

ПРАВО НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ У КОНТЕКСТІ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Статтю присвячено розгляду свободи мирних зібрань, демонстрацій, що закріплено у ст. 11 Європейської конвенції з прав людини, та аналізу її тлумачення Європейським судом з прав людини. Досліджено правомірність використання державами підстав обмеження визнаної свободи та різним видам втручання в її реалізацію. Особливу увагу приділено рішенням Європейського суду щодо України.

Ключові слова: Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, свобода мирних зібрань, підстави обмеження свободи мирних зібрань, мирний характер зібрань, дозвіл на проведення мирних зібрань.

Право на мирні зібрання та демонстрації як одне із загально визнаних прав людини проголошено всіма основними міжнародними документами у сфері захисту прав людини: Загальною декларацією прав людини (ст. 20), Міжнародним пактом про громадянські та політичні права (ст. 21), Американською конвенцією про права людини (ст. 15) та, безумовно, Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод (ст. 11).

Європейська конвенція з прав людини вважається фундаментальним договором у сфері захисту прав людини, в рамках якого функціонує ефективний контрольний механізм захисту закріплених прав, у тому числі права на свободу мирних зібрань.

Конвенція у статті 11 зобов'язує держави поважати свободу мирних зібрань, встановлюючи це право для кожного, та водночас передбачає можливість її обмеження. Тлумачення закріпленої свободи, як і деталізація критеріїв правомірності втручання держави в її реалізацію, було надано у практиці Європейського суду з прав людини. Суд завжди зважав на тісний зв'язок свободи мирних зібрань з іншими правами, головним чином зі свободою вираження поглядів, що відображено у статті 10 Конвенції. Тому Європейський суд, незважаючи на автономну роль та особливу сферу застосування, часто розглядає статтю 11 у світлі свободи вираження поглядів, що є однією з цілей свободи мирних зборів [3, с. 186] та одним зі способів її реалізації.

Враховуючи обов'язковий характер рішень Європейського суду для виконання державами-порушницями, значний вплив практики Суду на реформування та розвиток національного законодавства держав-учасниць та визнання її Зако-

ном України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» джерелом права в Україні, аналіз стандартів Європейської конвенції має особливе значення для України. Необхідність дослідження практики Суду у сфері свободи мирних зібрань та відповідність законодавства нашої держави визначеним стандартам набувають останнім часом наочного характеру в Україні у світлі сучасної ситуації, масових громадських протестів та широкого застосування українськими судами заборони на їх проведення. Однак вітчизняні науковці та юристи практично не приділяють уваги цій проблемі, за винятком розгляду у контексті загальних досліджень Європейської конвенції з прав людини та практики Суду [3; 4] та окремих публікацій правозахисними організаціями, зокрема Українською Гельсінською спілкою з прав людини, Харківською правозахисною групою, що підкреслює важливе значення досліджень зазначеного питання та наукових обговорень.

Мирні зібрання є одним із засобів формування думки окремих громадян, громадськості та політичної думки, дієвим засобом контролю над владою. Реалізуючи свободу мирних зібрань, народ отримує додатковий засіб впливу на прийняття владних рішень. Право на мирні збори, мітинги, демонстрації вважається однією з форм безпосередньої демократії, яка дозволяє громадянину брати участь в обговоренні чи виражати ставлення до будь-яких економічних, політичних та інших питань [8, с. 163]. Повага до свободи мирних зібрань з боку всіх державних органів та можливість користуватися цією свободою будь-яким групам та прошаркам суспільства має вагомим значенням для становлен-

ня демократії, а також для подальшого її забезпечення та зміцнення.

Публічні мітинги та демонстрації розглядаються як одна з підвалин плюралістичної демократії, засобом для сторін з обмеженим доступом до ЗМІ висловити свою позицію і таким чином привернути увагу громадськості. Тому Конвенція зазначає право на проведення політичних демонстрацій як фундаментальне право.

Європейський суд з прав людини, попри відносно невелику кількість винесених рішень щодо свободи мирних зібрань порівняно з практикою Суду щодо інших статей Конвенції¹, виокремив певні принципові положення, які характеризують зазначену свободу. Зокрема, право на мирні зібрання охоплює як публічні, так і приватні збори; належить це право кожному, хто бажає їх провести; ідеї та лозунги, що проголошуються під час проведення заходів, можуть не збігатися з думкою та поглядами інших людей, навіть викликати обурення у незгодних [1, с. 626]. У рішенні у справі «Джавіт Ан проти Туреччини» Європейський суд наголосив, що свобода мирних зібрань поширюється як на учасників таких мирних зібрань, так і на їх організаторів [16].

У прийнятих рішеннях Європейський суд неодноразово визначав, що, окрім обов'язків поважати свободу мирних зібрань та не втручатися у її реалізацію, надзвичайно важливим для забезпечення можливості реалізації свободи мирних зібрань є обов'язок держави вживати позитивні заходи для забезпечення реалізації такої свободи, захищати проти порушення цього права або втручання у таке право з боку третіх осіб, а також забезпечувати максимальний захист при проведенні контрдemonстрацій.

Одним з найвідоміших рішень щодо необхідності забезпечення захисту життя та здоров'я особам, що мирно збираються, було рішення у справі «Організація Платформа: лікарі за життя проти Австрії»². Заявник скаржився саме на не застосування державою належних заходів для попередження конфліктів під час проведення демонстрацій. Тлумачення, яке було надано Судом ще 25 років тому, знаходить підтвердження в інших рішеннях [6] та залишається актуаль-

¹ У середньому Європейським суд виносить не більше 15 рішень щороку. Зокрема, у 2012 році Суд розглянув 13 справ за 11 статтею, для порівняння – стосовно нелюдського або принижуючого гідності поводження винесено 169 рішень, ст. 5–235 рішень, ст. 10–33 рішення.

² «Plattform Ärzte für das Leben», рішення від 25 травня 1988 р. Учасники двох демонстрацій за заборону абортів зіткнулися з прибічниками абортів через що заходи фактично були зірвані, незважаючи на присутність значної кількості поліцейських.

ним і сьогодні. Суд визначає, що демонстрація може дратувати, ображати людей, чії ідеї чи вимоги не тотожні, відрізняються від ідей демонстрантів. Проте учасники демонстрацій повинні мати можливість провести свій захід без страху, побоювань зазнати фізичного насильства з боку опонентів. Тобто органи влади мають вживати всіх необхідних заходів для захисту демонстрантів.

З огляду на цю правову позицію, практика заборони мирних зібрань лише на підставі планів, заяв про проведення мирних зібрань двох протилежних сторін в одному місці та одночасно не може, на думку Суду, бути підставою для обмеження права на мирні збори. Водночас важливим є те, що Конвенція у статті 11 захищає лише право на «мирні зібрання», але не охоплює за своїм змістом заходи, в яких організатори та учасники мали насильницькі наміри та наміри використовувати насильство [7]. Відповідно, якщо певні зібрання не мають мирного характеру, то дії держави стосовно їх заборони можуть бути цілковито виправданими. Але проста заборона мирних зібрань у випадках існування небезпеки перетворення мирних акцій на насильницькі або можливість застосування таких зібрань як привід для заворушень, коли це поза контролем організаторів, не відповідає стандартам ст. 11 Конвенції [11]. Безумовно, кожна демонстрація, марш, мітинг чи інше масове зібрання спричиняє проблеми для влади, навіть з погляду забезпечення громадської безпеки. Однак, це не може розглядатися як підстава для обмеження їх проведення.

Взагалі, у статті 11 Конвенції передбачено підстави правомірного втручання держави у реалізацію свободи мирних зібрань. Здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які необхідні в демократичному суспільстві, встановлені законом і мають законну мету: в інтересах національної або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб.

Обмежуючи свободу мирних зібрань, держава застосовують різні види втручання, зокрема заборону проведення заходів, ненадання або несвоєчасне надання дозволу, силовий розгін, кримінальне та адміністративне переслідування учасників та організаторів акцій, превентивний арешт організаторів та учасників тощо.

У деяких випадках державні органи використовують превентивне обмеження свободи з метою не допустити участі певних осіб у демон-

страціях. Правомірність таких обмежень розглянуто Судом у рішенні у справі «Швабе і М. Г. проти Німеччини» [19]. Заявників, які мали намір брати участь у маніфестаціях проти саміту G8, було піддано особистому контролю та заарештовано. Наступного дня після арешту місцевий суд виніс рішення про їх затримання на весь час проведення саміту з метою попередити здійснення підготовленого кримінального злочину. Жодних звинувачень у подальшому заявникам не висувалося. Суд з прав людини відмічає, що у заявників не було викрито жодних насильницьких намірів. У них не було знайдено зброї, і формулювання написів на транспарантах не дозволяє довести, що вони мали намір підбурювати інших до насилля. Таким чином, ув'язнення заявників слід інтерпретувати як обмеження їх права на свободу мирних зібрань. Що ж до пропорційності цього втручання, Суд визнає значні ускладнення, яких зазнали національні органи, намагаючись забезпечити безпеку учасників заходу і підтримати громадський порядок. Для досягнення своєї мети національні органи мали можливість застосувати інші ефективні, проте менш кардинальні засоби, наприклад вилучити транспаранти, які було знайдено у заявників. Відповідно, Європейський суд констатував порушення статей 11 та 5 Конвенції.

Важливим є і тлумачення, яке Суд надав у рішенні у справі «Брега проти Молдови» [14]. Йшлося про застосування сили та арешту по відношенню до заявника, який оголосив голодний протест перед будинком уряду, стоячи мовчки з плакатом. Європейський суд звернув увагу на виключно мирну поведінку заявника, навіть під час застосування до нього сили, образливого арешту, та жодним чином не порушення останнім громадського порядку. Судом було констатовано порушення статей 3, 11 та 5 Конвенції.

Одним з обмежень здійснення свободи мирних зібрань є переслідування та покарання учасників зібрання, встановлене кримінальним та адміністративним законодавством. Так, у рішенні у справі «Езелін проти Франції» [17] адвоката було притягнуто до дисциплінарної відповідальності за участь у санкціонованій державними органами демонстрації проти винесення двох судових рішень, яка закінчилася заворушеннями. Європейський суд визнав непропорційним навіть мінімальне дисциплінарне стягнення за участь у мирній демонстрації. У справі «Галстян проти Вірменії» [18] заявнику було надано за участь у демонстрації 3 доби адміністративного

арешту, що було, на думку Суду, порушенням ст. 11 Конвенції.

Однак одним з найпоширеніших видів обмежень реалізації свободи мирних зібрань та демонстрацій є відмова держави надати дозвіл на їх проведення та заборона.

Державні органи часто вдаються до заборони проведення мирних зібрань, мітингів, інших заходів посилаючись та виправдовуючись міркуваннями безпеки або нездатності/неможливості захистити громадян під час проведення акцій. Такий аргумент було відхилено Судом у рішенні у справі «Алексєєв проти Росії» [12] щодо заборони проведення гей-парадів.

Причому у рішенні у справі «Станков та об'єднана македонська організація Іліндес проти Болгарії» [20]. Суд наголосив, що держава не може безпідставно встановлювати обмеження свободи мирних зібрань, відмовляючись видати необхідні дозволи на організацію чи участь у таких зібраннях, відмовляючись забезпечувати захист демонстрантів поліцією або не виконуючи будь-яких інших своїх позитивних зобов'язань щодо цього права. Європейський суд визнав, що навіть у випадках, коли група осіб закликає до автономії, вимагає відокремлення частини території країни чи вимагає якихось інших докорінних конституційних і територіальних змін, вираження таких поглядів не може автоматично виправдовувати заборону відповідній групі проводити свої збори. На думку Європейського суду, національні органи влади зобов'язані з особливою увагою дбати про те, щоб загальнонаціональна громадська думка забезпечувалася не за рахунок утиску вираження думок меншості, якими б непопулярними не були ці думки.

У рішенні у справі «Бончковський та інші проти Польщі» [13] Суд розглядав наслідки невидачі заявникам дозволу на проведення мітингу (тоді як іншим організаціям такий дозвіл було надано) через необхідність перекриття вуличного руху. Заявники провели захід у запланований час, ризикуючи можливим введенням офіційної заборони у будь-який момент. Суд вважає, що час проведення публічних заходів суттєво впливає на їх політичну і соціальну вагу. Заборона чи ненадання дозволу на проведення мирних зібрань у необхідний час може взагалі позбавити їх сенсу та становити порушення статті 11 Конвенції.

Ненадання дозволу на проведення мирних зібрань, демонстрацій часто обґрунтовується попередженням відповідних органів влади чи несвоєчасним попередженням. У рішенні у справі «Букта та інші проти Угорщини» [15] де-

монстрацію було розігнано на підставі невиконання організаторами заходу вимоги про повідомлення про захід за 3 дні. Причому, виходячи з обставин справи, демонстранти не мали об'єктивної можливості повідомити раніше. Суд визнав, що розігнання мирної демонстрації на підставі неповідомлення заздалегідь про її проведення, за відсутності будь-якої незаконної поведінки з боку її учасників, є непропорційним обмеженням свободи мирних зібрань.

У статті 39 Конституції України, що встановлює свободу мирних зібрань, визначено необхідність заздалегідь попереджати про такі заходи органи виконавчої влади та можливість встановлення заборони на їх проведення судами у випадках наявності загрози національній безпеці та громадському порядку. Тлумачення поняття «заздалегідь» у законодавстві не надається. Українські суди часто використовували Указ 1988 року Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» та Указ Президії ВР СРСР «Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій», в яких міститься норма про попередження про проведення мирних зібрань за 10 днів. Однак це прямо встановлює дозвільний характер заходів, а не попереджувальний, який випливає зі статті 39 Конституції. Конституційний Суд України у своєму рішенні у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання 2001 року дійшов висновку, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання, однак строки мають бути розумні. Вони не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведен-

ня громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей [9].

Відсутність чіткої законодавчої бази з питань строків попередження про мирні зібрання та демонстрації в Україні було підтверджено у рішенні Європейського суду у справі «Шмушкович проти України» від 14 листопада 2013 року. Суд зазначив, що застосування штрафних санкцій до заявника не за порушення порядку проведення пікету, а за порушення встановленого порядку його організації на підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР від 1988 року є незаконним втручанням в реалізацію свободи мирних зборів в Україні.

Неправомірність застосування адміністративного арешту відповідно до статті 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення за несвоєчасне попередження (за 2 дні замість 10-ти) про нечисельний пікет було визнано і в першому рішенні Європейського суду проти України стосовно свободи мирних зібрань у справі «Веренцов проти України» [21].

У середньому по Україні, за даними правозахисників, на 100 акцій протесту припадає 19 репресій, за 2012 рік влада через суди спробувала заборонити 358 мирних зібрань, і у 90 % випадків їй це вдалося [2], у 2013 році статистика значно погіршилася, зросла й кількість судових рішень з питань організації і проведення мирних зібрань, демонстрацій та інших заходів. Сьогодні, поки продовжуються дискусії щодо необхідності прийняття закону про мирні зібрання, суди використовують різні підходи до вирішення справ. Тому доцільним може бути використання в Україні практики Європейського суду з прав людини державними органами влади, судами та безпосередньо учасниками, організаторами відповідних зібрань. Це дасть можливість українським судам привести національну практику у відповідність з конвенційними стандартами та не допустити масових звернень наших співвітчизників до Європейського суду з прав людини щодо неправомірного обмеження одного з фундаментальних прав людини.

Список літератури

1. Буроменський М. В. Право на свободу асоціації та на проведення мирних зборів / М. В. Буроменський // Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст ; за ред. О. Л. Жуковської. – Київ : ВПЛЮ, 2002. – С. 621–626.
2. Громадські організації стверджують – свобода мирних зібрань в Україні під загрозою зникнення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1359464718>. – Назва з екрана.
3. Шевчук С. Судовий захист прав людини. Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової теорії / С. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – 848 с.
4. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст ; за ред. О. Л. Жуковської. – К. : ВПЮЛ, 2004.
5. Stankov and United Macedonian Organisation Hiden v. Bulgaria, рішення від 2 жовтня 2001 р., Alekseyev v. Russia, рішення від 21 жовтня 2010 р.

6. Куйбіда Р. Свобода мирних зібрань у практиці Європейського суду з прав людини (компіляція позицій Суду) [Електронний ресурс] / Р. Куйбіда, М. Серета // Центр політико-правових реформ. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/murni_zibranya.PDF. – Назва з екрана.
7. Права і свободи людини і громадянина в Україні (доктрина Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України) ; за заг. ред. П. Ф. Мартиненко, В. М. Кампо. – Київ : Юрінком Інтер, 2013. – 376 с.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року. – № 4-рп / 2001.
9. Туманов В. А. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / В. А. Туманов, Л. М. Энтин. – М. : НОРМА, 2002. – 336 с.
10. Alekseyev v. Russia, рішення від 21 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#>. – Назва з екрана.
11. Vaszkowski and Others v. Poland, рішення від 3 травня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#>. – Назва з екрана.
12. Brega and others v. Moldova, рішення від 24 січня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#>. – Назва з екрана.
13. Bukta and Others v. Hungary, рішення від 17 липня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#>. – Назва з екрана.
14. Djavit An v. Turkey, рішення від 20 лютого 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#>. – Назва з екрана.
15. Ezelin v. France, рішення від 26 квітня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#>. – Назва з екрана.
15. Galstyan v. Armenia, рішення від 15 листопада 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#>. – Назва з екрана.
17. Schwabe and M.G. v. Germany, рішення від 1 грудня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#>. – Назва з екрана.
18. Stankov and United Macedonian Organisation Piden v. Bulgaria, рішення від 2 жовтня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#>. – Назва з екрана.
19. Vyarentsov v. Ukraine, рішення від 11 квітня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#>. – Назва з екрана.

A. Fedorova

THE RIGHT TO FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS CASE-LAW

The article is devoted to the freedom of peaceful assembly and demonstration, which is enshrined in Art. 11 of the European Convention on Human Rights and to analyze its interpretation by the European Court of Human Rights. The author examines the legality of use the grounds for restriction of this freedom and the different types of governmental interference with its implementation. Special attention is paid to the European court judgments given versus Ukraine.

Keywords: European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, freedom of peaceful assembly, grounds for restricting freedom of peaceful assembly, peaceful nature of assembly, authorization to hold peaceful assembly.

Матеріал надійшов 18.01.2014