



Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice

Distr.: General
17 septembrie 2020

Original: Engleză

Comitetul pentru drepturile omului

Comentariul general nr. 37 (2020) privind dreptul la întrunire pașnică (articolul 21) *

I. Introducere

1. Dreptul fundamental la întrunire pașnică permite indivizilor să se exprime colectiv și să participe la modelarea societăților lor. Dreptul la întrunire pașnică este un drept important prin el însuși, întrucât protejează abilitatea persoanelor de a-și exercita autonomia individuală în condiții de solidaritate cu celelalte persoane. Alături de alte drepturi conexe, constituie, de asemenea, fundația unui sistem de guvernare participativă bazat pe democrație, drepturile omului, stat de drept și pluralism. Întrunirile pașnice pot juca un rol critic în a permite participanților să propună idei și aspirații în spațiul public și să stabilească nivelul de sprijin sau opoziția față de ideile și scopurile respective. Atunci când au scopul de a exprima nemulțumirea, întrunirile pașnice pot crea oportunități pentru rezolvarea disputelor într-o manieră incluzivă, participativă și pașnică.

2. Totodată, dreptul la întrunire pașnică reprezintă un instrument valoros care poate fi și a fost utilizat pentru a recunoaște și a realiza o gamă largă de alte drepturi, inclusiv drepturi economice, sociale și culturale. Acesta are o importanță deosebită pentru indivizii și grupurile marginalizate. Nerespectarea și lipsa garantării dreptului la întrunire pașnică reprezintă un semn tipic de reprimare.

3. Prima teză a articolului 21 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede că: „Dreptul la întrunire pașnică este recunoscut.” Acest drept este prevăzut în termeni similari în alte instrumente internaționale și regionale,¹ iar conținutul său a fost dezvoltat de organisme de monitorizare, de exemplu în opiniile lor, observațiile finale, rezoluțiile, orientările de interpretare și deciziile judiciare.² Suplimentar față de obligația de a recunoaște dreptul la întrunire pașnică în baza dreptului internațional, marea majoritate a statelor recunosc acest drept în constituțiile naționale.³

* Adoptat de Comitet în cadrul celei de-a 129-a sesiuni (29 iunie–24 iulie 2020).

¹ De exemplu Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 20 (1)); Convenția privind protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția Europeană a Drepturilor Omului) (art. 11); Convenția americană a drepturilor omului (art. 15); și Carta africană a drepturilor omului și popoarelor (art. 11). Carta arabă a drepturilor omului protejează dreptul la întrunire pașnică pentru cetățenii săi (art. 28). Obligații specifice cu privire la participarea în cadrul întrunirilor pașnice se pot regăsi și în Convenția cu privire la drepturile copilului (art. 15); Convenția internațională pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (art. 5 (d) (ix)); și Carta africană privind drepturile și bunăstarea copilului (art. 8).

² Pentru exemple de mecanisme regionale, a se consulta Organizația pentru Securitate și Cooperare din Europa (OSCE) Oficiul pentru instituții democratice și drepturile omului și Comisia europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția), *Orientări privind libertatea de întrunire pașnică*, ediția a treia (Varșovia/Strasbourg, 2019); Comisia africană pentru drepturile omului și ale popoarelor (ACHPR), *Orientări privind libertatea de asociere și întrunire în Africa* (Banjul, 2017) și *Orientări privind monitorizarea întrunirilor de către responsabilii cu aplicarea legii în Africa* (Banjul, 2017); Comisia inter-americană pentru drepturile omului, Oficiul Raportorului special pentru libertatea de exprimare, *Proteste și drepturile omului: Standarde privind drepturile implicate în cadrul protestelor sociale și obligația de a ghida răspunsul statului* (2019).

³ 184 din cei 193 de state membre ale Națiunilor Unite recunosc dreptul la întrunire pașnică în Constituțiile lor. Aa se vedea www.rightofassembly.info.

4. Dreptul la întrunire pașnică protejează adunările non-violente între persoane pentru scopuri precise, în special de exprimare.⁴ Constituie un drept individual exercitat colectiv.⁵ Astfel, un element asociativ este inerent acestui drept.

5. Toate persoanele au dreptul la întrunire pașnică: atât cetățenii, cât și non-cetățenii. Acesta poate fi exercitat, de exemplu, de cetățeni străini,⁶ migranți (cu sau fără forme legale),⁷ solicitanți de azil, refugiați⁸ și apatrizi.

6. Articolul 21 al Pactului protejează întrunirile pașnice indiferent de locul de desfășurare: în spații deschise, în spații închise, în mediul online, în spații publice și private, sau o combinație între acestea. Asemenea întruniri pot avea forme diferite, inclusiv demonstrații, proteste, întâlniri, procesiuni, adunări, ocupări, procesiuni cu lumânări (lumini) și proteste tip flash-mob (întruniri spontane). Acestea sunt protejate conform articolului 21 indiferent dacă sunt statice, precum grevele, sau mobile, precum procesiunile sau marșurile.

7. În multe cazuri, întrunirile pașnice nu urmăresc un scop controversat și nu produc perturbări, sau acestea sunt foarte reduse. Scopul poate fi, de exemplu, comemorarea unei zile naționale sau sărbătorirea unui eveniment sportiv. Cu toate acestea, întrunirile pașnice pot urmări scopuri sau idei problematice. Gradul sau natura acestora poate cauza perturbări, de exemplu la nivelul traficului rutier sau pietonal sau ale activității economice.⁹ Aceste consecințe, cauzate cu intenție sau fără, nu ridică probleme în ceea ce privește protecția de care se bucură asemenea întruniri. În măsura în care un eveniment poate duce la asemenea perturbări sau riscuri, acestea trebuie gestionate potrivit cadrului stabilit prin Pact.

8. Recunoașterea dreptului la întrunire pașnică presupune o obligație corelată din partea statelor părți de a respecta și asigura exercitarea acestuia fără discriminare.¹⁰ Astfel, statele trebuie să permită desfășurarea întrunirilor fără intervenții nejustificate și să faciliteze exercitarea dreptului și să protejeze participanții. A doua teză a articolului 21 prevede motive pentru posibile restricții, dar asemenea restricții trebuie să fie stabilite strict. Există, de fapt, limite privind restricțiile care pot fi impuse.

9. Protecția deplină a dreptului la întrunire pașnică este posibilă numai atunci când sunt protejate și alte drepturi, adesea suprapuse, în special libertatea de exprimare, libera asociere și participarea politică.¹¹ Protecția dreptului la întrunire pașnică depinde deseori de realizarea unei game largi de drepturi civile și politice și drepturi economice, sociale și culturale. Atunci când comportamentul indivizilor nu corespunde domeniului de aplicare al protecției prevăzută de articolul 21, de exemplu din cauză că aceștia manifestă un comportament violent, aceștia beneficiază în continuare de alte drepturi prevăzute de Pact, care sunt supuse limitărilor și restricțiilor aplicabile.

10. Pe parcursul timpului, modul de desfășurare și contextul întrunirilor se modifică. Acest lucru poate afecta, la rândul său, modalitatea în care sunt abordate de autorități. De exemplu, având în vedere că tehnologiile de comunicare emergente oferă oportunitatea de a se întruni complet sau parțial în mediul online și deseori au un rol complex în ceea ce privește organizarea, participarea și monitorizarea întrunirilor care au loc fizic, iar o intervenție asupra acestor canale de comunicare poate reprezenta o piedică în calea întrunirilor. În timp ce tehnologiile de supraveghere pot fi utilizate pentru a detecta amenințări cu violența și, astfel, pentru a proteja publicul, acestea pot, de asemenea, încălca dreptul la viață privată și alte drepturi ale participanților și spectatorilor și pot avea efect de descurajare. Mai mult, spațiile accesibile publicului și platformele de comunicare sunt din ce în ce mai susceptibile în fața proprietății private și a altor forme de control. Asemenea considerații trebuie să fie avute în vedere în înțelegerea contemporană a cadrului legal necesar articolului 21.

⁴ *Kivenmaa v. Finlanda* (CCPR/C/50/D/412/1990), para. 7.6; *Seckerko v. Belarus* (CCPR/C/109/D/1851/2008), para. 9.3; și *Poplavny și Sudalenko v. Belarus* (CCPR/C/118/D/2139/2012), para. 8.5.

⁵ Comentariul general nr. 31 (2004) cu privire la natura obligație legale generale asupra statelor părți, para. 9.

⁶ Comentariul general nr. 15 (1986) cu privire la poziția străinilor în contextul Pactului, parag. 1–2; și CCPR/C/KWT/CO/3, para. 42.

⁷ CCPR/C/DOM/CO/6, para. 32.

⁸ CCPR/C/NPL/CO/2, para. 14.

⁹ CCPR/C/KOR/Q/4, para. 26.

¹⁰ Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art. 2 (1).

¹¹ A/HRC/39/28, para. 14.

II. Domeniul de aplicare al dreptului la întrunire pașnică

11. Procesul prin care se stabilește dacă participarea cuiva în cadrul unei întruniri face obiectul protecției prevăzute de articolul 21 are două etape. În primul rând trebuie să se stabilească dacă comportamentul persoanei în cauză intră în *domeniul de aplicare* a protecției prevăzute de drept, respectiv dacă reprezintă participarea la o „întrunire pașnică” (așa cum este descrisă în această secțiune). În cazul în care această condiție este îndeplinită, statul trebuie să respecte și să garanteze drepturile participanților (așa cum este descris în secțiunea a III-a de mai jos). În al doilea rând, trebuie să se stabilească dacă orice *restricții* aplicate exercitării acestui drept sunt legitime în contextul dat (așa cum este descris în secțiunea a IV-a de mai jos).

12. Participarea la o „întrunire” presupune organizarea sau participarea la o adunare de persoane cu scopul de a se exprima, de a transmite o poziție cu privire la o anumită chestiune sau de a schimba opinii. Adunarea poate avea scopul de a sublinia sau afirma solidaritatea sau identitatea grupului. De asemenea, întrunirile pot avea și alte obiective, precum scop de distracție, scopuri culturale, religioase sau comerciale, și pot fi protejate de articolul 21.

13. În timp ce noțiunea de întrunire presupune participarea mai multor persoane la o adunare,¹² un singur protestatar se bucură de protecție similară potrivit Pactului, de exemplu, potrivit articolului 19. Deși în general exercitarea dreptului la întrunire pașnică este înțeleasă în contextul adunării fizice a persoanelor, protecția prevăzută de articolul 21 se extinde și asupra participării și organizării întrunirilor care au loc, de exemplu, în mediul online.¹³

14. Deseori întrunirile pașnice sunt organizate în avans, permițând organizatorilor să notifice autoritățile pentru a face pregătirile necesare. Cu toate acestea, întrunirile spontane, reprezentând în general răspunsuri directe la evenimente actuale, fie că sunt coordonate sau nu, sunt protejate în mod egal de articolul 21. Atunci când are loc o întrunire, pot apărea antimanifestații pentru a exprima opoziția față de aceasta. Ambele întruniri pot intra sub incidența domeniului de aplicare al protecției prevăzute de articolul 21.

15. O întrunire „pașnică” este distinctă de una caracterizată de violență răspândită și gravă. Astfel, termenii „pașnică” și „non-violentă” sunt utilizați alternativ în acest context. Prin definiție dreptul la întrunire pașnică nu poate fi exercitat prin violență. În general, în contextul articolului 21, „violența” presupune utilizarea forței fizice de către participanți împotriva altora, care poate provoca vătămare sau deces sau prejudicii grave unor proprietăți.¹⁴ Împingerea sau îmbrâncirea ușoară sau întreruperea traficului rutier sau pietonal sau a activităților zilnice nu reprezintă „violență”.

16. În cazul în care comportamentul participanților la o întrunire este pașnic, faptul că anumite dispoziții de drept intern cu privire la întruniri nu au fost îndeplinite de către organizatori sau participanți, nu înseamnă că participanții nu se află în domeniul de aplicare a protecției stabilite de articolul 21.¹⁵ Nesupunerea civilă colectivă sau campaniile de acțiune directă pot fi acoperite de articolul 21, dacă acestea nu sunt violente.¹⁶

17. Nu există întotdeauna o limită clară între întrunirile pașnice și cele care nu sunt, dar există o prezumție în favoarea considerării adunărilor ca fiind pașnice.¹⁷ Mai mult, actele de violență izolate ale unor participanți nu ar trebui atribuite altora, organizatorilor sau întrunirii.¹⁸ Astfel, unii participanți ai întrunirii pot beneficia de articolul 21, în timp ce alții de la aceeași întrunire nu.

18. Caracterul pașnic al unei întruniri se stabilește având în vedere violența care pornește de la participanți. Violența autorităților sau *agenților provocatori*, care acționează în numele acestora, împotriva participanților de la o întrunire pașnică nu transformă întrunirea într-una non-pașnică.

¹² *Coleman v. Australia* (CCPR/C/87/D/1157/2003), para. 6.4.

¹³ A se vedea A/HRC/41/41.

¹⁴ OSCE și Comisia de la Veneția, *Orientări privind libertatea de întrunire pașnică*, para. 51.

¹⁵ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Frumkin v. Rusia* (cererea nr. 74568/12), hotărârea din 5 ianuarie 2016, para. 97.

¹⁶ CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, para. 16.

¹⁷ A/HRC/31/66, para. 18.

¹⁸ Curtea Inter-Americană pentru Drepturile Omului, *Femeile victime ale torturii sexuale de la Atenco v. Mexic*, Hotărârea din 28 noiembrie 2018, Seria C nr. 371, para. 175; și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Frumkin v. Rusia*, para. 99.

Același lucru se aplică și în cazul violențelor unor membri ai publicului îndreptate împotriva întrunirii, sau a unor participanți din antimanifestații.

19. Comportamentul unor anumiți participanți dintr-o întrunire poate fi considerat violent dacă autoritățile prezintă dovezi credibile că: înainte și în timpul evenimentului acei participanți îi incită pe alții la violență, iar asemenea acțiuni pot duce la violențe; participanții au intenții violente și intenționează să acționeze în acest fel; sau violența din partea acestora este iminentă.¹⁹ Cazurile izolate de comportamente de acest tip nu vor fi suficiente pentru a cataloga o întrunire ca fiind non-pașnică, dar în cazul în care acest lucru este răspândit la nivelul întrunirii, aceasta nu mai este protejată potrivit articolului 21.

20. Faptul că participanții au asupra lor obiecte care sunt sau pot fi considerate arme sau echipament de protecție precum măști pentru gaze sau căști nu este suficient pentru a considera comportamentul persoanelor respective ca fiind violent. Acest lucru trebuie determinat de la caz la caz, în funcție de, printre altele, reglementările naționale cu privire la portul de armă (îndeosebi arme de foc), practici culturale locale, dacă există dovezi de intenții violente, și riscul de violență prezentat de existența obiectelor de acest tip.

III. Obligația statelor părți cu privire la dreptul la întrunire pașnică

21. Pactul impune statelor membre obligația de a „respecta și garanta” toate drepturile prevăzute de acesta (articolul 2 (1)); de a lua măsurile legislative și de altă natură pentru a realiza acest obiectiv (articolul 2 (2)); și de a asigura răspunderea și de a pune la dispoziție o cale de recurs efectivă pentru încălcarea drepturilor prevăzute de Pact (articolul 2 (3)).²⁰ Obligația statelor părți cu privire la dreptul la întrunire pașnică cuprinde, așadar, elemente variate, deși dreptul la întrunire pașnică poate fi supus, în anumite cazuri, unor restricții, potrivit criteriilor prevăzute de articolul 21.

22. Statele trebuie să le permită participanților să determine liber scopul sau orice conținut expresiv al unei întruniri. Abordarea autorităților față de întrunirile pașnice și orice restricții impuse trebuie să fie, în principiu, neutră²¹ și nu trebuie să se bazeze pe identitatea participanților sau relația acestora cu autoritățile. Mai mult, cu toate că „ora, locul și maniera” întrunirilor pot, în anumite circumstanțe, să fie supuse unor restricții legitime potrivit articolului 21, având în vedere natura expresivă a întrunirilor, participanților trebuie să li se permită, în cea mai mare măsură, să desfășoare întruniri în „sfera audio-vizuală” a publicului țintă.²²

23. Obligația de a respecta și garanta desfășurarea de întruniri pașnice presupune atât obligații negative, cât și pozitive din partea statelor înainte, în timpul și după întruniri. Obligația negativă presupune să nu existe *intervenții nejustificate* asupra întrunirilor pașnice. De exemplu, statele au obligația de a nu interzice, restricționa, bloca, dispersa sau întrerupe întrunirile pașnice fără a avea la bază justificări temeinice sau de a nu sancționa participanții sau organizatorii fără un scop legitim.

24. În plus, statele părți au anumite obligații pozitive de a *facilita* întrunirile pașnice și de a le oferi participanților posibilitatea de a-și atinge obiectivele.²³ Astfel, statele trebuie să promoveze un mediu permisiv pentru exercitarea dreptului la întrunire pașnică fără discriminare și să instituie un cadru legislativ și instituțional în care acest drept să poată fi exercitat efectiv. În anumite situații, autoritățile vor trebui să adopte măsuri specifice. De exemplu, ar putea fi nevoite să blocheze străzi, să redirecționeze traficul sau să ofere siguranță. Dacă este cazul, statele trebuie, de asemenea, să *protejeze* participanții împotriva posibilelor abuzuri din partea actorilor non-statali, precum

¹⁹ Planul de acțiune de la Rabatcu privire la interzicerea susținerii urii naționale, rasiale sau religioase care constituie incitare la discriminare, ostilități și violență, (A/HRC/22/17/Add.4, anexă), para. 29(f).

²⁰ A se vedea și Comentariul general nr. 31.

²¹ *Alekseev v. Federația Rusă*, (CCPR/C/109/D/1873/2009), para. 9.6. A se vedea și *Amelkovich v. Belarus* (CCPR/C/125/D/2720/2016), para. 6.6; și CCPR/C/GNQ/CO/1, para. 54-55.

²² *Strizhak v. Belarus*, (CCPR/C/124/D/2260/2013), para. 6.5.

²³ De la publicarea opiniilor în cauza *Turchenyak et al. v. Belarus* (CCPR/C/108/D/1948/2010 și Corr. 1), Comitetul a repetat deseori că măsurile luate de state ca răspuns la întruniri „ar trebui să fie orientat pe obiectivul de a facilita exercitarea dreptului” (para. 7.4). A se vedea și CCPR/C/BEN/CO/2, para. 33, A/HRC/20/27, para. 33; și Rezoluția Consiliului pentru Drepturile Omului 38/11.

intervenții sau violențe ale altor membri ai publicului,²⁴ antimanifestanți și furnizori privați de securitate.

25. Statele trebuie să se asigure că legile, interpretarea și aplicarea acestora nu duc la discriminare în ceea ce privește realizarea dreptului la întrunire pașnică, de exemplu pe criterii de rasă, culoare, etnie, vârstă, sex, limbă, bunuri, religie sau credință, origine națională sau socială, naștere, minoritate, statut de indigen sau alt statut, dizabilitate, orientare sexuală sau identitate de gen, sau alt statut.²⁵ Trebuie să se facă eforturi speciale pentru a asigura facilitarea și protecția egală și eficientă a dreptului la întrunire pașnică a indivizilor care fac parte din grupuri care sunt sau au fost supuse discriminării sau care se confruntă cu diferite provocări în cazul participării la întruniri.²⁶ Mai mult, statele au datoria de a proteja participanții de orice formă de abuzuri sau atacuri discriminatorii.²⁷

26. Dreptul la întrunire pașnică nu exclude participanții de la provocări venite din partea altor membri ai societății. Statele trebuie să respecte și să garanteze antimanifestațiile ca întruniri de sine stătătoare, prevenind perturbarea nejustificată a întrunirilor față de care se opun.²⁸ Statele trebuie să aibă, în principiu, o abordare neutră față de antimanifestații, care trebuie permise, în limita posibilului, în sfera audio-vizuală a întrunirilor împotriva cărora se opun.

27. Posibilitatea ca o întrunire pașnică să provoace reacții adverse sau chiar violente din partea unor membri ai publicului nu reprezintă un motiv suficient pentru a interzice sau restricționa întrunirea.²⁹ Statele sunt obligate să ia toate măsurile rezonabile care nu presupun poveri disproporționate asupra acestora pentru a proteja toți participanții și pentru a permite desfășurarea unor asemenea întruniri într-o manieră neîntreruptă (a se vedea și paragraful 52 de mai jos).

28. La baza obligației de a respecta și garanta întrunirile pașnice se află un sistem juridic și de luare a deciziilor funcțional și transparent. Legislația națională trebuie să recunoască dreptul la întrunire pașnică, să stabilească clar obligațiile și responsabilitățile tuturor funcționarilor publici implicați, să respecte standardele internaționale relevante și să fie accesibilă publicului. Statele trebuie să asigure conștientizarea publicului în ceea ce privește legea și reglementările relevante, inclusiv proceduri care trebuie urmate de cei ce vor să își exercite acest drept; cine sunt autoritățile responsabile; care sunt reglementările care se aplică funcționarilor respectivi; și care sunt căile de atac disponibile pentru presupuse încălcări ale drepturilor.

29. Statele părți trebuie să asigure supravegherea independentă și transparentă a tuturor organismelor implicate în întrunirile pașnice, inclusiv prin acces rapid la căi de atac, inclusiv remedii juridice, sau instituții naționale pentru drepturile omului, în scopul respectării dreptului înainte, în timpul și după o întrunire.

30. Rolul jurnaliștilor, al apărătorilor drepturilor omului, observatorilor de alegeri și al altor persoane implicate în monitorizarea și raportarea desfășurării întrunirilor, are o importanță deosebită pentru realizarea deplină a dreptului la întrunire pașnică. Persoanele respective au dreptul de a beneficia de protecție conform prevederilor Pactului.³⁰ Acestora nu trebuie să li se interzică sau să li se impună limite nejustificate în exercitarea acestor funcții, inclusiv în ceea ce privește monitorizarea acțiunilor persoanelor însărcinate cu aplicarea legii. Aceștia nu trebuie să se confrunte cu represalii sau hărțuire, iar echipamentele acestora nu trebuie confiscate sau stricate/distruse.³¹ Chiar dacă o întrunire este declarată nelegală sau este dispersată, acest lucru nu pune capăt dreptului

²⁴ *Alekseev v. Federația Rusă*, para. 9.6.

²⁵ CCPR/C/GEO/CO/4, para. 8; CCPR/C/MNG/CO/6, para. 11-12; CCPR/C/RUS/CO/7, para. 10; CCPR/C/PRY/CO/3, para. 9. A se vedea și CRC/C/KEN/CO/3-5 para. 27-28; și Declarația Națiunilor Unite cu privire la drepturile popoarelor indigene, art. 2.

²⁶ A/HRC/31/66, para. 16.

²⁷ CCPR/C/CHL/CO/6, para. 19. A se vedea și *Alekseev v. Federația Rusă* (CCPR/C/106/D/1932/2010), para. 10.4.

²⁸ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Platforma „Ärzte für das Leben” v. Austria* (cererea nr. 10126/82), hotărârea din 21 ianuarie 1988, para. 32.

²⁹ Comisia africană pentru drepturile omului și ale popoarelor, *Orientări privind libertatea de asociere și întrunire în Africa*, para. 70 (a).

³⁰ *Zhagiparov v. Kazakhstan* (CCPR/C/124/D/2441/2014), par. 13.2-13.5. A se vedea și Declarația privind dreptul și responsabilitatea persoanelor, grupurilor și organismelor ale unor societăți de a promova și proteja drepturile și libertățile fundamentale universal recunoscute.

³¹ CCPR/C/MRT/CO/1, para. 22. A se vedea și Rezoluția Adunării Generale nr. 66/164.

de monitorizare. Monitorizarea întrunirilor reprezintă un exemplu de bună practică pentru instituțiile naționale independente pentru drepturile omului și organizațiile non-guvernamentale.

31. Statelor părți le revine responsabilitatea primară în realizarea dreptului la întrunire pașnică. Cu toate acestea, întreprinderile au responsabilitatea de a respecta drepturile omului, inclusiv dreptul la întrunire pașnică, de exemplu, al comunităților afectate de activitățile și angajații lor.³² Entitățile private și societatea se pot confrunta cu un anumit grad de perturbări ca urmare a exercitării dreptului la întrunire pașnică.

32. Având în vedere că deseori întrunirile pașnice au rol expresiv și că discursul politic se bucură de o formă specială de protecție ca formă de exprimare, întrunirile cu mesaje politice ar trebui să se bucure de un nivel mai ridicat de protecție și înlesnire.³³

33. Articolul 21 și drepturile corelate acestuia nu protejează participanți doar în timpul și la locul de desfășurare al unei întruniri. Activitățile asociate, desfășurate de un individ sau de un grup, în afara contextului imediat al adunării, dar care sunt parte integrantă din exercitarea deplină a dreptului, sunt de asemenea acoperite de articolul 21. Astfel, obligațiile statelor părți se extind la acțiuni precum mobilizarea participanților sau organizatorilor pentru resurse, planificare, diseminarea informației cu privire la evenimentul care urmează să se desfășoare;³⁴ pregătirea și transportul la eveniment;³⁵ comunicarea dintre participanți înspre și în timpul întrunirii; transmiterea întrunirii sau de la fața locului; și părăsirea întrunirii. Aceste activități pot fi, la fel ca participarea în sine la întrunire, supuse unor restricții, dar acestea trebuie formulate într-o manieră limitativă. În plus, nimeni nu ar trebui să fie hărțuit sau să se confrunte cu alte represalii ca urmare a prezenței la sau afilierei cu o întrunire pașnică.

34. Multe activități conexe exercitării dreptului la liberă întrunire pot avea loc în mediul online sau se pot baza pe servicii digitale. Asemenea activități sunt, de asemenea, protejate conform articolului 21. De exemplu, statele părți nu trebuie să blocheze sau să îngreuneze conexiunea la internet în contextul întrunirilor pașnice.³⁶ Același lucru se aplică și interferențelor direcționate geografic sau care vizează tehnologii specifice asupra conectivității sau accesului la conținut. Statele ar trebui să se asigure că activitățile furnizorilor și intermediarilor de servicii de internet nu restricționează necorespunzător întrunirile sau confidențialitatea participanților la întrunire. Orice restricții privind operarea sistemelor de distribuire a informațiilor trebuie să se conformeze testelor în materie de restricții asupra libertății de exprimare.³⁷

35. În timp ce toate organele statului au obligația de a respecta și garanta dreptul la întrunire pașnică, deciziile privind întrunirile se iau deseori la nivel local. Astfel, statele trebuie să asigure formarea profesională și resursele adecvate pentru funcționarii implicați în aceste decizii la toate nivelurile de guvernământ.

IV. Restricții privind dreptul la întrunire pașnică

36. În timp ce dreptul la întrunire pașnică poate fi limitat în anumite cazuri, autorităților le revine responsabilitatea de a justifica orice restricții.³⁸ Autoritățile trebuie să poată demonstra că restricțiile respectă condiția de legalitate, precum și că sunt necesare pentru și proporționale cu cel puțin unul dintre motivele de restricționare enumerate la articolul 21, potrivit descrierii de mai jos. Articolul 21 este încălcat în caz de nerespectare a responsabilităților.³⁹ Impunerea oricăror restricții ar trebui să ia în considerare obiectivul de a facilita exercitarea dreptului, și nu de a încerca impunerea unor limitări necesare și disproporționate.⁴⁰ Restricțiile nu trebuie să fie discriminatorii, să diminueze

³² Principii orientative privind întreprinderile și drepturile omului de implementare a cadrului ONU „Protecție, respect și remedii”

³³ Comentariul general nr. 34 (2011) cu privire la libertatea de opinie și de exprimare, parag. 34, 37–38 și 42–43. A se vedea și CCPR/C/LAO/CO/1, para. 33.

³⁴ *Tulzhenkova v. Belarus* (CCPR/C/103/D/1838/2008), para. 9.3.

³⁵ *Eyrezov și alții v. Belarus* (CCPR/C/112/D/1999/2010 și Corr.1), para. 8.5.

³⁶ CCPR/C/CMR/CO/5, para. 41.

³⁷ Comentariul general nr. 34, para. 34.

³⁸ *Gryb v. Belarus* (CCPR/C/103/D/1316/2004), para. 13.4.

³⁹ *Chebotareva v. Federația Rusă* (CCPR/C/104/D/1866/2009), para. 9.3.

⁴⁰ *Turchenyak și alții v. Belarus*, para. 7.4.

esența dreptului sau să aibă ca scop descurajarea participării la întruniri sau să aibă un efect de descurajare.

37. Interzicerea unei anumite întruniri poate fi luată în considerare doar ca măsură de ultimă instanță. În cazul în care se consideră necesară impunerea de restricții asupra unei întruniri, autoritățile ar trebui, în primul rând, să urmărească să aplice măsurile cele mai puțin intruzive. De asemenea, statele ar trebui să ia în considerare permiterea desfășurării unei întruniri și, ulterior, să decidă dacă ar trebui luate măsuri pentru posibile transgresiuni în timpul evenimentului, în loc de a impune limitări anterioare în încercarea de a elimina orice risc.⁴¹

38. Orice restricții privind participarea la întruniri pașnice ar trebui să se bazeze pe o evaluare diferențiată sau individualizată a comportamentului participanților și a întrunirii în cauză. Restricțiile generalizate asupra întrunirilor pașnice sunt considerate disproporționate.

39. A doua teză a articolului 21 prevede că nu trebuie impuse restricții asupra exercitării dreptului la întrunire pașnică, altele decât cele impuse în conformitate cu legea. Aceasta prevede condiția formală de *legalitate*, similară condiției că limitările trebuie să fie „prevăzute de lege” potrivit altor articole ale Pactului. Astfel, restricțiile trebuie impuse prin lege sau prin decizii administrative bazate pe lege. Legile respective trebuie să fie suficient de precise pentru a permite membrilor societății să decidă cum să își manifeste comportamentul și nu trebuie să rămână la discreția neîngrădită sau completă a celor responsabili cu punerea lor în aplicare.⁴²

40. Articolul 21 prevede că orice restricții trebuie să fie „necesare într-o societate democratică”. Așadar restricțiile trebuie să fie necesare și proporționale în contextul unei societăți bazate pe democrație, stat de drept, pluralism politic și drepturile omului, și să nu fie doar rezonabile și oportune.⁴³ Asemenea restricții trebuie să reprezinte răspunsuri adecvate la nevoi sociale urgente, legate de unul dintre motivele permise prevăzute la articolul 21. Acestea trebuie, de asemenea, să fie cele mai puțin intruzive măsuri care pot fi luate pentru a servi funcției de protecție relevante.⁴⁴ Mai mult, acestea trebuie să fie proporționate, ceea ce presupune o evaluare valorică, respectiv măsurarea naturii și impactului negativ al ingerinței în exercitarea dreptului cu beneficiul care apare ca urmare a unuia dintre motivele necesare ingerinței.⁴⁵ În cazul în care impactul negativ este mai mare decât beneficiile, restricția este disproporționată și astfel nepermisă.

41. Ultima parte a celei de-a doua teze a articolului 21 prevede motivele legitime în baza cărora poate fi restricționat dreptul la întrunire pașnică. Lista este exhaustivă, prevăzând următoarele motive: interesul securității naționale, securității publice, al ordinii publice; ocrotirea sănătății sau moralității publice sau drepturilor și libertăților altora.

42. „Interesul securității naționale” poate reprezenta un motiv de impunere a unor restricții în cazul în care acestea sunt necesare pentru a menține capacitatea statului de a proteja existența națiunii, a integrității teritoriale sau a independenței politice în fața unui pericol credibil sau a utilizării forței.⁴⁶ Această limită poate fi îndeplinită doar în mod excepțional de întrunirile „pașnice”. Mai mult, în cazul în care deteriorarea securității naționale a apărut ca urmare a suprimării drepturilor omului, această motivare nu poate fi utilizată pentru a justifica alte restricții, inclusiv asupra dreptului la întrunire pașnică.⁴⁷

43. În vederea invocării „securității naționale” ca motiv pentru impunerea de restricții asupra dreptului la întrunire pașnică,⁴⁸ trebuie stabilit dacă întrunirea prezintă un risc real și semnificativ

⁴¹ OSCE și Comisia de la Veneția, *Orientări privind libertatea de întrunire pașnică*, para. 132, și 220–222.

⁴² *Nepomnyashchiy v. Federația Rusă* (CCPR/C/123/D/2318/2013), para. 7.7; și Comentariul general nr. 34, para. 25.

⁴³ Comentariul general nr. 34, para. 34.

⁴⁴ *Toregozhina v. Kazahstan* (CCPR/C/112/D/2137/2012), para. 7.4.

⁴⁵ *Ibid.*, para. 7.4 și 7.6. A se vedea și OSCE și Comisia de la Veneția, *Orientări privind libertatea de întrunire pașnică*, para. 131.

⁴⁶ Principiile de la Siracuza privind limitarea și derogarea de la prevederile Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (E/CN.4/1985/4, anexă), para. 29.

⁴⁷ *Ibid.*, para. 32.

⁴⁸ A se vedea CCPR/C/MKD/CO/3, para. 19; *Alekseev v. Federația Rusă*, para. 9.5.

asupra siguranței persoanelor (asupra vieții sau siguranței unei persoane) sau un risc similar de distrugere gravă a unor bunuri.⁴⁹

44. „Ordinea publică” se referă la totalitatea reglementărilor care asigură funcționarea adecvată a unei societăți, sau setul de principii fundamentale care stau la baza societății, care presupun, de asemenea, garantarea drepturilor omului, inclusiv dreptul la întrunire pașnică.⁵⁰ Statele părți nu ar trebui să se bazeze pe o definiție vagă a „ordinii publice” pentru a justifica restricții extensive asupra dreptului la întrunire pașnică.⁵¹ În anumite cazuri, întrunirile pașnice pot cauza perturbări în mod inerent sau voit și necesită un grad mai mare de toleranță. „Ordine publică” și „lege și ordine” nu sunt sinonime, iar interzicerea „tulburării ordinii publice” în legislația națională nu ar trebui utilizată excesiv pentru a restricționa întrunirile pașnice.

45. Protecția „sănătății publice” permite în mod excepțional impunerea de restricții, de exemplu în cazul în care există un focar de boli infecțioase, iar adunările sunt considerate periculoase. În cazuri extreme, acest lucru este posibil și în cazul în care situația sanitară din timpul adunării prezintă un risc major pentru sănătatea publicului larg sau a participanților.⁵²

46. Restricțiile asupra întrunirilor pașnice ar trebui impuse numai în mod excepțional pentru protecția „moralei”. În cazul în care se utilizează această motivație, nu ar trebui să facă obiectul protecției moralității așa cum este înțeleasă dintr-o unică perspectivă a tradiției sociale, filosofice sau religioase⁵³, iar orice asemenea restricții trebuie înțelese în lumina universalității drepturilor omului, a pluralismului și a principiului nediscriminării.⁵⁴ Restricțiile bazate pe acest motiv nu pot, de exemplu, să fie impuse din cauza unei opoziții față de exprimarea orientării sexuale sau a identității de gen.⁵⁵

47. Restricțiile impuse pentru protecția „drepturilor și a libertăților altora” pot face obiectul protecției prevăzute de Pact sau a altor drepturi ale persoanelor care nu participă la întrunire. În același timp, întrunirile reprezintă utilizarea legitimă a spațiilor publice și de altă natură, și întrucât, prin însăși natura lor, pot presupune un anumit nivel de perturbare a vieții cotidiene, asemenea perturbări trebuie tolerate, exceptând cazul în care presupun o povară disproporțională, caz în care autoritățile trebuie să poată furniza justificări detaliate pentru orice restricții.⁵⁶

48. Pe lângă cadrul general pentru restricții prevăzut la articolul 21 prezentat anterior, există considerații suplimentare relevante pentru restricțiile asupra dreptului la întrunire pașnică. La baza realizării acestui drept se află condiția ca orice restricții, în principiu, să fie neutre din punct de vedere al conținutului, și astfel să nu aibă legătură cu mesajul transmis de întrunire.⁵⁷ O abordare contrară contravine scopului întrunirilor pașnice, respectiv acela de posibil instrument de participare politică și socială care permite oamenilor să propună idei și să stabilească gradul de sprijin de care se bucură.

49. Normele aplicabile în materie de libertate de exprimare ar trebui urmate în aceeași măsură și în ceea ce privește funcția de exprimare a opiniilor întrunirilor pașnice. Astfel, restricțiile asupra întrunirilor pașnice nu trebuie utilizate, explicit sau implicit, pentru a înăbuși exprimarea opoziției politice față de un guvern,⁵⁸ obiecțiilor față de autorități, inclusiv îndemnuri pentru schimbarea democratică a guvernului, constituției, sistemului politic, sau urmărirea autodeterminării. Acestea nu ar trebui utilizate pentru a interzice insulte la onoarea și reputația oficialilor sau organelor de stat.⁵⁹

⁴⁹ Principiile de la Siracuza privind limitarea și derogarea de la prevederile Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, para. 33.

⁵⁰ Ibid., para. 22.

⁵¹ CCPR/C/KAZ/CO/1, para. 26; și CCPR/C/DZA/CO/4, para. 45-46.

⁵² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Cisse v. Franța* (cererea nr. 51346/99), hotărârea din 9 aprilie 2002.

⁵³ Comentariul general nr. 22 (1993) cu privire la libertatea de gândire, de conștiință și de religie, para. 8.

⁵⁴ Comentariul general nr. 34, para. 32.

⁵⁵ *Fedotova v. Federația Rusă*, para. 10.5-10.6; și *Alekseev v. Federația Rusă*, para. 9.6.

⁵⁶ *Stambrovsky v. Belarus* (CCPR/C/112/D/1987/2010), para. 7.6; și *Pugach v. Belarus* (CCPR/C/114/D/1984/2010), para. 7.8.

⁵⁷ *Alekseev v. Federația Rusă*, para. 9.6.

⁵⁸ CCPR/C/MDG/CO/4, para. 51.

⁵⁹ CCPR/C/79/Add. 86, para. 18, și Comentariul general nr. 34, para. 38.

50. În concordanță cu articolul 20 al Pactului, întrunirile pașnice nu pot fi utilizate ca propagandă în favoarea războiului (art. 20 (1)), sau sprijinirea urii naționale, rasiale sau religioase care constituie incitare la discriminare, ostilitate sau violență (art. 20 (2)). În cea mai mare măsură posibilă, în aceste cazuri ar trebui acționat împotriva autorilor individuali, nu împotriva întrunirii ca întreg. Participarea la întruniri al căror mesaj dominant face obiectul articolului 20 trebuie abordată în conformitate cu cerințele pentru impunerea de restricții prevăzute de articolele 19 și 21.⁶⁰

51. În general, utilizarea drapelurilor, uniformelor, semnelor și pancartelor trebuie văzută ca formă legitimă de exprimare care nu ar trebui restricționată, chiar dacă asemenea însemne reprezintă amintiri ale unui trecut dureros. În cazuri excepționale, dacă asemenea simboluri sunt asociate în mod direct și predominant cu incitarea la discriminare, ostilitate sau violență, ar trebui să se impună restricții adecvate.⁶¹

52. Ca regulă generală, faptul că o întrunire provoacă sau poate provoca o reacție ostilă din partea unor membri ai publicului împotriva participanților nu justifică nicio restricție; trebuie permisă continuarea desfășurării întrunirii iar participanții la aceasta trebuie protejați (a se vedea paragraful 18 de mai sus). Cu toate acestea, în cazuri excepționale când statul nu poate proteja participanții de o amenințare gravă la adresa siguranței lor, se pot impune restricții cu privire la participarea la întrunire. Asemenea restricții trebuie să reziste în fața unei cercetări stricte. Un risc nespecificat de violență sau voga posibilă ca autoritățile să nu aibă capacitatea de a preveni sau neutraliza violența din partea celor care se opun întrunirii, nu este suficient; Statul trebuie să poată demonstra, în baza unei evaluări concrete a riscului, că nu va putea controla situația, chiar dacă vor fi desfășurate elemente semnificative de asigurare a ordinii publice.⁶² Înainte de a se ajunge la interdicție trebuie luate în considerare restricții mai puțin intruzive, precum amânarea sau mutarea întrunirii.

53. Reglementarea „orei, locului și manierei” întrunirilor este, în general, neutră din punct de vedere al conținutului, și deși pot fi impuse restricții asupra acestor elemente, responsabilitatea revine autorităților pentru a justifica orice asemenea restricție de la caz la caz.⁶³ În măsura în care este posibil, astfel de restricții ar trebui să permită participanților să se întrunească în sfera audio-vizuală a audienței lor, sau în orice alt loc care este important pentru scopul lor.⁶⁴

54. În ceea ce privește restricțiile asupra orei întrunirilor, participanții trebuie să aibă posibilitatea suficientă de a-și exprima opiniile sau de a reliza efectiv alte scopuri.⁶⁵ În general, întrunirile pașnice ar trebui lăsate să se termine de la sine. Pot fi puse restricții cu privire la ora exactă și data la care se pot sau nu se pot desfășura întruniri, sau să se analizeze compatibilitatea acestora cu Pactul.⁶⁶ Întrunirile nu ar trebui limitate doar din cauza frecvenței lor. Ora, durata și frecvența unor demonstrații pot, de exemplu, juca un rol central în realizarea obiectivului lor. Cu toate acestea, impactul cumulat al adunărilor susținute poate fi analizat într-o evaluare a proporționalității a unei restricții. De exemplu, anumite întruniri desfășurate regulat în zone rezidențiale pe timpul nopții pot avea un impact semnificativ asupra celor care trăiesc în apropiere.

55. În ceea ce privește restricții privind *locul*: în principiu, întrunirile pașnice se pot desfășura în toate spațiile în care publicul are sau ar trebui să aibă acces, precum piețe și străzi publice.⁶⁷ În timp ce reglementările privind accesul public la anumite spații, precum clădiri și parcuri, pot limita și dreptul de întrunire în asemenea locuri, aplicarea unor asemenea restricții întrunirilor pașnice trebuie justificată în temeiul articolului 21. Întrunirile pașnice nu ar trebui relocalizate în zone îndepărtate unde

⁶⁰ Comentariul general nr. 34, para. 50-52; Convenția internațională privind eliminarea discriminării rasiale, art. 4; și Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale, Recomandarea generală nr. 35 (2013) privind combaterea discursului instigator la ură rasială. A se vedea și Planul de acțiune de la Rabat para. 29, precum și Declarația de la Beirut privind „Încrederea în drepturi” (en. Faith for Rights) (A/HRC/40/58, anexele I și II).

⁶¹ OSCE și Comisia de la Veneția, *Orientări privind libertatea de întrunire pașnică*, para. 152. A se vedea și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Fáber v. Ungaria* (cererea nr. 40721/08), hotărârea din 24 octombrie 2012, para. 56–58

⁶² *Alekseev v. Federația Rusă*, para. 9.6.

⁶³ OSCE și Comisia de la Veneția, *Orientări privind libertatea de întrunire pașnică*, para. 132.

⁶⁴ *Turchenyak et al. v. Belarus*, para. 7.4.

⁶⁵ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Éva Molnár v. Ungaria* (cererea nr. 10346/05), hotărârea din 7 octombrie 2008, para. 42.

⁶⁶ CCPR/C/KOR/CO/4, para. 52; și CCPR/C/TJK/CO/3, para. 49.

⁶⁷ Comisia Inter-Americană pentru Drepturile Omului, *Proteste și drepturile omului*, para. 72.

nu pot capta efectiv atenția celor cărora li se adresează sau publicului general.⁶⁸ Ca regulă generală, nu se poate impune interzicerea generală a oricăror întruniri oriunde în capitală;⁶⁹ în orice spațiu public cu excepția unui singur loc specific dintr-un oraș,⁷⁰ sau în afara centrului orașului;⁷¹ sau interzicerea întrunirilor „pe toate străzile orașului”.

56. În general, stabilirea perimetrelor în locuri precum instanțe, parlamente, situri cu semnificație istorică sau alte clădiri oficiale ca zone unde nu pot avea loc întruniri ar trebui evitată, întrucât, printre altele, acestea sunt locuri publice. Orice restricții privind întrunirile în și în jurul unor asemenea locuri sunt trebuie expres justificate și delimitate.⁷²

57. În timp ce adunările în spații private intră în domeniul de aplicare al dreptului la întrunire pașnică,⁷³ acestea trebuie să țină seama și de interesele celor care au drepturi asupra proprietății. Măsura în care se pot impune restricții asupra unor asemenea adunări se bazează pe considerații precum: dacă spațiul este accesibil publicului în general, natura și gradul posibilelor interferențe pe care le poate cauza adunarea asupra intereselor altor persoane care au drept de proprietate, dacă cei care dețin drepturile de proprietate aprobă această utilizare, dacă proprietatea asupra spațiului se contestă prin adunare, dacă participanții au alte mijloace rezonabile pentru a atinge scopul întrunirii, în concordanță cu principiul sferei audio-vizuale.⁷⁴ Accesul la o proprietate privată nu poate fi refuzat pe criterii discriminatorii.

58. În privința restricțiilor asupra *manierei* în care se desfășoară întrunirile pașnice: participanții ar trebui lăsați să decidă dacă vor să utilizeze echipamente precum postere, megafoane sau instrumente muzicale sau alte mijloace tehnice, cum ar fi echipamente pentru proiecții, pentru transmiterea mesajului. La întruniri pot fi ridicate diferite structuri temporare, inclusiv sisteme de sunet, pentru a atrage atenția audienței sau pentru a atinge scopul.⁷⁵

59. În general, statele părți nu ar trebui să limiteze numărul de participanți la o întrunire.⁷⁶ Orice asemenea restricție poate fi acceptată dacă există o legătură clară cu un motiv de restricționare, așa cum se prevede la articolul 21, de exemplu în cazul în care, din considerente de siguranță publică, este prevăzută o capacitate maximă pentru un stadion sau un pod, sau în cazul în care din considerente ce țin de sănătatea publică se impune distanțarea fizică.

60. Utilizarea unor modalități de acoperire a feței sau alte forme de deghizare de către participanții la întrunire, precum glugi sau măști, sau alte moduri de participare anonimă poate reprezenta o parte a elementului de expresivitate a întrunirii pașnice, poate avea ca scop apărarea de represalii sau protecția vieții private, inclusiv în contextul noilor tehnologii de supraveghere. Anonimatul participanților ar trebui permis doar în cazul în care comportamentul lor nu prezintă motive rezonabile pentru arest,⁷⁷ sau există alte dovezi convingătoare similare, precum faptul că acoperirea feței reprezintă un simbol care este restricționat, în mode excepțional, din motivele la care se face referire mai sus (a se vedea paragraful 51). Formele de deghizare nu ar trebui să fie considerate un semn de intenție violentă.

61. Deși în anumite circumstanțe, colectarea de informații și date relevante de către autorități ajută la facilitarea întrunirilor, acest lucru nu trebuie să ducă la suprimarea drepturilor sau la crearea unui efect de descurajare. Orice culegere de informații, de către entități publice sau private, inclusiv prin supraveghere sau interceptarea comunicațiilor și modalitatea de colectare, distribuire, reținere și accesare a datelor, trebuie să se conformeze strict standardelor internaționale în materie, inclusiv în privința dreptului la viață privată și nu trebuie să aibă ca scop intimidarea sau hărțuirea

⁶⁸ CCPR/C/KAZ/CO/1, para. 26.

⁶⁹ CCPR/C/DZA/CO/4, para. 45.

⁷⁰ *Turchenyak et al. v. Belarus*, para. 7.5.

⁷¹ *Sudalenko v. Belarus* (CCPR/C/113/D/1992/2010), para. 8.5.

⁷² *Zündel v. Canada* (CCPR/C/78/D/953/2000), para. 8.5.

⁷³ *Giménez v. Paraguay* (CCPR/C/123/D/2372/2014), para. 8.3; și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Annenkov și alții v. Rusia* (cererea nr. 31475/10), hotărârea din 25 iulie 2017, para. 122.

⁷⁴ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Appleby și alții v. Regatul Unit* (cererea nr. 44306/98), hotărârea din 6 mai 2003, para. 47.

⁷⁵ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Frumkin v. Russia*, para. 107.

⁷⁶ CCPR/C/THA/CO/2, para. 39.

⁷⁷ OSCE și Comisia de la Veneția, *Orientări privind libertatea de întrunire pașnică*, para. 153; Comisia africană privind drepturile omului și ale popoarelor, *Orientări privind libertatea de asociere și întrunire în Africa*, para. 81.

participanților sau posibililor participanți la o întrunire.⁷⁸ Asemenea practici ar trebui reglementate prin cadre legislative naționale adecvate și accesibile publicului care sunt compatibile cu standardele internaționale și care fac obiectul controlului instanțelor.⁷⁹

62. Simplul fapt că o anumită întrunire are loc în public nu înseamnă că viața privată a participanților nu poate fi încălcată. Dreptul la viață privată poate fi încălcat, de exemplu, prin tehnologiile de recunoaștere facială sau de altă natură care pot identifica participanții individuali dintr-o mulțime.⁸⁰ Același lucru se aplică monitorizării rețelelor sociale pentru a culege informații despre participarea la întruniri pașnice. În ceea ce privește decizia de colectare de informații și date cu caracter personal ale celor implicați în întruniri pașnice și distribuirea sau păstrarea acestora, trebuie să se asigure controlul și supravegherea independentă și transparentă a acestora, cu scopul de a asigura compatibilitatea unor asemenea acțiuni cu Pactul.

63. Libertatea funcționarilor publici de a participa la întruniri pașnice nu ar trebui limitată mai mult decât este strict necesar de nevoia de a asigura încrederea publicului în imparțialitatea acestora, și astfel în abilitatea lor de a-și duce la îndeplinire sarcinile de serviciu,⁸¹ iar orice asemenea restricții trebuie să fie conforme cu articolul 21.

64. În general impunerea participanților sau organizatorilor fie de a se ocupa de sau de a contribui la costurile necesare pentru operațiunile poliției și pentru securitate,⁸² asistență medicală sau curățenie,⁸³ sau alte servicii publice asociate cu întrunirile pașnice nu sunt compatibile cu articolul 21.⁸⁴

65. Este de așteptat ca organizatorii și participanții să respecte cerințele legale privind întrunirile, iar aceștia pot fi trași la răspundere pentru comportamentul ilicit, inclusiv pentru incitarea altor persoane.⁸⁵ Dacă, în circumstanțe excepționale, organizatorii sunt trași la răspundere pentru prejudicii sau vătămări pentru care nu sunt direct responsabili, acest lucru trebuie limitat pentru cazuri în care dovezile arată că aceștia puteau, în mod rezonabil, să prevadă și să prevină prejudiciile sau vătămările.⁸⁶ Printre măsurile de bună practică pe care le pot aplica organizatorii se numără desemnarea de supraveghetori sau agenți de supraveghere dacă este cazul, însă aceasta nu ar trebui să fie o cerință legală.

66. Autoritățile nu pot solicita promisiuni sau angajamente din partea indivizilor de a nu organiza sau participa la întruniri viitoare.⁸⁷ Pe cale de reciprocitate, nimeni nu poate fi forțat să participe la o întrunire.⁸⁸

67. În cazul impunerii de sancțiuni penale sau administrative asupra organizatorilor sau participanților la o întrunire pașnică pentru comportamentul ilicit, asemenea sancțiuni trebuie să fie proporționale, nediscriminatorii și nu trebuie bazate pe infracțiuni ambigue sau prea larg definite, sau nu trebuie să suprimă comportamentul protejat de Pact.

68. În timp ce actele de terorism trebuie incriminate în conformitate cu legislația internațională, definiția unor asemenea infracțiuni nu trebuie să fie prea extinsă sau discriminatorie și nu trebuie aplicată pentru a întrerupe sau descuraja exercitarea dreptului la întrunire pașnică.⁸⁹ Simplul fapt de a organiza sau de a participa o întrunire pașnică nu poate fi incriminat în baza legilor anti-terorism.

69. Sesizarea instanțelor cu scopul de a obține remedii cu privire la restricții trebuie să fie disponibile imediat, inclusiv posibilitatea de apel sau revizuire. Oportunitatea și durata unor asemenea proceduri împotriva restricțiilor asupra întrunirilor nu trebuie să pună în pericol

⁷⁸ A/HRC/31/66, para. 73.

⁷⁹ CCPR/C/KOR/CO/4, para. 42–43.

⁸⁰ A/HRC/44/24, para. 33–34.

⁸¹ OSCE și Comisia de la Veneția, *Orientări privind libertatea de întrunire pașnică*, para. 110.

⁸² CCPR/C/CHE/CO/4, para. 48.

⁸³ *Poliakov v. Belarus* (CCPR/C/111/D/2030/2011), para. 8.2–8.3; și CCPR/C/BLR/CO/5, para. 51 (a).

⁸⁴ Comisia africană pentru drepturile omului și ale popoarelor, *Orientări privind libertatea de asociere și întrunire în Africa*, para. 102 (b).

⁸⁵ A/HRC/31/66, para. 26.

⁸⁶ OSCE și Comisia de la Veneția, *Orientări privind libertatea de întrunire pașnică*, para. 224.

⁸⁷ CCPR/C/KHM/CO/2, para. 22; și CCPR/C/JOR/CO/5, para. 32.

⁸⁸ CCPR/C/TKM/CO/2, para. 44.

⁸⁹ CCPR/C/SWZ/CO/1, para. 36; și CCPR/C/BHR/CO/1, para. 29. A se vedea și A/HRC/40/52.

exercitarea dreptului.⁹⁰ Garanțiile procedurale ale Pactului se aplică în toate aceste cazuri și, de asemenea, unor alte chestiuni precum detenția sau impunerea de sancțiuni, inclusiv amenzi, care au legătură cu întrunirile pașnice.⁹¹

V. Regimurile de notificare

70. Necesitatea de a depune o cerere de permisiune de la autorități subminează idea că întrunirea pașnică este un drept de bază.⁹² Sistemele de notificare, care presupun ca cei care vor să organizeze o întrunire pașnică trebuie să informeze autoritățile în avans și să furnizeze anumite detalii principale, sunt permise în măsura în care este necesar ca autoritățile să fie asistate în facilitarea desfășurării în bune condiții a întrunirilor pașnice și a protejării drepturilor altora.⁹³ În același timp, această condiție nu trebuie aplicată în mod abuziv pentru a înăbuși întrunirile pașnice, și, ca în cazul altor ingerințe asupra dreptului, trebuie să fie justificată în baza motivelor prevăzute la articolul 21.⁹⁴ Aplicarea condițiilor de notificare nu trebuie să devină un scop în sine.⁹⁵ Procedurile de notificare ar trebui să fie transparente, nu ar trebui să fie excesiv de birocratice,⁹⁶ cerințele pe care trebuie să le îndeplinească organizatorii trebuie să fie proporționale față de posibilul impact public al întrunirii respective, și ar trebui să fie gratuite.

71. Lipsa informării autorităților cu privire la o întrunire viitoare, dacă este necesară, nu face ca participarea la întrunire să fie nelegală, și nu trebuie utilizată ca bază pentru dispersarea întrunirii sau pentru arestarea participanților sau organizatorilor, sau impunerea de sancțiuni necuvenite, precum acuzarea acestora de infracțiuni penale. În cazul în care se impun sancțiuni administrative asupra organizatorilor pentru lipsa informării, acest lucru trebuie justificat de autorități.⁹⁷ Lipsa notificării nu absolvă autoritățile de obligația de a facilita, în limita abilităților lor, întrunirea și de a proteja participanții.

72. Orice cerințe de notificare pentru întruniri planificate în avans trebuie să fie prevăzute de legea națională. Perioada minimă de notificare poate varia în funcție de context și nivelul de facilitare necesar, dar nu ar trebui să fie exagerat de lungă.⁹⁸ În cazul în care se impun restricții după depunerea notificării, acestea ar trebui comunicate suficient de devreme pentru a permite (organizatorilor) accesul la justiție sau alte mecanisme pentru a le ataca. Orice regim de notificare ar trebui să excludă întrunirile al căror impact asupra celorlalte persoane este de așteptat să fie minim, de exemplu, prin natura, locul sau dimensiunii sau duratei limitate. Nu trebuie impuse notificări pentru întrunirile spontane, dacă acestea nu permit suficient timp pentru notificare.⁹⁹

73. În cazul în care regimurile de autorizare încă sunt prevăzute de legea națională, în practică acestea trebuie să funcționeze ca un sistem de notificare, iar autorizația trebuie acordată din oficiu, în lipsa unor motive imperioase care ar presupune o altă abordare. La rândul lor, în practică, regimurile de notificare nu trebuie să funcționeze ca sisteme de autorizare.¹⁰⁰

VI. Obligațiile și competențele instituțiilor de aplicare a legii

74. Forțele de ordine implicate în asigurarea ordinii publice în cadrul întrunirilor trebuie să respecte și garanteze exercitarea drepturilor fundamentale ale organizatorilor și participanților,

⁹⁰ CCPR/C/POL/CO/6, para. 23.

⁹¹ *E.V. v. Belarus* (CCPR/C/112/D/1989/2010), para. 6.6.

⁹² CCPR/C/MAR/CO/6, para. 45; CCPR/C/GMB/CO/2, para. 41; și Comisia africană pentru drepturile omului și ale popoarelor, *Orientări privind libertatea de asociere și întrunire în Africa*, para. 71.

⁹³ *Kivenmaa v. Finland*, para. 9.2. A se vedea și Comisia africană pentru drepturile omului și ale popoarelor, *Orientări privind libertatea de asociere și întrunire în Africa*, para. 72.

⁹⁴ *Kivenmaa v. Finland*, para. 9.2. A se vedea și *Sekerko v. Belarus*, para. 9.4.

⁹⁵ *Popova v. Federația Rusă*, (CCPR/C/122/D/2217/2012), para. 7.5.

⁹⁶ *Poliakov v. Belarus*, para. 8.3.

⁹⁷ A se vedea, de exemplu, *Popova v. Federația Rusă*, para. 7.4-7.5. A se vedea și A/HRC/31/66, para. 23.

⁹⁸ CCPR/CO/83/KEN, para. 23; CCPR/C/CHE/CO/4, para. 48; CCPR/C/DZA/CO/4, para. 45.

⁹⁹ *Popova v. Federația Rusă*, para. 7.5. A se vedea și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Éva Molnár v. Ungaria*, para. 38.

¹⁰⁰ CCPR/C/UZB/CO/5, para. 46-47; și CCPR/C/JOR/CO/5, para. 32.

protejând, în același timp jurnaliștii,¹⁰¹ supraveghetorii și observatorii, personalul medical și alți membri ai publicului, precum și proprietățile publice și private.¹⁰² Abordarea de bază a autorităților ar trebui să urmărească, unde este cazul, facilitarea întrunirilor pașnice.

75. Agențiile relevante de aplicare a legii ar trebui, în cea mai mare măsură posibilă, să acționeze în vederea stabilirii de canale de comunicare și dialog între diverse părți implicate în întruniri, înainte și după întruniri, cu scopul de a promova pregătirea, dezesescaladarea tensiunilor și rezolvarea disputelor.¹⁰³ Deși implicarea organizatorilor și participanților în acest contact face parte din bunele practici, acest lucru nu trebuie să li se impună.

76. În cazul în care este necesară prezența forțelor de ordine, asigurarea ordinii publice la o întrunire ar trebui planificată și ar trebui să se desfășoare cu scopul de a permite întrunirii să se desfășoare corespunzător și în vederea minimizării posibilității de vătămare a oricărei persoane sau de a aduce prejudicii unor bunuri.¹⁰⁴ Planul ar trebui să cuprindă detaliat instrucțiunile, echipamentul și desfășurarea tuturor agenților și unităților relevante.

77. Planurile generice de contingență și protocoalele de formare ar trebui, de asemenea, dezvoltate de agențiile relevante de aplicare a legii, în special pentru desfășurarea misiunilor de asigurare a ordinii publice a întrunirilor care nu au fost notificate în prealabil și care pot afecta ordinea publică.¹⁰⁵ Trebuie să existe structuri de comandă clare pentru a susține răspunderea, precum și protocoale pentru înregistrarea și documentarea evenimentelor, asigurând identificarea agenților și raportarea în caz de utilizare a forței.

78. Forțele de ordine ar trebui să urmărească dezesescaladarea situațiilor care pot duce la violență. Sunt obligate să epuizeze toate mijloacele non-violente și să avertizeze în prealabil dacă devine absolut necesar să utilizeze forța, cu excepția cazului în care oricare dintre acestea ar fi ineficientă. Orice utilizare a forței trebuie să respecte principiile fundamentale de legalitate, necesitate, proporționalitate, precauție și nediscriminare aplicabile articolelor 6 și 7 ale Pactului, iar cei care fac uz de forță trebuie să fie răspunzători pentru aceasta.¹⁰⁶ Regimurile legislative naționale cu privire la utilizarea forței de către responsabilii cu aplicarea legii trebuie aliniate condițiilor prevăzute de dreptul internațional, ghidate de standarde precum *Principiile de bază privind folosirea forței și a armelor de foc de către responsabilii cu aplicarea legii și Ghidul ONU pentru drepturile omului privind utilizarea armelor mai puțin letale de către forțele de poliție*.¹⁰⁷

79. În timpul întrunirilor, se poate utiliza doar forța minimă necesară în cazul în care acest lucru se impune din motive legitime de aplicare a legii. Odată ce nu mai este nevoie de forță, de exemplu în cazul în care un individ violent a fost prins în condiții de siguranță, nu mai este permis să se recurgă la forță.¹⁰⁸ Responsabilii cu aplicarea legii nu pot utiliza mai multă forță decât este proporțională pentru obiectivul legitim de dispersare a unei întâlniri, sau de prevenire de infracțiuni sau pentru efectuarea sau oferirea de asistență în vederea arestării legale a autorilor sau suspecților.¹⁰⁹ Legea națională nu trebuie să permită forțelor de ordine competențe nelimitate, de exemplu de a utiliza „forță” sau „toată forța necesară” pentru dispersarea întrunirilor, sau pentru a „trage în picioare”. În special, legea națională nu trebuie să permită utilizarea de forță împotriva participanților la o întrunire pe criterii nejustificate, excesive sau discriminatorii.¹¹⁰

80. Doar forțele de ordine care au beneficiat de formare în asigurarea ordinii publice la întruniri, inclusiv cu privire la standardele relevante în materie de drepturile omului, ar trebui desfășurate pentru acest scop.¹¹¹ Formarea ar trebui să sensibilizeze forțele de ordine la nevoile specifice ale indivizilor sau grupurilor în situații de vulnerabilitate, care, în anumite cazuri, pot include femei, copii, sau persoane cu dizabilități, în întrunirile pașnice. Armata nu ar trebui utilizată pentru

¹⁰¹ CCPR/C/AGO/CO/1, para. 21; CCPR/C/GEO/CO/4, para. 12; și CCPR/C/KOR/CO/4, para. 52.

¹⁰² A/HRC/31/66, para. 41.

¹⁰³ Ibid., para. 38.

¹⁰⁴ Rezoluția Consiliului pentru Drepturile Omului 38/11; și A/HRC/26/36, para. 51.

¹⁰⁵ A/HRC/31/66, para. 37.

¹⁰⁶ Comentariul general nr. 36 (2018) privind dreptul la viață, para. 13–14.

¹⁰⁷ Publicație a Națiunilor Unite, Nr. Vânzare E.20.XIV.2. A se vedea și Codul de conduită al responsabililor cu aplicarea legii.

¹⁰⁸ Codul de conduită al responsabililor cu aplicarea legii, art. 3.

¹⁰⁹ Ibid., comentariu la art. 3.

¹¹⁰ CCPR/C/MAR/CO/6, para. 45–46; și CCPR/C/BHR/CO/1, para. 55.

¹¹¹ CCPR/C/KHM/CO/2, para. 12; CCPR/C/GRC/CO/2, para. 42; și CCPR/C/BGR/CO/4, para. 38.

menținerea ordinii la întruniri,¹¹² dar dacă în circumstanțe excepționale și pe termen scurt a fost necesară pentru a oferi sprijin, trebuie să fi existat formare adecvată în domeniul drepturilor omului și trebuie să respecte aceleași reglementări și standarde internaționale la fel ca și responsabilii cu aplicarea legii.¹¹³

81. Toate forțele de ordine responsabile cu menținerea ordinii publice la întruniri trebuie să fie echipate corespunzător, inclusiv, în cazul în care este necesar, cu arme și echipamente de protecție mai puțin letale adecvate și potrivite scopului respectiv. Statele părți trebuie să se asigure că toate armele, inclusiv cele mai puțin letale, fac obiectul unei testări independente simple și să asigure ofițerilor care se ocupă de acestea formarea necesară și să evalueze și monitorizeze impactul armelor asupra drepturilor celor afectați.¹¹⁴ Agențiile pentru aplicarea legii trebuie să fie atente la un posibil impact discriminatoriu ale anumitor tactici de poliție, inclusiv în contextul noilor tehnologii, și să le abordeze corespunzător.¹¹⁵

82. Reținerea preventivă a indivizilor vizați, pentru a-i împiedica să participe la întruniri, poate constitui lipsire arbitrară de libertate, care este incompatibilă cu dreptul la întrunire pașnică.¹¹⁶ Acest lucru este valabil în special dacă reținerea durează mai mult de câteva ore. În cazul în care legea națională permite acest tip de reținere, ea poate fi utilizată doar în cazuri excepționale,¹¹⁷ nu mai mult decât este absolut necesară și numai dacă autoritățile au dovezi privind intenția indivizilor implicați în sau care incită la acte de violență în timpul unei anumite întruniri, și dacă alte măsuri de a preveni apariția violenței vor fi cu siguranță neadecvate.¹¹⁸ Practicile de arestare în masă înainte de, în timpul și după o întrunire, sunt arbitrare, și, astfel, nelegale.¹¹⁹

83. Competența de a „opri și verifica” sau „opri și percheziționa” aplicată persoanelor care participă la întruniri, sau care intenționează să facă acest lucru, trebuie exercitată în baza unei suspiciuni rezonabile cu privire la comiterea sau amenințarea unei infracțiuni grave, și nu trebuie utilizată în manieră discriminatorie.¹²⁰ Simplul fapt că autoritățile asociază un individ cu o întrunire pașnică nu constituie motive rezonabile pentru oprire și percheziționare.¹²¹

84. Restricționarea („kettling”), în care forțele de ordine încercuiesc și se apropie de o secțiune de participanți, se poate utiliza doar dacă este necesar și proporțional, pentru a acționa în fața violenței reale sau unei amenințări iminente care pornește de la secțiunea respectivă. Sunt preferabile măsurile necesare de aplicare a legii îndreptate împotriva unor anumiți indivizi, față de restricționare. Trebuie acordată atenție restricționării, în cea mai mare măsură posibilă, persoanelor care au legătură directă cu violența și să se limiteze durata restricționării la un minim necesar. În cazul în care restricționarea este utilizată aleator sau ca formă de pedeapsă, încalcă dreptul la întrunire pașnică și, de asemenea, poate încălca alte drepturi precum libertatea de a nu fi reținut arbitrar și libertatea de mișcare.¹²²

85. O întrunire poate fi dispersată doar în cazuri excepționale. Se poate recurge la dispersare dacă întrunirea nu mai este pașnică, sau dacă există dovezi clare a unei amenințări iminente de violență gravă care nu poate fi abordată rezonabil prin măsuri proporționale precum arestări țintite. În toate cazurile, trebuie urmate îndeaproape reglementările de aplicare a legii cu privire la utilizarea forței. Condițiile pentru ordonarea dispersării unei întruniri ar trebui prevăzute în legea națională, și numai un agent autorizat corespunzător poate ordona dispersarea unei întruniri pașnice. O întrunire care

¹¹² CCPR/C/VEN/CO/4, para. 14; și Comisia africană pentru drepturile omului și ale popoarelor, *Orientări privind libertatea de asociere și întrunire în Africa*, para. 3.2.

¹¹³ Codul de conduită al responsabililor cu aplicarea legii, art. 1.

¹¹⁴ Comentariul general nr. 36, para. 14. A se vedea și Ghidul ONU pentru drepturile omului privind utilizarea armelor mai puțin letale de către forțele de poliție, secțiunea 4; și Principiile de bază privind folosirea forței și a armelor de foc de către responsabilii cu aplicarea legii, principiile 2 și 3.

¹¹⁵ CCPR/C/GBR/CO/7, para. 11; și A/HRC/44/24, para. 32.

¹¹⁶ CCPR/C/MKD/CO/3, para. 19.

¹¹⁷ Comentariul general nr. 35 (2014) privind libertatea și securitatea persoanelor, para. 15.

¹¹⁸ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *S., V. și A. v. Danemarca* (cererile nr. 35553/12, 36678/12 și 36711/12), hotărârea din 22 octombrie 2018 (Marea Cameră), para. 77 și 127.

¹¹⁹ CCPR/C/CAN/CO/6, para. 15.

¹²⁰ CCPR/C/GBR/CO/7, para. 11; și CCPR/C/USA/CO/4, para. 7.

¹²¹ A/HRC/31/66, para. 43.

¹²² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Austin și alții v. Regatul Unit* (cererile nr. 39629/09, 40713/09; și 41008/09), hotărârea din 15 martie 2012 (Marea Cameră), para. 68.

rămâne pașnică dar, cu toate acestea, provoacă un nivel de perturbare, precum blocarea pe termen lung a traficului, poate fi dispersată, de regulă, doar dacă perturbarea este „gravă și susținută”¹²³

86. În cazul în care hotărârea de a dispersa o mulțime este luată în conformitate cu legislația națională și internațională, ar trebui evitată forța. Atunci când circumstanțele nu permit acest lucru, se poate utiliza doar forța minimă necesară.¹²⁴ În măsura în care este posibil, orice utilizare de forță ar trebui îndreptată împotriva unui individ sau a grupului implicat sau care amenință cu violențe. Nu ar trebui să se utilizeze forța care poate cauza vătămări mai mult decât neglijabile împotriva indivizilor sau grupurilor care rezistă pasiv.¹²⁵

87. Armele mai puțin letale cu o gamă largă de efecte, precum gaz lacrimogen sau tunuri de apă, tind să aibă efecte aleatorii. Atunci când se utilizează asemenea arme, ar trebui să se facă toate eforturile rezonabile pentru a limita riscuri, precum cauzarea unei învălmășeli sau vătămarea martorilor. asemenea arme ar trebui utilizate doar ca măsură de ultimă instanță în urma unei avertizări verbale și după oferirea timpului necesar adecvat pentru dispersarea participanților. Gazele lacrimogene nu ar trebui utilizate în spații închise.¹²⁶

88. Armele de foc nu sunt un instrument adecvat pentru asigurarea ordinii publice la întruniri.¹²⁷ Acestea nu trebuie niciodată utilizate doar pentru a dispersa o întrunire.¹²⁸ Pentru a respecta dreptul internațional, orice utilizare a armelor de foc de către forțele de ordine în contextul întrunirilor trebuie limitată la anumite persoane în circumstanțe în care este absolut necesar să se confrunte cu o amenințare iminentă cu moartea sau vătămare gravă.¹²⁹ Având în vedere că aceste arme pun în pericol viața, acest prag minim ar trebui aplicat și în ceea ce privește utilizarea de gloanțe de cauciuc.¹³⁰ În cazul în care forțele de ordine sunt pregătite să utilizeze forța sau sunt șanse de violență, autoritățile trebuie să asigure și disponibilitatea unităților medicale adecvate. Nu este legal să se tragă aleatoriu sau să se utilizeze arme de foc în mod automat atunci când se asigură ordinea publică la o întrunire.¹³¹

89. În conformitate cu dreptul internațional, statul este responsabil pentru acțiunile și omisiunile agențiilor sale de aplicare a legii. Cu scopul de a preveni încălcări, statele ar trebui să promoveze constant o cultură a responsabilității forțelor de ordine angajate în menținerea ordinii întrunirilor. Pentru a crește gradul de răspundere, forțele de ordine în uniformă ar trebui să aibă afișată întotdeauna o formă de identificare ușoară în timpul întrunirilor.¹³²

90. Statele au obligația de a ancheta eficient, imparțial și într-o perioadă rezonabilă de timp orice acuzație sau suspiciune rezonabile cu privire la utilizarea nelegală a forței sau alte încălcări comise de forțele de ordine, inclusiv violențe sexuale sau pe criterii de gen, în contextul întrunirilor.¹³³ Atât acțiunile sau inacțiunile intenționate sau neglijente pot reprezenta o încălcare a drepturilor omului.

¹²³ A/HRC/31/66, para. 62.

¹²⁴ Principiile de bază privind folosirea forței și a armelor de foc de către responsabilii cu aplicarea legii, principiul 13; și A/HRC/26/36, para. 75.

¹²⁵ Ghidul ONU pentru drepturile omului privind utilizarea armelor mai puțin letale de către forțele de poliție, para. 2.10.

¹²⁶ S/2009/693, anexă, para. 62; și Ghidul ONU pentru drepturile omului privind utilizarea armelor mai puțin letale de către forțele de poliție, para. 7.3.7.

¹²⁷ Comisia africană pentru drepturile omului și ale popoarelor, *Orientări privind libertatea de asociere și întrunire în Africa*, para. 21.2.4.

¹²⁸ Principiile de bază privind folosirea forței și a armelor de foc de către responsabilii cu aplicarea legii, principiul 14.

¹²⁹ Comentariul general nr. 36, para. 12; și Principiile de bază privind folosirea forței și a armelor de foc de către responsabilii cu aplicarea legii, principiile 9 și 14.

¹³⁰ Ghidul ONU pentru drepturile omului privind utilizarea armelor mai puțin letale de către forțele de poliție, para. 7.5.8.

¹³¹ A/HRC/31/66, para. 60, și 67, (e). A se vedea și Oficiul Înaltului Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului și Oficiului Națiunilor Unite privind Drogurile și Criminalitatea. Cartea de resurse privind folosirea forței și a armelor de foc în aplicarea legii, (New York, Națiunile Unite, 2017) p. 96.

¹³² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Hentschel și Stark v. Germania* (cererea nr. 47274/15), hotărârea din 9 noiembrie 2017, para. 91; și CAT/C/DEU/CO/6, para. 40.

¹³³ CCPR/C/COD/CO/4, para. 43–44; CCPR/C/BHR/CO/1, para. 36. A se vedea și *Protocolul de la Minnesota cu privire la anchetarea deceselor posibil nelegale* (Publicație a Națiunilor Unite, Nr. Vânz. E.17.XIV.3).

Fiecare agent răspunzător pentru anumite încălcări trebuie tras la răspundere conform legii naționale și, dacă este cazul, internaționale și trebuie să fie disponibile măsuri reparatorii pentru victime.¹³⁴

91. Orice utilizare a forței de către forțele de ordine ar trebui înregistrată și ar trebui să se reflecte prompt într-un raport transparent. În caz de vătămări sau prejudicii, raportul ar trebui să conțină suficiente informații pentru a stabili dacă uzul de forță a fost necesar și proporțional, prin detalierea incidentului, inclusiv a motivelor pentru utilizarea forței, eficacitatea acesteia, precum și consecințele acestuia.¹³⁵

92. Orice desfășurare de agenți în civil trebuie să fie strict necesară în circumstanțele date, iar asemenea agenți nu trebuie să incite niciodată la violență. Înainte de a efectua o percheziție, un arest, sau recurge la utilizarea de forță, agenții în civil trebuie să se identifice în fața persoanelor în cauză.

93. Statul este responsabil pentru aplicarea legii într-o întrunire și poate delega sarcini furnizorilor de servicii de securitate privați numai în circumstanțe excepționale. În asemenea cazuri, statul este responsabil pentru comportamentul acestor furnizori de servicii.¹³⁶ Această răspundere este suplimentară responsabilității furnizorilor privați de servicii de securitate prevăzute/ă de reglementările naționale și, unde este cazul, internaționale.¹³⁷ Autoritățile ar trebui să prevadă în legislația națională rolul și puterile furnizorilor privați de servicii de securitate în aplicarea legii, iar utilizarea forței și formarea acestora trebuie să fie reglementate strict.¹³⁸

94. Utilizarea dispozitivelor de înregistrare de către forțele de ordine în timpul întrunirilor, inclusiv camerele purtate pe corp, pot avea un rol pozitiv în asigurarea responsabilității, dacă sunt utilizate în mod judicios. Cu toate acestea, autoritățile ar trebui să aibă orientări clare și disponibile public pentru a se asigura că utilizarea acestora respectă standardele internaționale privind viața privată și nu au efect de descurajare în ceea ce privește participarea la întruniri.¹³⁹ Participanții, jurnaliștii și observatorii au, de asemenea, dreptul de a înregistra persoane responsabile cu aplicarea legii.¹⁴⁰

95. Statul este deplin responsabil pentru orice sisteme de arme controlate de la distanță utilizate în timpul unei întruniri. Asemenea metode de utilizare a forței pot duce la escaladarea tensiunilor și ar trebui utilizate cu multă precauție. Sistemele de arme complet autonome, prin care forța letală poate fi utilizată împotriva participanților la o întrunire fără intervenție umană în urma declanșării sistemului, nu trebuie folosite niciodată pentru aplicarea legii în timpul unei întruniri.¹⁴¹

VII. Întrunirile în timpul stării de urgență sau a conflictului armat

96. Deși dreptul la întrunire pașnică nu este prevăzut ca drept de la care nu se poate deroga în articolul 4 (2) al Pactului, nu se poate deroga de la alte drepturi care se pot aplica în cazul întrunirilor, precum cele prevăzute la articolele 6, 7 și 18. Statele părți nu trebuie să se bazeze pe derogarea de la dreptul la întrunire pașnică în cazul în care își pot atinge obiectivele prin impunerea de restricții în temeiul articolului 21.¹⁴² Dacă statele derogă de la Pact ca răspuns, de exemplu, la demonstrații în masă ce includ acte de violență, trebuie să poată justifica nu numai faptul că o asemenea situație constituie o amenințare la adresa unei națiuni, dar, de asemenea, că toate măsurile ce decurg din obligațiile pe care le au în temeiul Pactului sunt strict necesare exigențelor situației și că respectă prevederilor articolului 4.¹⁴³

¹³⁴ Rezoluția adunării generale 60/147, anexă.

¹³⁵ Ghidul ONU pentru drepturile omului privind utilizarea armelor mai puțin letale de către forțele de poliție, para. 3.3–3.5.

¹³⁶ Comentariul general nr. 36, para. 15.

¹³⁷ *Codul internațional de conduită al furnizorilor privați de servicii de securitate* (2010)

¹³⁸ Ghidul ONU pentru drepturile omului privind utilizarea armelor mai puțin letale de către forțele de poliție, para. 3.2.

¹³⁹ CCPR/C/CHN-HKG/CO/3, para. 10; și CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, para. 16.

¹⁴⁰ A/HRC/31/66, para. 71.

¹⁴¹ *Ibid.*, para. 67. (f).

¹⁴² Comentariul general nr. 29 (2001) cu privire la derogarea de la prevederile Pactului în timpul stării de urgență, para. 5. A se vedea și CCPR/C/128/2, para. 2 (c).

¹⁴³ Comentariul general nr. 29, para. 5–9.

97. În cazul unui conflict armat, utilizarea forței în timpul întrunirilor pașnice este reglementată de normele privind aplicarea legii, iar Pactul se aplică în continuare.¹⁴⁴ Civili de la o întrunire sunt protejați de a fi vizați cu forță letală, cu excepția cazului în care și pentru perioada în care participă direct la ostilități, așa cum se înțelege acest termen în dreptul internațional umanitar. În asemenea circumstanțe, ei pot fi vizați doar în măsura în care nu sunt protejați de atacuri potrivit dreptului internațional. Orice utilizare a forței în temeiul dreptului internațional umanitar aplicabil face obiectul reglementărilor și principiilor distincției, măsurilor de precauție ale atacului, proporționalității, necesității militare și umanității. În toate deciziile privind utilizarea forței ar trebui să se acorde o importanță considerabilă siguranței și protecției participanților la întrunire și a publicului larg.

VIII. Legătura dintre articolul 21 și alte prevederi ale Pactului și alte regimuri juridice

98. Protecția deplină a dreptului la întrunire pașnică depinde de protecția unei game de drepturi. Utilizarea forței în mod neneccesar sau disproporționat sau alt comportament nelegal afișat forțele de ordine în timpul unei întruniri poate încălca articolele 6, 7 și 9 ale Pactului.¹⁴⁵ Un caz extrem, în care participanții la o întrunire pașnică sunt supuși unei forțe sau unui comportament nelegal ca parte a unui atac pe scară largă sau sistematic împotriva populației civile, poate constitui, în cazul în care sunt respectate alte criterii relevante, crimă împotriva umanității.¹⁴⁶

99. Restricțiile asupra posibilității oamenilor de a călători, inclusiv în străinătate (art. 12 (2)), pentru a participa la întruniri, de a participa la marșuri și alte întruniri în mișcare, pot încălca dreptul lor la liberă circulație (art. 12 (1)). Deciziile oficiale de restricționare a exercitării dreptului la întrunire trebuie să poată fi atacate într-un proces care respectă condițiile audierilor echitabile și publice (art. 14 (1)).¹⁴⁷ Supravegherea celor implicați în întruniri și alte activități de colectare de date le pot încălca acestora dreptul la viață privată (art. 17). Întrunirile religioase pot fi, la rândul lor, protejate conform libertății de a-și manifesta religia sau convingerea (art. 18).¹⁴⁸ Dreptul la întrunire pașnică este mai mult decât o manifestare a libertății de exprimare (art. 19 (2)); deseori are un element de exprimare, iar motivul pentru recunoașterea acestor două drepturi și a restricțiilor acceptabile se suprapun în multe feluri. Libertatea de acces la informații deținute de organismele publice (art. 19 (2)) stă la baza abilității publicului de a fi informat cu privire la cadrul juridic și administrativ aplicabil întrunirilor și care îi permite să tragă la răspundere funcționarii publici.

100. Libertatea de asociere (art. 22) protejează, de asemenea, acțiunile colective iar restricțiile asupra acestui drept afectează deseori dreptul la întrunire pașnică. Dreptul la participare politică (art. 25) este strâns legat de dreptul la întrunire pașnică și, în cazurile relevante, restricțiile trebuie justificate în conformitate cu condițiile prevăzute atât de articolul 21, cât și de articolul 25.¹⁴⁹ Dreptul la nediscriminare protejează participanții împotriva practicilor discriminatorii în contextul întrunirilor (art. 2 (1), 24 și 26).

101. Participarea la întruniri pașnice poate fi restricționată în conformitate cu articolul 21, însă doar pentru a proteja drepturile și libertățile altor persoane.

102. Dreptul la întrunire pașnică are valoare intrinsecă. În plus, acesta este deseori exercitat cu scopul de a promova aplicarea altor drepturi ale omului și alte norme și principii de drept internațional. În asemenea cazuri, justificarea legală a obligației de a respecta și garanta dreptul la întrunire pașnică decurge și din importanța unei game variate de drepturi, norme și principii a căror aplicare este promovată.

¹⁴⁴ Comentariul general nr. 36, para. 64.

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

¹⁴⁶ Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale, art. 7.

¹⁴⁷ *Evrezov et al. v. Belarus*, paras. 3.3 și 8.9.

¹⁴⁸ Comentariul general nr. 22, para. 8.

¹⁴⁹ *Sudalenko v. Belarus*, para. 8.6.