

Krzysztof Orzeszyna

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska

krzysztof.orzeszyna@kul.pl

ORCID: 0000-0003-0733-6028

<https://doi.org/10.26881/gsp.2025.1.10>

Prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się w Międzynarodowym Pakcie Praw Osobistych i Politycznych

Wprowadzenie

Idea społeczeństwa demokratycznego zakłada poszanowanie pluralizmu jako istotnego elementu jego funkcjonowania¹. Stąd zgromadzenia i zrzeszania, jako instytucje typu obywatelskiego, stanowią składnik demokratycznego państwa prawnego, ponieważ umożliwiają realizację innych praw człowieka i pełną partycypację osób w życiu społecznym i politycznym². Prawo do swobodnego zgromadzania się było przedmiotem wielu historycznie istotnych dla rozwoju prawa międzynarodowego praw człowieka regulacji. Ostateczny proces formułowania tego prawa zakończył się dopiero przeszło dekadę po 1948 r. Standard uniwersalny wolności zgromadzania się został zawarty w art. 20 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka³, uznającym, że każdy człowiek ma „prawo do wolności pokojowego zgromadzania się i zrzeszania”. Prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się (*right to freedom of peaceful assembly*) zostało

¹ K. Orzeszyna, *Spółeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2009, nr 1, s. 101–102; K. Czyż, *Spółeczeństwo obywatelskie jako wyznacznik państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, nr 1, s. 179.

² L. Hennebel, H. Tigroudja, *Traité des Droits de l'homme*, 2^e éd., Paris 2018, s. 1166.

³ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 217/III A w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu. A. Verdoodt, *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Louvain–Paris 1963, s. 191–198. Często w dokumentach oficjalnych używane jest sformułowanie „prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się i zrzeszania się”. Łącznikowy charakter zgromadzeń i zrzeszeń skutkuje tym, że czasem można się spotkać z poglądem, iż są to typowe prawa, a nie wolności. Trzeba jednak zauważyć, że między swobodą zgromadzenia się a swobodą zrzeszania się zachodzą zasadnicze różnice natury funkcjonalnej. O ile prawo swobodnego zgromadzania się jest najczęściej realizowane w kontekście możliwości urzeczywistnienia przez jednostkę swoich praw politycznych, zwłaszcza w formie tzw. prawa do protestu (*right to protest*), czyli praw właściwych dla I generacji praw człowieka, to prawo do swobodnego zrzeszania się w świetle dokumentów międzynarodowych najczęściej przywoływane jest w kontekście możliwości realizacji i obrony praw pracowniczych, czyli praw II generacji. K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, wyd. 2, Warszawa 2022, s. 348.

uznane w art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych⁴ jako prawo człowieka przysługujące każdej osobie. Skupia ono indywidualne wolności o charakterze pozytywnym. W polskiej wersji językowej zamiast „pokojowego zgromadzania się” użyto sformułowania „spokojnego zgromadzania się”. Należy jednak zauważyć, że po dyskusjach przeprowadzonych w ramach Komisji Praw Człowieka w Genewie nad projektem Paktu ostatecznie zdecydowano się przyjąć określenie „zgromadzenie pokojowe” jako będące mniej dwuznaczne niż określenie „zgromadzenie spokojne”⁵. Szczegółowe gwarancje swobodnego zgromadzania się przewidują również konwencje specjalne ONZ⁶. Prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się stanowi fundament demokracji, stając się formą pokojowego dialogu⁷.

1. Treść prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się

Adam Łopatka prawo do pokojowego gromadzenia się ujmuje jako należące do światowej konstytucji praw człowieka⁸. Leszek Wiśniewski zwraca uwagę, że choć dla powstania prawa konieczne jest zaistnienie normy go kreującej (normatywnej), to w świetle uznania prawa do zgromadzeń źródłem tego prawa jest godność osobowa będąca podstawą każdego prawa człowieka⁹. Godność osobowa przysługuje każdej

⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.; dalej: MPPOiP lub Pakt). Prawo to stanowi przedmiot uznania w ramach instrumentów regionalnych: art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: EKPCz), art. 15 Amerykańskiej konwencji praw człowieka, art. 11 Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów, art. 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389), a także w edycjach Wytycznych OBWE dotyczących wolności pokojowych zgromadzeń.

⁵ *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Commentaire article par article*, dir. E. De-caux, Paris 2011, s. 476.

⁶ Np. w art. 15 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) z dnia 2 października 2001 r. w sprawie *Stankov i inni przeciwko Bułgarii*, skarga nr 29221/95 i 21225/51, HUDOC, § 97.

⁸ A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka*. *Zarys*, Warszawa 1998, s. 63; *idem*, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, s. 163.

⁹ L. Wiśniewski, *Pojęcie i konstrukcja prawna praw socjalnych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. *idem*, Warszawa 1997, s. 168; *idem*, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. *idem*, Warszawa 2006, s. 28 i 34; *idem*, *Wolność zgromadzeń w świetle prawa o zgromadzeniach*, PiP 1991, z. 4, s. 44–45; K. Orzeszyna, *Godność człowieka ludzką podstawą praw człowieka* [w:] *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, red. R. Tabaszewski, Lublin 2013, s. 21; *idem*, *The Right to a Natural and Dignified Death*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2020, vol. 29, no. 4, s. 221, <https://journals.umcs.lublin.pl/article/view/10832> [dostęp: 15.04.2024]; *idem*, *Universalism of Human Rights: Notion of Global Consensus or Regional Idea*, „*Review of European and Comparative Law*” 2021, vol. 46, issue 3, s. 165–176.

jednostce, zaś prawa człowieka co do zasady mają charakter indywidualny¹⁰, co znajduje również swoje uzasadnienie w ich powszechności¹¹. Osoby jako podmioty przysługujących im z osobna praw człowieka mogą podejmować działania z innymi, aby realizować wspólne dla legitymowanych interesy i cele¹². Godność osobowa jest także źródłem praw wykonywanych kolektywnie, do których zaliczamy również prawo do zgromadzeń.

Zakres podmiotowy prawa do swobodnego zgromadzania się został określony wyjątkowo szeroko. Przysługuje ono każdemu¹³ do celowego i czasowego gromadzenia się w określonym celu, bez względu na przyznane i uznane przez władze krajowe prawa polityczne, otrzymane obywatelstwo¹⁴. Należy zauważyć, że art. 21 Paktu nie zawiera żadnych wyłączeń w zakresie jego aplikacji, stąd należy go stosować w związku z klauzulą antydyskryminacyjną. Zatem również cudzoziemcy korzystają z jego ochrony. Komitet Praw Człowieka (dalej: KPC lub Komitet) stwierdził, że różnicowanie według kryterium narodowości w korzystaniu z prawa do zgromadzania się nie może być przyjmowane *a priori* i musi być usprawiedliwione¹⁵. Zatem prawa tego nie determinują nawet przyznane zdolności publicznoprawne i cywilnoprawne. Przez użycie kwantyfikatora „każdy” zakresem tego prawa objęto nie tylko jednostki jako osoby fizyczne, lecz przyznano je także innym podmiotom prawa¹⁶.

Z racji specyfiki treści substancji podlegającej ochronie ich treścią jest prawo jednostki do „swobodnego” realizowania uprawnienia zgromadzania się w wymiarze kolektywnym, w warunkach całkowitej dobrowolności i braku jakiegokolwiek przymusu narzucanego przez państwo i jego aparat. Swobodne, pokojowe zgromadzanie się jest narzędziem, którym posługuje się społeczeństwo, aby zwrócić uwagę opinii publicznej na konkretną problematykę czy też, aby wywrzeć wpływ na władze¹⁷. Komponent kolektywny wolności wyraża się w konieczności realizacji tego prawa do zgromadzania się nie w pojedynkę, ale w społeczeństwie. Do zaistnienia zgromadzenia wymaga jest większa liczba osób, ponieważ zgromadzenie jest zrzeszeniem (zgrupowaniem) składającym się co najmniej z dwóch, trzech osób¹⁸, które chcą się spotkać, aby pu-

¹⁰ C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992, s. 194.

¹¹ A. Kalisz, *Prawa kolektywne na tle krytycznego ujęcia praw człowieka* [w:] *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, t. 1, red. eadem, Sosnowiec 2015, s. 29.

¹² A. Wróbel, *Komentarz do art. 11 [w:] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 651.

¹³ M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd ed., Kehl am Rhein 2005, s. 484.

¹⁴ Np. w art. 16 EKPCz umożliwiono władzom krajowym ograniczenie korzystania z tego prawa przez cudzoziemców.

¹⁵ Uwagi końcowe KPC z dnia 24 lipca 2001 r., Monako, CCPR/CO/72/MCO, § 17.

¹⁶ K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka...*, s. 350–351.

¹⁷ M.A. Nowicki, *Zgromadzenia w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – zarys najważniejszych zagadnień*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2016, nr 3–4, s. 11–12.

¹⁸ Decyzja KPC z dnia 10 sierpnia 2006 r. w sprawie *Coleman przeciwko Australii*, Komunikat nr 1157/2003; S. Joseph, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, 3rd ed., Oxford 2013, s. 646.

blicznie lub prywatnie realizować cele kulturalne, polityczne, ekonomiczne czy społeczne. Utworzenie zgromadzenia wymaga współpracy pomiędzy co najmniej dwiema osobami, które niezależnie od siebie posiadają prawo do zgromadzania się wspólnie z innymi¹⁹. Zatem podstawowym elementem zgromadzenia jest wielość podmiotów chcących wspólnie realizować to prawo, stąd korzystanie z tego prawa przez jedną osobę nie jest możliwe. Prawo do pokojowego zgromadzania się istnieje jako prawo indywidualne, natomiast jest ono ograniczone koniecznością jego realizacji w grupie. Prawo to przysługuje każdemu, nawet gdy istnieje ryzyko wystąpienia kontrmanifestacji lub prawdopodobieństwo wystąpienia zamieszek²⁰. Z ochrony prawnej korzystają jedynie pokojowe zgromadzenia. Zamieszki i burdy, w czasie których zgromadzeni dla realizacji swojego celu przewidują użycie przemocy, są zakazane. Zgromadzenie w celu realizacji nieposłuszeństwa obywatelskiego korzysta z ochrony wyłącznie, jeśli jego realizacja odbywa się metodami pokojowymi²¹. W celu wykonywania przynależnego jednostce prawa do zgromadzania się musi ona wejść w skład podmiotu zgromadzenia powołanego wyłącznie, aby chronić interesy wchodzących w jego skład jednostek, to zaś rodzi konieczność samoograniczenia się jednostki polegającą na współdziałaniu z innymi osobami w przeprowadzaniu zgromadzenia.

Prawo do swobodnego zgromadzania się, z uwagi na zawieranie w sobie elementu swobodności, umożliwia dołączenie przez jednostkę do istniejącego już kolektywu zgromadzenia. Ochrona udzielana każdemu człowiekowi przez to prawo rozpościera się zarówno na osoby pierwotnie tworzące zgromadzenie, jak i na jednostki włączające się do niego na dowolnym jego etapie²². Prawo człowieka do pokojowych zgromadzeń wyposażone w przymiot swobodności wymaga nie tylko umożliwienia zaistnienia tej formy zbiorowości ludzkiej, ale także dobrowolnego przyłączenia się do zgromadzenia oraz rezygnacji i odłączenia się od kolektywu²³. Szczególnej ochronie powinny podlegać zgromadzenia dotyczące sprzeciwu wobec prowadzonej przez władze krajowe polityki i ją podważające²⁴.

Przedmiotem prawa do swobodnego zgromadzania ustanowiono swobodę jednostek do pokojowego łączenia się w grupy i w ten sposób wspólnego przez nie wyrażania, promowania, rozpowszechniania i obrony swoich przekonań. Prawo to obejmuje zatem dobrowolne tworzenie, dołączanie się, rozwiązywanie zgromadzeń, a także korzystanie z owoców takich zgromadzeń. W żadnym przypadku treści tego prawa nie

¹⁹ K. Teppunkoonngam, *Assessment of the Public Assembly Act B.E. 2558(2015) through International Human Right Standards*, „CPG Online Magazine” 2015, no. 5, s. 15.

²⁰ Wyrok ETPCz z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie *Çiloğlu i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 73333/01, HUDOC.

²¹ K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *International Human Rights Law*, Warszawa 2023, s. 328–330.

²² Wyrok ETPCz z dnia 7 października 2008 r. w sprawie *Éva Molnár przeciwko Węgrom*, skarga nr 10346/05, HUDOC, § 42.

²³ Wyroki ETPCz: z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie *Nisbet Özdemir przeciwko Turcji*, skarga nr 23143/04, HUDOC, § 40 oraz z dnia 4 grudnia 2014 r. w sprawie *Navalny i Yashin przeciwko Rosji*, skarga nr 76204/11, HUDOC, § 12.

²⁴ K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka...*, s. 350.

można traktować w sposób restrykcyjny²⁵. W ramach art. 21 MPPOiP ochronie podlegają zgromadzenia o bardzo różnych celach i sposobach ich realizacji. Jednak Manfred Nowak uważa, że niektóre zgromadzenia są chronione na podstawie innych przepisów²⁶, wobec czego art. 21 może mieć na celu ochronę zgromadzeń, które nie zostały objęte innymi przepisami. Nowak sugeruje więc, aby art. 21 odnosić do zgromadzeń, które są wyrazem prowadzonych dyskusji i głoszonych idei²⁷. Interpretacja, aby przypisać art. 21 Paktu funkcję ochrony częściowej, byłaby więc błędna i niezgodna z kierunkiem przyjętym przez Komitet Praw Człowieka. Zatem również manifestacje mające charakter kulturalny, artystyczny czy przeglądowy nie mogą być wykluczone *a priori* z ochrony w ramach art. 21 MPPOiP.

Zgromadzenia występują w wielu odmianach: mogą odbywać się w zamkniętych pomieszczeniach bądź na wolnym powietrzu; mogą odbywać się w przestrzeni publicznej lub w miejscach prywatnych; mogą mieć charakter statyczny; mogą mieć charakter dynamiczny, przyjmując postać marszów, manifestacji, parad czy pochodów. Ochronie nie podlegają „przypadkowe zbiegowiska”, ale tylko te, które służą założonej przez ich uczestników idei. Prawo do swobodnego zgromadzania się obejmuje swobodę treści niesionej przez zgromadzenie, konieczne jest zatem posiadanie przez ten kolektyw określonego przekazu²⁸.

Określenie przyjęte w pierwszym zdaniu art. 21 MPPOiP nie pozostaje bez znaczenia. Z jednej strony zostało przywołane określenie „manifestacja”, z drugiej zaś wymagania dotyczące pokojowego zgromadzania się. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, jak i w Międzynarodowym Pakcie Praw Osobistych i Politycznych zostało użyte jako preferowane określenie „zgromadzenie” zamiast „manifestacja”. Nie oznacza to jednak, że prawo do manifestowania nie zostało uznane. Pierwsze prace i projekty Paktu, jeszcze przed przyjęciem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, proponowały przyjęcie określenia „pokojowe zgromadzenie”. Natomiast idea zawarta w tych propozycjach faktycznie dotyczyła wolności manifestowania²⁹. Dyskusje w związku z tym zagadnieniem wskazywały na wyraźny brak zgody w tym zakresie. W 1948 r. rząd Niderlandów sugerował, że prawo do zgromadzania się nie obejmuje prawa do organizowania orszaków i procesji religijnych w miejscach publicznych. W 1949 r., w trakcie

²⁵ Wyrok ETPCz z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*, skarga nr 20652/92, HUDOC.

²⁶ Inne przepisy MPPOiP chronią wykonywanie prawa do swobodnego zgromadzania się w ramach innych dokładnie określonych przepisów we własnych obszarach: art. 17 dotyczący spotkań prywatnych lub w ramach rodziny, art. 18 odnoszący się do różnych celebracji i procesji religijnych, art. 22 dotyczący spotkań w ramach wykonywania wolności stowarzyszania się oraz art. 25 dotyczący zgromadzenia w ramach prowadzonych kampanii przez partie polityczne. Również w tym kontekście może zostać przytoczony art. 27 Paktu gwarantujący prawa osób przynależących do mniejszości; chodzi o zgromadzenia dotyczące natury kulturalnej czy religijnej.

²⁷ M. Nowak, *UN Covenant...*, s. 485.

²⁸ A. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się i zgromadzeń* [w:] *Leksykon ochrony praw człowieka. 100 podstawowych pojęć*, red. M. Balcerzak, S. Sykuna, Warszawa 2010, s. 525.

²⁹ Sprawozdanie KPC z 1947 r., E/600, 1947, aneks B, Project de Pacte international relatif aux droits de l'homme, art. 18, s. 37; sprawozdanie Komitetu Redakcyjnego KPC, E/CN4/21 z dnia 1 stycznia 1947, aneks B, art. 15, s. 18.

głosowania na piątej sesji Komisji Praw Człowieka określenie „prawo do manifestowania” zostało odrzucone. Przyjęto sformułowanie „ogólne prawo do zgromadzenia się”, które stanowi wolność zgromadzeń i spotkań, orszaków i manifestacji na drogach publicznych. Komitet Praw Człowieka wielokrotnie odwołuje się do „zgromadzeń i manifestacji publicznych” na bazie art. 21 Paktu. Prawdą jest, że Komitet wzywa niektóre państwa do poszanowania prawa każdego do pokojowego uczestnictwa w społecznych manifestacjach protestacyjnych. To częstsze odwoływanie się KPC do prawa do manifestowania, a nie do prawa do zgromadzenia się wskazuje na większe koncentrowanie uwagi Komitetu na poważnych nadużyciach dotyczących chociażby prawa do życia, wolności, bezpieczeństwa i integralności fizycznej niż dotyczących nadużycia prawa do zgromadzenia się³⁰.

Wraz z rozwojem technologicznym i postępem cywilizacyjnym prawo człowieka do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się może być realizowane za pomocą Internetu, gdzie osoby mogą w sposób kolektywny prezentować swoje poglądy³¹. Wykonywanie tego prawa człowieka umożliwia jego uniwersalność i niepodzielność. Pomimo tego, że Internet w aktualnej dobie stał się dla obywateli podstawowym medium do budowania społeczeństwa obywatelskiego i ochrony demokracji w formie swobodnych, pokojowych zgromadzeń, to jednak standardy międzynarodowe prawno-człowiecze, wykazujące limitację prawa człowieka do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się nie przystają do realiów jego wykonywania za pośrednictwem Internetu.

2. Pokojowy charakter swobodnego zgromadzenia się

Prawo międzynarodowe praw człowieka swoim zakresem ochrony obejmuje jedynie zgromadzenia pokojowe. Zgodnie z art. 21 Paktu zgromadzenia, które podlegają ochronie, muszą być pokojowe. Jest tu zawarte stałe ograniczenie w prawie, które nie jest wprowadzone w formie wyjątków w ramach systemu restrykcji, ale jest zawarte w samej istocie tego prawa³². Pokojowe zgromadzenie się musi się odnosić do przedmiotowego celu, organizacji i przebiegu. Polega ono przede wszystkim na niestosowaniu przemocy we wszystkich możliwych formach, szczególnie przemocy z użyciem broni. Chodzi zatem o zgromadzenie, które nie zagraża pokojowi i bezpieczeństwu

³⁰ *Le Pacte international...*, s. 475.

³¹ Warto w tym miejscu odnotować stanowisko Komitetu Ministrów Rady Europy z 2014 r. wyrażone w rekomendacji wzywającej państwa członkowskie Rady Europy do ochrony prawa i wolności człowieka w Internecie. Komitet Ministrów wskazał, że Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz inne dokumenty powinny dotyczyć możliwości wykonywania m.in. prawa do zgromadzeń. Recommendation CM/Rec(2014)6 of the Committee of Ministers to Member States on a Guide to Human Rights for Internet users (Adopted by the Committee of Ministers on 16 April 2014 at the 1197th meeting of the Ministers' Deputies).

³² S. Joseph, M. Castan, *The International Covenant...*, s. 646.

publicznemu³³. Zdaniem M. Nowaka, państwa w art. 21 Paktu zobowiązały się do ochrony pokojowego charakteru zgromadzeń, szczególnie przeciwko prowokacjom ze strony policji i innych osób³⁴. W trakcie prac przygotowawczych niektóre państwa socjalistyczne domagały się uznania zgromadzania się „w interesie demokracji”. Propozycja sowiecka została odrzucona, natomiast podkreślono, że w sytuacji, gdyby jakaś grupa zagrażała porządkowi publicznemu, możliwe będzie zastosowanie ustaw, które będą chronić porządek publiczny, bezpieczeństwo państwowe czy prawa i wolności innych³⁵.

Ocena, a w konsekwencji klasyfikacja zgromadzenia jako pokojowego należy do organów krajowych. Komitet Praw Człowieka potwierdził obowiązek państw do ochrony zgromadzeń, co w praktyce oznacza wykluczenie możliwości ingerencji w wykonywanie tego prawa³⁶. Władze krajowe, w celu zapewnienia istoty swobody zgromadzeń, muszą się powstrzymać od bezprawnej ingerencji w istotę dobrowolnego charakteru zgromadzenia, prób jego niweczenia lub utrudniania. Aby umożliwić pełną realizację tego prawa, muszą jednak zachowywać się w sposób aktywny, powinny zapewnić odpowiednie środki o charakterze ustawowym i administracyjnym, w tym procedurę zwoływania, rejestracji i rozwiązywania zgromadzeń³⁷. Incydentalne zachowania uczestników zgromadzenia, które nie mają charakteru pokojowego, automatycznie nie powodują utraty jego ochrony³⁸. W dalszym ciągu zgromadzenie pozostaje pokojowym, z uwagi na indywidualność tego prawa człowieka³⁹. W przypadku zaistnienia kontrmanifestacji władze mają obowiązek utrzymania pokojowego charakteru obu zgromadzeń. Państwo posiada kompetencję użycia siły, w tym użycia adekwatnych środków (przede wszystkim o charakterze technicznym, jak np. barierek zaporowych, psów służbowych, a dopiero w dalszej kolejności środków przymusu bezpośredniego), aby zapanować nad agresywnymi uczestnikami manifestacji dla zapewnienia bezpieczeństwa osób postronnych. Naruszeniem będzie też zagłuszanie i złośliwe przeszkadzanie w realizacji zgromadzeń, w tym przez ofensywne zachowania uczestników kontrmanifestacji (agresja fizyczna, w tym przez używanie broni i niebezpiecznych przedmiotów)⁴⁰.

³³ A. Goldberg, *Rights for a democratic age? The development of freedom of assembly and association* [w:] *Contemporary Human Rights Challenges: The Universal Declaration of Human Rights and its Continuing Relevance*, eds. C. Ferstman, A. Goldberg, T. Gray, L. Ison, R. Nathan, M. Newman, New York 2019, s. 165.

³⁴ *Nowak's CCPR Commentary*, 3rd revised ed. by W.A. Schabas, N.P. Engel, Kehl 2019, s. 599–600.

³⁵ *Le Pacte international...*, s. 475–476.

³⁶ Uwagi końcowe KPC z dnia 28 października 2005 r., Kanada, CCPR/C/CN/CO/5, § 20.

³⁷ K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka...*, s. 351.

³⁸ Decyzja KPC z dnia 16 lipca 1980 r. w sprawie *Christians przeciwko rasizmowi i faszyzmowi*, skarga nr 8440/78, DR 21/138.

³⁹ P. van Dijk, G.J.H. van Hoff, *Theory and Practise of the European Convention on Human Rights*, Haga 1999, s. 589.

⁴⁰ K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka...*, s. 351.

3. Zakres i granica ograniczenia prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się

Charakter indywidualny i kolektywny oraz istota prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się wyznacza zakres i granicę jego ograniczeń. Choć zapewnienie i ochrona zgromadzeń należy do obowiązków państwa, niemniej nie ma ona charakteru bezwzględny, ponieważ prawa do swobodnego zgromadzania się i zrzeszania mogą podlegać derogacji. Dopuszczalna jest również limitacja tego prawa, stąd też jego treść nie ma charakteru absolutnego. Swoboda zgromadzania się podlega licznym ograniczeniom, zwłaszcza w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Artykuł 12 ust. 2 MPPOiP precyzuje, że na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż ustalone zgodnie z ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób⁴¹.

Ponadto niektóre z państw sygnatariuszy Paktu przyjmują system restrykcji dotyczących prawa do pokojowego zgromadzania się w postaci notyfikacji lub zezwoleń. Zdaniem Komitetu Praw Człowieka system notyfikacji lub zezwoleń może być kompatybilny z art. 21 MPPOiP. Jednak Komitet zwraca uwagę na specyfikację sposobów notyfikacji, które w każdym przypadku sprawiają, że system notyfikacji jest akceptowalny⁴². Natomiast system zezwoleń, z racji tego, iż jest bardziej restrykcyjny, w praktyce Komitetu wydaje się być mniej akceptowalny⁴³.

Przywołany przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej, którzy jako podmioty jednocześnie uprawnione i zobowiązane w pierwszej kolejności mają obowiązek w stosunku do ewentualnych napięć zachować daleko idącą neutralność⁴⁴. W art. 21 Paktu w zdaniu drugim zostało użyte sformułowanie mające znaczenie bardziej ochronne, ponieważ na państwa został nałożony obowiązek legitymizowania ograniczenia w wykonywaniu tego prawa przez członków sił zbrojnych, policji i administracji publicznej⁴⁵.

⁴¹ A. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się i zgromadzeń...*, s. 526; K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *International Human Rights Law...*, s. 330–331.

⁴² Decyzja KPC dnia 31 marca 1994 r. w sprawie *Kivenna przeciwko Finlandii*, skarga nr 412/1990, § 9(2).

⁴³ Uwagi końcowe KPC z dnia 23 lipca 2001 r., *Newerland (Antilles przeciwko Niderlandom)*, CCPR/CO/72/NET, § 20; A. Gliszczyńska-Grabias, L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń [w:] Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (osobistych) i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 528–529.

⁴⁴ K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka...*, s. 351–352.

⁴⁵ W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (art. 20) i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 11) wolność zgromadzania się i wolność stowarzyszania się zostały zawarte w jednym artykule. Zostało również doprecyzowane, że mogą zostać wprowadzone legalne ograniczenia w wykonywaniu tych praw przez siły zbrojne, policję i administrację państwową. Oddzielne usytuowanie tych praw

Wnioski

Źródłem prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się jest godność osobowa każdego człowieka. Prawo to ma charakter indywidualny, ale jest realizowane w wymiarze kolektywnym. Stanowi ono fundament demokracji, będąc formą pokojowego dialogu. Prawo to jest wyposażone w przymiot swobodności, dlatego wymaga nie tylko umożliwienia zaistnienia tej formy zbiorowości, lecz również dobrowolności przyłączenia do niej, ale również rezygnacji i odłączenia od niej. W związku z rozwojem technologicznym konieczna wydaje się standaryzacja tego prawa na poziomie uniwersalnym dostosowująca korzystanie z niego do realiów w Internecie.

Literatura

- Czyż K., *Spółczesność obywatelska jako wyznacznik państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, nr 1.
- van Dijk P., van Hoff G.J.H., *Theory and Practise of the European Convention on Human Rights*, Haga 1999.
- Gliszczyńska-Grabias A., Wiśniewski L., *Wolność zgromadzeń [w:] Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (osobistych) i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012.
- Goldberg A., *Rights for a democratic age? The development of freedom of assembly and association [w:] Contemporary Human Rights Challenges: The Universal Declaration of Human Rights and its Continuing Belevance*, eds. C. Ferstman, A. Goldberg, T. Gray, L. Ison, R. Nathan, M. Newman, New York 2019.
- Hennebel L., Tigroudja H., *Traité des Droits de l'homme*, 2^e éd., Paris 2018.
- Joseph S., Castan M., *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, 3rd ed., Oxford 2013.
- Kalisz A., *Prawa kolektywne na tle krytycznego ujęcia praw człowieka [w:] Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, t. 1, red. eadem, Sosnowiec 2015.
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Commentaire article par article*, dir. E. Decaux, Paris 2011.
- Łopatka A., *Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys*, Warszawa 1998.
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000.
- Mik C., *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992.
- Nowak M., *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd ed., Kehl am Rhein 2005.
- Nowak's CCPR Commentary*, 3rd revised ed. by W.A. Schabas, N.P. Engel, Kehl 2019.
- Nowicki M.A., *Zgromadzenia w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – zarys najważniejszych zagadnień*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2016, nr 3–4.
- Orzeszyna K., *Godność człowieka ludzką podstawą praw człowieka [w:] Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, red. R. Tabaszewski, Lublin 2013.

w Pakcie (art. 21 – prawo do zgromadzania się, art. 22 – prawo do stowarzyszania się) powoduje, że tylko przepis dotyczący prawa do stowarzyszania się zawiera możliwość takiego ograniczenia.

- Orzeszyna K., *Spółczesność obywatelskie w Unii Europejskiej*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2009, nr 1.
- Orzeszyna K., *The Right to a Natural and Dignified Death*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, vol. 29, no. 4, <https://journals.umcs.pl/sil/article/view/10832>.
- Orzeszyna K., *Universalism of Human Rights: Notion of Global Consensus or Regional Idea*, „Review of European and Comparative Law” 2021, vol. 46, issue 3.
- Orzeszyna K., Skwarzyński M., Tabaszewski R., *International Human Rights Law*, Warszawa 2023.
- Orzeszyna K., Skwarzyński M., Tabaszewski R., *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, wyd. 2, Warszawa 2022.
- Teppunkoonngam K., *Assessment of the Public Assembly Act B.E. 2558(2015) through International Human Right Standards*, „CPG Online Magazine” 2015, no. 5.
- Verdoodt V., *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Louvain-Paris 1963.
- Wiśniewski A., *Wolność zrzeszania się i zgromadzeń* [w:] *Leksykon ochrony praw człowieka. 100 podstawowych pojęć*, red. M. Balcerzak, S. Sykuna, Warszawa 2010.
- Wiśniewski L., *Pojęcie i konstrukcja prawna praw socjalnych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. idem, Warszawa 1997.
- Wiśniewski L., *Wolność zgromadzeń w świetle prawa o zgromadzeniach*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 4.
- Wiśniewski L., *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. idem, Warszawa 2006.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 11 [w:] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.

Streszczenie

Krzysztof Orzeszyna

Prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się w Międzynarodowym Pakcie Praw Osobistych i Politycznych

Przedmiotem refleksji w niniejszym artykule jest prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się w Międzynarodowym Pakcie Praw Osobistych i Politycznych. Idea społeczeństwa demokratycznego zakłada poszanowanie pluralizmu jako istotnego elementu jego funkcjonowania. Zgromadzenia, jako instytucje typu obywatelskiego, stanowią istotny składnik demokratycznego państwa prawnego. Prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się zawarte w art. 21 Paktu należy do światowego kanonu praw człowieka, a jego źródłem jest osobowa godność człowieka. Godność osobowa przysługuje każdej jednostce, zaś prawa człowieka co do zasady mają charakter indywidualny, natomiast komponent kolektywności wyraża się w konieczności realizacji tego prawa w grupie. Prawo to wyposażone w przymiot swobodności wymaga nie tylko umożliwienia zaistnienia tej formy zbiorowości ludzkiej, ale także dobrowolnego przyłączenia się do zgromadzenia oraz rezygnacji i odłączenia od kolektywu. Wraz z rozwojem technologicznym i postępowaniem cywilizacyjnym prawo człowieka do swobodnego, pokojowego zgromadzania się może być realizowane za pomocą Internetu, gdzie osoby mogą w sposób ko-

lektywny prezentować swoje poglądy. Pomimo tego, że Internet jest podstawowym medium do budowania społeczeństwa obywatelskiego, standardy uniwersalne dotyczące swobodnego, pokojowego zgromadzania się nie przystają do realiów jego wykonywania w Internecie.

Słowa kluczowe: swoboda zgromadzania się, zgromadzenie pokojowe, prawo międzynarodowe praw człowieka.

Summary

Krzysztof Orzeszyna

The Right of Free Peaceful Assembly in the International Covenant on Civil and Political Rights

The right to freedom of peaceful assembly under the International Covenant on Civil and Political Rights is discussed in this article. The idea of a democratic society assumes a respect for pluralism as an essential element of its operation. Assemblies, as institutions of a civic nature, constitute an essential element of any democratic state ruled by law. The right freely to assemble in a peaceful manner contained in Article 21 of the Covenant is a global human-rights standard and stems from personal human dignity. Personal dignity is vested in each individual, and human rights are essentially individual in nature, while a component of collectivity is expressed in the need to exercise this right within a group. Not only does this right to freedom require that this form of human collectivity be allowed to develop, but it also requires that people can both voluntarily join the assembly and can voluntarily abandon and disengage from the collective. With technological development and social progress, the human right to free peaceful assembly can be exercised by the use of the Internet, where people can collectively present their views. Despite the fact that the Internet is the main medium for building a civil society, universal standards regarding free and peaceful assembly do not match the reality of availing oneself of this right on the Internet.

Keywords: freedom of assembly, peaceful assembly, international human rights law, International Covenant.