ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	Министерство за правда
Назив на предлогот на закон:	Предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за матичната евиденција
Одговорно лице и контакт информации:	Тања Кикерекова, Раководител на Одделение за човекови права, Моб. тел. 076 40 44 62
Вид на Извештај	☐Нацрт ☒Предлог
Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од:	☒Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија ☒НПАА ☐Заклучок на Владата на Република Македонија ☐Друго:
Поврзаност со Директивите на ЕУ	Не
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации	☐Да ☒Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	11 Февруари 2019 година
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	18 Март 2021 година
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	08.04.2021година
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	Април 2021 година

1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот

1 *Опис на состојбите :*

Со донесувањето на предложените измени и дополнувања на Законот за матичната евиденција, се уредува материјата на:

- вградување на дефиниции за пол, род и родов идентитет,
- уредување на постапката за правно признавање на род и
- прекршочни одредби.

Меѓународните стандарди за човекови права го признаваат правото на лицето на родов идентитет (gender identity). Почитувањето на родовиот идентитет вклучително и право на правно признавање од страна на државата е дел од правото на приватен живот, кое што се гарантира со Уставот на Република Северна Македонија и меѓународните конвенции за човекови права.

"Правното признавање на родот е процес во кој поединецот може да ја промени ознаката за пол во матичната евиденција и на тој начин државата да го признае неговиот вистински род. Правото на транс луѓето да добијат документи кои ќе го рефлектираат нивниот родов идентитет е клучно за тие да можат да функционираат соодветно во општеството и да бидат заштитени од низа повреди на човековите права, вклучувајќи ја дискриминацијата при вработувањето, физичките и вербалните напади, како и ограничувањето во склучувањето на брак и пристапот до добра и услуги.

Во законодавството на Република Северна Македонија не постои правна рамка за правно признавање на родот. Северна Македонија е една од десетте земји во Советот на Европа каде правното признавање на родот не е достапно (покрај Албанија, Андора, Ерменија, Кипар, Грузија, Лихтенштајн, Монако, Сан Марино и Србија).

Законот за матичната евиденција(„Службен весник на Република Северна Македонија" број: 8/95, 38/2002, 66/2007, 98/2008, 67/2009, 13/13, 43/14, 148/15, 27/16, 64/2018 и 14/2020) го регулира внесувањето на податоците, водењето на матичните книги, како и промената или исправката на податоци во матичните книги. Но, овој закон не обезбедува јасна процедура за промена на ознаката за пол.

Во недостиг на јасно утврдена законска постапка, трансродовите луѓе ги користат постојните закони за делумно усогласување на податоците во документите за идентификација со својот родов идентитет. Законот за лично име им овозможува на трансродовите луѓе да го променат своето име ако тие ги исполнуваат условите што се применуваат за сите граѓани, без исклучоци за трансродовите луѓе.

Правниот вакум придонесува за донесување на произволни одлуки со кои надлежните институции во исти или слични ситуации носат целосно спротивни одуки, со што ја нарушуваат правната сигурност на транс луѓето. Оние кои веќе започнале со медицинската промена, а сé уште поседуваат документи за лична идентитфикација кои не го одразуваат нивниот актуелен изглед, родов идентитет и родово изразување се оставени во лимбо состојба на неодредено време."[1]

При изготвувањето на предложените законски одредби се имаше предвид обврската на Република Северна Македонија да ги спроведе меѓународно преземените обврски. Најнапред Пресудата на Европскиот суд за човекови права за случајот на лицето X против Република Северна Македонија (Application no. 29683/16) од 17.01.2019 година, со

---

[1] http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2018/09/kszpmz_Analiza-na-pozitivni-praktiki_a4_pregled-3.pdf

која судот констатира дека Република С. Македонија сторила повреда на Член 8 од Конвенцијата поради недостаток на регулаторна рамка која обезбедува право на почитување на приватниот живот на жалителот.

Извештајот за степенот на спроведување на Препорака CM/Rec.(2010)5 од Комитетот на Министри до земјите-членки во однос на мерките за борба против дискриминација врз основа на сексуална ориентација или родов идентитет констатира дека: "Законот за матична евиденција во Република Северна Македонија го регулира внесувањето на податоците, водењето на матичните книги, како и промената или исправката на податоци во матичните книги. Но, исто како и другите споменати закони, овој закон не обезбедува јасна процедура за промена на ознаката за пол и единствен матичен број на граѓанинот. "

За таа цел, се пристапи кон измени и дополнување на Законот за матична евиденција.

Во Работната група учествуваа преставници на надлежни државни органи и преставници на здруженија кои работат со транс заедницата. Во рамки на овој процес се користеа законските решенија на Gender identity, Gender expression and Sex characteristics Act на Малта. Воедно, со поддршка на Советот на Европа, Работната група во 2020 година оствари студиска посета во Малта со цел запознавање со законските решенија и пракса за правно признавање на род во оваа земја. Во рамки на заедничка програма на ЕУ и СЕ: Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey 2019 – 2022: Promotion of Diversity and Equality in North Macedonia, беше изработена Компаративна анализа на правно признавање на род, која што беше користена при изработка на овој законски текст.

Овој предлог законски текст доби позитивно мислење од: програмата TAIEX (The Technical Assistance and Information Exchange) и Одделот за спроведување на пресудите во Европскиот суд за човекови права во Стразбур и

2.Предложените прекршочни одредби се во насока на нивно усогласување со новиот Закон за прекршоци.

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

1.Отсуството на регулатива за постапката за правно признавање на род преставува повреда на човековите права согласно одлуките на Европскиот суд за човекови права. Воедно, тоа не дава можност на Управата за водење на матични книги да постапува и спроведува постапка по барања на лица за промена на пол.

2.Постојните прекршочни одредби не се во согласност со новиот Закон за прекршоци.

2. Цели на предлог регулативата

Цел на предложените измени и дополнувања на Законот за матичната евиденција е:

- вградување на дефиниции за пол, род и родов идентитет,
- уредување на постапка за правно признавање на род и
- вградување на прекршочни одредби.

3. Можни решенија (опции)

3.1 Опис на решението „не прави ништо“

Доколку остане постојното законско решение, состојбата со констатираните проблеми ќе остане иста:

- Не ќе се овозможи спроведување на постапката по барања од лица за промена на пол односно постапка за правно признавање на родот што ќе води кон натамошно непочитување на родовиот идентитет вклучително и право на негова промена како дел од правото на приватен живот, кое што се гарантира со Уставот на Република Северна Македонија и меѓународните конвенции за човекови права. Воедно, ќе се оневозможи социјална инклузија и ќе продолжи дискриминацијата на ЛГБТ популацијата во Република Северна Македонија.
- Не ќе се овозможи примена на прекршочните одредби поради неусогласеност на овие одредби со Законот за прекршоци.

3.2 Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот

Регулаторна мерка: Да се донесе Предлог законот со што ќе се уреди материјата на: вградување на дефиниции за пол, род и родов идентитет, уредување на постапката за правно признавање на род и прекршочни одредби.

II. Комбинација на регулаторна и нерегулаторна мерка:

- Донесувањето на Предлог закон за изменување и дополнување на Законот за матичната евиденција ќе овозможи спроведување на постапката по барања од лица за промена на пол што ќе овозможи почитување на родовиот идентитет вклучително и право на негова промена како дел од правото на приватен живот, кое што се гарантира со Уставот на Република Северна Македонија и меѓународните конвенции за човекови права. Воедно, тоа ќе ја унапреди социјална инклузија и недискриминација на ЛГБТ популацијата во Република Северна Македонија и
- Спроведување на нерегулаторна мерка за јакнење на капацитетите на Управата за водење на матични книги со обука на вработените преку работилници и советувања.

4. Проценка на влијанијата на регулативата

Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:

4.1 Економски влијанија

Мерка	*Позитивно влијание*	*Негативно влијание*
I. Регулаторна мерка	*Посредно ограничено позитивно влијание:* *Унапредувањето на регулативата која ја уредува постапката за правно признавање на род ќе влијае на состојбите и перцепциите кои се бележат и рангираат од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија, од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди за човекови права за недискриминиција и социјална вклученост на ЛГБТ популацијата, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како напредок во областа.*	*Нема*
II. Комбинација на регулаторна и нерегулаторна мерка	*Посредно позитивно влијание:* *Спроведувањето на нерегулаторна мерка за јакнење на капацитетите на Управата за водење на матични книги за примена на Законот ќе влијае на состојбите и перцепциите кои се бележат и рангираат од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Северна Македонија, од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди за човекови права за недискриминиција и социјална вклученост на ЛГБТ популацијата, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како напредок во областа.*	*Нема*

4.2 Фискални влијанија

Мерка	*Позитивно влијание*	*Негативно влијание*
I. Регулаторна мерка	*Има фискални импликации кои не се поголеми од позитивните ефекти*	*Нема*
II. Комбинација на регулаторна и нерегулаторна мерка	*Има фискални импликации кои кои не се поголеми од позитивните ефекти а се однесуваат на издавање на решенија и уверенија од страна на Управата за водење на матични книги.* *Јакнење на капацитетите на Управата за водење на матични книги (работилници и советувања) ќе се спроведе со странски донации.*	*Нема*

4.3 Социјални влијанија

Мерка	*Позитивно влијание*	*Негативно влијание*
I. Регулаторна мерка	*Посредно ограничено позитивно влијание: Унапредувањето на регулативата која ја уредува постапката за правно признавање на род до одреден степен ќе предизвика подобрување на состојбите во работната и социјалната сфера преку унапредување на почитувањето на меѓународните стандарди за човекови права за недискриминиција и социјална вклученост на ЛГБТ популацијата,*	*Нема*
II. Комбинација на регулаторна и нерегулаторна мерка	*Посредно позитивно влијание: Унапредувањето на регулативата која ја уредува постапката за правно признавање на род како и спроведувањето на нерегулаторна мерка за унапредување на капацитетите на Управата за водење на матични книги до одреден степен ќе предизвика подобрување на состојбите во работната и социјалната сфера.*	*Нема*

4.4 Влијанија врз животната средина

Мерка	*Позитивно влијание*	*Негативно влијание*
I. Регулаторна мерка	*Посредно ограничено позитивно влијание: Унапредувањето на регулативата која ја уредува постапката за правно признавање на род до одреден степен ќе предизвика подобрување на состојбите со животната средина.*	*Нема*
II. Комбинација на регулаторна и нерегулаторна мерка	*Посредно позитивно влијание: Унапредувањето на регулативата која ја уредува постапката за правно признавање на род како и спроведувањето на нерегулаторна мерка за унапредување на капацитетите на Управата за водење на матични книги до одреден степен ќе предизвика подобрување на состојбите со животната средина.*	*Нема*

4.5 Административни влијанија и трошоци –

а) трошоци за спроведување

Се предвидуваат трошоци кои произлегуваат од:

- административен товар и материјален трошок за издавање на решенија и уверенија од страна на Управата за водење на матична книги врз основа на спроведена постапка за правно признавање на род односно промена на пол и
- спроведување на советувања и работилници за јакнење на капацитетите на Управата за водење на матични книги за примена на одредбите на Законот - со странски донации.

б)трошоци за почитување на регулативата:

- Спроведување на советувања и работилници за јакнење на капацитетите на Управата за водење на матични книги за примена на одредбите на Законот-со странски донации.

5. Консултации

5.1 Засегнати страни и начин на вклучување

Побарано е мислење во однос на Предлог Законот од членовите на Работната група и тоа преставници на: Управата за водење на матични книги, Агенција за заштита на лични податоци, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за внатрешни работи, Министерство за здравство, судија од Виш Управен Суд и преставници на навладин сектор. Воедно побарано е мислење од Секретаријатот за законодавство. Министерството за правда претседаваше со Работната група.

5.2. Преглед на добиените и вградените мислења

1.Добиено е позитивно мислење од: Управата за водење на матични книги, Министерството за внатрешни работи и Вишиот управен суд.

2.Вградени се забелешките од Секретаријатот за законодавство во однос на сите одредби на предложениот закон.

3.Министерството за правда ги прифати укажувањата на Секретаријатот за законодавство и Министерството за труд и социјална политика кои упатуваат на следно:

-Предложениот Закон ќе има импликации и на други закони и треба да се носи во пакет со други закони.

-Треба да се има во предвид дека со ова право ќе бидат опфатени и лица кои се разведени и за кои ќе има потреба да се регулираат семејните односи, односи на родителот кој направил промена на полот со неговите/нејзините биолошки деца и притоа да се внимава на интересот на децата. Уредената одредба не ги опфаќа сите отворени прашања, односно не ги опфаќа лицата кои биле во брак а по разводот извршиле или сакаат да извршат промена на пол.

Потребно да се уреди постапка која ке регулира како правното признавање на родот ќе се примени во сите области (образование, здравствен систем, банкарски систем и друго) без притоа да ги виктимизира лицата да мораат на секој шалтер да ја докажуваат промената за да може да бидат евидентирани во системот со новиот идентитет и притоа да функционираат непречено.

Ваквиот пристап треба да биде регулиран со цел постапката да се одвива по службена должност со идентификација на идентитетот во системот, за кој треба да се има во предвид дека не е поврзан со цел да се избегне дискриминацијата на овие лица на секој шалтер во државата. Ова може да биде уредено со дополнување на нов став 4 кој ќе се однесува на утврдување на обврска за подзаконски акт на еден или повеќе министерства.

Во спротивно доколку ова не се уреди, а согласно праксата, државата повторно може да биде ставена во улога на тужена страна заради нецелосно остварување на правата на овие лица, односно необезбедување на пристапност во системот и неприменливост на законот.

Имајќи ги предвид овие укажувања, Министерството за правда во консултација со Секретаријатот со законодавство во Предлог Законот го дополни став 3 во Член 19-а во кој се уредува дека: "Правното признавање на родот ќе биде признато во сите области при остварување на правата и обврските на граѓаните, во постапка утврдена со закон." Воедно, се вгради нов член 9 во кој се уредува дека: "Законите за остварување на правото за правно признавање на родот во сите области во кои се остваруваат правата и обврските на граѓаните, ќе треба да се усогласат со одредбите на овој закон во рок од две години од денот на влегувањето во сила на овој закон."

4.Овој предлог законски текст доби позитивно мислење од: програмата TAIEX (The Technical Assistance and Information Exchange) и Одделот за спроведување на пресудите во Европскиот суд за човекови права во Стразбур.

5.3 . *Мислењата кои не биле земени предвид мислењето:*

Министерството за правда не го прифати мислењето на Агенцијата за заштита на личните податоци и одлучи да не го вклучи Член 3 со кој се додава нов Член 30-в: Заштита на лични податоци во Предлог Законот затоа што процени дека е потребна дополнителна анализа за организационите и технички капацитети на Управата за водење на матични книги за примена на оваа одредба. Ваква анализа е сеопфатен и долготраен процес чија изработка од страна на Управата за водење на матични книги ќе го оддолжи донесувањето на предложениот Закон. Од тие причини беше постигната согласност, оваа анализа да се направи дополнително.

6. Заклучоци и препорачано решение

6.1 Споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија (опции)

I. Регулаторна мерка:

Посредно ограничено позитивно економско и социјално влијание, како и посредно ограничено позитивно влијание врз животната средина. Не предизвикува фискални влијанија. Има административни влијанија и трошоци кои произлегуваат од административниот товар и материјалниот трошок за издавање на издавање на решенија и уверенија од страна на Управата за водење на матични книги.

Негативното влијание: Нема.

II. Комбинација на регулаторна и нерегулаторна мерка

Посредно ограничено позитивно економско и социјално влијание, како и посредно ограничено позитивно влијание врз животната средина.

Не предизвикува фискални влијанија.

Има административни влијанија и трошоци кои произлегуваат од административниот товар и материјалниот трошок за издавање на решенија за правно признавање на род односно промена на пол и врз основа на промената издавање на нови изводи од матична евиденција.

Негативното влијание: Нема.

6.2 Ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции)

I. Регулаторна мерка

Ризик: Има: Произлегува од непознавање на материјата и ниската свест за правно признавање на род, доколку не се спроведуваат работилници и советувања за јакнење на свеста и знаењата на Управата за водење на матични книги;

II. Комбинација на регулаторна и нерегулаторна мерка

Ризик: Има:

Доколку не се се спроведуваат работилници и советувања за јакнење на свеста и знаењата на Управата за водење на матични книги, постои ризик да не се спроведуаат одредбите на Законот.

6.3 Препорачано решение со образложение

Се препорачува следното решение:

II. Комбинација на регулаторна и нерегулаторна мерка:

- Донесување на Предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за матичната евиденција и
- Јакнење на капацитетите на Управата за водење на матични книги преку работилници и советувања.

Образложение:

Препорачаното решение има посредно позитивно економско и социјално влијание, како и посредно позитивно влијание врз животната средина. Нема фискални импликации. Административните влијанија и трошоци има кои произлегуваат од административниот товар и материјалниот трошок за издавање на решенија со кои се утврдува промената на пол и врз основа на промената издавање на нови изводи од матична евиденција.

Негативното влијание: Нема.

Нема ризик.

7. Спроведување на препорачаното решение

7.1 Потреба од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области.

Министерството за правда во консултација со Секретаријатот со законодавство во Предлог Законот го дополни став 3 во Член 19-а во кој се уредува дека: "Правното признавање на родот ќе биде признато во сите области при остварување на правата и обврските на граѓаните, во постапка утврдена со закон." Воедно, се вгради нов член 9 во кој се уредува дека: "Законите за остварување на правото за правно признавање на родот во сите области во кои се остваруваат правата и обврските на граѓаните, ќе треба да се усогласат со одредбите на овој закон во рок од две години од денот на влегувањето во сила на овој закон." Дополнително ќе се утврдува кои закони ќе треба да се донесат.

7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување:

Подзаконски акти за: Формата, содржина и начин на издавање на образецот на кој се поднесува барањето за правно призанавање на родот (Член 19-в став 1) и формата и содржината на образецот на изјавата од став 2 алинеја 2 (Член 19-в став 3) ќе ги донесе Министерот за правда во рок од 30 дена од денот на влегување во сила на законот. Надлежна институција: Министерство за правда на Република Северна Македонија.

7.3 Органи на државната управа, државни органи и други органи надлежни за спроведување:

Управа за водење на матични книги и Министерство за внатрешни работи.

7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон

- Донесување на подзаконски акти наведени во Точка 7.2. од овој извештај и
- Спроведување на работилници и советувања за јакнење на свеста и знаењата на вработените во Управата за водење на матични книги.

8. Следење и евалуација

8.1 Начин на следење на спроведувањето :

Со цел следење на спороведувањето на одредбите од овој закон, во Член 19-ж се уредува дека Управата за водење на матичните книги изготвува годишен извештај за примена на одредбите од овој закон - Глава: IV-а: Правно признавање на родот. Годишниот извештај Управата за водење на матични книги го доставува на усвојување до Владата на Република Северна Македонија преку Министерот за правда најдоцна до крајот на март во тековната година. Годишниот извештај содржи податоци за примена на одредбите за правно признавање на родот со преглед на вкупен број на лица кои: поднеле барање за правно признавање на род, е отфрлено или одбиено барањето и за кои е донесено решение за правно признавање на род, потешкотии во примената на одредбите на законот со препораки за надминување на констатираните состојби.

8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови

Управата за водење на матичните книги ќе изготвува годишен извештај за примена на одредбите од овој закон - Глава: IV-а: Правно признавање на родот. Индикатор: број на лица на кои им е уважено барањето да биде поголемо од нула во рок од 3 години. Поднесен извештај до Владата- втор индикатор.

Изјава од министерот

Нацрт Извештајот за проценка на влијанието на регулативата е изготвен во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата. Тој дава реална проценка на можните влијанија и очекуваните ефекти, како и трошоците кои се однесуваат на секоја од утврдените можни решенија (опции) за решавање на проблемот.

Датум: 13.04.2021

МИНИСТЕР ЗА ПРАВДА
М-р Бојан Маричиќ

Изготвила: Тања Кикерекова, раководител на Одделение
Согласна: Мимоза Киковска – Стојменова, државен советник