Македонско здружение на млади правници

ПРАВНО МИСЛЕЊЕ ЗА ВЛИЈАНИЕТО НА ИЗМЕНИ И ДОПОЛНУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА МАТИЧНА ЕВИДЕНЦИЈА ВРЗ УПИСОТ НА РАЃАЊЕ ИЛИ ЛИЧНО ИМЕ НА ЛИЦАТА ВО РИЗИК ОД БЕЗДРЖАВЈАНСТВО

Законот за матична евиденција е донесен на 15.02.1995 година. Од неговото донесување до денес е менуван повеќе пати и тоа: во 2002 год, 2007, 2008, 2009, 2013, 2014 и 2015.

На 15.02.2016 година беа донесени последните измени и доплнувања кои беа објавени во службен весник на РМ бр. 27 од 2016, а ќе започнат со примена од 01.01.2017 година.

Целта на донесувањето на овие измени и дополнувања е да се усогласи постоечкиот Закон за матична евиденција со новиот Закон за општа управна постапка, кој беше донесен во јули 2015 година и објавен во Службен весник бр.124 од 23.07.2015, а кој ќе започне да се применува од 01 август 2016 година.

ИЗМЕНА НА РОКОТ ВО КОЈ СЕ ВРШИ ПРИЈАВУВАЊЕ НА РАЃАЊЕТО НА ЕДНО ДЕТЕ.

Закон за матична евиденција (Службен весник на РМ бр. 8/1995, 38/2002, 66/2007, 98/2008, 67/2009, 13/2013, 43/2014, 148/2015)	Закон за измени и дополнувања на Законот за матична евиденција
Член 6 Раѓањето на дете се пријавува писмено или усно на записник во матичното подрачје на кое се родило детето, **во рок од 15 дена** од денот на раѓањето.	Член 6 Раѓањето на дете се пријавува писмено или усно на записник во матичното подрачје на кое се родило детето**, во рок од 30 дена** од денот на раѓањето.

Сметаме дека од суштествено значење е раѓањето на детето да се запише во матичната книга на родените и детето да добие граѓанско правен идентитет во општеството во најкус можен рок, од моментот на неговото раѓање, од причина што изводот од матичната книга на родените е потребен за да може новороденчето да се запише во државјанство на Република Македонија и да добие здравствена заштита.

Со ова законско решение му се остава простор на службеното лице кое го врши уписот да може запишувањето да го изврши и 30-иот ден од раѓањето на детето, (ако родителите одлучат да го поднесат барањето за упис на раѓањето последниот ден од истекот на законски предвидениот рок) па додека изводот биде изготвен може да поминат и дополнителни 5 работни дена, што оди

само на штета на самото дете, бидејќи родителите доколку постои потреба да се лекува детето, не може да го сторат тоа веднаш, туку е потребно да чекаат изводот да биде издаден.

Доколку пак, органот што постапува најде по слободно уверување дека му се потребни дополнителни докази за да може да одлучи, а истите е потребно да се прибават од странска држава, родителите на детето кои веќе го фатиле последниот рок за пријавување на нивното дете и барањето го поднеле последните денови од рокот, ќе им биде потребно дополнително време додека патуваат во странската држава и го прибават бараниот документ.

Праксата на сите развиени земји покажува дека кога е во прашање регистрирање на раѓањето на децата, потребно е да се постапува со што е можно пократки рокови, имајќи го во предвид најдоброит интерес на детето.

Ова законски понудено решение е во спротивност и со Законот за општа управна постапка, поточно со начелото начелото на економичност и ефикасност на постапката кое предвидува постапката да се спроведе на **наједноставен можен начин, без одлагање и со што помалку трошоци за странкит**е, а сепак да се обезбеди целосно почитување на правата и правните интереси на странките и потполно утврдување на фактичката состојба.

Исто така, направен голем пропуст од страна на законодавецот бидејќи не предвидел законска обврска за органот кој го врши запишувањето да мора да го евидентира секое раѓање кое ќе се случи на територија на Република Македонија, веднаш по раѓањето.

Ова посебно ако се земат во предвид сите декларации, препораки и заклучоци од страна на меѓународните организации донесени на тема граѓанска регистрација и издавање на документи, особено Загребската Декларација за граѓанска регистрација и документација во земјите од Југоисточна Европа од 2011 година[1], Заклучоците на Извршниот Комитет на ОН од 2013 година[2], Заклучоците од регионалната конференција за пристап до граѓанска регистрација и документација на земјите од Југоисточна Европа донесени во Подгорица 2013[3] и секако, Конвецијата на ОН за правата на детето од 1989 година[4], чиј потписник е и Република Македонија.

Сите овие меѓународни инструменти, инсистираат да постои обврска за надлежните инсистуции да мораат да го евидентираат секое раѓање што ќе се случи на нивна територија, **непосредно после раѓањето.**

---

[1] Целосниот текст на декларацијата е достапен на следниов линк: http://www.unhcr.org/events/commemorations/4ec12d0d9/zagreb-declaration-conference-provision-civil-status-documentation-registration.html

[2] Заклучоците на Извршниот Комитет на ОН од 2013 година се достапен на следниов линк: http://www.unhcr.org/525fdfef9.pdf

[3] Заклучоците од регионалната конференција за пристап до граѓанска регистрација и документација на земјите од Југоисточна Европа донесени во Подгорица 2013 се достапни на: http://www.refworld.org/docid/5285ee494.html

[4] Конвецијата на ОН за правата на детето од 1989 година, достапна на: http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx

ИЗМЕНИ ВО ОДНОС НА ДОПОЛНИТЕЛНИОТ УПИС ВО МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Закон за матична евиденција (Службен весник на РМ бр. 8/1995, 38/2002, 66/2007, 98/2008, 67/2009, 13/2013, 43/2014, 148/2015)	Закон за измени и дополнувања на Законот за матична евиденција
Член 23 До заклучувањето на запишувањето во матичните книги, исправка на грешки врши матичарот,а по нивното заклучување исправка се врши само врз основа на решение.	Член 23 Управата за водење на матичните книги, поведува постапка за донесување на решение за дополнителен упис во матичните книги, согласно со одредбите на членот 22 став 1 од овој закон, по поднесено барање од барателот за **дополнителен упис, кој кон барањето приложува документ за лична идентификација и потврда за настанот кој се запишува во матичната книга, со исклучок на дополнителниот упис во матична книга на родени за дете родено во домашни услови, кое се врши согласно со членот 6 од овој закон**. Управата за водење на матичните книги, поведува постапка за донесување на решение за исправка на податоци во матичните книги, согласно со одредбите на членот 22 став 2 од овој закон, врз основа на поднесено барање од барателот кој бара исправка на податокот и приложил документ за идентификација. Покрај документацијата од ставовите 1 и 2 на овој член, **по барање на Управата за водење на матичните книги, барателот доставува и докази и податоци (потврди, уверенија и сл.) од евиденција на странски држави кои се однесуваат на граѓанскиот статус на лицето потребни во текот на постапката, медицински потврди и ДНК отисоци, медицински потврди, како и други докази и податоци кои не постојат во службената евиденција на јавните органи во Република Македонија. ДНК отисоците ќе се бараат исклучиво доколку надлежниот орган не може да ја утврди роднинската врска меѓу детето и родителите. Управата за водење на матичните книги, по службена должност, по електронски пат ги прибавува сите други докази кои постојат во службените евиденции на јавните органи во Република Македонија.**

	Управната постапка согласно со одредбите на овој член ја води лице овластено од Директорот на Управата за водење на матичните книги. Донесување на решението од членот 22 од овој закон се врши во најкус можен рок, не подоцна од 30 дена од денот на приемот на доставеното барање. Освен кога е изречно забрането со закон, а сложеноста на предметот тоа го оправдува, рокот од ставот 5 на овој член може еднаш да се продолжи најмногу за дополнителни 30 дена. Рокот од ставот 5 на овој член започнува да тече од денот кога странката го поднела барањето, со сите докази кои требала да ги поднесе. Странката може да изјави жалба против решението од ставот 5 на овој член во рок од 15 дена од денот на приемот на решението до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Странката може да се откаже од жалбата до донесувањето на решението од второстепениот орган. Ако странката се откаже од жалбата, јавниот орган донесува управен акт со кој ја запира постапката и за тоа ја известува странката, која не може да го отповика откажувањето од жалбата. Формата и содржината на барањето, како и начинот на пресметка на реално направените трошоци за прибирање на доказите по службена должност, ги пропишува министерот за правда.”

Покрај документ за лична идентификација и потврда за настанот кој се запишува во матичната книга, измените предвидуваат и обврска на барателот, по барање на Управата, **да достави дополнителни докази и податоци (потврди, уверенија и сл.) од евиденцијата на странските држави** кои се однесуваат на граѓанскиот статус на лицето, потребни во текот на постапката**, медицински потврди и ДНК отисоци, медицински потврди, како и други докази и податоци кое не постојат во службената евиденција на јавните органи во Република Македонија**.

Во однос на оваа измена, законодавецот не останал до крај јасен и не дефинирал поточно кои докази и податоци е потребно да се приложат кон барањето за дополнителен упис.

Тој предвидува дека тоа се медицински потврди, но самиот термин **медицински потврди** е многу широк поим, што му дава можност на службеното лице кое го води предметот, да одлучува од случај во случај (што не се покажа како добра пракса до сега) и да бара одново и одново нови докази, кои по сопствено уверување ќе смета дека ќе му бидат потребни да го реши предметот. Сметаме дека потребно е посистемски и попрецизен пристап, односно законодавецот да ги наведе конкретно кои се тие докази кои смета дека би помогнале во одлучувањето во сите случаи на дополнителен упис.

Истото се однесува и на доказите (**потврдите и уверенијата**) од странските држави.

Законодавецот до крај не дефинира за кои докази (потврди и уверенија) од странските држави станува збор и за докажување на кои факти е потребно да се доставуваат истите.

Оваа законска одредба му остава можност на органот да ја злоупотреби слободата која што законодавецот му ја дава во однос на одлучувањето кои докази му се потребни да одлучи по поднесеното барање, па во таа насока, да бара во буквална смисла доставување на докази – уверенија и потврди- кои во пракса воопшто не се издаваат и не постојат како такви во странските држави.

Од досегашната пракса на МЗМП, пример на една таква злоупотреба, што во текот на последните две години е се почеста праксата на матичарите и другите овластени лица од матичните служби, при спроведување на постапката за дополнителен упис на раѓања и лични имиња да инсистираат на доставување на т.н. **потврда или уверение за брачна историја на мајката на детето од странска држава.**

Овој вид на доказ во евиденциите на странските органи воопшто не постои и подносителите на барањето за дополнителен упис не се во можност да го прибават овој доказ и поради тоа постои можност нивното барање да биде одбиено.

Странските органи издаваат само потврда за слободна брачна состојба во случај да е потребно нивниот државјанин да склучи брак во друга држава, но не издаваат посебна потврда или уверение во кое ќе биде наведено со кого (се) лицето склучило брак и кога, од причина што сите измени во однос на брачниот статус и промена на личните податоци на лицето се евидентираат во матичната книга на родените за конкретното лице, па изводот од матичната книга на родените може да послужи како доказ за т.н. **брачна историја за едно лице.**

Меѓутоа, органот кој што го спроведува дополнителниот упис, изводот од матичната книга на родените на мајката на незапишаното дете не го смета за доволен доказ од кој со сигурност ќе ја утврди брачната историја на мајката.

Со измените, законодавецот предвидува како доказно средство обврска за доставување на **медицинска потврда и ДНК отисоци** во случаите кога надлежниот орган не може да ја утврди роднинската врска меѓу детето и родителите.

Иако инсистирањето на службените лица од Управата за водење на матични книги на доставување ДНК анализа не е новина и веќе стана некаков вид непишана пракса последните

години, наспроти инсистирањата и заложбите посебно на МЗМП и други НВО-а кои ја работат проблематиката со незапишаните раѓања и лична имиња, дека тоа не е решение на проблемот со незапишаните раѓања и е тешко достапен доказ кој претставува особен финансиски товар за сите граѓани (посебно за категоријата социјално загрозени лица и приматели на парична помош), оваа пракса се преточи во законска обврска.

Имено, досегашната пракса покажа дека со потребата за дополнителен упис на раѓање и лично име се соочуваат најчесто лицата кои се во социјален ризик и кои немаат основни средства за егзистенција.

Изготвувањето на ДНК анализата чини 32.500,00 ден во Институтот за судска медицина. Овој износ се однесува само за изготвување на анализа за едно дете. Доколку родителите имаат повеќе незапишани деца, за секое наредно дете се доплаќа уште 7.000,00 денари. Поради превисокиот износ, овој доказ најчесто не е достапен за поширокаta категорија лица за кои е потребно да се изврши дополнително запишување на раѓање и лично име, па истите се соочени со ситуација во која не може да го достават овој доказ во прилог на барањето за дополнителен упис и поради тоа органот со решение го одбива барањето за дополнителен упис.

Имајќи ја во предвид праксата на матичните служби, тие во случаите на дополнителен упис на раѓање и лично име, посебно кога се работи за дете кое веќе има навршено шест години живот и повеќе, инсистираат на доставување на ДНК анализа како доказ.

Сметаме дека ДНК анализата, иако е можеби најсигурен доказ во однос на докажување на крвно сродство помеѓу родителот и детето, сепак е недостапен за сите баратели на дополнителен упис.

При ваква состојба, можеби најдобро решение е законски воопшто да не се предвидува доставување на ДНК анализа како доказно средство во постапката за дополнителен упис на раѓање и лично име, или, ако веќе се инсистира на ДНК анализа како доказно средство, државата да обезбеди намалување на трошоците во износ кој би претставувал симболична сума, а за примателите на социјална парична помош, да постои можност да бидат ослободени од плаќање на износот за изготвување на ДНК анализата.

За поздравување е законската новина, со кој се предвидува дека **<u>органот по службена должност, по електронски пат ќе ги прибавува сите други докази кои постојат во службените евиденции на јавните органи во Република Македонија</u>**.

Ова значи, дека за разлика од сега, кога службените органи кои ја спроведуваа постапката за дополнителен упис, (иако законски тоа не беше изрично предвидено и истовремено, беше спротивно на Законот за прибавување на докази по службена должност[5]), инсистираа родителите на детето чиј дополнителен упис се бара, да доставувуваат во поткрепа на барањето, изводи од матичната книга на родените и/или изводи од матичната книга на венчаните,како и уверенија

[5]Службен весник на РМ бр.79 од 31.05.2013, целосниот текст на законот е достапен на http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/Zakon_za_pribavuvanje_i_razmena_na_podtaoci_po_sluzbena_dolznost_sl7913.pdf

за државјанство, кои до сега, иако за истати УВМК води евиднција, барателите беа обврзани самите да ги доставуваат.

На овој начин, во извесен дел им се олеснува постапката за дополнителен упис на барателите и истовремено се ослободуваат од трошоци за прибавување на овие документи.

Понатаму, законодавецот предвидува дека "*решението за дополнителен упис на раѓање и лично име се врши во најкус можен рок**, но не подоцна од 30 дена од денот на приемот на доставеното барање,** освен кога е изрично забрането со закон, а сложеноста на предметот тоа го оправдува, рокот од ставот 5 на овој член* (погоре цитиран: не подоцна од 30 дена од денот на приемот на доставеното барање) *може да се продолжи најмногу **за дополнителни 30 дена***".

Со овие новини, законодавецот настојувал да изврши усогласување на Законот за матична евиденција со новодонесениот Закон за општа управна постапка (ЗОУП)[6] во 2015 година, што се гледа од идентичната законска дефиниција и на ЗОУП и на Законот за матична евиденција во поглед на донесување на решение т.е. управен акт.

Со ваквото законско решение му се остава простор на службеното лице кое одлучува по предметот да го донесе решението во последниот ден пред истекот на рокот, сепак сугерирајќи решението да се донесе во **најкус можен рок.**

Рокот од 30 дена, (а доколку органот најде дека е потребно може да го продолжи и да изнесува 60 дена од денот на поднесување на барањето) е навистина долг, имајки ја предвид сензитивноста на правната работа за која се одлучува т.е. се работи за утврдување на правен идентитет на дете. Без извод од матичната книга на родените, детето може два месеци да остане без здравствена заштита и без утврдено државјанство, па во периодот додека не се донесе решението и издаде изводот, лицето е во ризик од бездржавјанство и без право на здравствена заштита.

Од тие причини, имаќи ја во предвид сензитивноста на правната работа, како и законските одредби од Законот за општа упрвна постапка во поглед на роковити за постапување на органот и донесување на решение, како и начелата за ефикаснот, економичност и итност на постапката, сметаме дека во најдобар интерес на подносителот на барањето т.е. во конкретниот сличај на незапишаното дете, е службеното лице да го донесе решението пред истекот на законскиот максимум за донесување на решението т.е. пред истекот на 30 дена од денот на доставувањето на барањето и дека треба да настојува, предметите со дополнителен упис да ги врши во најкус можен рок, не чекајќи да настапи 30тиот ден од рокот (впрочем, на тоа го упатува и законодавецот).

[6] Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015, достапно на: http://www.slvesnik.com.mk/Issues/648214cd0c3541cea73333d3bcb1342d.pdf

ЗАКЛУЧОК

Анализирајки ги донесените измени и дополнувања на Законот за матична евиденција, може да се заклучи дека законодавецот наместо да ја упрости и поедностави и така сложената и долга постапка за дополнителен упис на раѓања и лични имиња, тој уште повеќе ја усложнува и прави истата да трае со месеци, за да на крајот е неизвесно дали воопшто барателот ќе успее да ги обезбеди сите докази (посебно доказите од странска земја и прескапата ДНК-а анализа) и дали ќе добие позитивно решение и извод од матична книга на родените, воедно правејќи ја недостапна за сите граѓани на Република Македонија, особено за социјално загрозените лица и лицата кои се во ризик од бездржавјанство и кои немаат лична документација.

Имено, од досегашната пракса, се покажа дека токму оваа категорија на лица и најчесто се соочува со проблемот на дополнителен упис на раѓања и лични имиња, во најголемиот број на случаи поради тоа што родителите на незапишаните деца немаат лични документи, а некогаш и финансиски средства да ги обезбедат истите.

Лицата кои немаат лични документи воопшто не се опфатени во измените на законот и се оставени и понатаму да се соочуваат со проблемот да го запишат своето раѓање и раѓањето на своето дете, и како такви, воопшто немаат пристап до постапката за регистрација на раѓања и лични имиња.

Со вака донесените измени, законодавецот воопшто не се водел од најдобриот интерес на странките во постапката, што сигурно имал обврска да го стори, имајќи го во предвид фактот дека одлучува за утврдување на нечиј правен идентитет и дека од запишувањето во матичната книга на родените и добивањето на извод, зависи остварувањето на сите други законски права.

Сметаме дека законодавецот не ги земал ни во предвид препораките содржани во Загребската декларација донесена на регионалната конференција за пристап до граѓанска регистрација и документацја во Југоисточна Европа одржана во Загреб 2011 како и Заклучоците од Конференцијата за пристап до граѓанска регистрација и документација одржана во Подгорица во 2013 година како и Заклучоците за граѓанска докумнтација на ЕКСКОМ од 2013 година и Конвенцијата за заштитата на детето од 1989 година.

Сите овие заклучоци и препораки се однесуваат на потребата од поедноставување на постапката за регистрирање на раѓањата за секоја од земјите во Југоисточна Европа, со посебна препорака да секоја земја е потребно во сопственото законодавство да предвиди дека **секое дете кое е родено на нејзина територија веднаш по раѓањето да биде запишано во матичната книга на родините, како и обврска за поедноставување на самата постапка на регистрација** (посебно во однос доказите кои се потребни за упис) **и можност да биде достапна за секого, ослободување од такси и други видови финансиски олеснувања како и системско решение на проблемот со дополнителен упис.**