Финансирано од Европска Унија

ЕУ со ТЕБЕ

Институт за човекови права

ТРЕТ СОСТАНОК НА НАЦИОНАЛНОТО КООРДИНАТИВНО ТЕЛО ЗА АДМИНИСТРАТИВНА СОЦИЈАЛНА ПРАВДА

Место на состанокот: Хотел Холидеј Ин

Датум: 13 мај 2026 година

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;
- Правна клиника при Правен факултет УКЛО Битола;
- Претставник од Правниот факултет „Јустинијан Први“ - Скопје;
- 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.
На овој состанок на НКТАСП беа повикани претставници од Државниот управен инспекторат со цел да се развие дискусија за улогата на инспекторатот во остварувањето на административната социјална правда.

Третиот состанок на НКТАСП беше одржан на 13 мај 2026 година и фасилитиран од страна на Гоце Коцевски. Со присутните членови се дискутираше на повеќе различни предложени теми, при што во овој извештај сублимирани се главните заклучоци од дискусијата.

1. Улогата на Државниот управен инспекторат

Државниот управен инспекторат претставува клучна институција за надзор над примената на правилата на управната постапка од страна на органите и јавните служби кои решаваат за права, обврски и правни интереси на граѓаните. Во областа на административната социјална правда неговата улога е особено значајна затоа што предметите од социјална заштита најчесто се однесуваат на лица и семејства во ранлива положба, за кои одолговлекувањето на постапката, недоставувањето на списи, барањето секакви документи или недоволното образложување на актите може директно да го попречи пристапот до основни средства за живот, поддршка и услуги.

Од аспект на Законот за општата управна постапка, надзорот врз работата на органите треба да се разбере не само како контрола на формалното почитување на роковите, туку и како проверка дали во практиката се применуваат начелата на економичност и ефикасност, еднаквост и објективност, сервисна ориентација, утврдување на материјалната вистина и активна помош на странката. Овие начела бараат постапката да се води на наједноставен можен начин, без одлагање и со што помалку трошоци за странките, но истовремено со целосно почитување на нивните права и со потполно утврдување на фактичката состојба.

Во рамките на дискусијата беше истакнато дека, според Годишниот извештај за работа на Државниот управен инспекторат за 2025 година, центрите за социјална работа биле оценети како институции со висок ризик и поради тоа биле предмет на редовен надзор. Ова е важен показател дека постои институционално препознавање на ризикот во оваа област. Сепак, претставничките на Државниот управен инспекторат истакнаа дека на состанокот не располагаат со подетални податоци кои би овозможиле анализа по вид на право, по центар за социјална работа, по просечно времетраење на постапките или по најчести утврдени неправилности. Тие ја презентираа надлежноста на управната инспекција и укажаа дека дополнителни информации можат да бидат доставени на писмено.

Клучен предизвик е што без структурирани податоци тешко може да се утврди дали инспекцискиот надзор води кон системско подобрување на управното постапување. Потребно е да се знае кои неправилности најчесто се повторуваат, дали тие се концентрирани кај одредени центри за социјална работа, за кои права се јавуваат најмногу проблеми и дали по извршените надзори се намалува бројот на одолговлекувани предмети, непотполни списи или нецелосно образложени решенија.

Инспекцискиот надзор во рамки на управната инспекција традиционално полесно утврдува видливи повреди: непочитување рокови, недоставување акти, неправилна евиденција или формални недостатоци во списите. Сепак, во предметите од социјалната заштита треба да има координиран пристап и со социјална инспекција.

Во дискусијата повторно се потврди дека еден од проблемите на системот е недоволната циркулација на информации помеѓу институциите кои гледаат различни сегменти од истиот проблем. Државниот управен инспекторат може да утврди одолговлекување или неправилности во водењето на управната постапка; второстепените органи ги гледаат причините поради кои решенијата се укинуваат или менуваат; а управните судови ги идентификуваат повредите кои довеле до поништување на конечните управни акти. Без воспоставена повратна врска, секоја институција располага само со дел од сликата.

2. Пристап до административна социјална правда за лица со попреченост

Втората тема на дискусија се однесуваше на пристапот до административна социјална правда за лицата со попреченост. Остварувањето на посебните права од социјалната заштита и правата од инвалидското осигурување е област во која правната рамка, медицинската и функционалната проценка, организацијата на комисиите и управната постапка се тесно поврзани. Токму затоа секоја нејаснотија, одолговлекување или невоедначена практика има директен ефект врз лицата кои најчесто се во посебно ранлива положба.
Законот за социјалната заштита предвидува различни права поврзани со попреченоста и потребата од поддршка, вклучително надоместок за помош и нега од друго лице, при што потребата се утврдува со наод, оцена и мислење од стручни комисии. Законот за пензиското и

инвалидското осигурување, пак, предвидува дека фактите релевантни за правата врз основа на инвалидност се утврдуваат преку комисија за оцена на работната способност, а во одредени случаи се утврдува и обврска за задолжителен контролен преглед. Овие механизми имаат легитимна цел да обезбедат стручна и проверлива проценка, но во практиката можат да создадат значителен административен товар ако не се применуваат пропорционално, индивидуализирано и со почитување на достоинството на лицето.

Во дискусијата беше нагласено дека лицата со попреченост често мора да поминуваат низ различни комисии за различни права. Ова создава непотребно повторување на документацијата, невоедначени проценки и чувство дека лицето постојано треба одново да ја докажува својата состојба.

Беше истакнато дека во значителен број случаи комисиите не вршат непосреден преглед на лицето, туку наодот, оцената и мислењето ги донесуваат врз основа на медицинска и друга документација. Иако во одредени случаи одлучувањето врз основа на документација може да биде оправдано, особено кога документацијата е јасна и неспорна, тоа не смее да стане механичка практика. Кога состојбата, степенот на функционални ограничувања или потребата од поддршка не може веродостојно да се процени од документацијата, непосредниот преглед или друг соодветен начин на функционална проценка е неопходен за правично одлучување.

Особено загрижувачки беше оценет проблемот со задолжување лица со траен инвалидитет или неповратна состојба да одат на контролни прегледи, иако е малку веројатно дека ќе настапи подобрување. Како пример беше посочена состојба како ампутиран екстремитет. Ваквата практика создава непотребен административен и психолошки товар, дополнителни трошоци и ризик од прекин или одложување на правата. Контролниот преглед има смисла кога постои реална можност за промена на состојбата или кога правото е временски поврзано со привремена здравствена состојба. Кај трајни состојби, повторувањето на контролите треба да биде исклучок кој е јасно образложен.

Постапките за остварување права од социјална заштита и инвалидско осигурување често траат долго. За лицата со попреченост и нивните семејства времетраењето на постапката не е само административен проблем, туку може да значи одложен пристап до поддршка, зголемени трошоци и дополнителна несигурност. Ова е спротивно на логиката на социјалната заштита како систем кој треба да обезбеди навремена поддршка, да спречи социјална исклученост и да го подобри квалитетот на животот на граѓаните.

3. Практична примена на начелата и стандардите на административната социјална правда во работата на институциите и управните органи

Третата тема на дискусија се однесуваше на практичната примена на начелата на управната постапка и на поширокиите стандарди на административната социјална правда. Во правната рамка постојат релативно јасно формулирани начела: законитост, еднаквост, непристрасност, објективност, ефикасност, економичност, сервисна ориентација, утврдување на материјалната вистина и активна помош на странката. Сепак, во секојдневната административна работа овие начела често остануваат премногу општи ако не се преведат во конкретни правила на постапување, обрасци, контролни листи, упатства и примери од практика.

Начелата на управната постапка имаат нормативна сила и треба да ја насочуваат работата на јавните органи. Но, од службеник во центар за социјална работа или друг управен орган не може

секогаш да се очекува самостојно и воедначено да го толкува практичното значење на поими како „сервисна ориентација“, „ефикасност“, „активна помош“ или „материјална вистина“. Без конкретни насоки, постои ризик секој орган, па дури и секое службено лице, да развие сопствено разбирање за тоа што е доволно информирање на странката, што е разумен напор за прибавување докази или кога предметот може да се смета за комплетен.

Во дискусијата беше истакнато дека е неопходно повисоките тела да дадат појасни насоки за примена на начелата. Ова особено се однесува на ресорното министерство, второстепените органи и управните судови. Второстепените органи преку своите одлуки можат да укажат што претставува доволно образложение, кои докази мора да се прибават и како да се применуваат материјалните услови. Управниот суд и Вишиот управен суд, преку судската практика и преку појасни правни стојалишта, можат дополнително да го прецизираат значењето на овие стандарди. Ресорното министерство има посебна одговорност да ги претвори овие стандарди во упатства, обрасци, обуки и механизми за следење на постапувањето на центрите.

Како загрижувачко беше оценето тоа што надлежното министерство не учествува на состаноците. НКТАСП е форум за координација и размена на искуства, но неговите препораки можат да имаат реален ефект само ако институциите со надлежност за креирање политики, давање насоки и организирање на системот се вклучени во дискусијата. Отсуството на министерството го ограничува институционалниот одговор на идентификуваните проблеми и го намалува потенцијалот заклучоците да се претворат во конкретни мерки.

Практичната примена на начелата бара тие да се претворат во оперативни стандарди. На пример, сервисната ориентација може да значи обврска органот да ја информира странката кои документи веќе може да ги прибави по службена должност и кои документи навистина мора да ги достави самата странка. Ефикасноста може да значи внатрешни рокови за секоја фаза од постапката и електронско следење на предметите. Активната помош може да значи стандарден образец за комуникација со ранливи странки и јасни правила за постапување кога барањето е нецелосно, но од него јасно произлегува кое право се бара.

Заклучоци и препораки

- Дискусијата на третиот состанок укажа дека пристапот до административна социјална правда не зависи само од формалното постоење на права и постапки, туку и од начинот на кој институциите ги применуваат законските правила, начелата на управната постапка и механизмите за надзор. Иако постојната законска рамка содржи основа за законито, ефикасно и сервисно постапување, во практиката се забележуваат слабости во траењето на постапките, воедначеноста на одлучувањето, квалитетот на образложенијата, достапноста на податоци и примената на стандардите кон ранливите категории граѓани, особено лицата со попреченост.
- Особено значајна е улогата на Државниот управен инспекторат како институција која може да придонесе кон поголема дисциплина, навременост и законитост во постапувањето на органите. Сепак, за оваа улога да биде поефективна, потребно е инспекцискиот надзор да не се сведува само на формална проверка на рокови и постапување, туку да опфати и анализа на повторливите системски слабости во работата на центрите за социјална работа и другите надлежни органи. Податоците од инспекцискиот надзор треба редовно да се систематизираат и да се користат како основа за подобрување на практиките, подготовка на насоки и идентификување на институции со зголемен ризик.

- Во однос на лицата со попреченост, беше заклучено дека постапките за остварување права од социјалната заштита и инвалидското осигурување често се сложени, долги и недоволно прилагодени на реалните потреби на странките. Посебен проблем претставува фрагментираноста на системот на стручни комисии, различните постапки за различни права, како и практиката одлуките да се носат претежно врз основа на документација, без непосреден преглед кога тоа е неопходно. Потребно е да се преиспита и практиката на задолжителни контролни прегледи кај лица со трајна и неповратна состојба, кога е очигледно дека не може да се очекува суштинско подобрување. Во вакви случаи системот треба да биде поразумен, поекономичен и повеќе ориентиран кон достоинството на лицето.
- Во однос на примената на начелата на управната постапка, беше заклучено дека начелата како ефикасност, законитост, еднаквост, пропорционалност, сервисна ориентација и активна помош на странката се клучни за административната социјална правда, но во практиката често остануваат премногу општи. Од административните службеници не може да се очекува воедначена примена на овие начела доколку нема јасни упатства, стручни насоки, примери од практика и координирана поддршка од повисоките органи. Затоа е потребно надлежното министерство, второстепените органи, управните судови и инспекциските органи да имаат поактивна улога во разјаснувањето на стандардите и во унапредувањето на практиката.
- Како приоритетна препорака се предлага надлежните институции да воспостават редовен механизам за размена на информации и координација меѓу центрите за социјална работа, второстепените органи, Државниот управен инспекторат, управните судови и надлежното министерство. Овој механизам треба да овозможи разгледување на најчестите причини за поништување на решенијата, доцнење во постапките, нецелосно утврдена фактичка состојба, непочитување на процесните права на странките и различна примена на истите законски одредби.
- Понатаму, се препорачува подготовка на практични упатства за постапување во предмети од социјална заштита и инвалидско осигурување. Упатствата треба да содржат јасни насоки за водење на постапката, прибирање и оценување докази, изработка на образложенија, постапување со лица со попреченост, примена на начелото на активна помош на странката и постапување во случаи кога странката е особено ранлива. Ваквите упатства би придонеле кон поголема правна сигурност, предвидливост и еднаков третман на граѓаните.
- Дополнително, потребно е да се зајакне прибирањето, обработката и јавното објавување на податоци. Без точни податоци за бројот на предмети, роковите на постапување, бројот на поништени решенија, причините за поништување, бројот на извршени инспекциски надзори и исходот од нив, не може да се утврди дали системот функционира ефикасно и правично. Затоа, институциите треба да воспостават појасни индикатори за следење на административната социјална правда и редовно да ги користат во планирањето на мерки за подобрување.
- На крај, беше истакнато дека отсуството на надлежното министерство од состаноците на НКТАСП претставува сериозен недостаток, имајќи предвид дека токму министерството има клучна улога во креирањето политики, следењето на системот и давањето насоки за работа на институциите. Затоа се препорачува да се обезбеди активно и континуирано учество на министерството во понатамошната работа на НКТАСП, како предуслов за претворање на идентификуваните проблеми во конкретни институционални мерки.