

# ПРАВОТО НА МИРЕН СОБИР ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА – ЗА ПОТРЕБНИТЕ ИЗМЕНИ ВО ПРАВНАТА РАМКА

## ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

### ВОВЕД

Правото на мирен собир во Северна Македонија е уставно загарантирано право. Основен закон кој го уредува ова право е Законот за јавни собири. Законот мора да се толкува и имплементира во согласност со меѓународните инструменти ратификувани од Северна Македонија. Универзалните и регионалните стандарди во врска со слободата на собирање главно произлегуваат од два правни инструменти: Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (ICCPR) и Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (ЕКЧП), како и опционалните протоколи кон неа.

Сепак, Законот за јавните собири не е целосно усогласен со меѓународните документи. Со тоа, правото на мирен собир во Северна Македонија не може да се ужива во целост и без непотребни ограничувања. Од друга страна, нецелосното хармонизирање на законот со меѓународните документи на кои државата се обврзала значи дека државата не исполнила обврските на кои се согласила.

### ЦЕЛИ

Македонското здружение на млади правници (МЗМП) во рамки на проектот „Новите технологии и правото на собир во Северна Македонија“ поддржан од Евроскиот центар за непрофитно право спроведе истражување и анализа на домашната правна рамка што го уредува правото на собир во Северна Македонија и меѓународните документи за човекови права кои државата ги ратификувала. Овој документ за јавни политики е резултат на спроведеното истражување и анализа и има за цел да предложи конкретни измени на законската рамка, пред сè на Законот за јавните собири, со цел правото на мирен собир во нашата држава да ја добие заштитата што меѓународните документи ја гарантираат. Документот за јавни политики пред сè е наменет претставниците на Собранието на РСМ и Владата на РСМ, како овластени предлагачи за донесување на измени, како и Секретаријатот за законодавство при Владата на РСМ, како тело одговорно за обезбедување на конзистентност на правниот систем и усогласеност на законите и другите прописи со меѓународните договори. Особено, овој документ се надеваме дека ќе биде од корист за претставниците на Министерството за внатрешни работи, како едно од клучните министерства надлежни за Законот за јавните собири. Се надеваме дека предложените решенија ќе најдат на поддршка и од останатите заинтересирани страни, како претставниците на граѓанските организации, кои ќе се вклучат во напорите на МЗМП за иницирање на измени со цел на сеопфатна правна рамка за правото на мирен собир во Северна Македонија во согласност со меѓународните стандарди.

### ПРАВОТО НА МИРЕН СОБИР Е ПРАВО ШТО ПРИПАЌА НА СЕКОЈ

#### ПОДЕДНАКВО

Правото на мирен собир е основно човеково право загарантирано со најзначајните меѓународни документи за човекови права. Европската конвенција за човекови права ја дефинира слободата на собирање заедно со слободата на здружување во ставот 1 од членот 11 на следниов начин: „Секој човек има право на слобода на мирно собирање и

здружување со други, вклучувајќи го и правото да основа синдикати и да им се придружува на синдикатите за заштита на своите интереси.“. Со ова се подразбира дека секој, без оглед на тоа дали е граѓанин, странец или лице без државјанство во една земја, треба да го ужива правото на собир.

**Законот за јавните собири не е во линија со опишаните стандарди. Додека за граѓаните предвидува дека претходното известување на Министерството за внатрешни работи е опција на располагање на организаторот, кога станува збор за странци, Законот предвидува задолжителна обврска организаторот да го пријави собирот и да добие одобрение за одржување од Министерството за внатрешни работи.**

Со ваквото решение, прво, се ставаат во нерамноправна положба странците наспроти граѓаните, и покрај тоа што, не се работи за граѓанско право, туку основно човеково право кое им припаѓа на сите. Секој треба да има право на мирен собир: правото може да го остваруваат, на пример, странските државјани, мигрантите (со или без документи), барателите на азил, бегалците и лицата без државјанство.

Второ, обврската за добивање на одобрение за одржување на собир од властите ја поткопува идејата дека правото на собир е основно право. Правните системи кои предвидуваат обврска за претходно известување за оние кои организираат собир и кои предвидуваат доставување на одредени детали се дозволени само во онаа мера која е неопходна да им помогне на властите да обезбедат непречено одвивање на мирните собири и заштита на правата на другите. Барањето за претходно известување не смее да стане цел само по себе.

Претходното известување треба да се бара само кога неговата цел е да и овозможи на државата да ги преземе неопходните активности за да ја олесни слободата на собирање и да ги заштити јавниот ред, јавната безбедност и правата и слободите на другите. Секоја таква законска одредба може да бара од организаторот на собирот да поднесе известување за одржување на мирен собир, наместо барање на дозвола за одржување.

Оттука, неопходни се измени на Законот за јавни собири во насока на изедначување на положбата на странците во однос на остварувањето на правото на мирен собир, при што претходното известување на МВР за одржувањето на собир ќе биде само можност, а не задолжителна обврска за сите.

## **И ЕДЕН ЕДИНСТВЕН УЧЕСНИК НА СОБИР ТРЕБА ДА УЖИВА ЗАШТИТА**

Иако поимот собир имплицира дека собирот ќе има повеќе од еден учесник, и еден единствен учесник ужива заштита. Што значи, недозволиво е правото на мирен собир да се поврзува со исполнување на одредена квота со цел собирот да добие заштита.

Законот за јавни собири како јавни собири го дефинира собирањето на повеќе од 20 граѓани и според тоа, собирите со 20 или помалку учесници не потпаѓаат под овој закон. Се поставува прашањето, дали и со кој пропис се регулирани овие собири? Дали тоа што не потпаѓаат под Законот за јавни собири значи дека учесниците и организаторите на овие собири ги немаат истите права и обврски како оние кои имаат повеќе од 20 учесници?

Предвидувањето на квота од повеќе од 20 учесници претставува ограничување на правото на мирен собир без легитимна основа. Законот за јавни собири мора да

**претрпи измени во овој дел и да обезбеди заштита на сите мирни собири, без оглед на бројот на учесници.**

Само на тој начин ќе се обезбеди соодветна заштита на сите мирни собири, дури и оние кои бројат помалку од 20 учесници, со што слободата на собир ќе се загарантира и за оние помали групи на лица кои имаат право на мирен собир.

Ограничувањата на број на учесници може да се прифатат само ако постои јасна легитимна основа за ограничувања, на пример, кога јавната безбедност диктира максимален капацитет за толпа на стадион или мост, или заради заштита на јавното здравје потребно е физичко растојание. Секое друго произволно ограничување на мирниот собир според бројот на учесници е неприфатливо и недозволиво за едно демократско општество.

## БЕЗБЕДНОСТА НА ГРАЃАНИТЕ Е ВО ДОМЕН НА ДРЖАВАТА

Државата има должност да ја штити јавната безбедност, и под ниедна околност оваа должност не треба да биде делегирана на организатор на собир. Иако се смета за добра пракса организаторите да определат редари кога тоа сметаат дека е потребно, но тоа не смее да биде задолжителна законска обврска за нив. Барањата за учесниците или организаторите или да организираат или да придонесат за трошоците за полициско работење или безбедност, медицинска помош или чистење или други јавни услуги поврзани со мирните собири не се во согласност со меѓународните стандарди.

Спротивно на тоа, Законот за јавни собири во членот 4 предвидува дека “заради заштита на правата на граѓаните, нормалното одвивање на сообраќајот, снадбувањето на населението со лекови, храна, гориво и слични неодложни работи, како и заради почитување на обврските од меѓународни договори, организаторот на јавниот собир е должен да го обезбеди одржувањето на јавниот собир и да организира редарска служба”. Законот дава можност организаторот да побара од Министерството за внатрешни работи одржувањето на редот да го обезбедува полицијата, но трошоците во тој случај паѓаат на товар на организаторот.

Трошоците поврзани со јавната безбедност, вклучувајќи ги и тие кои се однесуваат на сообраќајот и управувањето со толпите, треба да бидат целосно покриени од јавните власти. Државата не смее да наметнува било какви дополнителни финансиски трошоци за обезбедување на соодветно обезбедување. Оттука, Законот за јавни собири треба да биде соодветно изменет и да предвиди дека државата ќе биде задолжена за обезбедување на јавниот ред во текот на мирните собири при што организаторот не е одговорен за поврзаните трошоци.

Слично, одговорноста да се расчисти после мирниот собир им припаѓа на општинските власти. Наложувањето на организаторите на собири да ги покријат таквите трошоци претставува сериозно одвраќање на оние кои сакаат да го уживаат своето право на мирен собир и може да значи дека одредени групни, како маргинализираните и малцинските групи, немаат пристап до остварувањето на своето право. Наметнувањето на финансиски барања за организаторите на собири во вакви случаи претставува несразмерно ограничување на правото на мирен собир.

Позитивни примери од законодавството на други држави може да се најдат, на пример, во Законот за јавни собири на Република Молдавија во кој е предвидено дека јавните власти ќе ги преземат сите активности неопходни за обезбедување на услугите побарани од организаторите и услугите што вообичаено се обезбедуваат од подредени тела и од

јавните претпријатија. Понатаму во законот се гарантира дека локалните јавни власти не смеат да им наметнат на организаторите трошоци за услугите кои тие вообичаено ги обезбедуваат од страна на подредените тела и јавните претпријатија.

## ПРАВОТО НА МИРЕН СОБИР ВКЛУЧУВА И СЛОБОДА ЗА ИЗБИРАЊЕ НА МЕСТОТО, ВРЕМЕТО И ДАТУМОТ НА ОДРЖУВАЊЕ НА СОБИРОТ

Луѓето имаат право да ја избираат локацијата или рутата на собирот на јавно достапни места. Локацијата или рутата можат да вклучуваат, но не треба да бидат ограничени на: јавни паркови, плоштади, улуци, патишта, тротоари, пешачки патеки и отворени површини во близина на јавни згради и објекти.

Правото на мирен собир исто така го вклучува и правото да се избере датумот и времето на собирот. Времето на собирот може да биде од суштинско значење за пораката што учесниците сакаат да ја пренесат - на пример, да протестираат против истовремен настан или да одбележат историски настан. Правото да се избере датумот и времето на собирот, исто така, може да биде клучно во смисла на обезбедување дека собирот ќе ја достигне својата целна публика и овозможување на најширока можна партиципација (вклучувајќи учество на поединци од други градови или региони).

Сеопфатните законски ограничувања - на пример, забраната на сите собири во одредено време, или на одредени локации или јавни места што се погодни за одржување собири - претставуваат прекумерни ограничувања што го нарушуваат правото на слобода на собирање. Ограничувањата кои по правило наметнуваат забрани за времето или локацијата на собири, а потоа дозволувајќи исклучоци од ова правило, ја превртуваат врската помеѓу слободата и ограничувањата со тоа што правото на слобода на мирно собирање го претвораат во привилегија.

Во основата на правото на слобода на собирање е способноста на учесниците на собири да го изберат местото каде што најдобро ќе можат да ја пренесат својата порака до саканата публика. Би било непропорционално доколку властите категорично исклучат места погодни и отворени за јавноста како места за мирни собири. Употребата на такви соодветни локации мора секогаш да се оценува во светлината на околностите на секој случај. Фактот дека пораката може да се изрази и на друго место, само по себе е недоволна причина да се бара одржување на собир на друго место, дури и ако таа локација е на повидок и звук на целната публика.

Ова значи дека законодавците не смеат да исклучат цели категории локации за одржување на собири (како што се одредени видови згради, вклучувајќи претседателски палати или парламенти, болници, училишта и образовни институции). Истото важи и за просторите во приватна сопственост, каде што нема ограничувања надвор од оние што вообичаено важат за таквите простори (во згради, на пр.) треба да се примени. Ова исто така вклучува и забрани кои ја исклучуваат употребата на интернет како место за одржување на собирот, преку исклучување или ограничување на пристапот. Ако, сепак, имајќи ги предвид сите релевантни фактори на конкретен случај, властите разумно заклучат дека е неопходно да се смени местото на собирот, соодветно алтернативно место треба да се стави на располагање.

Оттука, Законот за јавните собири не е во согласност со пропишаните и прифатени меѓународни стандарди кога со една општа одредба ги забранува сите собири кои се одржуваат до здравствени установи, до детски градинки и училишта додека децата престојуваат во нив и на автопатишта и магистрални патишта. Дотолку повеќе, секое

евентуално проширување на оваа забрана на други локации или пак пропишување на забрани кои се однесуваат на времето или датумот на одржување на собирот е директно прекршување на меѓународните обврски кои државата ги презела.

## РУТИНСКИТЕ ОГРАНИЧУВАЊА ЗА НОСЕЊЕ НА МАСКИ И ПРЕКРИВАЊЕ НА ЛИЦЕТО СЕ КОСАТ СО ПРАВАТА НА СЛОБОДА НА ГОВОР И СОБИРАЊЕ

Носењето маска за експресивни цели на мирен собир не треба да се забранува, се додека маската или костимот не се носат со цел да се спречи идентификација на лице чие однесување создава веројатна причина за апсење и додека маската не создава јасна и присутна опасност од непосредно противправно постапување. Ова може да служи за спротивставување на репресалиите или за заштита на приватноста, вклучително и во контекст на новите технологии за надзор.

Носењето маски и прекривањето на лицето за време на собири за експресивни цели е форма на комуникација заштитена со правата на слобода на говор и собирање. Тоа може да се случи со цел да се изразат одредени гледишта или религиозни верувања или да се заштити учесник на собранието од одмазда. Носењето маски или други прекривки на лицето на мирен собир не треба да се забранува каде што нема презентирани докази за неизбежно насилство. Од поединецот не треба да се бара да ја отстрани маската освен ако неговото/нејзиното однесување создава веројатна причина за апсење и ако покривањето на лицето не го спречува неговото/нејзиното идентификување.

Иако Законот за јавните собири не предвидува забрана за носење на маски во текот на собирите, сепак иницираните измени во 2019 година кои предвидуваа воспоставување на забрана за носење средства на лицата и главата кои го отежнуваат утврдувањето на идентитетот на учесниците на јавните собири, се измени кои не одат во прилог на правото на мирен собир и на прифатените меѓународни стандарди и од таа причина не треба да се разгледуваат понатаму како можна опција за надополнување на законот.

## МИРНИТЕ СОБИРИ МОЖАТ ДА СЕ ОДРЖУВААТ И ОНЛАЈН ЦЕЛОСНО ИЛИ ДЕЛУМНО, ИЛИ ВО КОМБИНАЦИЈА

Технологиите засновани на интернет играат сè поголема улога во остварувањето на правото на слобода на мирно собирање и тешко е да се замисли собир што не вклучува некаква форма на потпирање на интернет. Интернетот може да носи и протестна порака, па дури и да помогне да се „создаде“ протестна порака преку пристап до информации, вклучително и со овозможување пристап до други јурисдикции и поддршка од странство.

Европската конвенција за човековите права, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и другите меѓународни инструменти се применуваат на мирните собири одржувани офлајн и онлајн. Улогата на Интернетот и социјалните медиуми во мобилизацијата на собирите е сè поклучна за остварување на правото на мирно собирање. Оттука, неопходно е проширување на дефиницијата на јавни собири содржана во Законот за јавните собири и истата да опфаќа “собири на отворено, на затворено или онлајн; во јавни и приватни простории; или нивна комбинација”. На овој начин ќе се обезбеди дека Законот се однесува и на сите собири, без оглед на тоа каде се одржуваат.

Од исклучителна важност за остварување на правото на дигитално-посредувани собири е и Законот за електронски комуникации кој мора да вклучи одредби со кои ќе забрани државата да ја блокира интернет конекцијата во однос на мирните собири. Истото важи и за геотаргетираните или технолошки специфични пречки со поврзувањето или пристапот до содржината. Треба да се обезбеди дека активностите на давателите на интернет услуги и посредниците не ги ограничуваат прекумерно собираите или приватноста на учесниците на собираите.

Кривичниот законик содржи кривични дела кои можат да се извршат преку компјутерски систем и едно од најчестите кривични дела извршени на социјалните мрежи и користење на нови технологии е кривичното дело ширење расистички и ксенофобичен материјал преку компјутерски систем. Иако говорот на омраза во голема мера се однесува на етничката припадност и сексуалната ориентација, Законот за јавни собири треба да вклучи одредба што ќе ги заштити учесниците од сите форми на дискриминаторска злоупотреба и напад.

## ЗАКЛУЧОЦИ

Правото на мирен собир е основно право за колективно изразување, промовирање, остварување и одбрана на заеднички интерес од каква и да било причина или мотивација без страв од одмазда. Република Северна Македонија го гарантира ова право во Уставот, а го регулира понатаму во Законот за јавните собири, а законодавството го сочинуваат и ратификуваните меѓународни документи кои го уредуваат, меѓу другите, и ова право. Сепак, воочената спротиставеност на дел од одредбите од Законот за јавните собири и меѓународните документи се коси со овозможувањето на правото на мирен собир на начин на кој што сите лица ќе можат да го уживаат целосно и рамноправно. Со предложените измени на законската рамка ќе се овозможи не само усогласување на законодавството, туку и еднаков и непречен пристап на сите лица во државата кон правото на мирен собир, како основно човеково право во секое демократско општество. Македонското здружение на млади правници стои на располагање за понатамошни консултации и вклучување во работни групи за измени на Законот за јавните собири и другите релевантни прописи.

## КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ

Меѓународен пакт за граѓански и политички права, Комитет за човекови права, Општ коментар бр. 37 (2020) за правото на мирен собир (член 21) \*, септември 2020 г.

Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОДИХР) при ОБСЕ, Насоки за слободата на мирно собирање -второ издание, Варшава/Стразбург 2010 год., достапни на: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/73405.pdf>

Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), анцеларија за демократски институции и човекови права (ОБСЕ/ОДИХР) при ОБСЕ, Насоки за слободата на мирно собирање (3-то издание), Стразбург/Варшава, јули 2020 год., достапни на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)

Закон за јавни собири („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 55/1995, 19/2006, 66/2007 и 152/2015 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 31/2020). Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 31/2006 од 1 ноември 2006, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 119/2006

Устав на Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 52/1991)

Оваа публикација е целосно финансирана од Владата на Шведска. Владата на Шведска не мора да ги споделува мислењата изразени тука. Содржината е единствена одговорност на авторот.

Овој документ беше креиран во рамки на проектот „Мониторинг на правото на јавен собир“ управуван од Европскиот центар за непрофитно право (ECNL). Проектот е овозможен од Меѓународниот центар за непрофитно право (ICNL) преку Иницијативата за граѓански простор.

