CUPIDA LEGUM IUVENTUS

Амандмани на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за семејството

До: Комисија за социјална политика, демографија и млади на Собранието на Република Северна Македонија

Од: Македонско здружение на млади правници

Предмет: Формулации во амандманска форма кон Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за семејството (член 123-а), во второ читање

Датум: 18 ноември 2026 година

Македонското здружение на млади правници го покрена предметот Митревска против Северна Македонија пред Европскиот суд за човекови права, во кој на 14 мај 2024 година едногласно е утврдена повреда на членот 8 од Конвенцијата. Пресудата е конечна од 14 август 2024 година, а извршувањето е под надзор на Комитетот на министри на Советот на Европа. На јавната расправа на 17 ноември 2026 година забелешките ги изнесовме усно.

Го поддржуваме донесувањето на закон со кој се уредува пристапот до податоците за посвојувањето. Нашата забелешка е дека поднесениот текст не гарантира дека барање исто како во тој предмет денес би било решено поинаку.

Не бараме одложување, ниту враќање на предлогот. Текстот може и треба да се доврши во ова читање, а законот да биде донесен. Надзорот на Комитетот на министри не се задоволува со тоа дали е донесен закон, туку со тоа дали општите мерки го отстрануваат она што ја предизвикало повредата. Закон по кој истото барање би завршило исто не го затвора предметот, туку истата работа ја одложува за подоцна. Затоа итноста и содржината се едно исто прашање.

Амандманите подолу се формулирани така да можат да се прифатат поединечно, без текстот да се преработува. Секој е самостоен и содржи текст и образложение.

Што е суштинско, а што е подобрување

Три амандмани се суштински за извршувањето на пресудата. **Амандманот 2**, зашто без загарантиран минимум податоци правото не постои, туку останува можност што Комисијата ја определува од случај до случај. **Амандманот 3**, зашто одмерување без критериуми утврдени со закон е дискреција, а токму отсуството на одмерување е утврдено во параграфот 53. од пресудата за Митревска против Северна Македонија и **Амандманот 5**, зашто недонесувањето решение го затвори патот до суд во 2017 година.

Останатите девет амандмани го подобруваат текстот и отстрануваат нејасности, но не се услов за извршување на пресудата. Ги предлагаме затоа што одредба што нема да биде изменета во ова читање повеќе не може да се менува ниту на седница на Собранието, ниту во трето читање.

Барања до Комисијата

1. Комисијата да ги поднесе предложените формулации како свои амандмани, согласно членот 156 став 4 од Деловникот, во рокот утврден со членот 158 став 1.

2. Мислењето од Агенцијата за заштита на личните податоци да се прибави паралелно со постапката, без одложување на гласањето, затоа што предлогот уредува обработка на лични податоци, вклучително здравствени податоци како посебна категорија.
3. Трите суштински амандмани (2, 3 и 5) да бидат ставени на гласање одделно, за да не зависат од на останатите.

На располагање сме за дополнително објаснување на секој од предложените амандмани.

Македонско здружение на млади правници

Прилог: амандмани

Амандман 1 — состав на Комисијата

Во членот 1 од Предлог-законот, во членот 123-а, ставот (2) се менува и гласи:

> „(2) Министерот надлежен за работите од областа на социјалната политика, демографијата и младите формира Стручна комисија за постапување по барања за пристап до податоци и увид во документацијата и списите на предметите за посвојување (во натамошниот текст: Комисијата). Комисијата е составена од пет члена со најмалку пет години работно искуство: дипломиран правник, психолог, социјален работник, доктор на медицина и претставник на здружение што работи на заштита на човековите права. Членовите се именуваат за време од четири години. Член на Комисијата не може да одлучува за посвојување во чие засновање учествувал.“

Образложение. Поднесениот текст го препушта составот на правилник. Законот за семејството веќе го уредува тоа прашање за Комисијата за засновање на посвојување: членот 97-а ги определува бројот членови, стручните профили, работното искуство и мандатот. Нема основ за комисија што одлучува за лични и за здравствени податоци тоа да биде подзаконско прашање.

Докторот на медицина е додаден зашто Комисијата одлучува и за податоци за здравствената состојба и за семејна медицинска историја. Неспојливоста во последната реченица го исклучува членот што учествувал во засновањето на истото посвојување, за да не одлучува за сопственото постапување.

Амандман 2 — загарантиран минимум податоци и право на препис

Во членот 1 од Предлог-законот, во членот 123-а, ставот (3) се менува и гласи:

> „(3) Полнолетниот посвоеник има право на увид во списите на предметот за неговото посвојување и на препис од нив, во обем утврден со овој член. Посвоеникот секогаш ги добива податоците што не го откриваат идентитетот на биолошките родители, а особено податоците за местото, датумот и околностите на раѓањето, причините за посвојувањето, сместувањето и развојот пред посвојувањето и постоењето на браќа и сестри, како и податоците за здравствената состојба и семејната медицинска историја на биолошките родители, во облик што не го открива нивниот идентитет. Барањето се поднесува до Комисијата и содржи податоци за идентификација на барателот и опис на податоците што се бараат. Поднесувањето на други докази не може да се определи како услов за постапување по барањето.“

Образложение. Во параграфот 54 од пресудата Митревска Судот утврди дека законската рамка не дозволувала пристап ниту до податоците што не го откриваат идентитетот. Дадени во таков облик, тие податоци не го засегаат приватниот живот на биолошкиот родител. Во францускиот систем, кој Судот го прифати во предметот Одиевр, тие податоци се достапни и кога мајката го одбила откривањето на идентитетот.

„Ограничен увид“ без определен обем не гарантира ниту еден податок. Според членот 27 став 2 од Законот за заштита на личните податоци, законот што ограничува такво право сам мора да ги определи категориите податоци, обемот на ограничувањето и заштитните мерки. Правото на препис произлегува од членот 19 став 3 од истиот закон и од пресудата К.Х. и други против Словачка, во која Судот оцени дека увидот без можност за копија не е доволен.

Последните две реченици се потребни заради членот 93 став 2 од Законот за општата управна постапка, по кој рокот тече од денот кога странката поднела барање со сите докази што била должна да ги поднесе. Без нив, правилникот што ја определува потребната документација би можел да го одложи почетокот на рокот без да го менува самиот рок.

Амандман 3 — критериуми за одмерувањето

Во членот 1 од Предлог-законот, во членот 123-а, ставот (4) се менува и гласи:

> „(4) За пристапот до податоците што го откриваат идентитетот на биолошките родители одлучува Комисијата. Пристапот се дозволува ако биолошкиот родител се согласил, или ако починал, а за време на животот не се спротивставил на откривањето. Во другите случаи Комисијата ги утврдува и ги одмерува спротивставените интереси, земајќи ги предвид особено: причините за барањето и значењето на податоците за идентитетот и здравјето на посвоеникот; изјавата на биолошкиот родител и причините за неа; времето поминато од посвојувањето; и последиците од одлуката за секое од засегнатите лица.“

Образложение. Судот бара одмерување во конкретниот случај (параграф 53). Поднесениот текст го воведува начелото, но не дава ниту еден критериум, туку ги препушта на правилник и на дискреција од предмет до предмет.

Во параграфот 55 Судот забележа дека нема докази дека законодавецот во 2004 година ги одмерил спротивставените интереси кога ја вовел тајноста. Во предметот Говен-Фурни и Силио против Франција не е утврдена повреда, меѓу другото затоа што законодавецот ги одмерил интересите по темелна расправа. Затоа критериумите треба да бидат во самиот закон.

Смртта на родителот без претходно противење е одвоена како случај во кој нема спротивставен интерес што би се одмерувал.

ИЗБОР ШТО ГО ПРАВИ СОБРАНИЕТО. Дејството на противењето на биолошкиот родител може да биде уредено на два начина. Противењето може да биде конечна пречка за откривање на идентитетот, како во моделот прифатен во предметите Одиевр и Шерие, или еден од факторите во одмерувањето, како во членот 22 од ревидираната Европска конвенција за посвојување на деца. Предложениот текст го следи вториот, како и поднесениот. Ако Собранието се определи за првиот, доволно е на крајот од ставот да се додаде реченица дека изречното противење го исклучува откривањето на идентитетот. Изборот е на Собранието, но мора да биде направен во законот.

Амандман 4 — известување и изјаснување на биолошкиот родител

Во членот 1 од Предлог-законот, во членот 123-а, по ставот (7) се додава нов став, кој гласи:

> „Пред да одлучи за пристап до податоците што го откриваат идентитетот на биолошките родители, Комисијата преку надлежниот центар за социјална работа доверливо го известува биолошкиот родител за барањето, без да ги открие идентитетот и живеалиштето на посвоеникот, и го повикува во рок од 30 дена да се изјасни дали се согласува со откривање на неговите податоци, дали сака контакт и дали може да даде податоци за семејната медицинска историја. Ако биолошкиот родител не може да се пронајде или не се изјасни во рокот, Комисијата одлучува и без негово изјаснување. На посвоеникот и на биолошкиот родител им се обезбедува стручна советодавна поддршка. Контакт се остварува само со согласност на двете страни.“

Образложение. Овој амандман е директен одговор на параграфот 51 од пресудата: органите не се обиделе да утврдат дали биолошките родители воопшто барале тајност. Без таква одредба, Комисијата би одмерувала интерес што не го утврдила.

Поднесениот текст го опфаќа биолошкиот родител само посредно, преку формулацијата „други засегнати лица“. По Законот за општата управна постапка тој има положба на странка и право да се изјасни пред донесувањето на актот (членовите 4, 11 и 67). Тоа право е неостварливо, зашто ниту тој закон ниту предлогот предвидуваат тој да биде известен дека постапката е поведена.

Истиот модел постои во Франција, каде независно национално тело ја бара мајката и ја прашува за согласност, а италијанскиот Уставен суд со одлуката бр. 278/2013, по пресудата Годели, побара создавање на таква постапка. Разграничувањето на согласноста за откривање од согласноста за контакт ги штити и двете страни.

Амандман 5 — образложено решение и рок

Во членот 1 од Предлог-законот, во членот 123-а, по ставот (7) се додава нов став, кој гласи:

> „Комисијата одлучува со образложено решение во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето. Рокот не тече додека траат известувањето и изјаснувањето на биолошкиот родител, а постапката по барањето мора да се заврши најдоцна во рок од 60 дена од денот на приемот на барањето. Продолжување на рокот по општите правила за управната постапка не е допуштено. За запирањето на рокот и за новиот ден на неговото истекување Комисијата го известува барателот во првичниот рок, со образложение. Решението со кое, спротивно на изјавата на биолошкиот родител, се дозволува пристап до податоците што го откриваат неговиот идентитет, му се доставува и нему, без податоци што го откриваат идентитетот на посвоеникот."

Образложение. Во предметот Митревска органите одбија да донесат формално решение (параграфите 11 и 12), а управните судови оценија дека не станува збор за право утврдено со Законот за семејството (параграф 14). Затоа обврската за образложено решение е изречна, а не се потпира на општите правила. Дека тоа не е доволно, покажува самиот предмет: Законот за општата управна постапка важеше и во 2017 година, а решение сепак не беше донесено.

Рокот е усогласен со членот 93 став 1 од истиот закон, кој предвидува 30 дена. Крајниот рок од 60 дена одговара на максимумот што го дозволува членот 94 — 30 дена со едно продолжување до 30 дена — а дополнително продолжување е исклучено за да не се стигне до 90 дена. Обврската барателот да биде известен за запирањето е преземена од членот 94 став 3.

Доставувањето на решението и на биолошкиот родител произлегува од членот 96 став 1 од истиот закон, по кој управниот акт произведува последици од доставувањето до лицето врз кое влијае.

НАПОМЕНА. Ако не биде прифатен амандманот 4, втората реченица од ставот се брише, а рокот останува 30 дена без запирање.

Амандман 6 — жалба, управен спор и одложно дејство

Во членот 1 од Предлог-законот, во членот 123-а, по ставот (7) се додава нов став, кој гласи:

> „Против решението на Комисијата може да се изјави жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Решението со кое се дозволува пристап до податоците што го откриваат идентитетот на биолошките родители не се извршува пред да стане конечно. Против решението на Државната комисија може да се поведе управен спор. Постапката по барањата од овој член е итна."

Образложение. Поднесениот текст не предвидува правен лек. Членот 14 од Законот за семејството веќе ја уредува жалбата до Државната комисија за решенијата на комисијата за засновање на посвојување, па предложеното решение не воведува нов орган, туку го следи постоечкиот модел.

Одложното дејство мора да биде пропишано посебно, зашто истиот член 14 предвидува дека жалбата не го задржува извршувањето. За одлука со која се открива идентитет тоа не е применливо: податок што еднаш ќе се открие не може да се врати, па подоцнежното поништување на решението не ја враќа претходната состојба.

Одложното дејство е врзано за видот на решението, а не за тоа кој се жали, за да го покрие и случајот кога биолошкиот родител не бил известен и затоа не поднел жалба.

Кога исходот зависи од согласност на трето лице, Судот бара конечна одлука од независно тело (Гаскин против Обединетото Кралство, параграф 49).

Амандман 7 — малолетен посвоеник

Во членот 1 од Предлог-законот, во членот 123-а, ставот (5) се менува и гласи:

> „(5) Правата од ставот (3) на овој член ги има и малолетниот посвоеник. Во негово име и во негов интерес ги остваруваат посвоителите како негови законски застапници. За пристапот до податоците што го откриваат идентитетот на биолошките родители одлучува Комисијата, земајќи го предвид и најдобриот интерес на детето. Со податоците се запознава и самиот посвоеник, на начин соодветен на неговата возраст и зрелост.“

Образложение. Поднесениот текст му дава на малолетниот посвоеник пристап само преку посвоителите и само кога постојат оправдани медицински причини. За сите други податоци детето чека да наполни 18 години, иако му се потребни и порано — на пример, податокот за постоење браќа и сестри, кога се поставува прашање за брачна пречка по членот 20 од истиот закон, или податоците за местото и околностите на раѓањето.

Членовите 7 и 8 од Конвенцијата за правата на детето го утврдуваат правото на детето да го знае своето потекло и да го зачува својот идентитет, а членот 12 правото да биде слушано. Затоа правото му припаѓа на детето, а посвоителите го остваруваат како законски застапници, а не како сопствено право.

Споредбено, хрватскиот Obiteljski zakon во членот 217 дозволува увид и на посвоителот, а на малолетниот посвоеник кога центарот за социјална работа ќе утврди дека е во негов интерес. Српскиот Породичен закон во членот 59 став 3 му дава увид на детето што наполнило 15 години и е способно за расудување.

Медицинските причини остануваат основ, но не единствен. Во параграфот 54 од пресудата Судот забележа дека рамката немала исклучок од медицински причини; тој исклучок треба да важи независно од возраста на посвоеникот, а не само за малолетниот.

Амандман 8 — крвни сродници

Во членот 1 од Предлог-законот, во членот 123-а, ставот (6) се менува и гласи:

> „(6) На крвните сродници на полнолетниот посвоеник во прв и втор степен, на нивно барање, им се даваат податоците за здравствената состојба и семејната медицинска историја од списите, во облик што не го открива идентитетот на посвоеникот, кога тоа е потребно за заштита на нивното здравје или на здравјето на нивните деца. Пристап до други податоци може да им се овозможи ако Комисијата, преку центарот за социјална работа, прибави изречна согласност од посвоеникот. Пред да ја побара согласноста, центарот утврдува дали посвоеникот знае за посвојувањето; ако не знае, согласност не се бара и барањето за пристап до други податоци се одбива. Биолошкиот родител, брат или сестра на посвоеникот може да депонира кај Комисијата писмена изјава дека се согласува неговите податоци да му бидат откриени на посвоеникот или дека сака контакт; изјавата му се соопштува на посвоеникот кога ќе поднесе барање по овој член. По смртта на посвоеникот, правото да ги добијат податоците што не го откриваат идентитетот на биолошките родители го имаат неговите деца.“

Образложение. Поднесениот текст бара „претходно добиена изречна согласност од посвоеникот“, а не кажува на кои сродници се однесува. Ако се однесува на биолошката страна, тие не знаат кој е посвоеникот и немаат од кого да ја побараат согласноста, па одредбата е неприменлива во практика. Ако се однесува на децата на посвоеникот, согласност

е можна додека е жив, а невозможна по неговата смрт — токму тогаш кога им се потребни податоците за потеклото и за медицинската историја.

Здравствените податоци се даваат без согласност, во облик што не го открива идентитетот, зашто наследните заболувања се значајни во двете насоки. За другите податоци согласноста ја прибавува органот, по пример на хрватскиот член 217 став 5, а не самиот барател.

Последно, самото барање на согласност може на посвоеникот да му открие дека е посвоен, зашто законот не предвидува обврска тоа да му се соопшти. Затоа центарот прво го утврдува тоа.

Амандман 9 — потврда за постоење брачна пречка

Во членот 1 од Предлог-законот, во членот 123-а, по ставот (7) се додава нов став, кој гласи:

> „На барање на посвоеникот, Комисијата утврдува дали меѓу него и лице што тој ќе го означи постои сродство што претставува брачна пречка според членот 20 од овој закон и писмено го известува за тоа, без да открие други податоци.“

Образложение. Членот 20 став 1 од Законот за семејството го забранува бракот меѓу крвни сродници во права лоза, меѓу браќа и сестри, вклучително полубраќа и полусестри, и во понатамошните степени што ги набројува, а ставот 2 ја протега забраната и на сродство засновано со посвојување.

Според членот 111, по потполното посвојување во матичната книга на родените се запишуваат посвоителите. Биолошкото сродство затоа не е видливо ниту за засегнатите лица, ниту за матичарот. Забраната постои, а не постои начин да се провери.

Потврдата е најмалку можно задирање во приватноста на сите засегнати: кажува само дали пречката постои или не, без идентитет, без степен и без било каков друг податок. Тоа одговара и на начелото на минимална обработка од членот 9 од Законот за заштита на личните податоци.

Амандман 10 — службена тајна, цел, евиденција и чување

Во членот 1 од Предлог-законот, во членот 123-а, по ставот (7) се додава нов став, кој гласи:

> „Давањето податоци во согласност со овој член не претставува оддавање на службена тајна. Лицата што добиле податоци по овој член можат да ги користат само за целта за која им се дадени. Здравствените податоци се даваат во обем потребен за таа цел. За секој пристап до списите се води евиденција. Списите на предметите за посвојување се чуваат трајно.“

Образложение. Оддавањето службена тајна е кривично дело по членот 360 од Кривичниот законик. Без изрично изземање, службеното лице ризикува само ако даде повеќе податоци, а не и ако даде помалку. Тоа само по себе го тера органот кон одбивање и е една од причините зошто во 2017 година не беше донесена одлука.

Евиденцијата за секој пристап и ограничувањето на целта се заштитни мерки во смисла на членот 27 став 2 од Законот за заштита на личните податоци, а давањето здравствени податоци во потребен обем произлегува од членовите 9 и 13 од истиот закон.

Трајното чување на списите е претпоставка за остварување на правото. Барањата се поднесуваат децении по посвојувањето, како и во предметот Митревска, па право чии списи можат да бидат уништени не е право.

Амандман 11 — правилник и мислење од Агенцијата

Во членот 1 од Предлог-законот, во членот 123-а, ставот (7) се менува и гласи:

„(7) Министерот надлежен за работите од областа на социјалната политика, демографијата и младите со правилник ги пропишува начинот на работа на Комисијата, формата на барањето и начинот на остварување на увидот. Правилникот се донесува по претходно мислење од Агенцијата за заштита на личните податоци.“

Образложение. Правилникот останува, но само за технички прашања. Обемот на правото, критериумите, рокот и правниот лек се содржина на правото и на неговото ограничување, а по членот 27 од Законот за заштита на личните податоци тоа мора да биде утврдено со закон.

Претходното мислење од Агенцијата произлегува од членот 40 од истиот закон. Предмет на уредување е обработка на лични податоци, вклучително здравствени податоци како посебна категорија по членот 13.

Истото важи и за самиот предлог-закон: пред второто читање вреди да се побара мислење од Агенцијата и за текстот на членот 123-а.

Амандман 12 — преодни одредби и примена

Членот 2 од Предлог-законот се менува и гласи:

„Член 2

(1) Одредбите на членот 123-а од овој закон се применуваат на сите засновани посвојувања, без оглед на тоа кога и според кои одредби се засновани.

(2) Лице чие барање за пристап до податоци за посвојувањето било одбиено или не било решено пред влегувањето во сила на овој закон може да поднесе ново барање до Комисијата.

(3) Комисијата се формира во рок од 30 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон, а правилникот од членот 123-а се донесува во рок од три месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон.

(4) До донесувањето на правилникот, Комисијата постапува со непосредна примена на овој закон.

(5) Овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.“

Образложение. Ставот 1 е потребен затоа што тајноста е воведена во 2004 година, а барања поднесуваат и лица посвоени пред тоа. Во параграфот 57 Судот оцени дека видот на посвојувањето не го ослободува органот од одмерување.

Без ставот 2, лицата со претходно одбиено барање, каква беше и странката во предметот Митревска, би можеле да бидат одбиени со повикување на пресудена работа.

Ставовите 3 и 4 спречуваат правото да биде неприменливо сè додека не се донесе подзаконски акт. Поднесениот текст предвидува шест месеци за правилникот и не предвидува рок за формирање на Комисијата. Бидејќи составот по амандманот 1 е во законот, Комисијата може да се формира веднаш и да постапува додека се подготвува правилникот.