



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.
North Macedonia



**INSTITUTE OF
SOCIAL
SCIENCES AND
HUMANITIES
SKOPJE**



Дигитализацијата

како пат на вистинска администрација
ориентирана кон граѓаните:

**Децентрализација на процесите како
средства за забрзана и ефективна реформа**

Имресум

Издавачи: Институт за општествени и
хуманистички науки - Скопје
ул. „20 Октомври“ бр. 8, кат 2, Скопје 1000,
Северна Македонија
<http://www.isshs.edu.mk>

Фондација за слободата „Фридрих Науман“
Проектна Канцеларија за Бугарија и Северна Македонија
ул. “Цар Калојан” бр. 8, Софија 1000,
Бугарија
<http://freiheit.org/bulgaria-north-macedonia>

За издавачите:

Катерина Колозова, извршен директор,
Институт за општествени и хуманистички
науки-Скопје

Ивајло Цонев, проектен координатор за Бугарија
и Северна Македонија,
Фондација за слободата „Фридрих Науман“

Уредник:

Катерина Колозова

Автори:

Искра Геразова Мујчин
Калина Лечевска
Катерина Колозова

Лектура:

Калина Лечевска

Година на издавање: Јуни 2021



Содржина

4 Вовед

Пример за дигитализација од блиското минато и како да се унапреди

5

8 Закон за матичната евиденција

Прилагодувања

8

Правилник за начинот на издавање на изводи од матична евиденција со електронски потпис

11

12 Закон за лична карта

Прилагодувања на Законот за лична карта

13

16 Закон за патни исправи на државјаните на Република Северна Македонија

19 Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата

21 Закон за општа управна постапка

23 Децентрализација и дигитализација на општини

25 Состојбата со законите за лични документи во ЕУ (пример Германија)

26 Заклучок

28 Препораки

Вовед

Оваа студија прави сеопфатна анализа на целокупниот пристап на владата кон целосна административна дигитализација со цел да предложиме конкретни препораки што ќе го забрзат и ќе го направат процесот поефикасен.

Во рамки на компаративната анализа на законите беа анализирани закони од Министерството за правда и Министерството за внатрешни работи (МВР), како и Законот за општа и управна постапка (ЗОУП). Сите министерства се задолжени да ги објавуваат пречистените текстови на законите на своите официјални страници со цел граѓаните непречено да бидат информирани за своите права и да имаат појасен преглед на моменталниот пресек на законите.¹ Анализирајќи ги релевантните закони за ова истражување, увидовме дека Управата за водење на матични книги (УВМК) ја нема пречистената форма на Законот за матична евиденција и истото го направивме самите. Другите закони кои беа опфатени, а се поставени на официјалните страници на министерствата имаа поставено неофицијални верзии на пречистени текстови од закони.¹

Во 2019 година, донесени се пакет закони за дигитализација: Закон за централен регистар на население;² Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги³ како и Закон за електронско управување и електронски услуги.⁴ Тие претставуваат општи закони според кои треба да се прилагодат сите актуелни закони и се поврзани со дигитализирање на процесите и процедурите во органите како и дигитализирање на давањето на услуги кон граѓаните. Се работи за над 100 закони кои треба да претрпат измени и дополнии.²

Законот за централен регистар на население е еден од законите од пакетот закони за дигитализација. Преку него се обединуваат податоците за населението со кои располагаат Министерството за внатрешни работи (податоци од личните документи на граѓаните) како и Министерство за правда, односно Управата за водење на матични книги (податоците за граѓаните од матичните книги на родени, венчани и умрени). Овие две министерства претставуваат „изворници“ на овие податоци, односно тие се должни истите да ги интегрираат во Централниот регистар на населението сите податоци со кои располагаат. Истото е пропи-

1 Официјален пречистен текст прави Собранието на РСМ и го објавува во Службен весник на РСМ.

2 Службен весник на РСМ, бр. 98 од 21.5.2019 година

3 Службен весник на РСМ, бр. 101 од 22.5.2019 година

4 Службен весник на РСМ, бр. 98 од 21.5.2019 година

шано во членовите 17, 18 и 19 од Законот за централен регистар на населението каде се уредени посебните обврски на изворниците. Базите се сега интегрирани и Регистарот е веќе воспоставен.³

Во однос на законите кои се под Министерството за внатрешни работи, во периодот од донесувањето на трите закони кои се однесуваат на дигитализација (од 2019 до април 2021) Законот за лична карта нема претрпено измени и дополнувања, Законот за патните исправи има претрпено една измена (донесен е еден указ во 2020 година), а Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата има претрпено две измени (донесени се два указа, во 2019 и 2020 година). Ниту еден од донесените укази не се однесува на прилагодувања на законите кон законите за дигитализација што значи сè уште не се прилагодени иако од нивното донесување се поминати две години.

На официјалната веб страница на Управата за водење на матичните книги, која е дел од Министерството за правда нема пречистен текст на Законот за матична евиденција. Последниот пречистен текст е од 2013 година, а оттогаш до сега, 2021 година законот бил подложен на измени и дополнувања во 4 наврати. Истиот

закон не подлегнал на измени и промени во последните две години, период од кога се донесени трите закони за дигитализација и не е усогласен со истите. Во самиот закон постојат одредби кои се насочени кон дигитализација, а тоа се електронското водење на матичните книги, електронско поднесување на барање и др. кои постојат и пред 2019 година, а се опишани во Стратешкиот план на Управата од 2018-2020.

Пример за дигитализација од блиското минато и како да се унапреди

Управата за водење на матичните книги нема најнов стратешки план, на веб страницата стои тој од 2018-2020 под тогашниот директор, Ѓоко Котевски, каде приоритет и цел под реден број 1.7 било: *Унапредување на квалитетот на матичната евиденција. Во функција на реализација на наведениот приоритет се утврдуваат следните цели:* - *Надградување и усовршување на електронскиот матичен регистар.*⁴ Во истата стратегија постои Модулот за издавање на електронски изводи. Овој модул овозможува издавање на електронски извод за родени и венчани. Оваа можност треба да биде обезбедена само во случаи кога лицето бара издавање на свои



Над 100 закони треба да се прилагодат на 3те закони за дигитализација (Закон за централен регистар на население; Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги и Закон за електронско управување и електронски услуги) - Изјава на Ана Малцева Маринковиќ, Кабинетски службеник за координација на соработката на Претседателот на Владата со државните органи, јавни претпријатија, установи, трговски друштва, здруженија на граѓани и други правни лица

изводи за родени и венчани и за истите е пополнето барање електронски потпишано од негова страна. Тоа претставува ограничувачка опција на начин што се исклучени децата и лицата кои се старатели/овластени за грижа на други лица (стари лица, лица со попреченост, изгубена деловна способност и др.).

Понатаму, во стратешкиот план се наведува дека *Барањето за издавање на електронски извод треба да биде потпишано со дигитален потпис издаден од овластена куќа*. Со новиот закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги истото ќе го врши издавач на средство за електронска идентификација опишано во член 4, точка 11. Според член 14 ќе постои официјален Регистар на даватели на доверливи услуги и на шеми за електронска идентификација воден од Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА). Понатаму во стратегијата се вели дека *По добивањето на барањето потребно е електронскиот потпис да се провери дали е валиден и дали истиот му припаѓа на лицето кое го поднело барањето*. Со ова се прават непотребни дополнителни процедури, повторно не во корист на граѓанинот ниту со цел што подобра услуга за граѓанинот – доведен е во ситуација да се прави „превентивно вештачење“ за хипотетичка злоупотреба. Сосема е сеедно кој и од каде го поднел барањето сè додека институцијата се погрижи податоците да се заштитени и да ги добие или засегнатото лице или овластениот подносител – за што повторно сметаме дека е излишна нотаризацијата на овластувањето бидејќи постојат начини да се провери евентуалната злоупотреба. Авторитарна пререгулација е да се проверува евентуален фалсификат на печат, сеедно дали физички или дигитален. Вредностите на европската јуриспруденција – администрација во служба на граѓанинот според Европската повелба на темелните права (ЕПТП) – треба да се пресликани во физичката како и дигитална постапка и водење документација.

Сметаме дека горе-цитираниот член е пререгулација, не од евро-либерален тип туку од авторитарен, каде државниот апарат се става себеси пред граѓанинот. Во член 8 од Законот за електронско управување и електронски услуги е наведено дека *проверка на идентитетот на корисникот при поднесување на е-барањето по електронски пат со користење на единствената околина го пропишува министерот за информатичко општество и администрација со соодветен подзаконски акт*. Правилникот е објавен во Службен весник 244/2019 од 26.11.2019 а е влезен во сила на 27.11.2019 година. Во точка 12 *Подготовката на изводот се изведува на истиот начин како хартиените во модулот за позадинска обработка на барањата. Единствено изводот наместо да се печати се подготвува pdf документ електронски потпишан од страна на вработен во УВМК кој корисникот ќе може да го подигне на портал. Истиот ќе биде со определена важност и ќе треба по одредено време да се тргне од порталот*. Со новиот Закон за електронско управување и електронски услуги јасно е опишана процедурата за начинот на поднесување на барање и добивање на електронските услуги и подигнување на документи преку членовите 18, 19 и 20. Процедурата е многу слична што овозможува брзо прилагодување на процесите кон пакетот закони за дигитализација. Посебните закони за лични документи, вклучително и изводите, треба да се подредат што е можно потполно на трите закони за дигитализирана администрација, а во духот на ефикасната и евтина постапка, која е темелен принцип на Законот за општа управна постапка (ЗОУП) како и на Европската повелба за темелните права во делот каде што се објаснува правото на добра администрација. Слични забелешки имаме и во однос на другите закони за лични документи обработени во студијава, како и придружните стратешки документи за дигитализација, кои ќе ги сумираме во заклучоци и препораки.

Стратешкиот план што го дискутираме, патем, повеќе не е актуелен, односно бил со важност 2018-2020 година, а оваа воведна дискусија се послужи со него само за да ги илустрира системските проблеми идентификувани овде. За поздравување е напорот за воведување дигитализација во водењето на матичните книги уште пред носењето на законите за дигитализација од 2019 година. Реализацијата, пак, е предмет на критичка анализа која покажува претпочитање на инерцијата од пред-дигиталната ера, филозофијата на администрирање наследена од ерата на т.н. заробена држава (отуѓена од „малиот човек“), односно инерција на авторитарниот и неефикасен јавен апарат. Ќе си дозволиме да споделиме впечаток дека во начинот како се замислени постапките, нивните противречности и фактот дека **решавањето на противречностите е оставено на обичниот граѓанин наместо на административниот апарат, гледаме еден вид садизам на моќната држава наспроти „претпоставено корумпираниот граѓанин“**. Провејува пристапот на законодавецот според кој и **обичен лапсус и технички пропуст е третиран како криминален гест** наместо резултат на неукост, lapsus callami којшто државата, ако е устроена според принципите на ЕПТП, треба да го решава со добра волја и проактивност.



Закон за матичната евиденција

Во законот за матична евиденција е опфатено раководењето на матичните книги на родени, умрени и венчани и услугите кои ги дава Министерството за правда преку Управата за водење на матични книги кон граѓаните. Во овој закон се воведени електронски услуги уште пред воведувањето на трите закони за дигитализација, согласно законите во кои биле опфатени електронски услуги и нивно уредување.⁵ Во однос на постоечките одредби од Законот за матична евиденција се забележуваат одредби каде е воведена некаква дигитализацијата на процеси и услуги,⁵ но останува потребата законот да се усогласи со трите закони за дигитализација донесени во 2019 година и да им се овозможи на граѓаните полесен функционален и непречен дигитален пристап до услугите на Управата.

Прилагодувања

Во делот 2 од Законот кој се однесува на Матична книга на родените не се наведени експлицитно можностите за дигитализација, но со електронското пополнување на податоците ќе се избегнат/намалат можните грешки од човечки фактор за погрешно впишување на

податоци (презимиња, имиња, датуми и сл.) со што ќе се поштедат граѓаните од непријатности во иднината и потреба од дополнителни процедури и корекции.

Член 5 кој гласи: „Надлежниот орган кој ја донел одлуката во врска со запишувањето на податоците од членот 4 став 1 точка 3⁶ на овој закон должен е да ја достави на матичарот од матичното подрачје за кое се води матичната книга, во рок од 15 дена од правосилноста на одлуката“ по прилагодувањето кон Законот за централен регистар на население, не би постоел бидејќи процесот ќе се дигитализира и информациите ќе бидат внесени електронски директно во Регистарот од едно лице. Според Законот за централен регистар на население изворниците на податоците се задолжени да вршат упис на податоци и според член 19 се наведува дека Секој изворник е должен извршениот упис, промена или бришење во поединечната база на податоци да го интегрира во Регистарот во реално време. Овде повторно ја нотираме нужноста од усогласување на законите за лични документи со законите за дигитализација кои се однесуваат на регистар на население, лични документи и начини на

5 Во членот 1а е наведено дека „копија“ може да биде издадена во електронска форма; во членот 3 е наведено дека Матичните книги се водат рачно и во електронска форма и др.

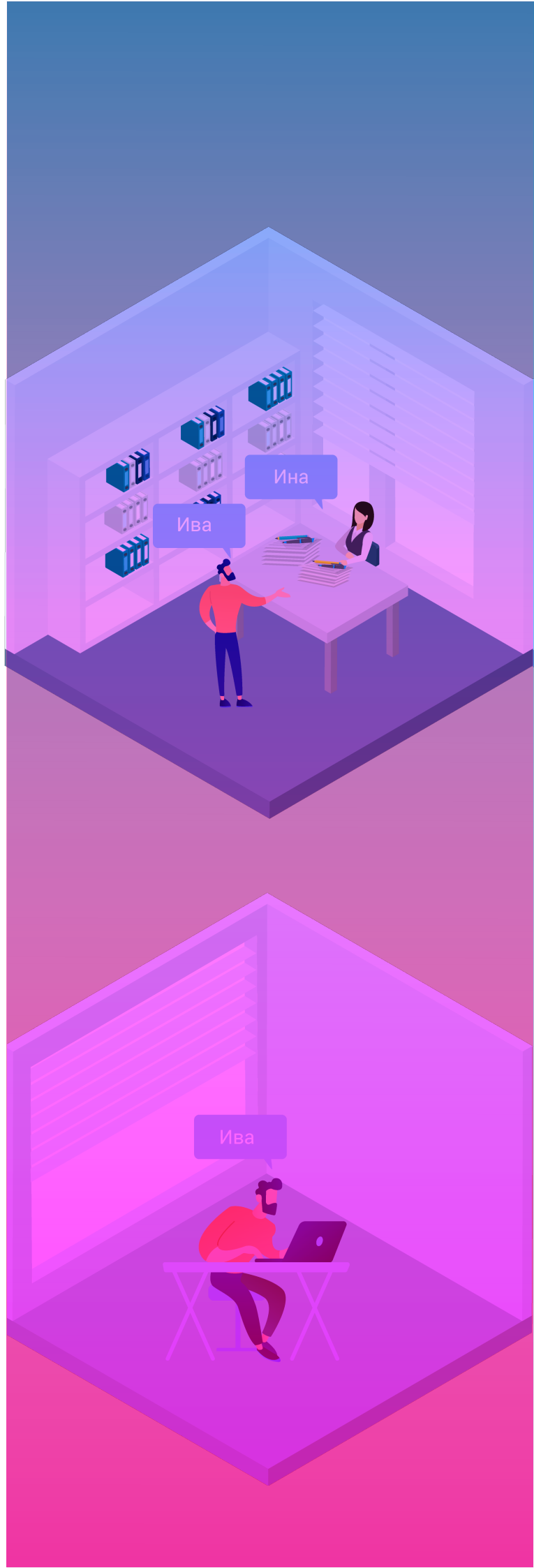
6 Признавање на татковство, утврдување на татковство или мајчинство; позаконување; посвојување и престанок на посвојувањето; старателство и престанок на старателството; склучување, престанување или поништување на бракот; промена на личното име на родителот, односно посвоителот; промена на државјанството на детето; смрт или прогласување на исчезнатото лице за умрено.

дигитализација. **За дигитализацијата да стане стварност, законите за лични документи кои ѝ претходат на дигиталната ера треба да се прилагодат на новите закони и тие промени мора да се реализираат час поскоро** со усвојување измени и дополнувања на законите од страна на парламентот.

Членовите 6, 7 и 8 можат да се спојат бидејќи се однесуваат за пријавување на новороденче. Опциите за пријавување можат целосно да се дигитализираат и процесот на пријавување на новороденче да биде во дигитална форма, почнувајќи од дигитална меѓуорганска комуникација, дигитален допис на здравствената установа со управата, начин кој е утврден во член 30 од Законот за електронско управување и електронски услуги, а доколку го пријавува родител покрај со физичко присуство да има опција тоа дигитално да го направи. Исто така, запишувањето на името на детето, член 9 да има опција и електронски да се направи, а со тоа и да се избегнат евентуални печатни грешки од човечки фактор (многу чести кај постарите генерации).

Во размената на искуства со Виктор Гузун, IT консултант, експерт за дигитализацијата во Естонија и професор на универзитетот во Талин увидовме дека во потполно дигитализирани државен систем и процеси, вадењето на извод од книга на родени е процес кој секој може да си го направи од дома и истиот би траел 2 секунди. Исто така секое дете кое е родено во Естонија, со самото раѓање е воведено во дигиталните процеси со тоа што му се доделуваат 2 официјални е-меил адреси преку кои органите ги комуницираат.

Делот III од Законот за водење на матична евиденција, односно Матична книга на венчаните може да се дигитализира во повеќе делови. Би се избегнале евентуалните грешки во уписот на податоците (презимињата, адресите на живеење и сл.) со самото дигитално аплицирање



за венчавање. Членот 12⁷ кој се однесува на матичната книга на венчани и на процедура помеѓу различни органи/лица исто како членот 5, не би постоел со прилагодувањето на овој закон со Законот за централен регистар на население, член 19 бидејќи информациите ќе бидат внесени електронски во Регистарот од едно лице.

Во делот IV од Законот за водење на матична евиденција кој се однесува на Матична книга на умрените се опишани деталите како се пријавува смртта и како се поднесува умреница. Сепак, **отсуствува можноста да се направи дигитална пријава на починати лица и со тоа да се скрати времето за пополнување, да се скрати дополнителното психичко оптеретување на роднините и да се направи похуман чинот на пријавување на смрт за разлика од сегашните турканици и чекања на шалтер.** Ова се однесува особено на членовите 14, 15 и 16⁸ кои се однесуваат на пријавување на смрт – тие се спротивни на вредностите од ЕПТП каде што строжерна вредност е почитта на достоинството на поединецот. Државата ја препушта на трауматизираните граѓани сопствената обврска – да прибави документи по службена должност. Со прилагодување кон законите за дигитализација може сосема да се поедностави процедурата. Имено, установите кои се задолжени да констатираат смрт дигитално да ја испратат документацијата до Управата која како изворник да ги евидентира податоците, без непотребно да се малтретираат роднините со недели да чекаат. Комуникацијата помеѓу органите е утврдена во член 30 од Законот за електронско управување и електронски услуги. Исто така, во моментот кога сè уште недигитално тече процедурата, може да се направи децентрализирано издавањето на умреница односно роднините да можат да ја извадат од било кое подрачно место, скра-

тувајќи им нерви и пари во моменти на тага кај оние кои лица кај кои двете подрачни места не им се исти (место на смрт и место на живеење). Преку тоа многу ќе се олесни процедурата за семејството на покојникот кој не починал во местото каде што живеел или каде го закопуваат. Во овој момент таа се вади првично од местото каде е починато лицето, каде е заведено.

Во V Завршни одредби од Законот за водење на матична евиденција се регулирани начините на кои се врши пријавувањето во матичните книги. За поздрав е Членот 23 кој гласи: *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. Особено радува Член 28-в кој вели дека: „Изводите од матична евиденција се издаваат по електронски пат со електронски потпис согласно со закон на физички и правни лица.“; „Електронскиот потпис се употребува само за апликација на веб страницата преку Управата.“; „Министерот за информатичко општество и администрација ќе го пропише начинот на издавање на изводи од матична евиденција со електронски потпис,“ но оваа измена и дополнување на законот е започната со примена на 1 јануари 2017 година и е интересен податокот дека тоа е повеќе од две години пред да се донесе пакетот закони за дигитализација.*

Во законот за водење на матична евиденција, во членот 34 се дадени овластувањата за одредбите на овој закон на Министерството за внатрешни работи и Министерството за здравство да донесат подзаконски прописи. Со воведувањето на друг надворешен орган во работата на Управата за водење на матични книги дополнително се усложнува процедурата за реализирањето на одредбите на овој

7 Надлежниот орган кој ја донел одлуката за престанување, поништување на бракот или развод на брак должен е да ја достави до матичарот според матичното подрачје за кое се води матичната книга на венчаните во рок од 15 дена од правосилноста на одлуката.

8 Овие членови предвидуваат бескрајни талкања од болници до шалтери за пријавување на смрт.

закон. Сметаме дека пофункционално би било овие процеси да се одвиваат внатре во Министерството за правда, а дополнително со дигитализацијата прописите ќе бидат значително скратени по обем, а реализацијата побрза.

На Законот за матична евиденција покрај промени за прилагодување кон дигитализација на процесите исто така му се потребни и промени и прилагодувања кон потребите на граѓаните вклучително и специфичните потреби за кои мора да има законско решение. Неодамна јавноста беше згрозена од ненадејната смрт на Тони Сали. Имено, Тони Сали е момчето кое со години бараше да го впишат во матичната книга на родените, но државата проценила дека биолошкиот татко не му е татко. Тој не поседувал извод од матичната книга на родени и следствено и не ги уживал правата како граѓанин зашто државата, без основа го спорела татковството.⁶ На крајот, Тони починал на едвај 19 години без да се знае за неговата здравствена состојба зашто немал осигурување. Единствено не му било оспорено правото на школување, добиено врз основа на Конвенцијата за права на детето. За бесмисленоста на овој случај, покрај домашните медиуми сведочи и личната приказна на нашата веб страница.⁷ Овој бесмислен случај, (најмногу предизвикан од УВМК и бесконечното талкање по шалтери и повикување на закони) иако своевремено ги алармирал и надлежните како Министерството за правда и Народниот правобранител, нажалост заврши трагично и треба да е поука за никогаш да не се повтори.

Правилник за начинот на издавање на изводи од матична евиденција со електронски потпис

По донесувањето на пакет законите за дигитализација, на 21.02.2020 година стапи на сила Правилник за начинот на издавање на изводи од матична евиденција со електронски потпис.⁸ Овој правилник стапи на сила со потпис на тогашниот министер за информатичко општество и администрација Дамјан Манчевски. Со ова се овозможува да се добиваат изводи во електронска форма и со

електронски потписи. Сепак, во праксата е поинаку. Очигледно е дека состојбата со реализацијата на истото на терен не е на посакуваното ниво – а прашање е дали и може да се смета за вистински отпочната. **Четири години по првичната промена во Законот за водење матична евиденција за воведување на електронски услуги и две години од донесувањето на пакет законите за дигитализација владата сè уште најавува електронски изводи** и прави кампањи за истите.⁹ Во објавата од владата сè уште е користена идна форма- „ќе.“ Останува да видиме дали реализацијата ќе се одвива по планираното.

Непосредно пред објавувањето на оваа публикација, на официјална седница, владата ги задолжи сите министерства да подготват измени и дополнувања на законските решенија кои опфаќаат дигитализација на процеси поврзани со постапки утврдени со закон и да ги направат сите подготовки за приклучување кон Националната платформа за интероперабилност. Исто така, сите органи на државната управа ги задолжи да достават барања за пристап до Националната платформа за интероперабилност од која ќе се прибираат сите информации и податоци за граѓаните, без тие физички да ги доставуваат.¹⁰ Сепак, дигитализацијата на услугите се планира да се стави во функција на граѓаните од 1 јули 2022 година.¹¹ Останува да се види како тоа ќе функционира, дали во тој период министерствата ќе направат измени и дополни на законите, дали истите ќе бидат изгласани, дали органите на државната управа и општините ќе ја набават соодветната техничка опрема и дали ќе обезбедат и обучат кадар за реализација на овие процедури.

Закон за лична карта

Законот за лична карта нема претрпено измени и дополнувања од мај 2019 година, што значи дека не е прилагоден на законите за дигитализација. Во собраниска процедура се наоѓа предлог на закон за изменување и дополнување што ги опфаќа само промената на името во документот од Република Македонија во Република Северна Македонија и прилагодувањата кон Законот за употреба на јазиците. Ниеден член не е поврзан со прилагодување кон законите за дигитализација.¹² Во однос на начинот на дигитализација на личните карти согласно новите закони, ќе бидат дигитализирани податоците содржани во нив, во Централниот регистар на население. **Со прилагодувањето кон овие закони, личните карти (и пасоши) нема да бидат заменети со потполно дигитализирани лични исправи.** За потребите на истражувањето беше направено интервју со владината координаторка за дигитализација, Ана Малцева-Маринковиќ.¹³ На средбата поставивме прашање за тоа дали е можна дигитализација на личните документи (вклучително и лична карта) што не ги исклучува нивните физички облици и можноста за офлајн добивање и користење на отпечатениот личен документ. Добивме одговор дека „не можеме да бидеме сигурни во моментот дека нема да предизвикаме нов вид на дискриминација - дискриминација по основ на употреба на технички средства.“ а наведената причина е отсуство на увуд во

користењето и покриеноста на земјата со интернет како и други предуслови. Во оваа прилика, сакаме да посочиме дека оваа лакуна во дискусијата ја пополнува истражувањето на ОБСЕ од Снежана Трпеска кое покажува висок степен на покриеност.⁹ Во размената на искуства за дигитализација со Виктор Гузун, ни беше кажано дека политичката воља е најбитна за реализација на дигитализацијата во една држава. Доколку ја има, следи листата на: доверба (доколку ја нема, секоја влада нема да биде кредибилна), интернет покриеноста на населението, задолжително да му се даде на секој граѓанин да се автентификува дигитално и да има дигитален потпис (искуствата покажале дека ако е задолжително, се користи многу повеќе), правило на еднаш давање на информација, пристап од долу-нагоре, граѓанинот е сопственик на податоците (доколку било кој влегол во податоците на еден граѓанин без одобрување, ќе биде законски гонет), а потоа следуваат: технологјата, дигиталните вештини и сл.

Прилагодувања на Законот за лична карта

Членот 4 од Законот за лична карта кој гласи *Барањето за издавање на лична карта граѓа-*

9 Трпеска С., Мапирање на нивоата на медиумска писменост во Република Северна Македонија кај популацијата на возраст над 16 години, Организација за безбедност и соработка во Европа – Мисија во Скопје, Скопје, 2020 година.

нинот лично го поднесува во Министерството за внатрешни работи според подрачјето на кое граѓанинот има живеалиште, ќе се дигитализира со процедурата за електронско поднесување на барањето, што е утврдено во член 17 од Законот за електронско управување и електронски услуги. Стои потребата и во оваа не-дигитална форма на поднесување на барање граѓаните да не бидат ограничени и да можат да поднесат барање (лично) во било кое подрачје и таму да ја добијат услугата, без да бидат оптоварени со дополнителни трошоци и време. Со воведувањето на дигитализацијата, и овие хартиени барања ќе бидат соодветно обработени и дигитализацијата ќе ја изврши јавниот службеник на начин утврден во член 22 од Законот за електронско управување и електронски услуги каде се наведени процедурите за постапување со примени барања и документи во хартиена форма. Во продолжение на членот 4 се наведува дека Со барањето од ставот 1 на овој член се поднесува и личната карта чиј рок на важење е истечен, оштетената лична карта, дотраената лична карта што не може да служи на својата намена или друга лична исправа од која може да се утврди идентитетот на граѓанинот. Предлагаме во однос на судирот со Законот за лична карта и долгите процедури и скратувања на бирократските постапки, идентификациските процедури, барањето за издавање да може да биде процесирано во дигитална форма и МВР да ги повлече податоците од Централниот регистар на население без физичко присуство. Истото може да се реализира со електронска идентификација на корисникот според Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги каде се пропишани идентификациските прописи, шемите за електронска идентификација кои се опфатени во поглавјето 3, првиот дел од законот, поточно од 11- 18 член. Во Законот за лична карта, во сегашната форма, премногу оптоварувачки делува ставот од истиот член (4)¹⁰ каде се

укажува дека доколку едно лице има старател (на лице со ограничена деловна способност и лице на кое со одлука на суд му е одземена л.к.) и старателот е должен да биде присутен на поднесувањето на барањето и подигнувањето на личната карта.

Во членот 6 од Законот за лични карти е наведено дека „При поднесување на барањето за издавање на лична карта, од подносителот на барањето задолжително се земаат податоци за неговите биометриски карактеристики, заради утврдување на неговиот идентитет. При што за Податоци за биометриски карактеристики од ставот 1 на овој член се сметаат отпечатоците од два прста и фотографија.“ Во однос на овој член, предлагаме при првото издавање на ЛК, биометриските карактеристики да се земат еднократно во просториите на подрачните единици на МВР. Понатаму, за продолжување или други измени во ЛК, подносителот целосно да ги поднесува барањата дигитално (без присуство), бидејќи веќе има отпечатоци од првото одење, а фотографијата да ја направи дома по претходно утврдени стандарди од МВР. Идентитетот на подносителот ќе се утврди согласно погоре посочените членови од Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги каде се утврдува начинот на идентификација (11-18 член).

Во однос на членовите 7, 7а, 7б, 7в, 14 и 14а од Законот за лична карта каде се утврдува замената на личната карта поради различни причини, комуникација меѓу органи за забрана на користење на лична карта (поради судска одлука) при преминување на државна граница и бришење на истата. Со прилагодувањето на законите за дигитализација, овие процедури ќе се поедностават и ќе бидат електронски.

Автоматски треба да се известува граѓанинот (нотификација од Централниот регистар односно надлежниот орган-МВР) дека ЛК му е

10 Поднесување на барање за издавање на лична карта и подигање на лична карта за лице на кое со одлука на суд му е одземена или ограничена деловната способност го врши старателот во присуство на тоа лице.

пред истекување. Лицето само да го поднесе барањето, дигитално, со правење нова фотографија по претходно утврдени стандарди од МВР. Отпечатоците се едни и единствени. Истото да се однесува и за другите промени (место на живеење, презиме и сл.), лицето да поднесе електронско барање и да му се заведат промените во Централниот регистар. Во однос на комуникацијата Суд- Министерство за внатрешни работи (при забраната за користење на лична карта за преминување на државна граница), истата процедура да тече дигитално согласно член 30 од Законот за електронско управување и електронски услуги каде е утврден начинот на комуникација меѓу органите по електронски пат и забраната за преинување на граница со лична карта електронски да ја евидентира во регистарот Министерството за внатрешни работи.

Членот 8 од Законот за лична карта кој гласи „На граѓанин кој ќе го промени живеалиштето или ќе изврши промена на личното име, му се издава нова лична карта. При промена на адресата на станот на живеалиштето, граѓанинот е должен во рок од 30 дена да поднесе барање за замена на личната карта со нова“ предлагаме сосема да се избрише. Овие промени во Централниот регистар на население е превидено да ги направат Министерството за правда и/или Министерството за внатрешни работи, што е нивна должност бидејќи се изворници на тие податоци (член 4, точка 9 од Закон за централен регистар на население).

Членот 10¹¹ кој се однесува на замена на оштетена лична карта може да се избрише. Премногу се оди во детали, се претпоставува дека граѓанинот треба да го следи изгледот на ЛК и сам да утврди аномалии а не тоа да се направи доколку службено лице го идентификува/легитимира. Доколку на едно лице му е многу оштетена личната карта, тоа не ќе може да ги

исполнува обврските каде таа му е потребна (пример банка) и ќе мора да ја промени. Сметаме дека со овој член се прегулираат детали во закон и се претпоставува дека граѓаните се неодговорни. Ова можеби е едно од суштинските поенти во однос и на претходната студија- дека **се претпоставува дека граѓанинот е неодговорен.**

Во однос на членовите 11 и 11-а кои се однесуваат на процедура при губење на лична карта, процес на вадење на нова, враќање на старата доколку ја најде во меѓувреме како и на граѓанин на кој му престанало со отпуст државјанството на РМ го предлагаме следново прилагодување. Целиот процес со Службен весник сосема да се дигитализира од објавување за неважечка во Службен весник до процесот за издавање нова ЛК поради губење. Наш предлог е МВР да ја огласи во Службен весник за неважечка после поднесено барање. На тој начин ќе има поголем увид кој ги „губи“ често ЛК, а со тоа би се опфатил и член 7, став 3 кој гласи „На граѓанинот кој најмалку два пати ќе загуби лична карта или на друг начин ќе остане без неа, заменетата лична карта му се издава со рок на важење од една година. По истекот на овој рок, новата лична карта се издава со рок на важење утврден во ставот 1 на овој член“. Комуникацијата помеѓу Министерство за внатрешни работи и Службен весник треба да тече дигитално согласно член 30 од Законот за електронско управување и електронски услуги каде е утврден начинот на комуникација меѓу органите по електронски пат. Со овие промени ќе биде иземена и глобата за непредавање на старата лична карта по член 15, точка 9 од Законот за лична карта. Исто така граѓанинот да не ја враќа ЛК ако во меѓувреме ја пронајде изгубената ЛК. Истата автоматски ќе му биде поништена и евидентирана новата во Централниот регистар. Нема потреба ова

11 Член 10 „Кога службено лице на Министерството за внатрешни работи овластено да легитимира ќе утврди дека личната карта на граѓанинот е толку оштетена или дотраена што не може да и служи на својата намена или изгледот на имателот на личната карта е толку изменет што не одговара на фотографијата на личната карта, ќе го задолжи граѓанинот во рок од 15 дена да поднесе барање за замена на личната карта. Во случаите од ставот 1 на овој член барање за замена на личната карта може да поднесе и граѓанинот.“

да биде регулирано со закон и премногу да се оди во детали. Во членот 11-а од законот, со самото тоа што се откажал од државјанство, треба автоматски Централниот регистар да ги избрише податоците. Граѓанинот да не ја носи последната ЛК лично по конзулати/амбасади. Сето тоа делува пререгулирано е и го оптоварува граѓанинот.

Членот 12 кој гласи: *„Министерството за внатрешни работи во рок од 15 дена од денот на приемот на барањето ќе му издаде лична карта на граѓанинот. Доколку Министерството за внатрешни работи не ја издаде личната карта, односно не донесе решение за одбивање на барањето за издавање лична карта во рокот од ставот 1 на овој член, подносителот на барањето има право на жалба во рок од 15 дена од денот на поднесување на барањето, односно 15 дена од денот на приемот на решението за одбивање на барањето од членот 4 став 1 од овој закон.“* Жалбата од ставот 2 на овој член се поднесува до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос од втор степен“ да претрпи исто така промени и да се адаптира на пакетот закони за дигитализација. Жалбите да можат да се поднесуваат и во дигитална форма. Одбивањата исто така. Сето тоа да биде регулирано преку електронска идентификација утврдена во членот 14 од Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, каде е наведено дека лице кое води постапка пред јавен орган задолжително ја користи шемата за електронска идентификација која е регистрирана во Регистарот. Во Законот за електронско управување и електронски услуги во член 22 се утврдува и постапката за поднесување на документи во недигитална форма. Сепак тоа треба да биде избор на граѓанинот. Во оваа сегашна форма премногу е регулирано во детали.

Во однос на членот 13 *„Личната карта се подигнува лично од граѓанинот, кој притоа е должен да ја предаде старата лична карта на Министерството за внатрешни работи заради поништување“,* ЛК може да се испрати преку пошта, достава на рака и дигитална активација по преземањето во Регистарот. Нема зошто

да се поништува старата ЛК. Едноставно нема веќе да важи (пример како со кредитните картички). Со самото преземање на ЛК (потпис, електронска потврда) МВР добива податок дека е активирана новата.

Предлог во однос на предвидените глоби за прекршоци од Законот за лични карти (членови 15, 15а, 15б и 15в) се забележува дека голем дел од нив се резултат на неусогласеноста на државните органи. **Со самата дигитализација на податоците (преку Централен регистар на население) не би требало граѓанинот да плаќа за погрешни изводи, ненавремени промени на ЛК, туку надлежните органи меѓу себе ќе си ги преземаат податоците.**

Со дигитализацијата нема да има простор да „поседува“ две ЛК. Единствено може да ги казнуваат ако: со наполнети 18 години живот нема лична карта (член 2 став 1); и ќе ја задржи туѓата лична карта по било кој основ, односно ќе ја даде личната карта на друг на послуга или ќе се послужи со туѓа лична карта како со своја (член 9 став 2); и ако не ја носи физички со себе ЛК. Останатите прекршоци за службени лица со процесот на дигитализација ќе бидат онеспособени и затоа не треба ни да постојат. Со и без дигитализација, **товарот на грешката на системот го носи граѓанинот** – што е обратно од администрација насочена кон граѓанинот и неговите потреби. Во членот 15-а се опишува во детали функционирањето на комисија која се формира за прекршочните постапки од членот 15 и истото претставува пререгулација и оптоварување на законот. Истото сметаме дека не треба да стои во законот и може да се регулира со подзаконски акт, а не да го прептоваруваат законот за ЛК.

Закон за патни исправи на државјаните на Република Северна Македонија

Законот за патни исправи е под надлежност на Министерството за внатрешни работи. На официјалната веб-страница стои пречистен текст од страна на министерството кој е во неофицијална форма, а последниот указ е донесен во 2020 година.¹⁴ Во указот не е опфатено усогласување на законот со законите за дигитализација туку се однесува на промената на името на земјата, како и измени во делот за глоби и прекршоци.

Во поглед на поедноставување на постапките во законот за патни исправи забележано е следново:

Во членот 7 од Законот за патни исправи е наведено дека *Ако лицето до навршени 14 години живот патува во странство или се враќа од странство без присуство на родител или старател или е во присуство на друго лице, за неговото патување потребна е писмена согласност од родителите или старателот, заверена од Министерството за внатрешни работи, или нотар односно од дипломатско-конзуларното претставништво на Република Северна Македонија во странство.*

Во овој член може да се имплементира дигитализација на процесите преку поедноставување на постапката за писмена согласност што предвидува одење во министерството, на нотар или по амбасади. Документите треба да можат да се поднесат електронски и да се добијат исто така електронски согласно процедурите утврдени во Законот за електронско управување и електронски услуги, запазувајќи ги процедурите за идентификација утврдени во Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги.

Членот 26а од Законот за патни исправи¹² каде се укажува на процедурите за промени на податоците во пасошот, исто како кај Законот за лични карти, промените треба да ги направи изворникот на податоците, МВР или МП според член 4, точка 9 од Закон за централен регистар на население. По извршената промена треба да му се прати нотификација на граѓанинот за промена на личните документи (пасошот) и да ја започне процедурата за нов пасош. Исто така да нема потреба од враќање на стариот неважечки пасош, поради истите причини објаснети кај одредбите за враќање на неважечките лични карти. Согласно тоа да

¹² Член 26-а: При промена на податоците од членот 26 став 1 точки 1, 2, 5 и 7 на овој закон, имателот на пасошот е должен во рок од 30 дена од денот на промена на податоците, пасошот да го предаде во Министерството за внатрешни работи, заради негово поништување.

При промена на податоците од членот 26 став 6 на овој закон, имателот на дипломатскиот или службениот пасош е должен во рок од 30 дена од денот на промена на податоците, дипломатскиот или службениот пасош да го предаде во Министерството за надворешни работи, заради негово поништување.

не постојат ни глобите за невраќање на неважечката патна исправа (Член 44).

Со прилагодувањето на законот ќе се овозможи и дигитална процедура за поднесување на барање за издавање на патна исправа со што би се изменил и членот 30 од Законот за патни исправи. Во интерес на граѓаните оваа процедура треба да се извршува дигитално и од страна на родител за малолетно лице како и за сарател на лице кое е лишено од деловна способност.

Во однос на Членот 30-а¹³ кој се однесува на родителско право кое го врши еден родител, процедурата со барањето може да се дигитализира а исто така и согласноста да биде дигитализирана. Во моменталната ситуација (ако има спор околу старателство) потребните документи се прибавуваат по службена должност. Во пракса тоа сепак не се прави и дополнително ја отежнуваат процедурата со барање на присуство на двајцата родители. Со дигитализацијата ќе се поедностават и тие процедури и полесно и побрзо ќе бидат завршувани.

Со електронското поднесување на барањата, електронската идентификација на корисникот ќе се утврдува преку шемите за електронска идентификација пропишани во поглавјето 3, прв дел, членови 11-18 од Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги. Промени на кои во таа насока ќе се адаптира членот 31 од Зако-

нот за патни исправи¹⁴ каде се бара на увид лична карта или друга јавна исправа.

Процедурите за изгубена патна исправа можат да се дигитализираат целосно, преку пријавување за изгубен, барање за вадење на нов пасош. Истите да се усогласат со процедурите во Законот за електронско управување и електронски услуги (член 17,28,30). Членот 43¹⁵ од Законот за патни исправи кој се однесува на процедури во 2 државни органи, Министерство за внатрешни работи и Службен весник, треба да се прилагоди согласно член 30 од Законот за електронско управување и електронски услуги каде е утврден начинот на комуникација меѓу органите по електронски пат.

13 Кога родителското право го врши еден од родителите, барањето за издавање на патна исправа или виза за лице помладо од 18 години го поднесува родителот на кого лицето му е доверено на чување и воспитување, со согласност и од другиот родител.

Ако другиот родител на лицето од ставот 1 на овој член се противи на издавањето на патната исправа или виза, органот надлежен за издавање на патни исправи и визи постапува во согласност со Законот за семејството

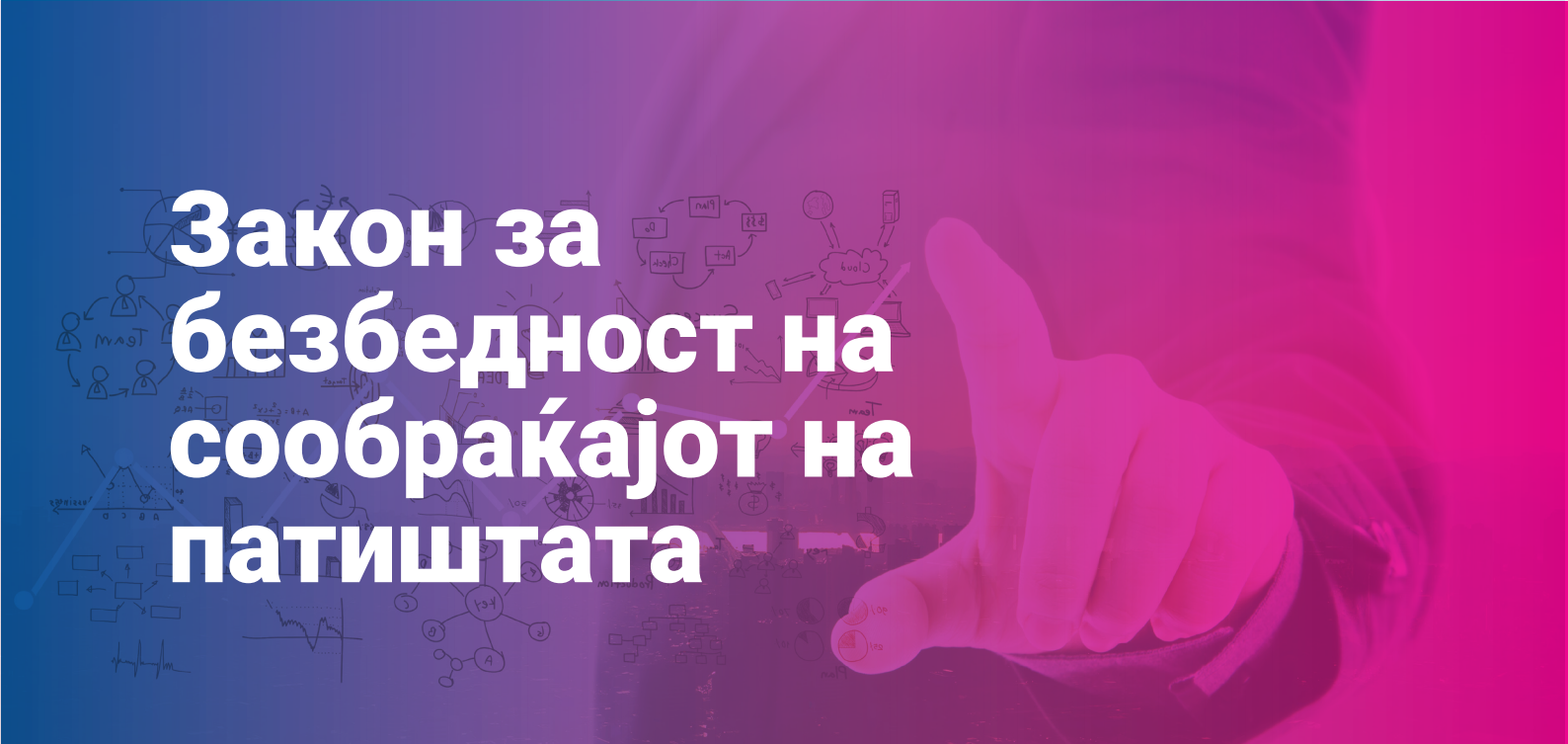
14 Член 31 Барањето за издавање на патна исправа или виза ги содржи податоците кои се внесуваат во пасошот. Со барањето за издавање на патна исправа или виза, се приложува на увид лична карта или друга јавна исправа со фотографија издадена од надлежен орган во Република Северна Македонија, од дипломатско-конзуларно претставништво на Република Северна Македонија во странство, како и од надлежен орган на странска држава од која може да се утврди идентитетот на подносителот на барањето.

15 Исчезнувањето или губењето на пасошот имателот е должен во Република Северна Македонија, да го огласи во "Службен весник на Република Северна Македонија", пред поднесување на барањето за издавање нов пасош.

Во однос на членовите на овој закон кои се однесуваат на глобите и прекршоците, вкупно 9 члена од 43-а до 46-г, премногу се навлегува во детали за процедурите. На пример во членот 45-г, во ставот 6 е опишана следната процедура: *„Сторителот кој ќе ја плати глобата во рокот од ставот 5 на овој член, ќе плати половина од изречената глоба и веднаш е должен со налогот да приложи банкарска или поштенска уплатница за извршената уплата на уплатна сметка до овластеното службено лице, односно надлежниот службеник кој го издал прекршочниот платен налог, за кое право се поучува во правната поука.“* Сето ова е предетално за да биде дел од закон. Со дигитализацијата на процедурите, ќе се поедностави постапката и нема да има потреба од дополнително оптоварување на граѓаните со процедури.

Во однос на подзаконските акти кои овој закон го задолжува министерот да ги донесе преку својот 48 член од законот¹⁶ (кои можеби ќе бидат во служба на дигитализација и поедноставување), до денес такви не постојат.¹⁵ Со оглед на тоа што овој закон е донесен во декември 2020, се назира шестиот месец кој истекува а е краен за донесување на вакви подзаконски акти, треба да очекуваме истите да бидат донесени.

16 Член 48 Се овластува министерот за внатрешни работи да донесе подзаконски прописи за: 1) образецот за пасош, заеднички пасош, патен лист и образецот за виза, како и податоците кои се запишуваат во нив; 2) образецот за барање за издавање на пасош и заеднички пасош, како и образецот за барање за издавање на виза на тие пасоши; 3) начинот на издавање на пасош и заеднички пасош, како и постапката за издавање на визи на тие пасоши; 4) начинот на фотографирањето и земањето на потписот за патна исправа и 5) начинот на водење на евиденцијата за издадените и одземените пасоши, заедничките пасоши издадени, односно поништени визи на тие пасоши, како и за водење на регистарот за изгубени и исчезнати патни исправи.



Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата

На страницата на МВР се наоѓа неофицијален пречистен текст на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата со последните укази кои се усвоени 2019 и 2020 година. Законот е многу обемен, опфаќа дури 417 членови.

Законот е предолг и дополнително обременет со детали како оние кои укажуваат на детални процедури за полагање на сите типови на возачки дозволи, формирање на Комисии за одредени ревизии на работата на овластени лица и детално е уредено како тие функционираат. Истото може да се регулира со подзаконски акти и процедури. Законот не е усогласен со законите за дигитализација. Процедурите кои се опишани во законот а се однесуваат на вадење на возачка дозвола се слични со погоре анализираниите во законите за лична карта и патна исправа. Слични се и насоките кои ќе ги дадеме тука и се однесуваат за дигитализација на процесите и олеснување на административната постапка и процесите за граѓаните. Поднесување на барање за издавање на возачка дозвола, утврдено во Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, член 303, точка 1, да има можност да се одвива во дигитална форма, процедура утврдена со член 17 од Законот за електронско управување и електронски услуги, додека точката 4 кој се однесува на поднесување барање надвор од просториите на Министерството за внатрешни работи не би постоела поради дигитализирање на процесите. Во однос на возачките книшки каде се препишуваат негативните бодови за сторени прекр-

шоци, истата таа евиденција МВР може да ја води дигитално и воопшто да не постојат хартиени книшки. **Впишувањето на негативни бодови во хартиените книшки** е исто така проблематично и моментално претставува процедура која дополнително го оптоварува граѓанинот бидејќи тоа треба да го направи самиот тој во исклучиво работен ден и тоа во периодот од 8 до 16 часот, со физичко присуство (за Скопје на локација која се наоѓа на источната страна од градот, населба Лисиче која е оддалечена околу 7 км од центарот на градот, а уште повеќе за жителите на западната страна на градот). Во членот 308, став 1, враќањето на старата возачка дозвола е непотребно, поради причини објаснети погоре за враќањето на неважечките лични карти и патни исправи, додека за подигнувањето на новата да има опција и на достава преку пошта или сличен начин без физичко присуство.

Доколку возачот има промена на лични податоци, член 309 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, граѓанинот да не е задолжен со рокови за промена на возачката дозвола, туку со прилагодувањето кон Законот за централен регистар на населението (членовите 17, 18 и 19 од Законот за централен регистар на населението каде се уредени посебните обврски на изворниците), МВР како изворник на тие податоци во Регистарот да го известат лицето дека треба да поднесе барање за промена на податоците во документот. Доколку на возачот му е потребна нова возачка поради оштетување, губење и слично, ја пред-

лагаме истата процедура како од законот за лична карта, целосно дигитална процедура со барањето, нивна пријава или дигитално пријавување во службен весник и без потреба за поништување на оштетената ниту враќање на старата возачка доколку ја најде сопственикот.

За поздравување се членовите 259 и 260 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата кои регулираат како се полага стручниот испит за возачи кои предвидуваат целосна електронска процедура и за таа цел постои **единствен електронски систем за полагање на стручниот испит.**



ЗАКОНОТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ НА СООБРАЌАЈОТ НА ПАТИШТАТА

СОДРЖИ


**417 ЧЛЕНОВИ
НА 158 СТРАНИЦИ.**



Закон за општа управна постапка

Законот за општа управна постапка има претрпено измени во однос на дигитализација со додадени електронски процедури. Тоа е наведено во следните делови од законот. Во член 61, точка 2, во комуницирањето на странката со органите е наведено дека поднесоците се даваат лично, писмено по пошта или усно се соопштуваат на записник, а можат да се поднесуваат и во електронска форма и по телефакс. Поднесувањето на барање може да биде и во електронска форма што е утврдено во член 62, во точка 4 каде е наведена процедурата. Исто така доставувањето на „писменото“ (покана, решение, заклучоци) известување од органот може да се изврши и во електронска форма (член 78).

Во членот 63 се наведува дека некои од пропратните документи на поднесено барање кои што може да ги набави органот по службена должност, доколку физички не се поднесени, ќе ги прибави тој. Тука малку е двојна смислата бидејќи **доколку некои документи може да ги набави органот, воопшто не треба да ги бара од корисникот**. Така граѓаните дополнително и непотребно се изложуваат на лично набавување на тие документи што може дополнително да ги оптовари со трошоци и време а истото ќе се потрудат да го направат за „да не ме вратат пак“ и „да не трошам уште еден ден“. Во Законот за електронско управување и електронски услуги постои обврска на органите за интероперабилност на инфор-



„Исправите (уверенијата, сертификатите, потврдите и друго) за факти кои органот на државна управа, органот на локална самоуправа или друг субјект надлежен за решавање води службена евиденција, ќе се смета дека странката ги има поднесено со барањето, доколку надлежниот орган истите може да ги прибави по службена должност.“

Доколку органот може да ги прибави документите, треба да ги прибави, не да се оптеретува странката (граѓанинот).

мациските системи со кои тие меѓусебно си разменуваат податоци. Истата е утврдена со членот 9, треба да се прилагоди и да се користи непречено во служба на граѓаните.

Во однос на истото прашање, во членот 63 од Закон за општа управна постапка, третата точка гласи: *„Исправите (уверенијата, сертификатите, потврдите и друго) за факти кои органот на државна управа, органот на локална самоуправа или друг субјект надлежен за решавање води службена евиденција, ќе се смета дека странката ги има поднесено со барањето, доколку надлежниот орган истите може да ги прибави по службена должност.“* Доколку органот може да прибави некои документи, треба да ги прибави а не да се оптеретува граѓанинот. Во разговорот со Ана Малцева, Координатор во Владата, таа истакна дека „треба да се интервенира и во самите закони, зашто во моментот содржат одредени непотребни условжувања. На пример, **се бараат копии од ЛК, од УВМК, државјанство и во услови кога веќе го имаме воспоставено Централниот регистар на население** кои ги интегрира овие бази. Доволно е да олесниме така што овие 3 документи да се заменат со еден и единствен електронски документ. Органите меѓу себе работат на тие услуги кои подразбираат правила, кој орган постапува за прибавување на докази по службена должност. Тие процеси мора да одат заедно за да имаме скенирање на системот и негова надградба“.

За споредба, естонското искуство покажува дека во таа земја граѓаните само еднаш даваат информација на официјално службено лице за себе и истата информација службеното лице ја заведува во централниот регистар. Секое следно службено лице не смее да ја бара истата информација лично од граѓанинот, туку истата ја црпи од регистарот. Тоа е регулирано со закон и доколку службено лице ја побара веќе внесената информација истото ќе одговара по закон.¹⁶

Децентрализација и дигитализација на општини

Анализата покажа дека децентрализацијата на надлежноста и зајакнувањето на единиците на локалната самоуправа се одвива бавно. Дигитализацијата на услугите на општините зависи од самата нивна подготвеност, „расположението“ на централната власт, но и од донациите на меѓународните организации и амбасадите во земјата.

Како пример може да се посочи проектот на Фондот за иновации и технолошки развој со поддршка од УНДП за дигитализација на услугите на општините како моментален одговор на ситуацијата со Ковид 19.¹⁷ Избрани се пет општини: Свети Николе, Прилеп, Куманово, Центар Жупа и Боговиње, кои со електронско решение за дигитални услуги можат да плаќаат даноци, вадат градежни и еколошки дозволи и сл. На официјалните веб страници на овие општини може да се најдат посебни е-оддели, каде граѓаните може да аплицираат за одредени услуги за кои општината има надлежност. **Сепак, една од најчесто користените услуги како добивање матичен извод за родени, венчани и починати, која спаѓа под Министерството за правда, сè уште не е овозможена.** За тоа сведочи и бизарниот пример на скопјанец, чија сопруга починала во болница во помала општина во земјата, па морал неколку пати да вози стотици километри за да го заокружи процесот на издавање умреница.¹⁸

За потребите на оваа анализа беше направено интервју со претставник на ФИТР, задолжен за набљудување на проектот, кој оцени дека сè се одвива со планираната динамика и забележани се добри резултати. Тој посочува дека поуспешни се оние општини кои располагаат со човечки ресурси додека оние кои немаат доволно луѓе, побавно ги извршуваат предвидените обврски. Како општ недостаток, ФИТР ги посочува бирократските процедури особено при изборот на банки. Како еден дополнителен мотив што ги радува е заинтересираноста на останатите општини доброволно да воведат е-услуги без да чекаат на донации.

Беше направено и интервју со министерот за локална самоуправа, Горан Милевски, кој е дециден во ставот дека „дигитализацијата е смрт за корупцијата“ и се надева дека во иднина ќе биде сè дигитализирано.¹⁹ Тој најави јавен повик за избор на 2 општини за проект за дигитализација на општинските услуги, каде повторно УНДП се јавува како донатор. Оценката на министерот е дека има општини во кои што некои услуги се делумно дигитализирани, со поддршка на донаторската заедница, но останува предизвикот за посистематски приод кој што ќе ги опфати сите единици на локалната самоуправа. Затоа смета дека општините треба да имаат координација со централната власт во делегирање на надлежностите. Со

тоа граѓаните ќе можат дигитално да ги повлечат личните документи во било која општина од било кое место. Сепак, на прашањето зошто не можат да се децентрализираат услугите од Управата за матични книги, министерот посочи дека од нивна страна имало голем интерес, но сепак тоа спаѓа во одлуките на владино ниво.

Анализата на ИОХН-С покажува дека некои од општинските услуги се дигитализирани. Така на пример, преку воспоставениот електронски систем што е лоциран во ЗЕЛС и е наменет за општините, се издаваат дозволите за градење, интегрирани еколошки дозволи, а се користи и за јавни набавки.²⁰ Според министерот Милевски, праксата покажува дека услугата ќе е целосно дигитализирана во сите општини само доколку се обезбеди единствен електронски систем, за што е потребна поддршка од централната власт. Затоа Министерството за локална самоуправа, го издвоила прашањето за дигитализација на локалните административни услуги како приоритет во Програмата за одржлив развој и децентрализација 2021-2031, што се наоѓа во собраниска процедура.²¹

Министерот смета дека дигитализацијата на административните услуги ќе значи ефикасност, економичност, но и поголема инклузивност и достапност до сите граѓани на најлесен и наједноставен начин. Повторно ја нагласува поддршката од централната власт зашто смета дека без неа е нереално да се очекува општините самостојно да влезат во овој процес. Половина од нив сè уште во најголем дел се финансирале со дотациите од централната

власт кои се наменски. Како најекономично решение го гледа системското вклучување на сите општини и унифицирање на постапките и процесите.

Во поглед на „европеизација“ на државата, Министерството за локална самоуправа работи на зајакнување на нивните капацитети за подобро извршување на пренесените надлежности. Министерството е согласно дека сите граѓани имаат право на воедначен пристап до јавните услуги. Затоа, во планираната Програма имале утврдена динамика што ќе придонесе кон реализација на активностите.

Гледано споредбено во однос на дигитализацијата на некои сегменти во општините со оглед на пандемијата, МЛС се оградува како директно надлежно и нема ни механизми за следење, но нивната директна комуникација со **општините** покажува дека оние **што воспоставиле електронски систем за наплата на комуналните услуги имале поефикасна наплата**. Воедно, за некои од услугите што спаѓаат под нивна надлежност, единиците на локалната самоуправа ја користеле платформата на МИОА.²²

Во однос на **дигиталните услуги кои се појавија** како резултат на пандемијата, се покажаа успешни потезите на **Министерството за образование и наука кое ги постави услугите за упис во основните училишта** на платформата www.uslugi.gov.mk, како и на **Министерството за труд и социјална политика за прием на децата во детските градинки** (преку веб страниците на градинките).

Состојбата со законите за лични документи во ЕУ (пример Германија)

Актуелните политики на Европската Унија и земјите претенденти да бидат дел од неа како што е Северна Македонија се насочени кон дигитализација на процесите во работата на државните служби. Европското законодавство е унифицирано и сите членки се прилагодуваат кон промените со утврден рок. За да ја разгледаме европската регулатива, (на земјите членки на ЕУ) на темата која овде ја истражувавме личните документи, направивме кратка анализа на законите во Германија. За таа цел како средство за добивање на информации го користевме порталот за национално право на ЕУ, N- Lex.²³ Од првичното пребарување на англиски верзии од истите закони од македонското законодавство кои ги анализиравме, увидовме дека во Германија постои Закон за лични карти и електронска идентификација, како и Закон за патни исправи (Act on Identity Cards

and Electronic Identification²⁴ и Passport Act²⁵). Тие се карактеризираат со чиста форма, без премногу навлегување во детали за процедурите, а дигитализацијата е инкорпорирана во истите. Во однос на водењето на матичните книги, такви регистри постојат, но во Германија тие законски не се регулирани посебно и затоа не може да се направи споредба. Постои само закон за животно партнерство Act on Registered Life Partnerships²⁶ и во него е наведено дека партнерството се заведува во официјалниот германски регистар. За вадење на соодветен документ (како на пример вадење извод) не најдовме никакви законски утврдувања (процедура, изглед на документот и негова содржина).

Заклучок

Со прилагодувањето на пакетот закони за дигитализација кон постоечките закони значително ќе се олеснат процедурите на граѓаните за реализација на своите потреби и должности утврдени со закон. Во интервјуто со владината координаторка, Ана Малцева-Маринковиќ, беше истакнато дека е забележан одреден прогрес во однос на дигитализацијата.²⁷ Владата била особено задоволна со последниот извештај на ЕК за напредокот на РСМ за 2020.²⁸ Сепак, истиот извештај иако го поздравува надградувањето на националниот е-портал за услуги особено во време на пандемијата, сепак посочува дека е потребна поголема политичка волја и финансии за да се достигне целосниот потенцијал. Со дигитализацијата и работата на администрацијата ќе се унапреди во побрза, потранспарентна и поефикасна. За да се поедностават процедурите како и да се скрати времето на извршување на бирократските услуги од страна на администрацијата од голема важност е и имплементирањето на Законот за електронско управување и електронски услуги. Таму се утврдени постапките меѓу органите во процесот на давање на електронските услуги. Тоа е од голема важност и ќе има влијание како на граѓаните што ќе ги користат електронските услуги за реализација на потребите, така и за граѓаните кои истите услуги ќе ги побаруваат по не електронски пат. На вториве ќе им биде олесното со тоа што некои документи кои требале лично да ги доставуваат во хартиена форма (некои од нив дополнително да ги добијат од друг јавен орган и да поминат низ друга процедура) нема

да има потреба да ги носат туку органот сам ќе си ги повлече тие документи по електронски пат од друг орган што е пропишано во член 30 од законот каде се опишува начинот на комуникација на органите по електронски пат. Централен регистар е веќе воспоставен и органите можат да комуницираат и да ги повлекуваат потребните документи. **Постоечките закони со самото тоа што не се прилагодени кон пакетот закони за дигитализација, истите ги усложнуваат процедурите во однос на веќе направени некои промени како што е регистарот.** Според Малцева-Маринковиќ, како и според личните приказни кои ги собираме од граѓаните, а се однесуваат на потешкотиите со кои се соочуваат во административните процедури, се потврдува дека секаде се бараат копии од лични карти, копии од извод на родени, државјанство и сл, а во веќе постоечкиот Централен регистар на население тие работи се содржани.²⁹

Во однос на граѓаните кои ќе сакаат лично да ги завршат процедурите (со физичко присуство), со воведувањето на дигитализацијата овие хартиени барања ќе бидат соодветно обработени и дигитализацијата ќе ја изврши јавниот службеник на начин утврден во член 22 од Законот за електронско управување и електронски услуги каде се наведени процедурите за постапување со примени барања и документи во хартиена форма односно „Кога барањата и документите на корисниците се доставени до органите во хартиена форма, тие се воведуваат во информацискиот систем на

органот преку нивно скенирање а Проверката дали целосно и точно одговара скенираното барање и документот со оригиналниот се врши со потпис од вработениот кој го направил скенирањето“ во согласност со одредбите од Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги.

Општ впечаток за актуелните закони, нивниот концепт и форма е дека се карактеризираат со пререгулација, детализација и широк опис на постапки и процедури. Оваа форма повеќе ја заштититува администрацијата од граѓаните и не им олеснува на граѓаните да ги заштитат своите права што е обратно од член 5, точка 2 од Законот за општа управна постапка, каде се наведува дека при водење на постапка и при решавање, органите се должни на граѓаните (странките) да им овозможат што полесно да ги заштитат и да ги остварат своите права.

Друга придобивка од дигитализацијата на процесите и постапките која треба да се евидентира е зголемувањето на транспарентноста на работењето на јавната администрација а со тоа и корупцијата ќе стане повидлива. Помало присуство на човечки фактор е помал простор за грашка и помал простор за корупција. Тоа претставува уште една придобивка и за граѓаните и за државата. Властите се свесни дека постои т.н. ситна корупција, за која говорат и сведоштвата на нашата веб страница.³⁰ Како за потсетување, граѓаните се приморани да плаќаат „ситни“ работи само за да завршат побргу процедури кои треба да се сосема едноставни како запишување на новороденче. Претставничката на владата, Малцева-Маринковиќ смета дека неодамна усвоениот План за борба против корупција во кој дигитализацијата имала клучна улога ќе служи како механизам за искоренување на корупцијата преку интероперабилност и брзо откривање на кривични дела, без притоа да била загрозувана истрагата за истекување на одредени информации.³¹

Препораки

- 1.** Да се изменат и дополнат Законот за матичната евиденција, Законот за лична карта, Законот за патни исправи на државјаните на Република Северна Македонија и Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата за да соодветствуваат на дигиталната ера.
- 2.** Да се усогласи ЗОУП со Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, Законот за електронско управување и електронски услуги и Законот за централен регистар на население.
- 3.** Материјалните закони да се растоварат од процедурализми и детали кои вообичаено се сместуваат во правилници (а некои од нив и потполно да се укинат),¹⁷ а во делот на процедурите во потполност да се усогласат со трите гореспоменати закони од 2019 кои овозможуваат потполна дигитализација на постапките.
- 4.** Да се формираат посебни стручни групи (task forces) кои ќе овозможат побрзо усогласување на процедурите по сектори, составени од креаторите на јавни политики во администрацијата, стручни лица од областа за која станува збор и стручни лица од областа студиите на јавни политики.
- 5.** Доколку станува збор за вистинска дигитализација тогаш децентрализацијата би била неминовен ефект, за што препорачуваме надлежните министерства (МИОА, МВР, МП) и Владата пошироко да соработуваат тесно со МЛС за создавање предуслови за таквата суштинска соработка која води и до вистинска имплементација.

¹⁷ Поединечните закони за лични документи би требало потполно да се укинат а на нивно место да се примени и Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, за што, веројатно, ќе бидат потребни определени дополнувања и измени на споменатиот закон.

Белешки

1. Интервју со Ана Малцева Маринковиќ, Кабинетски службеник за координација на соработката на Претседателот на Владата со државните органи, јавни претпријатија, установи, трговски друштва, здруженија на граѓани и други правни лица, одржано на 14 април 2021.
2. Интервју со Ана Малцева Маринковиќ, Кабинетски службеник за координација на соработката на Претседателот на Владата со државните органи, јавни претпријатија, установи, трговски друштва, здруженија на граѓани и други правни лица, одржано на 14 април 2021.
3. Интервју со Ана Малцева Маринковиќ, Кабинетски службеник за координација на соработката на Претседателот на Владата со државните органи, јавни претпријатија, установи, трговски друштва, здруженија на граѓани и други правни лица, одржано на 14 април 2021.
4. Министерство за правда, Управа за водење на матичните книги, „Стратешки план 2018-2020“, достапно на <https://uvmk.gov.mk/wp-content/uploads/2021/03/strateski-plan-2018-2020.pdf>, пристапено на 20 мај 2021.
5. Закон за електронско управување „Службен весник на Република Македонија“ бр. 105/2009, 47/2011, 193/2015, 52/2016 и 99/2018
6. „Почина 19-годишното момче што државата го остави без извод и здравствена книшка, единствен доказ дека постоел се петките во свидетелствата“, Сакам да кажам (28 мај 2021), достапно на: <https://sdk.mk/index.php/neraskazhani-prikazni/pochina-19-godishnoto-momche-shto-drzhavata-go-ostavi-bez-izvod-i-zdravstvena-knishka-edinstven-dokaz-deka-postoel-se-petkite-vo-svidetelstvata/>, пристапено на 3 јуни 2021.
7. Институт за општествени и хуманистички науки, Скопје, Веб кампања „Твојата приказна“ Случај „Тони“, Твојата приказна, достапна на: <https://www.depolarizirajse.org/tvojataprikazna.html#s8>, пристапено на 3 јуни 2021.
8. Правилник за начинот на издавање на изводи од матична евиденција со електронски потпис, достапен на: <https://dejure.mk/zakon/pravilnik-za-nachinot-na-izdavanje-na-izvodi-od-maticna-videncija-so-elektronski-potpis>
9. „Усвоен владиниот план за борба против корупцијата, дигитализацијата на матичните книги вклучена во него“, МЕТА (2 март 2021), достапно на: <https://meta.mk/usvoen-vladiniot-plan-za-borba-protiv-korupczijata-digitalizacijata-na-maticnite-knigi-vkluchena-vo-nego/>, пристапено на 8 мај 2021.
10. Влада на Република Северна Македонија, „Од 79-тата седница на Владата“ (15 јуни 2021), достапно на: <https://vlada.mk/node/25610>, пристапено на 16 јуни 2021.
11. Љупчо Николовски, Заменик на Претседателот на Владата за борба против корупција и криминал, за одржлив развој и човечки ресурси. Официјална фејсбук страница. Објава на 16.06.2021 во 13:34.
12. Владана Република Северна Македонија, Предлог на закон за изменување и дополнување на законот за личната карта (јануари 2021), достапно на: https://www.sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=49c40578-e961-4782-90a3-1d3db6b08c44&fbclid=IwAR0W13nuEQ38sa_7xN2V3dX6jIwS5lOlcreyuhXRjCgrWQBLem72hNTvCaQ, пристапено на 8 мај 2021.
13. Интервју со Ана Малцева Маринковиќ, Кабинетски службеник за координација на соработката на Претседателот на Владата со државните органи, јавни претпријатија, установи, трговски друштва, здруженија на граѓани и други правни лица, одржано на 14 април 2021.
14. Указ за прогласување на законот за изменување и дополнување на законот за патните исправи на државјаните на Република Македонија, Службен весник на РСМ бр. 302 од 18.12.2020, достапно на: <https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/patni%20302-20.pdf>, пристапено на 10 мај 2021.

15. Официјална веб страница на Министерство за внатрешни работи, Закони, достапно на: <https://mvr.gov.mk/zakon/1>, пристапено на 2 мај 2021.
16. Размена на искуства со Виктор Гузун, ИТС консултант, експерт за дигитализацијата во Естонија и професор на универзитетот во Талин.
17. Фонд за иновации и технолошки развој, Јавен повик Ковид 19 брза реакција за дигитализација на услугите на локалната самоуправа (октомври 2020), достапно на: <https://fitr.mk/javen-rovik-kovid19-brza-reakcija-preku-digitalizacija-na-uslugite-na-lokalnata-samouprava/>, пристапено на 3 мај 2021.
18. Интервју со Никола Клопчевски, Сектор за мониторинг на корисници во ФИТР, одржано на 10 мај 2021.
19. Интервју со Горан Милевски, министер за локална самоуправа, одржано на 11 мај 2021.
20. Заедница на локалните самоуправи, „Е-услуги“, достапно на: <https://zels.org.mk/e-uslugi>, пристапено на 17 мај 2021.
21. Собрание на РСМ, Предлог Програма за одржлив развој и децентрализација 2021-2031, достапно на: <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=235535e2-e391-4da2-8ac8-8b1179d9144e&fbclid=IwAR1r60ZgEbgDRHnk3yрaJzscY3XJ4M3M1gAEGtXnVGeulyDQklzJv0aSiQg> пристапено на 14 мај 2021.
22. Национален портал за е-услуги, достапно на <https://uslugi.gov.mk/>, пристапено на 18 мај 2021.
23. N- Lex, A common gateway to National Law. Достапно на: <https://n-lex.europa.eu/n-lex/info/info-de/index>, пристапено на: 07.06.2021.
24. Act on Identity Cards and Electronic Identification (Personalausweisgesetz, PAuswG) of 18 June 2009 (Federal Law Gazette I, p. 1346), amended by Article 4 of the Act of 22 December 2011 (Federal Law Gazette I, p. 2959).
25. Passport Act (PassG) of 19 April 1986 (Federal Law Gazette Part I p. 537), as last amended by Article 8 of the Act of 25 July 2013 (Federal Law Gazette Part I p. 2749).
26. Act on Registered Life Partnerships of 16 February 2001 (Federal Law Gazette I p. 266), last amended by Article 3 of the Act of 18 December 2018 (Federal Law Gazette I p. 2639)
27. Интервју со Ана Малцева Маринковиќ, Кабинетски службеник за координација на соработката на Претседателот на Владата со државните органи, јавни претпријатија, установи, трговски друштва, здруженија на граѓани и други правни лица, одржано на 14 април 2021.
28. Европска комисија, Извештај за Република Северна Македонија 2020, (Брисел 6 октомври 2020), достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/north_macedonia_report_2020.pdf, пристапено на 14 мај 2021.
29. Институт за општествени и хуманистички науки, Скопје, Веб кампања „Твојата приказна“, достапна на: <https://www.depolarizirajse.org/tvojataprikazna.html#s8>, пристапено на 20 мај 2021.
30. Институт за општествени и хуманистички науки, Скопје, Веб кампања „Твојата приказна“ Случај „Ситна корупција“, Твојата приказна, достапна на: <https://www.depolarizirajse.org/tvojataprikazna.html#s8>, пристапено на 20 мај 2021.
31. Влада на Република Северна Македонија, официјална прес конференција за промоција на „Планот за борба против корупцијата“, достапно на: <https://vlada.mk/node/24417>, пристапено на 21 мај 2021.



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.
North Macedonia



**INSTITUTE OF
SOCIAL
SCIENCES AND
HUMANITIES
SKOPJE**

