримання принципу їх проведення в межах видимості та чутності аудиторії.<sup>74</sup> Доступ до об'єктів приватної власності не може бути заборонений на дискримінаційній основі.

58. Стосовно обмежень способів проведення мирних зібрань, то на розсуд учасників слід залишити такі питання, як використання для донесення їхніх ідей обладнання, як-от плакатів, мегафонів, музичних інструментів або інших технічних засобів, таких як проектори. Для проведення зібрань може знадобитися монтаж

<sup>64</sup> Турченяк та інші проти Білорусі, п. 7.4.

<sup>65</sup> Європейський суд з прав людини, *Éva Molnár v. Hungary* (скарга № 10346/05), рішення від 7 жовтня 2008, п.42

<sup>66</sup> ССРР/С/КОР/СО/4, п. 52; і ССРР/С/ТЖ/СО/3, п. 49.

<sup>67</sup> Міжамериканська комісія з прав людини, *Протест і права людини*, п. 72.

<sup>68</sup> ССРР/С/КАЗ/СО/1, п. 26.

<sup>69</sup> ССРР/С/ДЗА/СО/4, п. 45.

<sup>70</sup> Турченяк та інші проти Білорусі, п. 7.5.

<sup>71</sup> Судаленко проти Білорусі (ССРР/С/113/Д/1992/2010), п. 8.5.

<sup>72</sup> Цюндель проти Канади (ССРР/С/78/Д/953/2000), п. 8.5.

<sup>73</sup> *Хіменес проти Парагваю* (ССРР/С/123/Д/2372/2014), п. 8.3; і Європейський суд з прав людини, *Анненков та інші. проти Росії* (скарга № 31475/10), рішення від 25 липня 2017, п. 122.

<sup>74</sup> Європейський суд з прав людини, *Еплбі та інші. проти Великої Британії* (скарга № 44306/98), рішення від 6 травня 2003, п. 47.

тимчасових конструкцій, зокрема, звукових систем, для охоплення аудиторії або інших способів досягнення своєї мети.<sup>75</sup>

59. Загалом, Державам-учасникам не слід обмежувати кількість учасників зібрання.<sup>76</sup> Будь-яке таке обмеження може бути прийнятним тільки, якщо є чіткий зв'язок з однією із законних підстав для обмежень, як передбачено у статті 21, наприклад, коли з міркувань громадської безпеки потрібно встановити максимальну місткість стадіону або пропускну спроможність мосту, або з міркувань охорони громадського здоров'я потрібно забезпечити фізичне дистанціювання.

60. Носіння учасниками зібрання аксесуарів, що закривають обличчя, або інших маскувальних засобів, як-от капюшони або маски, або вживання інших заходів для забезпечення анонімності участі може бути елементом вираження думки учасниками мирного зібрання, або способом протидії каральним заходам чи забезпечення недоторканності приватного життя, зокрема, в контексті нових технологій спостереження. Учасникам слід дозволяти зберігати анонімність за винятком випадків, коли їхні дії дають достатньо підстав для затримання<sup>77</sup> або за наявності інших аналогічних вагомих причин, наприклад, якщо предмет, що закриває обличчя, є складником символу, на який винятково було накладено обмеження із причин, зазначених вище (див. п. 51). Саме по собі використання маскуванню не слід вважати ознакою насильницького наміру.

61. Тоді як збір відповідної інформації та відомостей державними органами може за певних обставин сприяти проведенню зібрання, це не має призводити до придушення прав або спричиняти стримуючий ефект. Будь-який збір інформації, як державними, так і приватними суб'єктами, зокрема, через спостереження або перехоплення повідомлень, а також спосіб збору, обміну, зберігання даних і забезпечення доступу до них мають повною мірою відповідати чинним міжнародним стандартам, включно з правом на недоторканність приватного життя, і в жодному разі не можуть бути спрямовані на залякування або утиск учасників/учасниць або потенційних учасників/учасниць зібрання.<sup>78</sup> Така практика має регулюватися відповідними й доступними для населення засадами національного законодавства, які є сумісними з міжнародними стандартами і підлягають ретельному розгляду в судах.<sup>79</sup>

62. Сам по собі факт проведення зібрання у публічному місці не виключає можливості порушення недоторканності приватного життя учасників/учасниць. Право на недоторканність приватного життя може бути порушено, наприклад, через застосування технологій розпізнавання обличчя або інших технологій, що дають змогу ідентифікувати окремих учасників/учасниць у натовпі.<sup>80</sup> Те саме стосується моніторингу соціальних мереж для детального збору інформації про участь у мирних зібраннях. Необхідно здійснювати незалежний і прозорий контроль і нагляд за рішеннями про збір особистої інформації та відомостей про учасників/учасниць мирних зібрань, а також за обміном ними або їх зберіганням для забезпечення сумісності таких дій із Пактом.

63. Свободу державних посадових осіб брати участь у мирних зібраннях не слід обмежувати більш, ніж це суворо необхідно для забезпечення впевненості населення в їхній неупередженості й відтак у їхній здатності виконувати службові обов'язки,<sup>81</sup> водночас будь-які такі обмеження мають відповідати положенням статті 21.

64. Вимоги до учасників/учасниць чи організаторів/організаторок організувати або вносити кошти на оплату витрат на охорону правопорядку або безпеку,<sup>82</sup> медичну

<sup>75</sup> Європейський суд з прав людини, *Фрумкін проти Росії*, п. 107.

<sup>76</sup> CCPR/C/TNA/CO/2, п. 39.

<sup>77</sup> ОБСЄ та Венеціанська комісія, *Керівні принципи зі свободи мирних зібрань*, п. 153; Африканська комісія з прав людини й народів, *Рекомендації стосовно свободи об'єднання і зібрань в Африці*, п. 81.

<sup>78</sup> A/HRC/31/66, п. 73.

<sup>79</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, пп. 42–43.

<sup>80</sup> A/HRC/44/24, пп. 33–34.

<sup>81</sup> ОБСЄ та Венеціанська комісія, *Керівні принципи зі свободи мирних зібрань*, п. 110.

<sup>82</sup> CCPR/C/CHE/CO/4, п. 48.

допомогу або прибирання<sup>83</sup> чи інші громадські послуги, пов'язані з проведенням мирних зібрань, зазвичай, є несумісними зі статтею 21.<sup>84</sup>

65. Від організаторів/організаторок і учасників/учасниць очікується дотримання вимог законодавства щодо зібрань, і вони можуть бути притягнуті до відповідальності за власні протиправні дії, зокрема, за підбурювання інших осіб.<sup>85</sup> Якщо за виняткових обставин організатори/організаторки притягуються до відповідальності за шкоду або тілесні ушкодження, що не були заподіяні ними безпосередньо, то відповідальність має обмежуватися випадками, коли є докази того, що організатори/організаторки мали розумну можливість передбачити й запобігти такій шкоді або тілесним ушкодженням.<sup>86</sup> Оптимальним практичним методом для організаторів/організаторок є призначення, за необхідності, осіб, відповідальних за забезпечення порядку, проте така вимога не повинна висуватися на рівні закону.

66. Органи державної влади не можуть вимагати від окремих осіб обіцянок або зобов'язань не організувати зібрання або не брати участь у них у майбутньому.<sup>87</sup> З іншого боку, ніхто не може бути примушений до участі в зібранні.<sup>88</sup>

67. Якщо за протиправні дії на організаторів/організаторок або учасників/учасниць мирного зібрання накладаються кримінальні або адміністративні санкції, такі санкції мають бути пропорційними, недискримінаційними за своїм характером і не повинні ґрунтуватися на сумнівних або занадто широко визначених правопорушеннях, а також не повинні стримувати поведінку, що захищається Пактом.

68. Хоча за акти тероризму має бути передбачено кримінальну відповідальність відповідно до міжнародного права, визначення таких злочинів не повинно бути надто широким або дискримінаційним і не повинно застосовуватися у спосіб, що обмежує або заважає здійсненню права на мирні зібрання.<sup>89</sup> Законами про протидію тероризму не може передбачатися кримінальна відповідальність суто за дії з організації мирного зібрання або участі в ньому.

69. Можливість звернення до судів або інших судових органів по засоби правового захисту через обмеження має бути доступною, включно з можливістю подання апеляції або перегляду. Терміни та тривалість розглядів щодо оскарження обмежень, накладених на зібрання, не мають ставити під загрозу здійснення відповідного права.<sup>90</sup> Процесуальні гарантії, передбачені Пактом, застосовуються у всіх таких випадках, а також у таких питаннях, як затримання або накладення санкцій, зокрема, штрафів, у зв'язку з мирними зібраннями.<sup>91</sup>

## V. Порядок повідомлення

70. Необхідність звертатися по дозвіл до органів державної влади руйнує саму концепцію мирних зібрань як основного права.<sup>92</sup> Системи повідомлення, за яких особи, які мають намір організувати мирне зібрання, мають завчасно повідомляти про це органи влади та надавати певні суттєві відомості, є припустимими в обсязі, в якому це необхідно, щоб дати таким органам змогу забезпечити безперешкодне проведення мирних зібрань і захистити права інших осіб.<sup>93</sup> Водночас не дозволяється зловживання

<sup>83</sup> Поляков проти Беларусі (CCPR/C/111/D/2030/2011), пп. 8.2–8.3; і CCPR/C/BLR/CO/5, п. 51 (а).

<sup>84</sup> Африканська комісія з прав людини й народів, *Рекомендації стосовно свободи об'єднання і зібрань в Африці*, п. 102 (b).

<sup>85</sup> A/HRC/31/66, п. 26.

<sup>86</sup> ОБСЄ та Венеціанська комісія, *Керівні принципи зі свободи мирних зібрань*, п. 224.

<sup>87</sup> CCPR/C/KHM/CO/2, п. 22; і CCPR/C/JOR/CO/5, п. 32.

<sup>88</sup> CCPR/C/TKM/CO/2, п. 44.

<sup>89</sup> CCPR/C/SWZ/CO/1, п. 36; і CCPR/C/BHR/CO/1, п. 29. Див. також A/HRC/40/52.

<sup>90</sup> CCPR/C/POL/CO/6, п. 23.

<sup>91</sup> *Е.В. проти Білорусі* (CCPR/C/112/D/1989/2010), п. 6.6.

<sup>92</sup> CCPR/C/MAR/CO/6, п. 45; CCPR/C/GMB/CO/2, п. 41; і Африканська комісія з прав людини й народів, *Рекомендації стосовно свободи об'єднання і зібрань в Африці*, п. 71.

<sup>93</sup> *Ківенмаа проти Фінляндії*, п.9.2. Див. також Африканська комісія з прав людини й народів, *Рекомендації стосовно свободи об'єднання і зібрань в Африці*, п. 72.

цією вимогою з метою придушення мирних зібрань, і, як у випадку втручання у це право в іншій формі, воно має бути обґрунтовано відповідно до критеріїв, викладених у статті 21.<sup>94</sup> Виконання вимог щодо повідомлення не має ставати самоціллю.<sup>95</sup> Процедури повідомлення мають бути прозорими, не містити необґрунтованих бюрократичних правил,<sup>96</sup> вимоги до організаторів/організаторок мають бути пропорційними потенційному громадському впливу відповідного зібрання і бути безкоштовними.

71. Неповідомлення органів влади про майбутнє зібрання, у разі наявності такої вимоги, не робить участь у зібранні незаконною і не може використовуватися як підстава для розсіювання зібрання, затримання його учасників або організаторів або накладення на них невинуватих санкцій, як-от висування учасникам або організаторам кримінальних обвинувачень. У разі накладення на організаторів/організаторок адміністративних санкцій за неповідомлення, органи влади мають обґрунтувати таке рішення.<sup>97</sup> Відсутність повідомлення не звільняє органи влади від обов'язку, у межах їхніх можливостей, сприяти проведенню зібрання і захищати його учасників/учасниць.

72. Будь-які вимоги стосовно повідомлення про заздалегідь заплановані зібрання мають бути передбачені національним законодавством. Мінімальний термін попереднього повідомлення може варіюватися залежно від контексту й необхідного ступеня сприяння проведенню зібрання, однак не повинен бути надто довгим.<sup>98</sup> Якщо обмеження встановлюються після надання повідомлення, то про них слід повідомляти в строк, достатній для звернення до суду або вживання інших механізмів оскарження таких обмежень. Будь-який порядок повідомлення має передбачати виняток для зібрань, вплив яких на інших осіб, за обґрунтованим припущенням, буде мінімальним, наприклад, через їхній характер, місце проведення або обмежену кількість учасників/учасниць або тривалість. Вимога про повідомлення не повинна застосовуватися для спонтанних зібрань, для повідомлення про які часу недостатньо.<sup>99</sup>

73. Якщо у внутрішньому законодавстві зберігається дозвільний порядок, на практиці він має функціонувати як повідомний, а дозвіл видаватиметься за замовчуванням за відсутності вагомих підстав для відмови. Повідомний порядок, у свою чергу, на практиці не повинен функціонувати як дозвільний.<sup>100</sup>

## VI. Обов'язки та повноваження правоохоронних органів

74. Працівники правоохоронних органів, які беруть участь в охороні громадського порядку під час проведення зібрань, мають поважати та забезпечувати здійснення основоположних прав організаторів і учасників/учасниць, захищаючи водночас журналістів,<sup>101</sup> осіб, які здійснюють моніторинг, і спостерігачів, медичний персонал та інших представників громадськості, а також державну і приватну власність від заподіяння шкоди.<sup>102</sup> Головним підходом органів влади має бути, за необхідності, сприяння проведенню мирних зібрань.

75. Відповідним правоохоронним органам слід, наскільки це можливо, проводити роботу зі створення каналів зв'язку та діалогу між різними сторонами, які беруть участь у зібраннях, до і під час проведення зібрання, з метою підвищення готовності,

<sup>94</sup> *Ківенмаа проти Фінляндії*, п.9.2. Див. також *Секерко проти Білорусі*, п. 9.4.

<sup>95</sup> *Попова проти Російської Федерації*, (CCPR/C/122/D/2217/2012), п. 7.5.

<sup>96</sup> *Поляков проти Білорусі*, п. 8.3.

<sup>97</sup> Див., наприклад, *Попова проти Російської Федерації*, пп. 7.4–7.5. Див. також A/HRC/31/66, п. 23.

<sup>98</sup> CCPR/CO/83/KEN, п. 23; CCPR/C/CHE/CO/4, п. 48; і CCPR/C/DZA/CO/4, п. 45.

<sup>99</sup> *Попова проти Російської Федерації*, п. 7.5. Див. також Європейський суд з прав людини, *Éva Molnár v. Hungary*, п.38

<sup>100</sup> CCPR/C/UZB/CO/5, пп. 46–47; and CCPR/C/JOR/CO/5, п. 32.

<sup>101</sup> CCPR/C/AGO/CO/1, п. 21; CCPR/C/GEO/CO/4, п. 12; і CCPR/C/KOR/CO/4, п. 52.

<sup>102</sup> A/HRC/31/66, п. 41.

ослаблення напруженості та вирішення спорів.<sup>103</sup> Встановлення таких контактів із боку організаторів та учасників/учасниць є прикладом передового досвіду, утім така практика не є обов'язковою.

76. Якщо під час проведення зборів є необхідність у присутності працівників/працівниць правоохоронних органів, охорону громадського порядку слід планувати і здійснювати у такий спосіб, щоб уможливити проведення зібрання у передбаченому порядку і звести до мінімуму ймовірність заподіяння тілесних пошкоджень будь-якій особі та шкоди майну.<sup>104</sup> У плані слід передбачити докладні інструкції, обладнання та порядок направлення відповідних працівників/працівниць і розгортання необхідних підрозділів.

77. Відповідним правоохоронним органам слід також розробити загальні плани дій на випадок надзвичайних ситуацій і протоколи підготовки, зокрема щодо забезпечення громадського порядку під час зібрань, про проведення яких органи влади не були повідомлені заздалегідь і які можуть мати негативні наслідки для громадського порядку.<sup>105</sup> Для забезпечення відповідальності повинні існувати чіткі командні структури, а також протоколи для фіксації та документування подій, забезпечення ідентифікації співробітників/співробітниць і повідомлення про будь-яке застосування сили.

78. Працівники/працівниці правоохоронних органів мають докладати зусиль для деескалації ситуацій, що можуть призвести до насильства. Вони зобов'язані вичерпати ненасильницькі засоби і зробити попередження, якщо застосування сили стає абсолютно необхідним, за винятком ситуацій, коли й те, й інше буде очевидно неефективним. Будь-яке застосування сили має відповідати основним принципам законності, необхідності, пропорційності, обережності та недискримінації, відповідно до статей 6 і 7 Пакту, а особи, які застосовують силу, мають нести відповідальність за кожен випадок застосування сили.<sup>106</sup> Державні правові режими у питаннях застосування сили працівниками/працівницями правоохоронних органів мають бути узгоджені з вимогами, закріпленими в міжнародному праві, що спираються на такі стандарти, як Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї працівниками/працівницями правоохоронних органів і *Настанови Організації Об'єднаних Націй із дотримання прав людини у разі застосуванні зброї нелетальної дії в правоохоронній діяльності*.<sup>107</sup>

79. Лише мінімально необхідна сила може застосовуватися за необхідності для законної мети охорони правопорядку під час зібрання. Після зникнення необхідності в застосуванні сили, наприклад, після надійного затримання особи, яка вчиняла насильницькі дії, подальше вдавання до застосування сили є неприпустимим.<sup>108</sup> Працівникам/працівницям правоохоронних органів не дозволяється застосовувати силу більшу за ту, що є пропорційною законній цілі розсіювання зібрання, запобігання кримінальному правопорушенню або здійснення чи сприяння законному затриманню правопорушників або осіб, підозрюваних у вчиненні правопорушення.<sup>109</sup> Національне законодавство не повинно наділяти посадових осіб широкими необмеженими повноваженнями, наприклад, застосовувати «силу» або «всю необхідну силу» для розсіювання зібрання або просто «стріляти по ногах». Зокрема, внутрішнє право не повинно дозволяти застосування сили проти учасників/учасниць зібрання свавільно, надмірно або на дискримінаційній основі.<sup>110</sup>

80. Для охорони громадського порядку під час зібрань слід направляти лише працівників/працівниць правоохоронних органів, які пройшли відповідну підготовку,

<sup>103</sup> Там само, п. 38.

<sup>104</sup> Резолюція 38/11 Ради з прав людини; і A/HRC/26/36, п. 51.

<sup>105</sup> A/HRC/31/66, п. 37.

<sup>106</sup> Зауваження загального порядку № 36 (2018) про право на життя, пп. 13–14.

<sup>107</sup> Видання ООН, у продажу під № E.20.XIV.2. Див. також Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку.

<sup>108</sup> Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, ст. 3.

<sup>109</sup> Там само, коментар до ст. 3.

<sup>110</sup> CCPR/C/MAR/CO/6, пп. 45–46; і CCPR/C/BHR/CO/1, пп. 55.

включно з навчанням щодо чинних стандартів у галузі прав людини.<sup>111</sup> У процесі підготовки слід підвищувати обізнаність працівників/працівниць про особливі потреби окремих учасників/учасниць чи груп населення, до яких у певних випадках можуть належати жінки, діти та особи з інвалідністю, під час участі у мирних зібраннях. Для забезпечення громадського порядку під час зібрань не слід залучати військовослужбовців,<sup>112</sup> однак якщо у виняткових обставинах і на тимчасовій основі їх направляють для підкріплення, попередньо вони мають пройти відповідну підготовку з питань прав людини і дотримуватися тих самих міжнародних норм і стандартів, як і працівники/працівниці правоохоронних органів.<sup>113</sup>

81. Усі працівники/працівниці правоохоронних органів, відповідальні за охорону громадського порядку під час зібрань, мають бути належним чином екіпіровані, включно з, у разі необхідності, належною зброєю нелетальної дії, яка уможливає виконання покладених завдань, і захисним спорядженням. Держави-учасниці мають забезпечити проведення суворих незалежних випробувань всієї зброї, включаючи зброю нелетальної дії, і проходження всіма працівниками/працівницями, які її отримали, спеціальної підготовки, а також мають оцінювати й контролювати вплив зброї на права тих, на кого вона впливає.<sup>114</sup> Правоохоронні органи мають пильнувати потенційно дискримінаційний вплив певних тактичних дій працівників/працівниць охорони правопорядку, зокрема, у контексті нових технологій, і вживати відповідних заходів.<sup>115</sup>

82. Превентивне затримання конкретних осіб, для унеможливлення їхньої участі у зібраннях, може вважатися свавільним обмеженням волі, що є несумісним із правом на мирні зібрання.<sup>116</sup> Особливо це стосується випадків, коли затримання триває понад кілька годин. Якщо таке затримання дозволяється національним законодавством, його можна застосовувати тільки у виняткових випадках<sup>117</sup> на час, що не має перевищувати строго необхідний, і тільки за умов наявності у органів влади доказів наміру відповідних осіб вчинити насильницькі дії під час конкретних зібрань або підбурювати до таких дій, і якщо чітко зрозуміло, що інші заходи із запобігання насильству будуть неефективними.<sup>118</sup> Практика невибіркових масових арештів до, під час або після зібрання є свавільною і відтак неправомірною.<sup>119</sup>

83. Право «на зупинку й обшук» або «зупинку й особистий огляд» учасників/учасниць або майбутніх учасників/учасниць зібрань має здійснюватися за наявності обґрунтованих підозр у скоєнні або загрози вчинення тяжкого правопорушення і не має використовуватися на дискримінаційній основі.<sup>120</sup> Суто той факт, що органи влади пов'язують окрему особу з мирним зібранням, не є розумною підставою для зупинки й обшуку таких осіб.<sup>121</sup>

84. Утримання (локалізація), коли працівники/працівниці правоохоронних органів оточують і блокують групу учасників/учасниць на обмеженому просторі, може застосовуватися лише за необхідності такого заходу і його пропорційності для припинення насильства, що фактично вчиняється, або усунення неминучої загрози, яка

<sup>111</sup> CCPR/C/KHM/CO/2, п. 12; CCPR/C/GRC/CO/2, п. 42; і CCPR/C/BGR/CO/4, п. 38.

<sup>112</sup> CCPR/C/VEN/CO/4, п. 14; і Африканська комісія з прав людини й народів, *Рекомендації стосовно свободи об'єднання і зібрань в Африці*, п. 3.2.

<sup>113</sup> Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, ст. 1.

<sup>114</sup> Зауваження загального порядку № 36, п. 14. Див. також *Керівництво Організації Об'єднаних Націй із отримання прав людини у разі застосування зброї нелетальної дії в правоохоронній діяльності*, розділ 4; Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, принципи 2 і 3.

<sup>115</sup> CCPR/C/GBR/CO/7, п. 11; і A/HRC/44/24, п. 32.

<sup>116</sup> CCPR/C/MKD/CO/3, п. 19.

<sup>117</sup> Зауваження загального порядку № 35 (2014) про право на свободу та особисту недоторканність п.15

<sup>118</sup> Європейський суд з прав людини, *S., V. and A. v. Denmark* (скарга №. 35553/12, 36678/12; і 36711/12), рішення від 22 жовтня 2018 (Велика Палата), пп. 77 і 127.

<sup>119</sup> CCPR/C/CAN/CO/6, п. 15.

<sup>120</sup> CCPR/C/GBR/CO/7, п. 11; і CCPR/C/USA/CO/4, п. 7.

<sup>121</sup> A/HRC/31/66, п. 43.



походить від цієї групи. У багатьох випадках перевагу слід віддавати не утриманню, а необхідним правоохоронним заходам, спрямованим проти окремих осіб. Особлива увага має приділятися утриманню, наскільки це можливо, лише тих осіб, які безпосередньо пов'язані з насильством, й обмеженню тривалості утримання до мінімально необхідної. Утримання, яке застосовується без розбору або в каральному порядку, порушує право на мирні зібрання, а також може порушувати інші права, як-от неприпустимість свавільного затримання і свобода пересування.<sup>122</sup>

85. Розсіювання зібрання може відбуватися лише у виняткових випадках. До розсіювання можна вдаватися, якщо зібрання як таке вже не є мирним або є чіткі ознаки неминучої загрози серйозного насильства, яку не можна розумно усунути більш пропорційними заходами, як-от затримання конкретних осіб. У всіх випадках необхідно суворо дотримуватися правил застосування сили правоохоронними органами. Умови віддачі наказу про розсіювання зібрання мають бути закріплені у національному законодавстві, а віддати наказ про розсіювання мирного зібрання може лише посадова особа, наділена відповідними повноваженнями. Зібрання, що залишається мирним, але створює істотні перешкоди, наприклад, довге блокування транспортного руху, може бути розсіяне, як правило, лише, якщо такі перешкоди є «серйозними і тривалими».<sup>123</sup>

86. У тих випадках, коли рішення про розсіювання прийнято відповідно до національного законодавства та міжнародного права, застосування сили необхідно уникати. Якщо за даних обставин це неможливо, може бути застосована лише мінімально необхідна сила.<sup>124</sup> Наскільки це можливо, силу в усіх випадках слід застосовувати проти конкретної особи чи групи осіб, які вчиняють або погрожують вчинити насильницькі дії. Силу, яка може завдати більше, ніж незначні тілесні ушкодження, не слід застосовувати проти окремих осіб або груп, які чинять пасивний опір.<sup>125</sup>

87. Зброя нелетальної дії з широким радіусом ураження, як-от сльозогінний газ і водяні гармати, зазвичай мають невибіркову дію. У разі застосування такої зброї слід докладати всіх розумних зусиль для обмеження ризиків, таких як спричинення тисячви або заподіяння шкоди стороннім особам, які випадково опинилися в цій зоні. Таку зброю слід застосовувати тільки як крайній захід після усного попередження і надання учасникам/учасницям зібрання достатніх можливостей розійтися. Сльозогінний газ не слід застосовувати у закритих просторах.<sup>126</sup>

88. Вогнепальна зброя не є належним засобом охорони громадського порядку під час зібрань.<sup>127</sup> У жодному разі її не можна використовувати тільки з метою розсіювання зібрання.<sup>128</sup> За нормами міжнародного права будь-яке застосування вогнепальної зброї працівниками/працівницями правоохоронних органів у контексті зібрання має обмежуватися застосуванням до конкретних осіб в обставинах, де це суворо необхідно для протидії неминучій загрози смерті або тяжких тілесних ушкоджень.<sup>129</sup> З огляду на загрозу, яку така зброя несе для життя, цей мінімальний

<sup>122</sup> Європейський суд з прав людини, *Остін та інші проти Великої Британії* (скарга №. 39629/09, 40713/09; і 41008/09), рішення від 15 березня 2012 (Велика Палата), п. 68.

<sup>123</sup> A/HRC/31/66, п. 62.

<sup>124</sup> Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, принцип 13; і A/HRC/26/36, п. 75.

<sup>125</sup> *Настанови Організації Об'єднаних Націй із дотримання прав людини у разі застосуванні зброї нелетальної дії в правоохоронній діяльності*, п. 2.10.

<sup>126</sup> S/2009/693, додаток, п. 62; і *Настанови Організації Об'єднаних Націй із дотримання прав людини у разі застосуванні зброї нелетальної дії в правоохоронній діяльності*, п. 7.3.7.

<sup>127</sup> Африканська комісія з прав людини й народів, *Рекомендації стосовно свободи об'єднання і зібрань в Африці*, п. 21.2.4.

<sup>128</sup> Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, принцип 14.

<sup>129</sup> Зауваження загального порядку № 36, п. 12; та Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, принципи 9 і 14.

поріг слід також застосовувати до застосування гумових куль з металевим осердям.<sup>130</sup> Якщо працівники/працівниці правоохоронних органів готові до застосування сили або якщо насильницькі дії вважаються ймовірними, органи державної влади мають забезпечити також наявність відповідних медичних закладів. У процесі охорони громадського порядку під час зібрання стрілянина навмання або застосування вогнепальної зброї у повністю автоматичному режимі у жодному разі не може вважатися правомірною.<sup>131</sup>

89. За міжнародним правом Держава несе відповідальність за дії та бездіяльність своїх правоохоронних органів. З метою запобігання порушенням Державам слід послідовно заохочувати культуру відповідальності працівників/працівниць правоохоронних органів за їхні дії під час проведення зібрань. Для підвищення ефективності відповідальності працівникам/працівницям правоохоронних органів, одягнених в однострій, під час зібрань завжди слід носити легко розпізнавані знаки ідентифікації.<sup>132</sup>

90. Держави зобов'язані ефективно, неупереджено та своєчасно розслідувати будь-які твердження чи обґрунтовані підозри щодо протиправного застосування сили або інших порушень працівниками/працівницями правоохоронних органів, включно із сексуальним або гендерно зумовленим насильством, у контексті зібрань.<sup>133</sup> Як умисні, так і недбалі дії або бездіяльність можуть дорівнювати порушенню прав людини. Окремі посадові особи, винні у порушеннях, мають притягуватися до відповідальності згідно із національним законодавством та, у відповідних випадках, міжнародним правом, а жертви повинні мати доступ до ефективних засобів правового захисту.<sup>134</sup>

91. Усі випадки застосування сили працівниками/працівницями правоохоронних органів слід документувати та оперативно фіксувати у прозоро складеному рапорті. У разі завдання тілесних ушкоджень або шкоди у рапорті слід вказати достатній обсяг інформації, щоб встановити необхідність та пропорційність застосування сили, а саме через докладний опис інциденту, зокрема, причин застосування сили, її ефективності та наслідків.<sup>135</sup>

92. Працівники/працівниці у штатському одязі мають направлятися на зібрання лише за суворої необхідності у даних обставинах, і такі працівники/працівниці в жодному разі не повинні підбурювати до насильства. Перш ніж здійснити особистий огляд, затримання або застосувати силу, працівники/працівниці у штатському одязі мають представитися відповідним особам.

93. Держава несе остаточну відповідальність за правоохоронну діяльність під час зібрання і лише за виняткових обставин може делегувати відповідні завдання приватним охоронним компаніям. У таких випадках Держава залишається відповідальною за дії даних компаній<sup>136</sup> на додаток до відповідальності приватних охоронних компаній за національним законодавством і, у відповідних випадках, міжнародним правом.<sup>137</sup> Органам державної влади слід закріпити в національному законодавстві роль і права приватних охоронних компаній у галузі правоохоронної

<sup>130</sup> *Настанови Організації Об'єднаних Націй із дотримання прав людини у разі застосуванні зброї нелетальної дії в правоохоронній діяльності*, п. 7.5.8.

<sup>131</sup> A/HRC/31/66, пп. 60 і 67 (е). Див. також Управління Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини та Управління ООН з наркотиків і злочинності *Довідковий посібник із застосування сили та вогнепальної зброї в правоохоронних органах (Resource book on the use of force and firearms in law enforcement)* (New York, United Nations, 2017), стор. 96.

<sup>132</sup> Європейський суд з прав людини, *Генчел і Старк проти Німеччини* (скарга № 47274/15), рішення від 9 листопада 2017, п. 91; і CAT/C/DEU/CO/6, п. 40.

<sup>133</sup> CCPR/C/COD/CO/4, пп. 43–44; і CCPR/C/BHR/CO/1, п. 36. Див. також *Міннесотський протокол з розслідування потенційно незаконного позбавлення життя* (видання Організації Об'єднаних Націй, у продажу під № E.17.XIV.3).

<sup>134</sup> Резолюція Генеральної Асамблеї 60/147, додаток

<sup>135</sup> *Настанови Організації Об'єднаних Націй із дотримання прав людини у разі застосуванні зброї нелетальної дії в правоохоронній діяльності*, пп. 3.3–3.5.

<sup>136</sup> Зауваження загального порядку № 36, п. 15.

<sup>137</sup> *Міжнародний кодекс поведінки приватних постачальників охоронних послуг* (2010 рік).

діяльності, а також суворо регламентувати застосування ними сили і підготовку кадрів.<sup>138</sup>

94. Використання працівниками/працівницями правоохоронних органів записувальних пристроїв під час зібрань, зокрема, персональних відеореєстраторів може грати позитивну роль у забезпеченні відповідальності, якщо вони використовуються зважено. Проте органам державної влади слід мати чіткі та загальнодоступні настанови, щоб такі пристрої використовувалися відповідно до міжнародних стандартів недоторканності приватного життя і не справляли стримувального ефекту на участь у зібраннях.<sup>139</sup> Учасники, журналісти та спостерігачі також мають право на зйомку працівників/працівниць правоохоронних органів.<sup>140</sup>

95. Держава несе повну відповідальність за будь-які дистанційно керовані комплекси озброєння, які вона використовує під час зібрання. Такі методи застосування сили можуть призвести до ескалації напруженості, і їх слід вживати тільки з великою обережністю. Повністю автономні комплекси озброєння, смертоносна сила яких після розгортання може бути застосована до учасників/учасниць зібрання без суттєвої участі людини, у жодному разі не повинні використовуватися для цілей охорони громадського порядку під час зібрання.<sup>141</sup>

## VII. Зібрання в періоди надзвичайного стану і збройного конфлікту

96. Хоча право на мирні зібрання не вказано у пункті 2 статті 4 Пакту поміж прав, відступ від яких не дозволяється, забороняється відступ від інших потенційно застосовних до зібрань прав, як-от прав, закріплених у статтях 6, 7 і 18. Держави-учасниці не повинні покладатися на відступ від права на мирні зібрання, якщо вони можуть досягти своїх цілей через встановлення обмежень за статтею 21.<sup>142</sup> Якщо держави відступають від Пакту у відповідь, наприклад, на масові демонстрації, під час яких вчиняються насильницькі дії, вони мають бути здатними обґрунтувати не тільки те, що така ситуація становить загрозу для життя нації, але й те, що всі вжиті заходи, які є відступом від зобов'язань за Пактом, є строго необхідними у цій складній ситуації і відповідають умовам, передбаченим у статті 4.<sup>143</sup>

97. У ситуації збройного конфлікту застосування сили під час мирних зібрань і далі регулюється нормами правоохоронної діяльності, дія Пакту також продовжується.<sup>144</sup> Цивільні учасники/учасниці зібрання захищені від застосування до них смертоносної сили за винятком випадків і допоки вони не беруть безпосередньої участі у бойових діях, відповідно до тлумачення цього терміну в міжнародному гуманітарному праві. За таких обставин сила може бути спрямована на них лише тією мірою, якою це не суперечить захисту, що встановлюється іншими нормами міжнародного права. Будь-яке застосування сили на підставі відповідних норм міжнародного гуманітарного права здійснюється відповідно до норм і принципів вибірковості, обережності в разі нападу, пропорційності, військової необхідності та гуманності. Під час прийняття кожного рішення про застосування сили значну увагу слід приділяти безпеці та захисту учасників/учасниць зібрання і ширших груп населення.

<sup>138</sup> *Настанови Організації Об'єднаних Націй із дотримання прав людини у разі застосуванні зброї нелетальної дії в правоохоронній діяльності*, п. 3.2.

<sup>139</sup> ССРР/С/СНН-НКС/СО/3, п. 10; і ССРР/С/СНН-МАС/СО/1, п. 16.

<sup>140</sup> А/НРС/31/66, п. 71.

<sup>141</sup> Там само, п. 67 (f).

<sup>142</sup> Зауваження загального порядку № 29 (2001) про відступи від зобов'язань за Пактом в умовах надзвичайного стану, п. 5. Див. також ССРР/С/128/2, п. 2 (с).

<sup>143</sup> Зауваження загального порядку № 29, пп. 5–9.

<sup>144</sup> Зауваження загального порядку № 36, п. 64.

### VIII. Зв'язок між статтею 21 та іншими положеннями Пакту й іншими правовими режимами

98. Повнота захисту права на мирні зібрання залежить від захисту низки прав. Недоцільне або непропорційне застосування сили або інші неправомірні дії посадових осіб Держави під час зібрання можуть призвести до порушень статей 6, 7 і 9 Пакту.<sup>145</sup> Крайній випадок, коли проти учасників/учасниць мирних зібрань протиправно застосовується сила або дії в рамках широкомасштабного або систематичного нападу на будь-яких цивільних осіб, за наявності інших відповідних критеріїв може також становити злочин проти людяності.<sup>146</sup>

99. Обмеження на пересування людей, включно з виїздом за кордон (ст. 12, п. 2) для участі у зібраннях, ходах та інших зібраннях, що передбачають пересування, можуть порушувати їхню свободу пересування (ст. 12, п. 1). Необхідно передбачити правовий порядок оскарження офіційних рішень, що обмежують здійснення права на зібрання, який повинен відповідати критеріям справедливого і публічного розгляду (ст. 14, п. 1).<sup>147</sup> Спостереження за учасниками/учасницями зібрань та інші заходи зі збору даних можуть порушувати їхнє право на недоторканність приватного життя (ст. 17). Релігійні зібрання можуть також бути захищені на підставі свободи сповідувати свою релігію або переконання (ст. 18).<sup>148</sup> Право на мирні зібрання ширше, ніж просто прояв свободи вираження поглядів (ст. 19, п. 2); часто воно містить елемент вираження думки, і підстави для визнання цих двох прав і прийнятні обмеження багато в чому збігаються. Свобода доступу до інформації, якою володіють державні органи (ст. 19, п. 2), лежить в основі здатності громадськості знати про правові та адміністративні засади, що застосовуються до зібрань, і дає їм змогу притягати до відповідальності державних посадових осіб.

100. Свобода об'єднання (ст. 22) також захищає колективні дії, а обмеження цього права часто негативно впливає на право на мирні зібрання. Право на участь у веденні державних справ (ст. 25) тісно пов'язане з правом на мирні зібрання, і у відповідних випадках обмеження мають бути обґрунтовані відповідно до умов, викладених як у статті 21, так і в статті 25.<sup>149</sup> Право на недискримінацію захищає учасників/учасниць від дискримінаційних практик у контексті зібрань (ст. 2, п. 1, ст. 24 і ст. 26).

101. Утім, участь у мирних зібраннях може бути обмежена відповідно до статті 21 для захисту прав і свобод інших осіб.

102. Право на мирні зібрання є цінним само по собі. Крім того, воно часто реалізується для сприяння здійсненню інших прав людини та інших норм і принципів міжнародного права. У таких випадках правове обґрунтування обов'язку поважати та забезпечувати право на мирне зібрання впливає також із важливості ширшого спектра інших прав, норм і принципів, здійсненню яких воно сприяє.

<sup>145</sup> CCPR/C/ISR/CO/3, п. 9; CCPR/C/UZB/CO/3, п. 8; *Olmedo v. Paraguay* (CCPR/C/104/D/1828/2008), п. 7.5; і *Benítez Gamarra v. Paraguay* (CCPR/C/104/D/1829/2008), п. 7.4.

<sup>146</sup> Римський статут Міжнародного кримінального суду, ст. 7.

<sup>147</sup> *Еврезов та інші проти Білорусі* пп. 3.3 і 8.9.

<sup>148</sup> Зауваження загального порядку № 22, п. 8.

<sup>149</sup> *Судаленко проти Білорусі*, п. 8.6.