

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија” бр. 70/1992), на седницата одржана на 1 ноември 2006 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 1-а, во делот: „и притоа нема да се ограничува правото на граѓаните кои не учествуваат во јавниот собир на слободно движење и другите права утврдени со Уставот на Република Македонија“, од Законот за јавните собири („Службен весник на Република Македонија бр. 55/1995 и 19/2006).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во “Службен весник на Република Македонија”.

3. Уставниот суд на Република Македонија по иницијатива на политичката партија „Демократски сојуз“ од Скопје, со Решение У. бр. 31/2006 од 20 септември 2006 година поведе постапка за оценување на уставноста на делот од членот од Законот означен во точката 1 од оваа одлука, затоа што основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека со оспорениот член 1-а од Законот за јавните собири предвидено е дека правото на граѓаните на мирно собирање може да се оствари на начин со кој мирно ќе го изразуваат јавниот протест и притоа нема да се ограничува правото на граѓаните кои не учествуваат во јавниот собир на слободно движење и другите права утврдени со Уставот на Република Македонија.

5. Според член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според член 9 од Уставот, граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 16 став 1 од Уставот, се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, а со став 2 од истиот член, меѓу другото, се гарантира слободата на говорот и јавниот настап.

Според член 21 став 1 од Уставот, граѓаните имаат право мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест без претходно пријавување и без посебна дозвола. Според ставот 2 на овој член, користењето на ова право може да биде ограничено само во услови на воена и вонредна состојба.

Според член 27 од Уставот, секој граѓанин на Република Македонија има право слободно да се движи на територијата на Републиката и слободно да го избира местото на своето живеалиште.

Според член 51 став 1 од Уставот, во Република Македонија законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Според член 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот. Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот. Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Според член 20 од Универзалната декларација за човековите права, секој има право на слобода на мирни собири и здружување.

Според член 21 од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права, се признава правото на мирно собирање. Вршењето на ова право може само да биде предмет на ограничувања, предвидени во согласност со законот, а кои се потребни во едно демократско општество во интерес на националната безбедност, на јавната безбедност, на јавниот ред или заради заштита на јавното здравје или на моралот или на правата и слободите на други лица.

Според член 5 став 1, точка г) под 9 од Меѓународната конвенција за укинување на сите форми на расна дискриминација, државите членки се обврзуваат, меѓу другото, да му гарантираат на секој право на еднаквост пред законот без разлика на расата, бојата или националното или етничкото потекло, особено во поглед на уживањето на другите граѓански права, меѓу кои и правото на слобода на мирен собир и здружување.

Според член 15 од Конвенцијата за правата на детето, државите членки го признаваат правото на детето на слобода на здружување и слобода на мирно собирање. Според ставот 2 на овој член, не можат да се наметнат никакви ограничувања на остварувањето на овие права освен оние што се во согласност со законот и што се неопходни во демократското општество во интерес на националната безбедност или јавната сигурност, јавниот ред, заштитата на јавното здравје или моралот или заштитата на правата и слободите на другите.

Според член 11 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, секој има право на слободно, мирно собирање и на здружување со други, вклучувајќи го и правото да основа и да стане член на синдикат за да ги заштити своите интереси. Според став 2, остварувањето на овие права може да се ограничи само со закон и само доколку тоа е неопходно во едно демократско општество, во интерес на националната безбедност или јавната сигурност, за спречување на неред или кривично дело, за заштита на здравјето и моралот или за заштита на правата и слободите на другите. Овој член не го спречува поставувањето на законски ограничувања за припадниците на вооружените сили, полицијата или државната администрација.

Според став 9.2. од Документот од состанокот на Конференцијата за човековата димензија на КЕБС во Копенхаген, секое лице има право на мирно собирање и демонстрации. Секое евентуално ограничување во остварувањето на овие права се пропишува со закон и во согласност со меѓународните стандарди.

Уставните одредби кои се однесуваат на правото на граѓаните на мирно собирање и изразување на јавен протест, се операционализирани во Законот за јавните собири („Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/95) како и во Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните собири („Службен весник на Република Македонија“ бр. 19/2006).

Согласно член 1 од Законот, со овој закон се уредуваат начинот на остварување на правото на граѓаните на јавно собирање заради мирно изразување на мислење и јавен протест, како и случаите кога ќе се прекине одржувањето на јавен собир.

Според членот 1-а од Законот кој е оспорен со иницијативата, правото на граѓаните на мирно собирање може да се оствари на начин со кој мирно ќе го изразуваат јавниот протест и притоа нема да се ограничува правото на граѓаните кои не учествуваат во јавниот собир на слободно движење и другите права утврдени со Уставот на Република Македонија.

Согласно членот 2 од Законот, јавните собири на повеќе од 20 граѓани се дефинирани како собирања на отворен или затворен простор заради остварување на забавни, културни, верски, хуманитарни, социјални, политички, економски, спортски или слични интереси на граѓаните, организирани заради јавно изразување на мислење или протест.

Во членот 3 од Законот предвидено е дека заради интересите на безбедноста организаторот на јавниот собир може да го извести Министерството за внатрешни работи за одржување на јавниот собир и мерките што се преземени за неговото одржување.

Во известувањето организаторот ги наведува следниве податоци: целите на одржувањето на јавниот собир; местото и времето на одржувањето; организаторот на јавниот собир; мерките што организаторот ги презел во врска со непречено организирање и одвивање на јавниот собир и податоците за организирање на редарската служба.

Според член 4 став 1 од Законот, заради заштита на правата на граѓаните, нормалното одвивање на сообраќајот, снабдувањето на населението со лекови, храна, гориво и слични неодложни потреби, како и заради почитување на обврските од меѓународни договори, организаторот на јавниот собир е должен да го обезбеди одржувањето на редот на јавниот собир и да организира редарска служба.

Според ставот 2 од истиот член, доколку организаторот побара, а Министерството за внатрешни работи определи обезбедувањето на одржувањето на редот на јавниот собир да го врши полицијата, трошоците за тоа обезбедување ги поднесува организаторот.

Во ставот 3 на овој член од Законот, предвидена е обврска за организаторот да го прекине одржувањето на јавниот собир, ако дојде до загрозување на животот и здравјето, безбедноста и личната сигурност на луѓето и имотот и да го извести веднаш Министерството за внатрешни работи за тоа.

Членот 5 од Законот, им забранува на лицата кои присуствуваат на јавниот собир да носат оружје и општо опасно оружје, како и алкохолни пијалоци и опојни дроги.

Во членот 6 од Законот, предвидени се случаите кога Министерството за внатрешни работи го прекинува одржувањето на јавен собир (во случаите кога истиот е насочен кон загрозување на животот, здравјето, безбедноста, личната сигурност и имотот на граѓаните; вршење или поттикнување на вршење кривични дела утврдени со закон и загрозување на животната средина). Според ставот 2 на овој член од Законот, Министерството за внатрешни работи ќе го прекине одржувањето на јавниот собир во случај кога неговото одржување е во спротивност со меѓународните договори со кои е предвидена обврска за непречено одвивање на сообраќајот.

Во член 9 и 10 од Законот, предвидена е прекршочна одговорност за правни и физички лица за повреда на обврските од Законот.

6. Уставниот суд, при уставносудската анализа на оспорените одредби од Законот за јавните собири, поаѓа од фундаменталниот карактер на правото, односно слободата на мирното собирање како едно од основните права во едно слободно и демократско општество. Правото на граѓанинот да се собира со други без попречување и без посебна дозвола претставува симбол за слободата, независноста и зрелоста на граѓанинот во едно општество кое е директен израз на човековата личност и едно од највисоко вреднуваните човекови права. Со оглед на тоа што слободата на собирањето претставува еден вид колективно изразување на мислењата и убедувањата, остварувањето на ова право овозможува постојана дебата и судир на мислења како витален елемент на демократскиот државен поредок.

Применето на политичките настани и процеси, ова право е израз на суверенитетот на граѓаните, односно демократското право на граѓаните да учествуваат во политичкиот процес што не се исцрпува само со гласање на изборите, туку и со влијанието на граѓаните врз формирањето на политичкото мислење како еден континуиран процес, кој во едно демократско општество треба да се остварува слободно, отворено и во принцип без интервенција на државата. Собирите на граѓаните претставуваат суштински елемент на демократската отвореност, тие даваат можност за остварување на јавно влијание врз политичките процеси и донесувањето одлуки за прашања од јавен интерес, за развој на плуралистички иницијативи и алтернативи, па дури и на јавна критика и протест и како такви содржат елементи на директна демократија.

И покрај високото рангирање на слободата на собирањето во корпусот на фундаменталните слободи и права на граѓанинот, слободата на собирањето во европската правна култура не е апсолутно право, што е очигледно од увидот во регулативата на бројни држави, како и од меѓународните акти. Ова особено се однесува на собирањето кои се одржуваат на јавни места на отворено, каде што поради контактот со надворешниот свет, вообичаено е регулирање заради создавање на потребните предуслови за остварување на самото право на јавно собирање од една страна, како и заради зачувување, односно заштита на правата и интересите на другите, кои права честопати можат да дојдат во колизија. Тоа е израз на важењето на општиот принцип дека слободите и правата на другите се граница на остварувањето на индивидуалното право и слободата, се разбира кога се работи за права и слободи што се подобни да ги повредат другите. Тој принцип е особено изразен во Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, што е посебно значајно за домашниот правен поредок.

Република Македонија ја ратификуваше Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи во 1997 година и таа е објавена во Службен весник на Република Македонија бр. 11/1997. Согласно член 118 од Уставот на Република Македонија со чинот на ратификација, таа станала составен дел од правниот поредок на Република Македонија.

Од формулацијата на ставот 2 на член 11 од Европската конвенција за човекови права како и од практиката на Европскиот суд за човекови права произлегува дека Конвенцијата допушта остварувањето на правото на мирно собирање да се ограничи само со закон и само доколку тоа е неопходно во едно демократско општество во интерес на националната безбедност или јавната сигурност, за спречување на неред или кривично дело, за заштита на здравјето и моралот или за заштита на правата и слободите на другите.

За разлика од член 11 став 2 од Европската конвенција, Уставот на Република Македонија во членот 21 став 2 како околности кога е можно да се ограничи остварувањето на правото на мирно собирање и изразување на јавен протест ги споменува воената и вонредната состојба. Уставна основа за ограничување на слободите и правата на граѓаните во случај на воена и вонредна состојба е содржана и во член 54 став 2 од Уставот на Република Македонија. Притоа, Уставот предвидува определени услови, односно забрани како што се ограничувањето на слободите и правата да не може да биде дискриминаторско и тоа не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Одредбата од членот 54 став 2 од Уставот, според толкувањето на Судот, допушта привремено dérogiрање, односно суспендирање на остварувањето на уставно загарантираните слободи и права, а поради вонредните околности што постојат за време на воена и вонредна состојба. Во таа смисла, и уставната одредба од член 21 став 2, се однесува на оние случаи кога во воена и вонредна состојба може привремено да се забрани одржување на мирно собирање и изразување на јавен протест.

Отсуството на изрична уставна одредба за можноста од ограничување на остварувањето на правото на мирно собирање во редовни, односно мирновременски услови, според мислењето на Судот, не би требало да се толкува во смисла дека правото на мирно собирање во редовни околности е апсолутно право кое се остварува без какви и да е граници и без секаков резпект кон слободите и правата на другите. Таков принцип на апсолутна исклучивост не постои било во европскиот, било во меѓународен контекст, а Судот смета дека не може да се воспостави ни според Уставот на Република Македонија.

Поаѓајќи од член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот, според која една од темелните вредности на уставниот поредок се и основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, имајќи го предвид значењето на

Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи не само како дел од внатрешниот правен поредок на Република Македонија, туку поради општите принципи на кои се потпира и ги промовира, Судот оцени дека интерпретацијата на член 21 од Уставот треба да се потпира на тие општи правни принципи.

Оттука, според Судот, слободата на мирно собирање треба да се посматра во контекст на останатите основни човекови слободи и права и заштитениот јавен интерес. Ова особено поради фактот што мешањето во остварувањето на слободата на собирање може да ја загрози уставно загарантираната слобода на уверување и изразување, но истовремено, и начинот на остварувањето на правото на мирно собирање може да го попречи или ограничи остварувањето на други, исто така уставно гарантирани права. Ваквата меѓусебна испреплетеност на правата покажува дека честопати линијата на разграничување помеѓу она што претставува неопходно ограничување на правото на јавно собирање во функција на заштита на останатите човекови права, и она што претставува повреда на правото на јавно собирање и изразување е мошне суптилна и тенка. Токму од овие причини, според мислењето на Судот, секое ограничување на остварувањето на слободата на јавно собирање мора да го помине тестот на пропорционалност, да биде постигнат фер баланс помеѓу правото на граѓаните што ја остваруваат слободата на мирно собирање и правата и интересите на останатите граѓани, односно другите вредности и заштитениот јавен интерес како легитимна цел на ограничувањето.

Притоа, мора да се има предвид дека речиси по правило, секогаш јавните собири предизвикуваат определени непријатности за определен дел од јавноста, односно граѓаните што не учествуваат во нив. Меѓутоа, ограничувањето на правото на јавно собирање е оправдано само тогаш кога е неопходно да се заштити дефиниран и пропишан јавен интерес, односно кога тие непријатности добиваат карактер на сериозна повреда на вредностите што се јавен интерес, како и на слободите и правата на другите.

7. Имајќи ги предвид овие напомени, пред Судот како спорно се постави прашањето дали границата на правото на мирно собирање утврдена во оспорениот член 1-а претставува ограничување на правото на мирно собирање гарантирано со член 21 од Уставот на Република Македонија.

Од формулацијата на оспорената одредба од член 1-а, произлегува дека со неа се определува начинот на кој граѓаните можат да го остварат правото на мирно собирање. Имајќи ја предвид содржината на одредбата (која всушност се надоврзува на членот 1 од Законот за јавните собири според кој со овој закон се уредуваат начинот на остварување на правото на граѓаните на јавно собирање заради мирно изразување на мислење и јавен протест, како и случаите кога ќе се прекине одржувањето на јавен собир) и нејзиното место во Законот, би можело да се заклучи дека не станува збор за одредба која го ограничува правото на граѓаните на мирно собирање, туку за општа одредба која утврдува еден општ принцип за одржувањето на мирните јавни собири, со почитување на правата на граѓаните кои не учествуваат во јавниот собир.

Од ваквата линија на анализа на оваа оспорена одредба би произлегло дека во Законот за јавните собири, законодавецот почитувајќи го уставното право на граѓаните за јавно собирање, дозволил остварување на ова право на начин кој овозможува истовремено и заштита на правата на граѓаните, посебно правото на слободно движење кое исто така е гарантирано со Уставот. Дека интенцијата на законодавецот со оваа одредба не била да го ограничи правото на мирно собирање би произлегло и оттаму што законодавецот одредбата не ја формулирал во форма на обврска, ниту пак предвидел санкции, односно прекршочна одговорност за нејзино евентуално прекршување.

Меѓутоа, начинот на кој е формулирана оспорената одредба е сосема поинаков од онаа во став 2 на член 11 од Европската конвенција за човекови права, поради што пред Судот се постави прашањето за тоа дали законодавецот успеал разбирливо да го определи интен-

зитетот на ограничувањето на другите слободи, посебно слободата на движење, како основ за „растурање“ на собирот. Имено, член 11 став 2 од Конвенцијата инсистира на утврдување „неопходност“ за ограничување на правото на мирно собирање заради заштита на другите вредности и права, што подразбира дека собирот сериозно ги загрозил другите права. Оспорената одредба од Законот, според Судот, не содржи таков квалитет и налог за надлежните органи, туку општа формулација дека со јавниот собир не треба да се ограничуваат другите слободи и права, а посебно слободата на движење. Во тој контекст, Судот не е на становиште дека попречувањето на сообраќајот на една улица од неколку часови, било со статичен собир или со поворка, би можело да претставува ограничување на слободата на движење, ако собирот има јасна цел да соопшти порака, ако во градот има и други улици по кои може да се помине и слично. Меѓутоа, оспорената одредба лесно може да биде основ за надлежниот орган да препознае ограничување на слободата на движење според резонот на сообраќајните прописи и за најмало попречување на сообраќајот, токму затоа што во таа норма не е содржан квалитативен критериум или налог за неопходноста за ограничување на собирот, а со тоа и јасен показател дека целта на законот е собирањето да успее, а не да се оневозможи. Според тоа, иако оспорената одредба на прв поглед изгледа само како опис за тоа како еден собир треба да изгледа, според мислењето на Судот, таа одредба, во вториот дел содржи преопшти основи за неговото ограничување на кои органите лесно може да се повикаат. Овие основи за ограничување на собирањето, во отсуство на критериуми за балансирање, го прикажуваат правото на собирање како опасна работа, што според Судот, не може со ништо да се оправда.

8. Поради наведените причини, Судот утврди дека оспорената одредба од членот 1-а во делот: „и притоа нема да се ограничува правото на граѓаните кои не учествуваат во јавниот собир на слободно движење и другите права утврдени со Уставот на Република Македонија“, од Законот за јавните собири не е во согласност со Уставот, а во врска со Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи.

9. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

10. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот Махмут Јусуфи и судиите д-р Трендафил Ивановски, Вера Маркова, Бранко Наумоски, д-р Бајрам Положани, Игор Спировски и д-р Зоран Сулејманов.

У. бр. 31/2006
1 ноември 2006 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Македонија,
Махмут Јусуфи, с.р.