Финансирано од Европска Унија

ЕУ со ТЕБЕ

Институт за човекови права

ПРВ СОСТАНОК НА НАЦИОНАЛНОТО КООРДИНАТИВНО ТЕЛО ЗА АДМИНИСТРАТИВНА СОЦИЈАЛНА ПРАВДА

Прв состанок на Националното координативно тело за административна социјална правда

Датум: 10 јуни 2025 година

Проект:
Иницијатива за административна социјална правда

Спроведувач:
Институт за човекови права

Извештајот е изработен со финансиска поддршка од Европската Унија. Неговата содржина на ниту еден начин не ги одразува гледиштата на Европската Унија.

ФОРМИРАЊЕ И ЦЕЛ НА НКТАСП

Националното координативно тело за административна социјална правда (НКТАСП) е формирано од страна на Институтот за човекови права во април 2025 година во рамките на проектот „Иницијатива за административна социјална правда“ финансиски поддржан од Европската Унија во рамки на NDICI-THE-NEAR /2024/461-234 програмата за човекови права и демократија, чија цел е зајакнување на заштитата на социјалните права на маргинализираните граѓани во административните постапки..

Како дел од активностите на проектот, предвидено е формирање на Национално координативно тело, кое ќе има клучна улога во: (1) размена на искуства и најдобри практики во областа на административната социјална правда; (2) дискутирање на предизвиците и можностите за подобрување на заштитата на социјалните права и (3) развој на препораки за унапредување на политиките и практиките во административните процедури.

НКТАСП е составено од претставници на следниве институции, судови и правни клиники и тоа:

- Виш управен суд;
- Управен суд;
- Министерство за социјална работа, демографија и млади;
- Државна комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен;
- Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на РСМ;
- ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа Скопје;
- Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје при УКИМ“;
- Правна клиника при Правен факултет УКЛО Битола;
- Правна клиника при Правен факултет на УЈИЕ и
- Правна клиника при Правен факултет УГД Штип.

Како ad hoc членови на НКТАСП ќе бидат и претставници од граѓански организации кои спроведуваат активности и имаат искуство во областа на административна социјална правда.

Првиот состанок на НКТАСП беше одржан на 10 јуни 2025 година. Со присутните членови се дискутираше на повеќе различни предложени теми, при што во овој извештај сублимирани се главните заклучоци од дискусијата.

I. Почитување на пресудите и напатствијата од Управниот и Вишиот управен суд од страна на второстепените органи – предизвици во практика

Правна сигурност во најширока смисла на зборот значи дека јавните органи мораат да бидат доследни, а не произволни во донесувањето на своите одлуки, како и дека законот треба да биде јасно формулиран и правилно применет. Начелото на правна сигурност бара предвидливост за граѓаните, кои можат да очекуваат каков ќе биде исходот од постапката. За да постои таа предвидливост, мора практиката на јавните органи да биде воедначена. Недозволиво е ист јавен орган да постапува различно во предмети кои по својот основ се слични.

Начелото на правна сигурност е тесно поврзано и со почитувањето на одлуките кои ги носат Управниот и Вишиот управен суд, па така би било совршено доколку одлуките кои ги носат овие судови, доследно се применуваат од страна на управните органи, особено второстепените органи кои би требало да бидат главни коректори на актите/решенијата донесени од страна на првостепените органи. Всушност, доколку се почитуваат одлуките на Управниот и Вишиот управен суд, тоа во практика би значело побрзо, поефикасно и поекономично решавање на предметите на граѓаните, при што би било задоволено начелото на правна сигурност.

Но, што се случува во практика?

На првиот состанок се дискутираше во насока на тоа, зошто откако ќе биде донесен еден управен акт, кој е потоа обжален, па се формирал управен спор по кој била донесена одлука од судовите, истата потоа во повторена управна постапка не се почитува од управниот орган кој првично донел исто решение?! Се дискутираше за тоа која е слободата на оценување и одмерување на фактичката состојба од страна на управниот орган, која дозволува да се игнорира и не се применува одлуката на суд?!

Разговорот укажа на сериозни системски слабости во почитувањето на пресудите и напатствијата од Управниот и Вишиот управен суд од страна на првостепените и второстепените органи. Особено беше нагласено дека одлуките на второстепените органи и судовите често се игнорираат или се спроведуваат формално, без суштинско почитување на нивната содржина. Таквиот пристап ја поткопува правната сигурност и го нарушува начелото на владеење на правото.

Во дискусијата беше истакната потребата од системска иницијатива за воведување механизми за одговорност и санкции кон првостепените органи кои упорно не ги почитуваат донесените решенија и судски пресуди. Дополнително, беше посочено дека првостепените органи честопати не ја утврдуваат целосно фактичката состојба, што води до нецелосни и правно неосновани одлуки.

Учесниците посочија и на сериозни недостатоци во човечки и институционални ресурси – во првостепените органи недостасуваат вработени, а постојните кадри често се без соодветна стручна подготовка, особено во областа на социјалните права. Решенијата што се носат често се непотполни, без сите задолжителни елементи, а имплементацијата на законските обврски е недоволна или селективна.

Посебно загрижувачки е тоа што пристапот до бесплатна правна помош е ограничен и селективен. Постојат сериозни празнини во остварувањето на ова право за деца, жртви на семејно насилство и загрозени лица, особено поради тоа што бесплатната правна помош не се дозволува во кривични постапки. Дополнително, второстепените постапки се често финансиски товар за граѓаните, што уште повеќе го ограничува пристапот до правда.

II. Мериторно одлучување, примена на Законот за управни спорови

Прашањето кое неминовно последователно се наметнува е зошто Управниот суд не одлучува мериторно, односно со полна јурисдикција, а не да се поништуваат управните акти и да се враќаат предметите на повторно решавање. Од сознанијата кои ги имаме од практика, знаеме дека управниот суд не одлучува во полна јурисдикција и се создава онаа позната пинг-понг игра во која управниот суд го поништува управниот акт, го враќа предметот на повторно одлучување, потоа органот не ги почитува напатствијата на судот, па повторно се води управен спор итн. до недоглед... Ваквото постапување не само што ја разнишува правната сигурност, туку доведува во прашање егзистенција, животен статус на некои граѓани, бидејќи истите обесхрабрени водат административни постапки, потоа и спорови, а целта не е задоволена, односно не можат да си ги остварат своите права.

Во рамки на дискусијата, беа идентификувани сериозни практични и системски предизвици во однос на мериторното одлучување и примената на Законот за управни спорови, особено во постапките што се однесуваат на социјални права. Имено, кога се работи за предмети кои се однесуваат на социјална заштита многу е тешко Управниот суд да одлучи во полна јурисдикција. Ова од причина што клучниот збор кај скоро сите видови на социјална помош како и кај видувањата на деца го имаат стручните комисии (лекари, психолози, педагози итн.) а потоа и одговорните службеници кај првостепениот орган. Во случаи кога недоволно е утврдена фактичката состојба во извештаите подготвени од горенаведените комисии, Управниот суд не може да одлучи мериторно, односно во полна јурисдикција. Од таа причина Управниот суд настојува со јасни напатствија при поништување на оспорените решенија да придонесе за поефикасна и ефективна социјална правда при што органите се должни да постапуваат по одлуките на Управниот суд. Во спротивно, Законот за управните спорови предвидува механизам на казнување на одговорното лице во органот кој нема да постапи по одлуката на Управниот суд. Сепак, практиката покажува дека овој механизам е тешко применлив и потребно е истиот да се допрецизира со цел да се утврди кој орган не постапил по одлуката на Управниот суд (првостепениот или второстепениот орган) како ќе се спроведува казнувањето и кој ќе врши надзор врз истото.

Посебен проблем претставува недостигот на соодветни стручно обучени лица во судот, како што се социјални работници или медицински експерти, кои би можеле да помогнат при правилното утврдување на фактите. Во практика, тоа води до донесување пресуди со полуполна јурисдикција – со укинување и на првостепеното и на второстепеното решение – наместо целосно и правично решавање на споровите.

Дополнително, беше посочено дека судовите се соочуваат со институционална и правна нејаснотија во однос на тоа кој треба да сноси одговорност и да биде санкциониран во случаите на непостапување од страна на управните органи. Недостасува механизам за санкционирање на институциите што постојано не ги исполнуваат своите обврски во управната постапка.

Сериозен предизвик претставува и непостапувањето и/или неучеството на првостепените органи во јавните расправи пред судот, иако тие најдобро ја познаваат фактичката состојба на случаите. Второстепените органи, кои се јавуваат како тужени страни, често постапуваат врз основа на

документација без целосна запознаеност со предметот, што го отежнува квалитетот на судската расправа.

Исто така, беше забележано дека постојат случаи во кои првостепените органи не ги доставуваат целосно списите до второстепените органи или до судовите, што претставува сериозна пречка за правично одлучување. Дополнително, слабата примена на практиката на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) од страна на националните органи е уште еден индикатор за недостатокот на усогласеност со меѓународните стандарди.

Во однос на постапките за семејни односи, беше изразен став дека тие не треба да бидат предмет на управна постапка, туку исклучиво да се решаваат пред граѓански судови, поради нивната природа и чувствителност.

Исто така, беше посочен проблемот со недоволна дигитализација на првостепените органи, што оневозможува електронска достава на списите кај предметите од социјален карактер. Ова дополнително го отежнува пристапот до правдата и го продолжува траењето на постапките. За разлика од тоа, кај останатите управни предмети електронската достава е веќе воспоставена.

Конечно, беше истакната и обврската на второстепените органи да постапуваат и да донесуваат нови решенија, дури и кога нивните решенија се предмет на судска контрола, со цел да не се остават граѓаните без ефективна правна заштита.

III. Примена на начелото на активна помош и сервисна ориентација во органите од областа на социјални права – добри и лоши примери

На оваа тема, беа истакнати сериозни структурни и комуникациски слабости во системот на административна правда, особено во делот на постапките за социјални права. Еден од клучните предизвици што беше идентификуван е слабата информираност на граѓаните за текот на постапките, потребните документи и нивните права, што резултира со честа зависност од службени лица и зголемен ризик од административни грешки.

Посочена беше проблематичната правна рамка, односно недореченоста на Законот за социјална заштита, кој не ги следи современите општествени услови и го комплицира процесот преку обемна и тешко достапна административна процедура. Постоечките подзаконски акти честопати се спротивни на начелата утврдени во Законот за општа управна постапка, со што се создава правна несигурност и нееднаквост во постапувањето.

Дополнителна пречка во ефикасната комуникација е и нејасната примена на терминот „*итност*“, кој социјалните работници го толкуваат различно, што води до неконзистентни одлуки и постапки меѓу различни институции и региони. Оваа недоследност дополнително го забавува процесот на одлучување, особено во случаи кога е потребно итно интервенирање заради заштита на ранливи категории граѓани.

Техничките и инфраструктурни проблеми, како што е застарениот софтвер за водење на документацијата, исто така беа нагласени како сериозна пречка за координација. Поради

неговата нефункционалност и неажурност, може да дојде до губење или бришење на лични документи на граѓаните, што дополнително ја отежнува административната постапка и го намалува кредибилитетот на институциите.

Учесниците изразија разочараност што овие проблеми, и покрај тоа што се добро познати и континуирано се посочуваат низ годините, сè уште не добиле соодветни и трајни решенија. Недостатокот на политичка волја, институционална одговорност и суштински реформи создава перманентен застој во унапредувањето на административната правда.

IV. Улогата на правните клиники и бесплатната правна помош во обезбедување пристап до правда во управни постапки

Значењето на правните клиники и системот за бесплатна правна помош како клучни алатки за обезбедување пристап до правда беа истакнати како клучни за подобрување на состојбата во обезбедување на социјална правда, особено во управни постапки каде граѓаните често се соочуваат со правна и административна несигурност. Меѓутоа, моменталната состојба укажува на сериозни ограничувања и слабости во функционирањето на овој систем.

Најзначајниот проблем што беше истакнат е дека давателите на бесплатна правна помош, особено граѓанските организации и правните клиники, функционираат исклучиво врз основа на добиени проекти, без системска или континуирана поддршка од Министерството за правда. Овој пристап ја прави услугата нестабилна, недостапна во одредени периоди и целосно зависна од проектни циклуси и донации.

Дополнително, пристапот до информации за правото на бесплатна правна помош е ограничен и често се базира на лични познанства и неформални мрежи. Недостатокот на јавна промоција и информирање од страна на Министерството за правда создава сериозна нееднаквост во можностите за пристап до правна заштита, особено кај ранливите категории граѓани.

Исто така, беше посочено дека Министерството за правда не ја исполнува својата обврска за активна промоција и градење на доверба во системот за бесплатна правна помош, што дополнително ја намалува неговата ефикасност и опфат.

Финансиските импликации од примената на Законот за бесплатна правна помош беа посебно нагласени. Иако овој закон има суштинска улога во заштитата на човековите права, во државниот буџет редовно изостануваат доволни средства за негово спроведување. Финансирањето на бесплатната правна помош треба да се смета како обврска на државата, а не како трошок што може да се игнорира или одложи.

V. Воедначена практика на управните органи и судовите – потреба од систематизација и моделирање на предмети (т.н. „модел одлуки“).

Укажано беше на низа системски и кадровски предизвици кои ја попречуваат доследната и правично ориентирана примена на правото во управната постапка, особено во областа на социјалните права. Еден од главните заклучоци е дека човечкиот фактор, односно недоволниот

број на стручни и етички обучени кадри, претставува најголема слабост на институциите кои треба да обезбедат ефикасна и уедначена практика.

Социјалните права се опфатна и чувствителна материја, но во институциите што одлучуваат за овие прашања се забележува хроничен недостаток на соодветно обучени кадри, што води до непрофесионално и често нееднакво постапување. Дополнително, последната значајна реформа во оваа област датира од 2019 година, и оттогаш нема напредок ниту во однос на кадровското зајакнување, ниту во однос на дигиталните алатки и системи, ниту во уредувањето на материјата преку нови подзаконски акти.

Вработените во првостепените органи, освен што се недоволно поддржани професионално, се и лично изложени на закани, притисоци и несоодветно однесување од страна на странки, што ја компромитира нивната објективност и сигурност. Отсуството на правни служби и служби за обезбедување во некои од институциите дополнително ја отежнува нивната работа и ја загрозува безбедноста.

Исто така, се укажа на непостоењето на функционална интернет страница кај дел од институциите, што претставува пречка за транспарентност, информирање и пристап на граѓаните до информации од јавен интерес. Состојбата ја влошува и нерамномерната распределба на предмети меѓу вработените, што создава дополнителен притисок и можност за различен пристап кон слични случаи.

Еден од суштинските проблеми е и отсуството на социјална емпатија кај дел од службениците, што е од клучно значење при одлучувањето за права што директно влијаат врз егзистенцијата на ранливи категории. Терминот „предмети од значајно влијание“ е недоволно дефиниран, а неговата нејасна примена во пракса може да доведе до укинување на права врз основа на минимални финансиски критериуми.

Во однос на второстепените органи, беше истакнато дека тие во најголем дел се водат само од увидот во списите што ги доставуваат првостепените органи, без дополнителна проверка или целосна реконструкција на фактичката состојба, што го ограничува квалитетот и објективноста на одлучувањето.

VI. Примена на стандардите од Европскиот суд за човекови права – како да се зајакне нивната примена во административни спорови

Дискусијата се водеше во насока на тоа дека постои свест за значењето на стандардите на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) во процесот на одлучување во управните спорови, но нивната примена е сè уште ограничена и селективна. Судиите и управните органи ги применуваат меѓународните документи, вклучително и пресудите од ЕСЧП, главно во случаи кога домашното законодавство не дава доволна правна основа или кога постои правна празнина.

Најчесто се повикуваат на Хашката конвенција и Конвенцијата за правата на детето, што укажува дека овие документи се препознаваат како релевантни и применливи особено во случаи поврзани со семејното и детското право. Сепак, интеграцијата на останатите принципи и

пресудни стандарди од ЕСЧП во практиката на управните органи и судовите останува недоволна, а понекогаш и формална, без суштинско разбирање на нивната примена.

Дополнително, беше посочен и примерот со сложениот систем за пресметка на пензии, кој е оставен исклучиво на товар на еден орган, што покажува отсуство на системско и мултисекторско разгледување на прашањата што имаат директно влијание врз човековите права. Ваквиот пристап го отежнува обезбедувањето на правна сигурност и заштита на правата на граѓаните во пракса.

VII. Заклучоци и препораки

Во рамките на дискусијата, присутните предложија конкретни чекори за подобрување на примената на еднаков пристап до социјалните права, со фокус на зајакнување на ефикасноста, отчетноста и законитоста на управните органи кои одлучуваат за социјалните права кои се сублимирани во следниве заклучоци и препораки:

- **Јасна законска одредба за казнување на институции кои не постапуваат согласно судските пресуди** – Неопходно е во законите експлицитно да се утврди кој орган (и која одговорна службена личност) сноси одговорност доколку не се спроведе судска одлука или ако се постапува спротивно на пресудите од Управниот или Вишиот управен суд. Ова ќе овозможи поголема отчетност и ќе го намали практичното непочитување на судските насоки.

- **Вклучување на првостепениот орган како тужен во управните спорови** – За да се добие појасна и попрецизна фактичка состојба пред судот, се предлага првостепениот орган (кој го донел спорното решение) да има активна улога како тужен, а не само второстепениот орган. На тој начин судот би добил порелевантни информации и увид во причините за донесеното решение.

- **Постапките поврзани со видувањата и старателството на децата да се третираат како граѓански, а не управни постапки** – Присутните се согласија дека овие чувствителни прашања бараат индивидуализиран пристап, присуство на психосоцијални експерти и заштита на најдобриот интерес на детето, што е можно само преку граѓански судски постапки. Префрлањето на овие случаи од управната во граѓанската сфера би било во согласност со стандардите на ЕСЧП за ефективна заштита на семејниот и приватниот живот.

- Потребна е **поголема комуникација меѓу првостепените органи и второстепената комисија**, како и воведување на можност да биде казнет службеникот кој примарно работел на предметот/случајот, а кој имал обврска да ја утврди правилно фактичката состојба и да прибави комплетна документација директно од странката. Понатаму, поголема комуникација меѓу второстепената комисија и Управниот суд со директно учество на претставници од второстепената комисија и присуство на закажани рочишта со цел ефикасно водење на усна расправа. Побрзо и поефикасно комплетно доставување на списи/докази од управните органи до Управниот суд, со цел донесување

на мериторни одлуки од страна на судот;

- Да се воведе **воедначена судска практика за исти и/или слични управни предмети/спорови**, при што на тој начин ќе се зацврсти вербата на граѓаните во институциите и истите ќе знаат што да очекуваат;

- **Едукација на државните службеници со цел поголемо почитување на напатствијата дадени во одлуките од страна на Управниот и Вишиот управен** суд при повторена постапка, односно да се почитуваат напатствијата на судот со цел да не се носат идентични одлуки по втор и трет пат од страна на првостепениот и второстепениот орган во управната постапка, а со тоа да се развлекува должината на траење на постапките;

- **Да се поедностават управните постапки, односно да се воведе ефикасна меѓуинституционална соработка за прибавување на докази/документи**, со цел социјално загрозените граѓани да немаат дополнителни оптоварувања (финансиски и временски) кога поднесуваат барања за остварување на своите права. На тој начин ќе се подигне на повисоко ниво квалитетот на сервисната ориентација на управните органи кон граѓаните (особено за социјално загрозените граѓани), при што ќе се овозможи полесен и поефикасен пристап до правда за сите граѓани. Имено, од ноември 2024 година, Државната комисија како тужен орган во постапките кои се водат пред Управниот суд, редовно преку свои претставници кои се именувани членови на комисијата, учествува на закажаните јавни расправи од страна на Управниот суд, а воедно е воспоставен и нов начин на комуникација со Управниот суд по однос на поканите за закажаните јавни расправи, на начин што истите до Државната комисија се доставуваат по електронски пат. Во насока на правилните и законски одлуки на Државната комисија при остварување на правата на странките во постапките, а со тоа и намалениот прилив на предмети во Управниот суд, говори и фактот што согласно податоците содржани во Годишниот извештај за 2024 година на Државната комисија од вкупно донесени 3062 решенија во 2024 година, поведени се само 171 управен спор или 5,58%. На иницијатива на Државната комисија со Управниот суд и првостепените органи се одржуваат работни состаноци со цел склучување на меморандум за соработка, со што би се овозможила понатамошна електронска размена на предметите (со комплет списи) која би резултирала со решавање на предметите на поекономичен, поефикасен и поефективен начин.

- **Поголемо почитување и примена на ЕКЧП** и имплементација на практиките на Европскиот суд за човекови права при одлучување во судските постапки.