



Институт за човекови права



ПРИРАЧНИК

ЗА ЕВРОПСКИТЕ СТАНДАРДИ ЗА УПРАВНИТЕ ПОСТАПКИ

Стандарди на Советот на Европа и Европскиот суд за човекови права за управните постапки



Финансирано од
Европска Унија



Издавач:

Институт за човекови права

За издавачот:

Маргарита Цаца Николовска

Уредник:

д-р Весна Стефановска

Автори:

Константин Битраков

Мартин Сопронов

Лектура:

Татјана Стојановска

Графички дизајн:

Дамјан Канзуров

Скопје, 2023 година

Публикацијава е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија. Нејзината содржина на ниту еден начин не ги одразува гледиштата на Европската Унија.

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

35.077.3:[341.24:341.176(4)](035)

35.077.3:341.645.5(44)(035)

БИТРАКОВ, Константин

Прирачник за европски стандарди за управните постапки [Електронски извор] : стандарди на Советот на Европа и Европскиот суд за човекови права за управните постапки / [автори Константин Битраков, Мартин Сопронов]. - Скопје : Институт за човекови права, 2023

Начин на пристапување (URL): <https://ihr.org.mk/mk/publikacii>. - Текст во PDF формат, содржи 31 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 26.07.2023. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-5032-00-6

1. Сопронов, Мартин [автор] а) Управна постапка -- Совет на Европа -- Регулатива -- Прирачници б) Управна постапка -- Европски суд за човекови права -- Прирачници

COBISS.MK-ID 61106693

Содржина

I. ВОВЕД: ЦЕЛ И НАМЕНА НА ПРИРАЧНИКОВ	4
II. ОСНОВНИ НАЧЕЛА И СТАНДАРДИ ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА	6
1. Законитост	6
2. Правна сигурност	9
3. Еднаквост, непристрасност, објективност	11
4. Пропорционалност	12
5. Транспарентност и отчетност	15
6. Правна заштита	16
7. ДРУГИ СТАНДАРДИ И НАЧЕЛА	20
III. СТАНДАРДИ КОИШТО СЕ ОДНЕСУВААТ НА ПОСЕБНИ ОБЛАСТИ (СОЦИЈАЛНИ ПРАВА)	22
1. Практиката на Европскиот суд за човекови права, за права од пензиско и инвалидско осигурување	22
2. Практиката на Европскиот суд за човекови права, за права од социјална заштита	23
3. Стандарди во врска со правата од пензиско и инвалидско осигурување и правата од социјална заштита	23
4. Преглед на неколку предмети од сферата на социјалните права против Република Северна Македонија	25
ИЗВАДОЦИ ОД НАЈВАЖНИТЕ ЦИТИРАНИ ПРЕДМЕТИ	27

ВОВЕД: ЦЕЛ И НАМЕНА НА ПРИРАЧНИКОВ

Според денешниот степен на развoтoк на теоретската мисла речиси и да не постои потреба посебно да се објаснува дека јавната администрација (во најширока смисла на зборот)¹ секојдневно влијае на квалитетот на животот на индивидуите, но и на целокупниот развој на една држава и/или локална заедница. Јавната администрација се перципира како најважно средство за имплементација на државните политики во една земја.² Таа врши повеќе дејности³, а во рамки на една од нив (наречена „решавање управни предмети“) води управни постапки во кои:

- донесува конкретни управни акти (најчесто наречени „решенија“) со кои решава за правата, обврските и правните интереси на граѓаните;
- издава реални акти со кои влијае на правата, обврските и правните интереси на граѓаните, иако со истите не решава непосредно за нив;
- презема други управни дејствија со кои влијае на правата, обврските и правните интереси на граѓаните.

Имено, за да можат граѓаните ефективно да уживаат дел од правата, мораат пред сè да иницираат управна постапка и да добијат конкретен управен акт (решение, лиценца, дозвола, одобрение). На пример, правото на материјална обезбеденост за привремена невработеност е загарантирано со Уставот (член 32) на Република Северна Македонија. Сепак, за граѓанинот да го стекне правото во конкретен случај, кога се нашол во состојба на невработеност, треба да поднесе барање до органот на јавната администрација (Агенцијата за вработување) и да добие управен акт со кој ќе му се додели парична помош во извесен износ. Исто така, обврските на граѓаните се дефинирани, во извесна мера, со Уставот и општите прописи. На пример, секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи (член 33). Но, износот на данокот кој граѓанинот треба да го плати се утврдува со управен акт, издаден од орган на администрацијата (Управа за јавни приходи).

Водејќи управни постапки јавната администрација одлучува и за бројни други права и обврски на индивидуите и правните лица, а исцрпна листа не би ни било можно да се даде. Независно дали говориме за правото да се гради на сопствено земјиште, обврската да се плати царина, правото да се добие старосна или друга пензија, правото да се добие стипендија, правото да се увезе некаква роба, правото да се добие азил и друго, јавната администрација во управна постапка ќе донесе акт (управен/реален) или ќе преземе управно дејствие.

Поради ваквото значење на управните постапки воспоставени се стандарди за нивно спроведување, како на национално, така и на меѓународно рамниште. Овие стандарди можат да влијаат на управните постапки на непосреден или посреден начин, поточно на самото уредување на управните постапки од законодавецот или пак при нивното доуредување со општи акти на администрацијата, но и при водењето на постапките од страна на јавните органи.⁴

1 Термините „јавна администрација“ и „јавна управа“ се користат како синоними.

2 Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2018). Административно право – прв дел (материјално право) – трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_1.pdf (последна посета на 31.5.2023), стр. 10.

3 Дејностите на администрацијата се детално образложени во: Ibid, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_1.pdf (последна посета на 31.05.2023), стр. 249 – 267.

4 Терминот „јавен орган“ е најширок и под него се опфаќаат: министерствата, органите во состав на министерствата (управи, дирекции), самостојните органи на државната управа кои одговараат пред Владата (агенции и слично) и другите самостојни државни органи кои одговараат пред Собранието (регулаторни тела, самостојни комисији и сл.), органите на општините и градот Скопје и сите други органи и организации со јавни овластувања (јавни претпријатија, установи и тн.). Дефиницијата произлегува од Законот за општата управна постапка.

Цел на овој Прирачник е да обрне внимание на дел од меѓународните стандарди, воспоставени на ниво на Советот на Европа. Притоа, апликативни ќе бидат, пред сè, стандардите што произлегуваат од Европската конвенција за човекови права (во натамошниот текст: **ЕКЧП** или **Конвенцијата**) која подетално е разработена, кога станува збор за администрацијата, во Препораката CM/Rec(2007)7 на Комитетот на министри за добра управа⁵ и неколку други препораки, како и во практиката на Европскиот суд за човекови права (во натамошниот текст: **ЕСЧП** или **Судот**) кога се толкува дали јавните органи сториле повреди на член 14 од ЕКЧП (забрана за дискриминација), член 1 од Протокол 1 на ЕКЧП (заштита на сопственоста), како и други релевантни стандарди, член 8 (почитување на приватен живот) и други. На посреден начин ќе бидат спомнати и стандарди за управниот спор, како облик на судска контрола против актите на администрацијата донесени во управна постапка. Ова ќе произлезе од начелото на правна заштита во управната постапка, кое ултимативно упатува на тоа дека мора да постои управен спор. Така, ќе се спомне и толкувањето на ЕСЧП во поглед на член 6 од ЕКЧП (правично судење), а во корелација со веќе спомнатите член 14, член 1 од Протокол 1, но и член 8 и други членови.⁶ Покрај на европските стандарди (односно, стандардите на Советот на Европа), овој Прирачник ќе посвети внимание и на начелата за водење управна постапка кои произлегуваат од македонскиот Закон за општа управна постапка.⁷

Во Прирачников особено внимание им се посветува на стандардите кои важат во случаите кога се решава за правата од пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и други социјални права. Прирачников е наменет за секој граѓанин кој е странка во управна постапка или во управен спор, како и за службениците кои водат управни постапки, а во крајна инстанца и за судиите од управното судство.

5 Пристапено преку: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c#:~:text=By%20proposing%20a%20%E2%80%9Ccode%20of,all%20public%20administrations%20should%20use>. (последна посета на 31.5.2023).

6 Пристапено преку: https://www.echr.coe.int/documents/convention_mkd.pdf (последна посета на 31.5.2023). На овие Препораки при утврдувањето на стандардите кои се однесуваат на јавните органи и управните судови се повикуваат и Миловановиќ Д., Крстиќ И. (2021). Стандарди европског суда за људска права од значаја за управни суд, Управни суд и Правосудна академија, Београд, пристапено преку: <https://www.pars.rs/images/biblioteka/Upravno-pravo/Standardi-Evropskog-suda-za-ludska-prava.pdf> (последна посета на 31.5.2023), стр. 16.

7 Службен весник бр. 124/15.

II.

ОСНОВНИ НАЧЕЛА И СТАНДАРДИ ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА

1. ЗАКОНИТОСТ

Начелото на законитост е основно начело на управната постапка, односно стожер на правниот поредок.⁸ Ако ги гледаме документите на Советот на Европа, сеопфатна дефиниција на начелото на законитост можеме да најдеме во член 2 од Препорака CM/Rec(2007)7:⁹

Препорака CM/Rec(2007)7

Член 2 – Начело на законитост

1. Јавните органи ќе дејствуваат согласно со законот. Тие нема да преземаат арбитражни мерки, дури ни тогаш кога вршат дискрециони овластувања.
2. Јавните органи треба да ги почитуваат домашното и меѓународното право, како и општите правни принципи кои го уредуваат нивното организирање, функционирање и активности.
3. Јавните органи ќе постапуваат согласно со правилата во кои се дефинирани нивните овластувања и процедури.
4. Јавните органи би требало да ги вршат своите овластувања само кога, врз основа на утврдена фактичка состојба, важечкиот закон им дава право да го сторат тоа и кога ја оправдуваат целта за која се определени.

Принципот на законитост очигледно е прилично широко поставен, односно интенција му е да ја ограничи моќта на јавните органи и да се спречи нивното арбитражно постапување. Јавните органи не смеат да донесуваат незаконски управни акти, односно да преземаат управни дејствија надвор од своите овластувања. Или, поинаку, причината поради која јавните органи ги користат своите овластувања мора да кореспондира со причината поради која овие овластувања биле дадени со закон.¹⁰ Постојат два примера во оваа насока. Едниот е *Prokopovich v. Russia*, каде на апликантот до ЕСЧП му бил одземен државен стан кој му бил даден на користење. Станот бил предаден на друго лице. ЕСЧП констатирал дека администрацијата немала законски основ за ова одземање, па затоа има и повреда на принципот на законитост.¹¹ Спротивно на тоа, во предметот *Xintaras v. Sweden* ЕСЧП сметал дека одземањето на возачката дозвола на апликантот не е повреда на принципот на законитост, бидејќи за тоа има законска основа и дека е во согласност со јавниот интерес на шведското општество, а постои и „фер рамнотежа“ помеѓу таквиот јавен интерес и приватниот интерес¹² (за оваа „фер рамнотежа“, односно за принципот на пропорционалност ќе говориме во натамошниот текст).

8 Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право), Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 31.5.2023), стр. 12.

9 Преводот на овој и на другите членови од Препораката е направен од страна на авторот, од англиски јазик на македонски.

10 „Водич: Администрацијата и ти“ достапен на <https://book.coe.int/en/international-law/7713-the-administration-and-you-a-handbook.html> (последна посета на 31.05.2023), стр. 10

11 Исто, стр. 10.

12 Исто, стр. 10.

Во теоријата принципот на законитост има два аспекти, формална и материјална законитост.¹³ Под формална законитост се подразбира обврска на јавните органи при донесувањето на конкретните управни акти (решенија, лиценци, одобрености и слично) да се почитуваат формата и процедурата пропишана во закон. Материјалната законитост пак, значи дека содржински конкретните управни акти треба да бидат усогласени со законот. Тоа произлегува и од погорниот член, од Препораката на Комитетот на министри на Советот на Европа. Имено, формалната законитост се пропишува во став (3), а материјалната во другите ставови.

Начелото на законитост во себе содржи една значајна компонента, а тоа е предвидливоста.

За да може да се рече дека начелото на законитост се почитува во вистинска смисла на зборот, потребно е, пред да започне самата управна постапка, прописите да бидат доволно јасни, стабилни и прецизни за да можат заинтересираните лица релативно прецизно да ги предвидат правните последици од нивните дејствија, како и исходот од постапката.¹⁴ Тоа би имплицирало и дополнителна обврска за јавните органи, надвор од управната постапка, сама по себе. Тоа е обврската континуирано да се предлагаат мерки за подобрување на законите. Поинаку речено, ако јавните органи низ спроведувањето на управните постапки детектираат неконзистентности и нејаснотии, кои, во крајна инстанца, доведуваат до различни практики, треба да иницираат измени на законите (со оглед на тоа дека само законодавецот може да ги смени, но јавните органи даваат предлози преку Владата).

Значи, треба да се менува парадигмата. Наместо принципот на законитост да се третира, како што традиционално е случај, само како граница за јавните органи, потребно е тој да имплицира и проактивност на јавните органи во корелација со правната сигурност (принцип кој го опишуваме во натамошниот текст).

Од аспект на јасноста на законите, односно од предвидливоста, ЕСЧП во предметот *The Sunday Times v. The United Kingdom* дури има и утврдено дека не може да се смета дека извесно овластување на јавниот орган е „пропишано со закон“ ако формулацијата не е со доволна прецизност да им овозможи на граѓаните да предвидат, во мерка која е разумна, какви околности и последици ќе произлезат од извесната нивна активност.¹⁵

Начелото на законитост е пропишано и во македонскиот Закон за општа управна постапка (член 5), каде е содржана уште една дополнителна компонента, а тоа е обврската на органите да внимаваат на еднаквата примена на законите. Во рамки на јавниот орган треба постојано да се води сметка за воспоставената практика, во случаи со иста правна и фактичка основа. Оттука, особено за органите што одлучуваат за правата на лица кои се во ранлива положба (особено кај социјалните права) треба редовно да одржуваат колегиуми на кои ќе се разговара за интерпретацијата на одредени одредби и за воедначувањето на практиката.

На крајот, неколку зборови околу обврската јавните органи да не постапуваат арбитражно дури и кога носат дискрециони акти (член 2, став 1 од Препораката цитирана погоре). Дискрециони акти се оние акти донесени по слободна оценка. Понекогаш самите закони им дозволуваат на јавните органи во определени ситуации да одлучат: дали ќе донесат извесен акт; ако го донесат, каква ќе биде содржината на тој акт. Значи, дискреционите акти содржат овластување за јавните органи слободно да бираат помеѓу две или повеќе правно еднакви алтернативи.¹⁶ Дискрециони акти се носат само тогаш кога законите нив ги предвидуваат, а во нашата држава не постои еден список на сите дискрециони акти предви-

13 Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право), Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 31.05.2023), стр. 12.

14 Paunio, E. (2009). Beyond Predictability – Reflections on Legal Certainty and the Discourse Theory of Law in the EU Legal Order, *German Law Journal*, vol. 10, no. 11, пристапено преку: <https://germanlawjournal.com/volume-10-no-11/> (последна посета на 31.05.2023), стр. 1436.

15 Преземено од: Миловановиќ Д., Крстиќ И. (2021). Стандарди европског суда за људска права од значаја за управни суд, Управни суд и Правосудна академија, Београд, пристапено преку: <https://www.pars.rs/images/biblioteka/Upravno-pravo/Standardi-Evropskog-suda-za-ljudska-prava.pdf> (последна посета на 31.05.2023), стр. 16.

16 Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2018). Административно право – прв дел (материјално право) – трето изменето и дополнетото издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_I.pdf (последна посета на 31.5.2023), стр. 278.

дени во законите. Според Препораката на Комитетот на министри, дури и кога решаваат дискреционо, за што се законски овластени, јавните органи не смеат да постапуваат арбитражно.

Што тоа значи? Значи дека:

- јавните органи ќе носат дискрециони акти само кога со закон се овластени за тоа;
- иако актите се дискрециони, тие пак мора да ја имаат формата и содржината предвидена со закон (вовед, диспозитив, образложение, правна поука);
- не смее да се пречекори законски даденото овластување за слободна оцена;
- овластувањето не смее да биде употребено спротивно на целта заради која е дадено.¹⁷

Овие ограничувања за дискреционите акти можат да се појаснат низ еден хипотетички пример. Да замислиме дека градоначалник на општина има право да доделува парична помош на загрози граѓани, притоа тој слободно оценува кому ќе додели парична помош и колкава ќе биде сумата која ќе ја даде на секој поединец сè додека не се потроши ставката од буџетот за парична помош. Градоначалникот треба да го користи ова овластување за да ја постигне целта поради која е дадено – социјално загрозените лица да добијат парична помош експедитивно и брзо, без да чекаат како што би чекале кога истата би ја побарале од централните органи, а не за да се добијат симпатии од потенцијални гласачи со злоупотреба на општинскиот буџет. Исто така, треба да се дадат повеќе средства оному кому му требаат повеќе, а не на оние лица кои се поблиски по своите уверувања до градоначалникот.

ПРИНЦИП НА ЗАКОНИТОСТ	
✓ постапување согласно со закон и/или со ратификуван меѓународен договор	✗ не се постапува спротивно на закон и/или ратификуван меѓународен договор
✓ водење сметка за воедначеноста на практиката на јавните органи	✗ во предмети со иста правна и фактичка состојба, не се донесуваат различни управни акти
✓ внимателно донесување на дискреционите акти	✗ дискрециони акти смеат да се носат само тогаш кога извесен закон го дозволува тоа
✓ јавните органи да иницираат измени на законите тогаш кога низ нивната практика забележуваат дека одредбите се конфузни	✗ дури и кога носењето на дискрециони акти е дозволено, дискрециониот акт не смее да биде злоупотребен – јавниот орган треба да решава слободно само за да ја постигне целта поради која слободното решавање воопшто се пропишало, да ја почитува формата на актот и постапката за негово носење.
✓ јавните органи самостојно да ги менуваат сопствените подзаконски акти со кои се (до)уредуваат законските одредби тогаш кога ќе забележат дека тие создаваат конфузија, односно не се доволно јасни и прецизни.	

17 Исто, стр. 280. Овие ограничувања произлегуваат и од Законот за општата управна постапка.

2. ПРАВНА СИГУРНОСТ

Освен принципот на законитост, во Препораката CM/Rec(2007)7 во член 6, како посебно начело се пропишува и принципот на правна сигурност.

Препорака CM/Rec(2007)7

Член 6 – Начело на правна сигурност

1. Јавните органи постапуваат во согласност со принципот на правна сигурност;
2. Јавните органи не смеат да преземаат никакви ретроактивни мерки, освен во законски оправдани околности;
3. Јавните органи нема да се мешаат во стекнатите права и конечните правни ситуации, освен кога тоа е императивно неопходно за јавниот интерес.
4. Може да биде неопходно, во одредени случаи, особено кога се наметнуваат нови обврски, да се предвидат преодни одредби или да се даде разумен рок за стапување во сила на овие обврски.

Поаѓајќи од оваа одредба, начелото на правна сигурност во практиката се одразува на повеќе начини.

Прво, постапувањето согласно со начелото на правна сигурност 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.¹⁸ Значи, начелото на правна сигурност бара предвидливост – граѓаните да можат разумно да очекуваат каков ќе биде исходот од некаква постапка. За да постои таа предвидливост пак, мора практиката на јавните органи да биде воедначена. Недозволиво е ист јавен орган да постапува различно во предмети кои се исти. Но, должноста да се постапува воедначено значи и дека два и/или повеќе јавни органи исто така мораат да постапуваат воедначено, во насока на градење на таканаречената управна (или административна) практика. Така, за едноставна илустрација, две општини не може да имаат различна практика во предмети кои се исти (иста правна основа за предметот, како и иста фактичка ситуација). Тоа не само што е спротивно на начелото на еднаквост, за кое ќе стане збор подолу, туку ја подрива довербата на јавноста во јавната администрација. На ниво на јавниот сектор се потребни чести координации и усогласувања.

Второ, по правило, не треба да е дозволено да се поништи конкретен управен акт на јавниот орган (кој веќе е правосилен) поради тоа што на таков начин се крши правната сигурност, а особено не смее да се загрозуваат веќе стекнати права на поединците. По исклучок, до поништување би требало да може да дојде само во случаи ако:

- првобитниот акт е незаконит и: (*) ако не постои легитимно очекување кое треба да биде заштитено; или (*) ако јавниот интерес за поништување на актот го надминува правото и интересот на поединецот за актот да опстои;
- првобитниот акт е законит и: (*) ако нема легитимни очекувања на поединецот актот да опстои; или (*) ако релевантните факти и околностите се промениле, така што јавниот интерес сега го надминува правото и интересот за актот да опстои.¹⁹

Исто така, кога се донесува одлуката да се поништи еден управен акт, а во насока на постигнување рамнотежа помеѓу јавниот и приватниот интерес, треба да се има предвид дека актот може да биде целосно или делумно поништен. Значи, во оваа конотација, кога се поништува актот, треба да се има предвид сразмерноста, односно принципот на пропорционалност за кој

18 Преземено од: Миловановиќ Д., Крстиќ И. (2021). Стандарди европског суда за људска права од значаја за управни суд, Управни суд и Правосудна академија, Београд, пристапено преку: <https://www.pars.rs/images/biblioteka/Upravno-pravo/Standardi-Evropskog-suda-za-ljudska-prava.pdf> (последна посета на 31.5.2023), стр. 25

19 Двете точки се преземени од: Исто, стр. 25.

ќе говориме во натамошниот текст. Но, ова е повеќе во доменот на принципот на пропорционалност за кој ќе зборуваме понатаму.

Јавниот орган не треба ниту да укинува акти кои веќе се правосилни и извршни, исто како што не треба ниту да ги поништува.²⁰ Кога ги укинува пак, треба да води сметка за легитимните интереси и очекувања на странките. Во таа насока можеме да го наведеме како пример случајот *Ryskovskyy v. Ukraine*.²¹ Станува збор за предмет во кој советот на селото (како орган на локалната власт) ја укинал својата одлука со која и' доделил земјиште на странката, поради тоа што одлуката била погрешна. ЕСЧП истакнал дека јавните органи треба да имаат право да поправат повремени грешки во своите управни акти, дури и кога тие произлегуваат од нивната небрежност, но дека не би требало да може една одлука да се укине во кое било време, без учество на засегнатата странка во одлуката, а и без надомест.

Кога говориме за поништување, односно за укинување на (управни) акти, македонскиот Закон за општата управна постапка е модерен и во целост е усогласен со стандардот на правна сигурност кој произлегува од документите на Советот на Европа. Тоа го гледаме во Глава XIV (член 122 – 125)²² каде вонредното поништување/укинување на акти е рестриктивно уредено, генерално кога тоа е потребно за да се заштити јавниот интерес во најширока смисла на зборот.²³

ПРИНЦИП НА ПРАВНА СИГУРНОСТ

<ul style="list-style-type: none">✓ воедначена практика на јавните органи, при донесување исти управни акти во предмети со иста правна и фактичка состојба✓ кога се пристапува кон употреба на вонредни правни средства (укинување/поништување управен акт), потребно е да се води сметка за сразмерноста/пропорционалноста на обврските кои се наметнуваат за странката✓ актите да се поништуваат/укинуваат и делумно, а не целосно, ако тоа е доволно за заштитата на јавниот интерес, со што и на странките нема да им се наметнат несразмерно високи обврски.²⁴	<ul style="list-style-type: none">✗ во рамки на постапувањето на еден јавен орган не смее да има не воедначена практика, кога се решава за случаи кои според правната и фактичката основа се исти✗ разлики не може да се јавуваат ни кога станува збор за постапување на повеќе јавни органи, кои решаваат во исти предмети (на пример, органите на повеќе општини)✗ употребата на вонредните правни средства треба да претставува исклучок
--	---

20 Термините „поништување“ и „укинување“ имаат суштинска разлика. Имено, со поништување на еден акт се поништуваат и сите последици кои тој ги произвел до моментот на негово поништување, што значи дека е потребно враќање во првобитната состојба (пред актот воопшто да постоел). Укинувањето значи дека актот нема да произведува правно дејство од моментот на укинувањето, па натаму, но веќе произведените последици не се тангираат. Ова е уредено во член 125 од Законот за општата управна постапка.

21 Преземено од: Миловановиќ Д., Крстиќ И. (2021). Стандарди европског суда за људска права од значаја за управни суд, Управни суд и Правосудна академија, Београд, пристапено преку: <https://www.pars.rs/images/biblioteka/Upravno-pravo/Standardi-Evropskog-suda-za-ludska-prava.pdf> (последна посета на 31.05.2023), стр. 27

22 Не се осврнуваме на член 121 поради тоа што во такви случаи актите се менуваат или поништуваат од јавниот орган, но поради претходно поднесена тужба за управен спор чии барања јавниот орган ги уважува.

23 Јавен мир, јавна безбедност, опасност по животот и здравјето на луѓето и слично.

24 На пример, ако јавниот орган забележи дека по сопствена грешка на странката со години ѝ исплаќал повисока социјална парична помош одошто требало, а таа не знаела дека е грешка и не можела да знае, од неа да не се бара да го враќа целиот износ на социјалната помош што ја примала низ годините (несразмерна обврска) туку само да се коригира сумата за во иднина. Повеќе за ова во следните поглавја, кај принципот на пропорционалност.

3. ЕДНАКВОСТ, НЕПРИСТРАСНОСТ, ОБЈЕКТИВНОСТ

Неспорно, начелото на еднаквост е едно од основните начела воопшто, пропишано во ЕКЧП и Уставот на Република Северна Македонија, а кое има особено значење кога се водат управни постапки. Тоа е пропишано во Препораката СМ/Rec(2007)7, а веднаш по него се предвидува начелото на непристрасност.

Препорака СМ/Rec(2007)7

Член 3 – Начело на еднаквост

1. Јавните органи делуваат согласно со начелото на еднаквост.
2. Јавните органи ќе ги третираат приватните лица, кои се во иста ситуација, на ист начин. Тие нема да вршат дискриминација меѓу приватните лица врз основа на род, етничко потекло, религиски убедувања или други убедувања. Која било разлика во третманот ќе биде објективно оправдана.

Член 4 – Начело на непристрасност

1. Јавните органи постапуваат во согласност со принципот на непристрасност.
2. Јавните органи ќе постапуваат објективно, имајќи ги предвид само релевантните прашања.
3. Јавните органи нема да делуваат пристрасно.
4. Јавните органи обезбедуваат нивните јавни службеници да ги извршуваат своите должности на непристрасен начин, без оглед на нивните лични убедувања и интереси.
5. Генерално, начелото на еднаквост значи јавните органи да не носат дискриминаторски одлуки. Јавните органи треба да ги толкуваат законите така што нема да донесуваат одлуки кои се дискриминаторски за граѓаните, односно кои ќе ги доведуваат во нерамноправна положба (освен ако тоа не е од поширок интерес и оправдано).

На пример, во еден од предметите кои подетално ги елаборираме во натамошниот текст (*Kjartan Ásmundsson v. Iceland*) ЕСЧП посочува на дискриминаторската практика на јавниот орган (Пензиски фонд) бидејќи, по усвојувањето на ново законодавство, ја прекинал инвалидската пензија само на 54 лица, додека пак 689 лица продолжиле да ја примаат. Во корелација со другите принципи (пропорционалност) ЕСЧП тука гледа неоправдан различен третман. Постојат бројни пресуди на ЕСЧП во поглед на забраната за дискриминација, односно во поглед на начелото на еднаквост.

Но, кога зборуваме за еднаквоста и имплементацијата на ова начело, јавните органи, исто така, треба да иницираат измени на законите (или донесување нови закони) во оние случаи во кои ќе забележат дека самите законски одредби се такви што ги доведуваат граѓаните во нерамноправна положба (без интенција на законодавецот, поради извесен превид). Може да стане збор за недореченост на законот, ситуација во која извесни проблеми од практиката не се регулирани и слично. Во продолжение нудиме еден пример:

Веќе подолг временски период се говори за проблемите кои извесни лица што немаат свое живеалиште ги имаат со вадењето лични карти.²⁵ За што станува збор? Законот за пријавување на живеалиштето и престојувалиштето на граѓаните²⁶ предвидува дека „живеалиште е местото во кое граѓанинот се населил со намера во него постојано да живее и во кое има обезбедено стан за живеење“, а се смета дека стан е обезбеден ако граѓанинот, или член на неговото семејство,

²⁵ Како пример може да се види следната статија: <https://sdk.mk/index.php/glasno-za-ombudsmanot/drzhavata-ne-im-izdava-lichna-karta-na-bezdomnitsi-gi-kaznuva-ako-nemaat/> (последна посета на 31.05.2023).

²⁶ Службен весник бр. 36/92 ... 67/22.

има „вселив стан по основ на сопственост или договор за закуп“ (член 2). Законот за личната карта²⁷ предвидува дека во личната карта се запишува и живеалиштето, а во подзаконските акти се уредува дека во барањето за издавање лична карта мора да се наведе живеалиштето (адресата). Значи, законите во суштина се прилично ригидни, па се јавува проблем за издавање лична карта на бездомно лице, т.е. лице кое нема обезбедено стан за живеење според погорната дефиниција. Овој проблем веќе подолго се провлекува, а резултира и со катастрофални последици за бездомните лица. Од друга страна, Уставот предвидува дека секое лице со навршени 18 години има обврска да има лична карта.

Јавните органи што издаваат лични карти, согласно со начелото на еднаквост, треба да иницираат измени на прописите (Законот за пријавување на живеалиштето и престојувалиштето и Законот за лична карта), и да го доуредат прашањето за издавање лична карта на лицата кои не можат да докажат дека обезбедиле стан за живеење, па оттука немаат ниту живеалиште. На пример, на овие лица може да им се издаде лична карта во која како живеалиште ќе биде наведен извесен центар за социјални работи, каде ќе се праќаат писмена (пошта) до граѓанинот. Во тој случај би се сообразила и практиката на јавните органи со начелото на еднаквост.

Ваквото иницирање измени на законската регулатива е во согласност и со Законот за организација и работа на органите на државната управа²⁸, според кој органите на државната управа „ја следат и се одговорни за состојбата во областите за кои се основани“, но и „даваат иницијатива за решавање на прашањата во областите за кои се основани“. (член 13).

Што се однесува до непристрасноста, таа е јасна – не треба да постапуваат и да одлучуваат лица кои се во состојба на судир на интереси во дадени случаи.

Во Законот за општа управна постапка содржано е начело на еднаквост, непристрасност и објективност, во член 8 (како интегрално начело). Ако одиме кон конкретна манифестација на начелото на непристрасност, потребно е да се земат предвид одредбите од Законот за општата управна постапка кои се однесуваат на изземањето, поточно член 25.

Постапката за изземање се уредува во следниот член 26, каде се предвидува дека странката, или лицето кое се наоѓа во состојба на судир на интереси, поднесува барање или известување, по што претпоставениот, односно колегијалниот орган е должен да реши, најдоцна до наредниот ден од приемот на барањето, односно известувањето. Лицето што се иззема веднаш се заменува со друго службено лице, а доколку тоа не се направи, претпоставениот ја зема одговорноста за предметот.

ПРИНЦИП НА ЕДНАКВОСТ, НЕПРИСТРАСНОСТ, ОБЈЕКТИВНОСТ	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ јавните органи треба сите странки во постапката да ги третираат еднакво ✓ службениците во јавните органи кои се овластени да ги водат управните постапки и да донесуваат решенија, односно функционерите (ако тие решаваат), се изземаат секогаш кога се исполнети законските критериуми ✓ јавните органи треба да иницираат измени на законите кога забележуваат дека во практиката доаѓа до ставање на граѓаните во нееднаква положба 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ не се донесуваат одлуки кои на каков било начин се дискриминаторски ✗ службените лица не постапуваат ако имаат извесен финансиски, личен или каков било друг интерес во предметот

27 Службен весник бр. 08/95 ... 67/22.

28 Службен весник бр. 58/2000...154/2019. Повеќе за следењето состојби и давање на иницијативи од страна на јавната администрација може да се најде во погорецитираните дела на авторите Давитковски Б., Павловска-Данева А.

4. ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Принципот на пропорционалност е уште еден значаен принцип кој произлегува како од документите на Советот на Европа, така и од домашното законодавство, а кој се применува во работењето на јавните органи, односно при водењето на управните постапки.

Препорака CM/Rec(2007)7

Член 5 – Начело на пропорционалност

1. Јавните органи ќе дејствуваат согласно со принципот на пропорционалност.
2. Јавните органи ќе наметнуваат мерки кои влијаат на правата или на интересите на приватните лица само онаму каде што е потребно и до степен што се бара за да се постигне целта.
3. При практикувањето на своето дискреционо право јавните органи треба да одржуваат соодветна рамнотежа помеѓу сите негативни ефекти коишто ги има нивната одлука врз правата или интересите на приватните лица и на целта што ја извршуваат.
4. Што значи, практично, пропорционалноста или сразмерноста? Според овој член од Препораката на Комитетот на министри, потребно е да се постигне рамнотежа помеѓу јавниот интерес (што органот со свој акт или дејствие го штити) и интересот и/или правото на индивидуата.

Сразмерноста се цени од случај во случај. Иако начелото е навидум апстрактно, тоа има далекусежни практични импликации во разни управни постапки.

Да понудиме пример од нашава држава:

Во насока на пропорционалноста, односно со цел да им овозможи на јавните органи поголем простор за ценење на индивидуалните околности, последниот македонски Закон за прекршоците²⁹ предвиде далеку подетални одредби за одмерувањето на тоа која санкција ќе се изрече и, ако е глоба, во колкав износ ќе биде изречена. На пример, кога сторител на прекршок е физичко лице, при одмерувањето на глобата треба да се земе предвид висината на неговата плата, другите примања, имотот, семејните обврски и слично (член 16). Така, ако прекршок сторило лице кое е во незавидна имотна и финансиска состојба, органот треба да го земе тоа предвид.

Проблем во Република Северна Македонија се јавува тогаш кога материјалните закони, во кои се предвидени прекршочни дела, не даваат простор за одмерување како што дава Законот за прекршоците.

Да илустрираме: Споменатиот Закон за прекршоците предвидува повеќе санкции за физички лица кои сториле прекршоци, како што се: опомената, општо корисната работа, глобата, негативните поени, престанокот на важењето на возачката дозвола и слично. Исто така, за опомената се предвидува таа да се изрекува како самостојна прекршочна санкција или во замена за глоба, кога се работи за прекршок сторен под такви олеснувачки околности кои го прават особено лесен или кога со нејзиното изрекување се постигнува целта на законот. Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата³⁰ пак, во кој се предвидуваат посебни прекршочни дела, не ја спомнува опомената кај ниту едно од овие прекршочни дела и спомнува само глоби (во фиксен износ). Оттука, се поставува прашањето – што ако одреден прекршок, предвиден во Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, е сторен од лице кое е во незавидна финансиска состојба и кое не може да ја плати глобата? Дали:

- Министерството за внатрешни работи треба да изрече глоба во фиксен износ, имајќи предвид дека Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата експлицитно ја предвидува таа санкција за конкретниот прекршок, или

29 Службен весник на РСМ бр. 96/19.

30 Службен весник бр. 169/15 ... 122/2021.

- Министерството за внатрешни работи треба да го примени *“lex generalis”*, односно Законот за прекршоци, па да ја замени глобата со опомена?

Практиката покажува дека јавните органи најчесто се држат до примена на материјалните прописи. Но, од аспект на пропорционалноста, во вакви случаи би требало да се примени директно Законот за прекршоци и да се изрече опомена, иако Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата не го предвидува тоа директно како можност (туку стипулира фиксен износ на глоба за дадениот прекршок).

Начелото на пропорционалност е предвидено и во Законот за општата управна постапка, каде во член 6 е содржана одредба релативно слична со онаа во Препораката CM/Rec(2007)7.

За јавните органи во Република Северна Македонија и нивната идна практика околу пропорционалноста интересен е случајот *Ромева против Република Северна Македонија* каде ЕСЧП говори токму за ова начело. Како што може да се види од Анексот на овој Прирачник станува збор за предмет во кој на физичко лице, во 2000-та година, му било одобрено правото на пензија, но во 2007 година, по спроведена внатрешна ревизија, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување утврдил дека управниот акт со кој била доделена пензијата од 2000-та година, не бил во ред – имајќи предвид дека недостасувале докази за стажот во извесни години (од 1963 до 1967), со што условот за пензија не бил исполнет. Актот во 2007 година бил, следствено, отповикан/поништен. Понатаму, била поведена и постапка за поврат на исплатените пензии, во периодот од 2000-та до 2007 година. Жалителката³¹ ги исцрпила правните лекови во државата и се обратила до ЕСЧП. ЕСЧП, во својата одлука, се осврнува токму на принципот на пропорционалност. Тој констатира дека е легитимна целта на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување да ги ревидира своите решенија и да го поништи конкретното решение, имајќи предвид дека станува збор за заштита на јавни средства. Сепак, ЕСЧП констатира дека не е постигната сразмерност, или како што вели тој: „фер рамнотежа“ помеѓу јавниот интерес и интересите и правата на странката, односно дека товарот на жалителката е преголем. Пензијата не била укината (дејство од моментот на укинувањето, па натаму) туку одлуката била поништена, а од жалителката било барано да се повратат исплатените пензии, што несомнено ја ставило во исклучително тешка финансиска состојба. Така, ЕСЧП утврдил повреда на ЕКЧП (поточно на нејзиниот Протокол 1). Може да претпоставиме дека ЕСЧП сосема поинаку би пресудил кога одлуката на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување би била само укината од моментот кога било забележано дека е погрешна, без од апликантката да се бара враќање на целиот износ примен од 2000-та до 2007 година.

Значи, принципот на пропорционалност значи и постојано урамнотежување на јавниот интерес и интересот на странката, односно нејзините права. Факт е дека во ваков случај јавен интерес е да се интервенира во решението донесено пред повеќе години. Но, дали тоа може да ја стави странката во положба да се загрози нејзината егзистенција? Оттука, јавните органи треба да бидат мошне внимателни кога прибегнуваат кон вонредни правни средства. На пример, хипотетички земено, ако Фондот за пензиско и инвалидско осигурување некогаш спроведе ревизија и забележи дека години претходно издал управен акт со кој доделил повисока пензија од онаа што требало, може да пристапи кон огласување на управниот акт за ништовен, согласно со член 124 од Законот за општата управна постапка. Тоа е во јавен интерес, односно грешката треба да биде исправена, а и самиот Закон за пензиското и инвалидското осигурување³² предвидува дека „правосилно решение со кое на осигуреникот му е признато право кое, според прописите од пензиското и инвалидското осигурување, не му припаѓа, со ново решение се огласува за ништовно, целосно или делумно“. Но, во ваков случај би било посоодветно да се пристапи кон делумно поништување на управниот акт со кој се доделила пензијата, а не целосно (се поништува во оној дел во кој доделениот износ на пензија го надминува правилниот износ). Во спротивно, повторно би се јавил ризик предметите да стигнат пред ЕСЧП, по исцрпување на правните лекови пред македонските судови, каде ќе се утврди повреда на „фер рамнотежата“, односно на принципот на сразмерност. Особено треба да се има предвид кои биле легитимните очекувања на странките, каква е нивната финансиска положба во моментот и каква би била доколку од нив се бара поврат на огромни средства и слично.

31 Се мисли на жалител пред ЕСЧП, а не во управната постапка.

32 Службен весник бр. 98/12 ... 79/23.

Околу пропорционалноста, особено кога станува збор за пензии и слични права, може да се наведат и бројни други случаи. Да го земеме како пример предметот *Moskal v. Poland*.³³ Жалителката, во 2001 година, побарала од соодветна институција за социјално осигурување во Полска да се пензионира предвреме, поради тоа што морала да се грижи за своето болно дете. Барањето и било усвоено, одлуката била донесена и апликантката почнала да ја користи пензијата, па дала и отказ од своето работно место. Една година подоцна, јавниот орган кој претходно ѝ ја дал пензијата, ја повлекол пензијата поради тоа што, според него, медицинската документација која била поднесена со барањето не била доволна. Откако апликантката ги исцрпила домашните правни средства се обратила до ЕСЧП кој констатирал повреда на принципот на пропорционалност. Според ЕСЧП повлекувањето на претходно донесената одлука да се дозволи предвремена пензија, ја ставило жалителката во несразмерно неповолна положба, особено имајќи ја предвид грижата за дете.

Неспорно, иако е релативно едноставно да се опише што претставува сразмерноста, во практиката овој принцип бара детално поучување на сите факти и околности пред да се донесе некаков управен акт со кој се наметнува обврска на индивидуата (странката). Оттука, потребни се обуки за службените лица во јавните органи, особено на оние органи кои одлучуваат за социјалните права.

ПРИНЦИП НА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ кога се донесува управен акт со кој се наметнува обврска, се внимава да се постигне баланс помеѓу јавниот интерес што се штити и наметнатата обврска ✓ ако целта може да се постигне така што на странката ќе и се наметнат помалку обврски, се донесува таков управен акт 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ се внимава на странката да не и се наметнат такви обврски кои се несразмерно големи, наспроти јавниот интерес што се штити (странката да не се доведе во состојба на загрозеност на егзистенцијата и слично)

5. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

Принципот на транспарентност и отчетност исто така произлегува од Препорака CM/Rec(2007)7.

Препорака CM/Rec(2007)7

Член 10 – Начело на транспарентност

1. Јавните органи делуваат согласно со начелото на транспарентност.
2. Јавните органи ќе се осигурат дека приватните лица се информирани преку соодветни средства, за нивните активности и одлуки кои може да вклучуваат и објава на службени документи.
3. Јавните органи ќе го почитуваат правото да се пристапи кон службени документи, согласно со правилата поврзани со заштита на личните податоци.
4. Принципот за транспарентност не ги загрозува тајните заштитени со закон.

Принципот на транспарентност може да најде своја примена особено во постапките за слободен пристап до информации од јавен карактер, односно при спроведувањето на тестот за штетност, согласно со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.³⁴ Тестот на штетност се спроведува тогаш кога јавниот орган (имател на информациите) забележува дека

³³ Описот на предметот е достапен во: Ciżyńska-Pałosz, A. (2022). Participation of the Polish Parliament in the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, *Problems of Law Journal*, vol. 123(2022), пристапено преку: https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/298761/cizynska-palosz_participation_of_the_polish_parliament_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y (последна посета на 14.6.2023), стр. 156.

³⁴ Службен весник бр. 101/19.

давањето на побараните информации може да повреди некое друго право, на пример правото на заштита на личните податоци. Тогаш органот спроведува тест за штетност (своевиден тест на сразмерност) пред да го одбие пристапот, На тој начин ги проверува последиците врз интересот кој се заштитува, наспроти јавниот интерес кој би се постигнал со објавување на информацијата.

ПРИНЦИП НА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

✓ јавните органи ги информираат граѓаните за сите релевантни прашања	✗ не се оддаваат лични податоци и/или други податоци кои би можеле некому да му предизвикаат штета, доколку при тестот за штетност се покаже дека таа штета е поголема од јавниот интерес кој би се постигнал со давањето информација (во постапки за слободен пристап до информации од јавен карактер).
✓ јавните органи му овозможуваат на граѓанинот, кој е странка во постапката, увид во нивната документација релевантна за постапката	

6. ПРАВНА ЗАШТИТА

Исклучително значаен стандард или еден фундамент на кој почива правниот режим на управната постапка е правната заштита. Впрочем, станува збор за начело кое говори за постапките што следат по завршувањето на управната постапка, односно по донесувањето на конкретниот управен акт и/или по преземањето на управното дејствие. Со други зборови, законодавството на секоја држава што е членка на Советот на Европа треба да нуди правна заштита против (конкретните) акти донесени во управна постапка, како и против управни дејствија. Ова произлегува од член 6 од ЕКЧП, а е уште подетално уредено во Препораката CM/Rec(2004)20.

Европска конвенција за човековите права

Член 6, став 1

1. Секој има право, правично и јавно, во разумен рок, пред независен и непристрасен, со закон воспоставен суд, да му бидат разгледани и утврдени граѓанските права и обврски [...]

Препораката CM/Rec(2004)20

Б. Принципи

1. Опфат на судската контрола

- а) Сите управни акти треба да бидат предмет на судска контрола. Оваа контрола може да биде директна или по пат на исклучок.
- б) Трибуналот треба да биде овластен да ревидира каква било повреда на правото, вклучувајќи немање надлежност, процесни грешки или злоупотреба на моќ.

2. Пристап до судска контрола

- а) Судска контрола треба да биде достапна барем за физичките и правните лица во поглед на управните акти кои директно влијаат на нивните права и интереси. Земјите членки се охрабрени да испитаат дали пристапот до судска контрола треба исто така да биде отворен за здруженија и други лица и тела кои се овластени да заштитуваат колективни интереси или интереси на заедницата.
- б) Физичките и правните лица може да бидат условени со исцрпување на правните лекови предвидени во националното законодавство пред да пристапат кон судска контрола. Должината на постапката за вакви правни лекови не треба да биде прекумерна.

Значи, неопходно, согласно со ЕКЧП и цитираната Препорака на Комитетот на министри е да постои судска контрола над секој поединечен управен акт. За да не настане конфузија, во точка 1(а) се наведува дека судската контрола може да биде по пат на исклучок. Се алудира на исцрпеност на други правни средства, а не дека контролата ќе постои само по исклучок.

Препораката содржи и други значајни одредби околу судската контрола, истакнати во точка 3, 4 и 5.

Препораката CM/Rec(2004)20

Б. Принципи

1. Независен и непристрасен трибунал

- а) Судската контрола треба да биде спроведена од трибунал кој е воспоставен со закон и чија независност и непристрасност е гарантирана во согласност со условите од Препораката број Р(94)12.
- б) Трибуналот може да биде Управен трибунал или дел од редовниот судски систем.

2. Право на правична расправа

- а) Времето потребно за трибуналот да донесе одлука треба да биде разумно, со оглед на комплексноста на секој предмет и на процесните чекори или одложувања кои се должат на странките, почитувајќи го принципот на контрадикторност.

Понатаму, во цитираната Препорака на Комитетот на министри CM/Rec(2004)20 се предвидуваат и други услови во поглед на судската контрола, особено од аспект на овластувањата на судот, еднаквоста на оружјата и слично. Во поглед на ефективност на судската заштита пак, се предвидува минимален стандард дека трибуналот кој го контролира управниот акт треба да има овластување, во најмала рака, да го поништи актот и да го врати предметот на повторно решавање кај јавниот орган со извесни напатствија. Исто така, за да се смета за ефективна, судската заштита треба да може да резултира со наредба од судот до јавниот орган за преземање на некакво дејствие или носење некакво акт (ова е особено значајно кога има молчење на администрацијата).³⁵

Кога станува збор за правната заштита против решенијата и другите конкретни управни акти донесени во управна постапка, како и против управните дејствија, може да се каже дека во Република Северна Македонија постои целосна усогласеност со европските стандарди од аспект на законодавството. Имено судската заштита против решенијата и другите акти донесени во управна постапка ја нудат Управниот суд, во прв степен и Вишиот управен суд, во втор степен. Тоа произлегува како од начелото на правна заштита, пропишано во член 14 од Законот за општа управна постапка, така и од Законот за управни спорови.³⁶ Со други зборови, воспоставен е управен спор. Во оваа прилика би укажале на разликата помеѓу поимите управна постапка и управен спор.

Поим на управна постапка: тоа е постапка по која се должни да постапуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, кога во вршењето на своите надлежности постапуваат (сите овие органи се опфаќаат под генеричкиот термин „јавни органи“), решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи.³⁷

35 Под молчење на администрацијата се подразбира ситуацијата кога странката ќе поднесе барање со кое иницира управна постапка, но јавниот орган не донесува управен акт во законските рокови. Имено, јавниот орган има 30 дена да донесе управен акт по барање на странката, со можност за продолжување на рокот до 60 дена. Ако органот не го донесе актот во определениот рок, се создава правна фикција дека барањето е одбиено, по што странката има право да поднесе правни лекови како да добила и одбивачко решение. Повеќе за молчењето на администрацијата во: Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право), Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 31.5.2023), стр. 49.

36 Управните спорови се уредени со Законот за управни спорови, објавен во Службен весник бр. 96/2019, кој започна да се применува од мај 2020 година.

37 Дефиницијата е изведена од Законот за општата управна постапка, Службен весник бр. 124/2015.

Управен спор: Тоа е спор кој се води и се решава во посебна управно-судска постапка која се води пред посебни управни судови, а во која се одлучува за законитоста на управните акти (можат да носат наслов „решение, дозвола, лиценца“ и слично) кога со нив се решавало за права, обврски и правни интереси на физичките и правните лица.³⁸ Управниот спор во нашата држава се води пред Управниот суд и Вишиот управен суд.

Управниот спор во Република Северна Македонија е така уреден да се исполнуваат сите стандарди кои се поставени во документите на Советот на Европа. Имено, во управниот спор:

- Управниот суд и Вишиот управен суд се формирани со закон и се независни;
- согласно со Законот за управни спорови, предмет на управно-судската контрола, односно на управниот спор се сите поединечни управни акти и дејствија на јавните органи (член 2), а за да се дополни оваа генерална клаузула, во член 3 детално се наведува во кои случаи судовите ќе одлучуваат во управен спор;
- Законот за управни спорови експлицитно предвидува дека управен спор не може да се води само тогаш кога судска заштита е обезбедена вон управен спор, како и во два други случаи;
- постапката е контрадикторна;
- во контекст на одлучувањето во разумен рок се предвидува начело на ефикасност, кое конкретно се рефлектира во обврската да се заврши управниот спор во рок од девет месец од денот на доставувањето на списите или на создавањето услови за одлучување по тужбата;
- постои начело на усна расправа, согласно со кое судот носи одлука, по правило, врз основа на јавна, непосредна и усна расправа;
- по правило, во управен спор треба да се решава во полна јурисдикција (со пресудата во целост да се замени конкретниот управен акт кој се оспорува), а не да се поништуваат управните акти и да се враќаат предметите на повторно решавање³⁹ и
- друго.

Но, за да се исполни начелото на правна заштита не е доволно само да се пропише правото на управно-судска контрола врз конкретните управни акти и/или други управни дејствија, туку е потребно и да се исполнат извесни стандарди во постапувањето на Управниот суд и Вишиот управен суд. Така, на пример, ризикот ЕСЧП да констатира дека е повредено правото на судење во разумен рок⁴⁰ ќе биде помал доколку Управниот суд навистина почесто решава во полна јурисдикција, а не само да донесува пресуди со кои ги поништува управните акти кои се оспорени со тужбите и да ги враќа предметите на повторно решавање (особено што ЕСЧП, кога ќе го анализира судењето во разумен рок, ќе го земе предвид целокупниот период на траење на постапките пред македонските судови). Објаснувањето е едноставно. Кога Управниот суд, со својата пресуда, ќе поништи даден конкретен управен акт и ќе го врати предметот на повторно решавање, јавниот орган одново ја поведува управната постапка и носи нов конкретен управен акт, кој, иако Управниот суд дава напатствија, може повторно да биде незаконит. Против овој конкретен управен акт странката може повторно да поднесе тужба по која Управниот суд повторно ќе одлучува. На тој начин постапката се одолговлекува и се создава ризик да се прекрши стандардот за разумен рок (како што впрочем е случајот со поголем број предмети кои се воделе пред ЕСЧП против РСМ).

38 Дефиницијата е изведена од Давитковски Б., Павловска-Данева А. (2020). Административно право – книга втора (процесно право), Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристапено преку: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRE/Administrativno_pravo_II.pdf (последна посета на 31.5.2023), стр. 75 и 76.

39 Значи, со Законот за управни спорови практично се оди чекор подалеку од минималните стандарди кои претходно ги истакнавме, а кои беа зацртани во Препораката CM/Rec(2004)20, каде се предвидуваше дека трибуналите кои спроведуваат судска контрола треба да можат барем да ги поништат актите на управата. Според македонскиот Закон за управни спорови, пак, Управниот суд по правило треба по тужбите да реши во полна јурисдикција, што значи дека нема да го врати предметот на повторно решавање кај јавниот орган (министерство, орган во состав, фонд и слично) туку со својата пресуда во целост ќе го замени актот.

40 Поголемиот дел од предметите кои се поврзани со права од социјална заштита против РСМ се предмети каде е констатирано дека било повредено правото на судење во разумен рок: *Доцевски против Република Северна Македонија*; *Илиевски против Република Северна Македонија*; *Козаров против Република Северна Македонија*. На овие предмети сепак нема да обрнеме особено внимание бидејќи цел на овој Прирачник е да се фокусира повеќе на управните постапки, а не толку на управните спорови, во кои е доволен наративен опис на правото на правично судење.

Од друга страна, анализите покажуваат дека Управниот суд не постапува во полна јурисдикција, иако Законот за управни спорови тоа го предвидува како правило. Според една студија,⁴¹ во 87 анализирани предмети кои се однесувале на заштита на правата од социјалната заштита во периодот од 1 јуни 2020 заклучно со 1 декември 2021 година Управниот суд не донел ниту една пресуда во полна јурисдикција. Тоа значи дека одредбата од Законот за управните спорови според која решавањето во полна јурисдикција е правило останува само слово на хартија, без практична примена. Имено, Управниот суд и понатаму најчесто само ги поништува конкретните управни акти на јавните органи и ги враќа предметите на повторно решавање. Нејасни се причините зошто Управниот суд и понатаму не решава во полна јурисдикција. Од практиката е познато дека како најчеста причина за да се донесе пресуда со која само се поништува конкретниот управен акт се јавува недоставувањето на списи од страна на јавниот орган кој го донел конкретниот управен акт, така што Управниот суд е оневозможен да реши во полна јурисдикција (на пример, ако Управниот суд треба да додели повисоко право на парична помош со својата пресуда тој мора да ги добие списите од надлежниот јавен орган за да види како се утврдил износот на доделената парична помош). Сепак, оваа причина не би требало да претставува проблем, земајќи предвид дека Законот за управни спорови му овозможува на Управниот суд (како и на Вишиот управен суд доколку се соочи со ваков проблем) да изрече парична казна во износ од 20% од месечната плата на лицето што го донело оспорениот акт односно го презело оспореното дејствие или на одговорното лице односно овластеното лице во јавниот орган кој не ги доставува списите.

Дополнително, Управниот суд треба да ја познава практиката на ЕСЧП кога решава во спорови. На пример, според практиката на ЕСЧП националните судови (на пример, Управниот суд) треба да ги толкуваат процесните правила без претеран формализам којшто би ги оставил странките без право на пристап до суд.

ПРИНЦИП НА ПРАВНА ЗАШТИТА	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ против секој управен акт, или против секое управно дејствие, мора да постои можност за судска заштита во управен спор ✓ судска заштита во управен спор се нуди и за сите поединечни акти кои можеби не се управни по својот карактер, но за нив не постои друга судска заштита ✓ Управниот суд решава во полна јурисдикција, со цел отстранување на можностите да се повреди обврската за судење во разумен рок 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ процесните правила (за допуштеност на тужба, содржина и форма на тужба, рокови, активна легитимација⁴² итн.) од законите со кои се уредува управниот спор⁴³ не се толкуваат претесно, со претеран формализам, за да се оневозможи пристап до суд

41 Георгиевска Е., Цоневска Вангелова И., Карева Т. (2022) Судска заштита на правата од социјална заштита: документ за јавни политики, Македонско здружение на млади правници, Скопје, пристапено преку: <https://fosm.mk/wp-content/uploads/2022/04/mzmp-sudska-zastita.pdf> (последна посета на 31.05.2023)

42 Активна легитимација значи дека тужителот има посебен однос со управниот акт/одлуката/решението кое го оспорува пред управните судови, односно дека со оспорениот управен акт се засега во негово право или правен интерес. Постојењето на активна легитимација е едноставно да се утврди тогаш кога актот е донесен и во него е поименично определено лицето кое се јавува како тужител. Но, во дадени случаи ќе може да се јави прашање дали постои активна легитимација. На пример, дали соседот на лицето кое добило одобрение да гради висококатница може да се јави како тужител против таквото одобрение, имајќи предвид дека нему ќе му се наруши уживањето на својот простор? Во такви случаи треба широко да се толкува што значи поимот на „заинтересирано лице“ од членот 4, став 1, алинеа 2 од Законот за управни спорови.

43 Кај нас, како што спомнавме, тоа е Законот за управни спорови од 2019 година.

7. ДРУГИ СТАНДАРДИ И НАЧЕЛА

На ниво на Советот на Европа, но и согласно со македонското законодавство (Законот за општа управна постапка), постојат и други принципи или стандарди коишто се однесуваат на управните постапки. Според Водичот: „Администрацијата и ти“,⁴⁴ станува збор за повеќе начела, кои вака се формулирани:⁴⁵

- **пристап:** Јавните органи ќе одговорат на барањата за управни акти што ги добиле од индивидуи поврзани со прашања коишто се нивна надлежност, или во врска со кои индивидуите имаат легитимен интерес, вклучувајќи ја можноста да иницираат управни постапки;
- **учество:** Секој ќе има право да учествува во подготовката и во спроведувањето на управните одлуки на јавните органи кои влијаат на неговите/нејзините права и интереси;
- **право да се биде слушнат:** Пред јавниот орган да ја донесе управната одлука којашто влијае на правата и интересите на поединецот, засегнатото лице ќе добие можност да се изјасни околу неговите ставови и да поднесе информации и аргументи до јавниот орган;
- **застапување и помош:** Доколку јавниот орган има намера да го одбие барањето на поединецот или смета дека е веројатно тоа барање да биде одбиено, целосно или делумно, ќе му овозможи на поединецот да биде застапуван, или на друг начин да му биде помогнато при изнесувањето на ставовите, особено кога управната одлука може директно и негативно да влијае на неговите права или интереси;
- **временски ограничувања:** Управните постапки кои ќе доведат до акт кој ќе влијае на правата и интересите на индивидуата ќе бидат завршени во разумен рок;
- **форма и известување за управните одлуки:** Управните одлуки ќе бидат подготвени на едноставен, јасен и разбирлив јазик. Во нив ќе бидат вклучени причините за одлуката, односно ќе се специфицираат релевантните правна и фактичка основа поради која одлуката е онаква каква што е. Онаму каде што актот штетно ќе влијае на правата и на интересите на индивидуата, ќе има информација за достапните правни лекови и за жалбените процедури, како и информација за роковите. Индивидуите ќе бидат лично известени за одлуката. Само по исклучок, или ако одлуката засега голем број лица, може методот на јавна објава да се искористи;
- **извршување на управните одлуки:** Управните одлуки кои влијаат на правата и интересите на поединците ќе бидат извршени во разумен рок, земајќи ги предвид сите релевантни интереси.

Што се однесува до првиот принцип на пристап, во нашава држава тој е пропишан во повеќе членови од самиот Закон за општа управна постапка, односно од него произлегува дека јавните органи мораат секогаш да одговорат на барање поднесено од странка, а во спротивно настапува таканареченото ‘молчење на администрацијата’ во управна постапка (за кое веќе говоревме претходно). Околу овој принцип, се наведува еден интересен случај во публикацијата „Водич: Администрацијата и ти“. Имено, во предметот *Markov and Markova v. Ukraine* ЕСЧП посочил дека постои мешање во член 12 од ЕКЧП. Имено, г-ѓа Маркова се жалела дека јавните органи не ѝ дозволуваат да се венча со г-дин Марков поради тоа што не му издаваат уверение дека е разведен од претходниот брак. Уверението пак, не му го давале поради тоа што тој бил во затвор и не можел лично да присуствува во просториите на јавниот орган за да го земе уверението. Значи, потребно е да се избегнува рестриктивно толкување на прописите тогаш кога предвидуваат лично присуство во даден јавен орган, што е особено честа појава во Република Северна Македонија.

Правото на учество и правото да се биде слушнат исто така се адекватно застапени, имајќи предвид дека има начело на сослушување на странките (член 11) според кое пред издавањето на управниот акт на странката мора да ѝ се даде можност да се изјасни за фактите и за околностите што се од важност за решавањето (исклучоци може да се предвидат само во посебни закони).

44 Види: стр. 27 до 40 од „Водич: Администрацијата и ти“ достапен на <https://book.coe.int/en/international-law/7713-the-administration-and-you-a-handbook.html> (последна посета на 31.5.2023 г.).

45 Преводот на начелата од „Водич: Администрацијата и ти“ е направен од авторот, од англиски јазик на македонски.

Околу временските ограничувања, формата и известувањето за управниот акт, во македонскиот Закон за општа управна постапка се пропишани детални одредби. Прво, во поглед на рокот, кај управните постапки во прв степен точно се предвидува за колку време се завршува постапката (член 93), а второ, во врска со формата и известувањето, содржани се детални одредби во член 87 и 88 (за форма) како и во глава XV (за известувањето).

Говорејќи за начелата и стандардите кои се значајни во управните постапки, во управно-процесното право се предвидени и две начела, а тоа се начелото на **активна помош на странката** и **начелото на сервисна ориентација на странката** (член 17 и член 9 од Законот за општа управна постапка).

Според начелото на активна помош на странката, јавниот орган не само што ќе им овозможи на сите страни во постапката да ги остварат и да ги заштитат своите права и правни интереси на колку што е можно поефикасен и полесен начин, туку *тој и ги известува странките за законските одредби што се од важност за решавање на управната работа, за нивните права и обврски и за сите други релевантни информации*. Исто така, експлицитно е предвидено дека странката има пристап до јавниот орган по електронски пат, како и дека незнаењето или неукоста на странката нема да е на нејзина штета. Ова начело е особено значајно во управната постапка. Тоа значи дека службените лица не само што не треба да ги спречат странките во остварување на своите права, туку треба и директно да им помогнат и да ги подучат за нивните права и интереси. Тука го надоврзуваме и начелото на сервисна ориентација. Имено, правилната примена на овие две начела би имплицирала, во практиката, проактивен однос на службените лица во помагање на индивидуите. Во еден хипотетички пример, ако „определено лице има поднесено барање за остварување на правото на еднократна парична помош, а тоа исполнува услови за остварување на право на постојана парична помош, службеното лице од Центарот за социјални работи е должно, согласно со ова начело, да го информира лицето за оваа законска можност, без да чека да биде прашано“.⁴⁶

46 Хаџи Зафиров Ж, Ѓеоргиевски Ј. (2017). Практични прашања & одговори за примена на Законот за општата управна постапка, Министерство за информатичко општество и администрација, Скопје, пристапено преку: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Primena-na-noviot-zakon-ZUOP_03.pdf (последна посета на 31.5.2023 г.), стр. 17.

СТАНДАРДИ КОИШТО СЕ ОДНЕСУВААТ НА ПОСЕБНИ ОБЛАСТИ (СОЦИЈАЛНИ ПРАВА)⁴⁷

1. ПРАКТИКАТА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА, ЗА ПРАВА ОД ПЕНЗИСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРУВАЊЕ

Правата од пензиско и инвалидско осигурување не се идентификувани во ЕКЧП како права кои експлицитно се заштитени. Сепак, во својата практика ЕСЧП почнал да разгледува предмети кои се поврзани со правата од пензиско и инвалидско осигурување низ призмата на други права, односно низ гаранции од ЕКЧП и протоколите, а најчесто за:

- правото на правична судска постапка, од член 6 од ЕКЧП;
- забраната за дискриминација, од член 14 од ЕКЧП;
- заштитата на сопственоста, од член 1 од Протокол 1 кон ЕКЧП.

Со други зборови, ЕСЧП не навлегува во оценка на начинот на кој се уредуваат пензиското и инвалидското осигурување во домашниот правен поредок (на пример, колку години старост или работен стаж се потребни за старосна пензија, кои се условите да се стекне инвалидска пензија, начинот на утврдување на износот на пензијата, наспроти висината на уплатените средства/ придонеси за пензиско и инвалидско осигурување и слично). Но, ЕСЧП цени дали во предметите кои се однесуваат на права од пензиско и инвалидско осигурување има повреда на некој од членовите од ЕКЧП и нејзините протоколи.

Така, во поглед на член 6, ЕСЧП испитува дали во предметите што се однесуваат на пензии (права од пензиско или инвалидско осигурување) било повредено правото на правично судење, загарантирано во член 6 од ЕКЧП. Како пример во оваа конотација се јавува случајот *Zednik v. the Czech Republic*, каде чешките органи за социјално осигурување го лишиле апликантот од надоместок за делумна инвалидност, а Уставниот суд, кој одлучувал во последна инстанца, не навлегол во разгледување на предметот поради тоа што го сметал за ненавремен. ЕСЧП констатирал повреда на правото на пристап до суд, односно утврдил дека Уставниот суд премногу инсистирал на процедуралните формалности и на тој начин не навлегол во испитување на основаноста на предметот, така што го повредил правото на ефикасна заштита.

Во поглед на член 14 пак, ЕСЧП испитува дали во предметите за права од пензиско и инвалидско осигурување има повреда на општата забрана за дискриминација. Ова, и само по себе е логично, имајќи предвид дека член 14 нема самостојно значење, туку мора да се поврзе со некое друго право, па така за ЕСЧП е релевантно дали националните власти прават незаконска дискриминација помеѓу граѓаните, односно дали националното законодавство доведува до дискриминација помеѓу граѓаните кои сакаат да остварат права од пензиско и инвалидско осигурување. Како пример можеме да го наведеме предметот *Wessels-Bergervoet v. the Netherlands*, а и претходно наведениот предмет *Kjartan Ásmundsson v. Iceland*.

⁴⁷ Предметите што се однесуваат на овие права се преземени од: Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights – Social Rights, European Court of Human Rights, 2022 г., пристапено преку: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Social_rights_ENG.pdf (последна посета на 31.5.2023 г.); Social security as a human right - The protection afforded by the European Convention on Human Rights, Council of Europe 2007, пристапено преку: [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-23\(2007\).pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-23(2007).pdf) (последна посета на 31.5.2023 г.).

На крај, едно особено значајно право кое произлегува од Протокол 1, член 1 од ЕКЧП е правото на заштита на сопственоста и на уживање во сопственоста: „Секое физичко или правно лице има право на мирно уживање на својот имот. Никој не може да биде лишен од својот имот, освен доколку се работи за јавен интерес и под услови предвидени со закон и со општите принципи на меѓународното право ... Претходните одредби не навлегуваат во правото на државите да донесуваат закони кои ги сметаат за неопходни за регулирање на користењето на имотот, согласно со општиот интерес или заради сигурно плаќање на данокот, другите придонеси и парични казни“ (ставов 1 и 2). ЕСЧП го третира правото на остварување пензија како „поседување“ или „сопственост“, односно, иако правото на пензија не е како такво загарантирано со ЕКЧП, тоа може, во дадени околности, да се поистовети со имотно право. Има повеќе предмети во кои ЕСЧП одлучувал за права од пензиско и инвалидско осигурување, толкувајќи го член 1 од Протокол 1: *Koufaki and Adedy v. Greece*, *Da Conceição Mateus and Santos Januário v. Portugal* и *Da Silva Carvalho Rico v. Portugal*, претходно спомнатиот *Kjartan Ásmundsson v. Iceland* и така натаму.

Од бројните предмети произлегуваат неколку стандарди кои се значајни за управните постапки во кои се одлучува за права од пензиско и инвалидско осигурување.

2. ПРАКТИКАТА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА, ЗА ПРАВА ОД СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Исто како и кај правата од пензиско и инвалидско осигурување, правата од социјална заштита, како такви, не се непосредно заштитени со ЕКЧП. Но, ЕСЧП постапува во предмети во кои се тврди дека настанала повреда на некој друг член од ЕКЧП или од протоколите во постапките кога се одлучувало за права од социјална заштита, особено според член 6 (*Mennitto v. Italy*, *Salesi v. Italy*, *Kovachev v. Bulgaria*), член 1 од Протокол 1 (*Stummer v. Austria*, *Efe v. Austria*, *Čakarević v. Croatia*), но и член 2 и 3 од ЕКЧП (*La Parola and others v. Italy*, *Larioshina v. Russia*).

3. СТАНДАРДИ ВО ВРСКА СО ПРАВАТА ОД ПЕНЗИСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРУВАЊЕ И ПРАВАТА ОД СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Од предметите наведени погоре, како и од други предмети од практиката на ЕСЧП, произлегуваат повеќе стандарди кои се релевантни за јавните органи коишто водат постапки и одлучуваат за права од социјална заштита и за права од пензиско и инвалидско осигурување.

3.1. Пропорционалност

Еден од тие принципи е сразмерноста/пропорционалноста, која произлегува од бројни предмети. Во предметот *Ромева против Македонија* станува збор за пензија која е еднаш одобрена во 2000-та, а потоа одлуката за пензија е отповикана во 2007 година (поради тоа што била донесена како резултат на грешка на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување), со што апликантката во целост го загубила правото да прима пензија, па дури и против неа била поднесена граѓанска тужба и иницирана извршна постапка во која се барало да го врати примениот износ. ЕСЧП утврдил повреда на член 1 од Протокол 1, а во врска со начелото на сразмерност. Имено, апликантката била ставена во положба на прекумерен индивидуален товар, наспроти јавниот интерес што се штител во конкретната ситуација.

Друг пример за принципот на пропорционалност, кога станува збор за пензии, би бил *Lakićević and Others v. Montenegro and Serbia*. Четирите апликанти, адвокати, црногорски државјани, своевремено добиле право на пензија, но продолжиле да работат со скратено работно време помеѓу 1996 и 2002 година, што било дозволено според тогашното важечко национално законодавство. Во 2003 година, пак, влегол во сила нов Закон за пензиско и инвалидско осигурување

според чии одредби Фондот за пензиско и инвалидско осигурување ги суспендирал пензиите на четирите апликанти сè додека тие не престанат да работат со скратено работно време. Апликантите ги исцрпеле правните лекови достапни пред ресорното министерство и националните судови, по што поднеле жалба пред ЕСЧП кој утврдил дека постои повреда на член 1, Протокол 1, односно дека на апликантите несразмерно им се навлегло во мирното уживање на сопственоста. Имено, ЕСЧП забележал дека, во согласност со правилата за пензија кои тогаш биле важечки, па охрабрани од пензискиот систем за кој придонесувале во текот на неколку години, повторно ги отвориле своите приватни канцеларии со скратено работно време, додека продолжиле да примаат целосна пензија. Одлуката за суспендирање на пензиите не се должи на какви било промени во околностите на апликантите, туку на промени во законот. Тој особено ги погодил апликантите, бидејќи целосно ја суспендирал исплатата на пензиите што ги добивале неколку години и кои морале да сочинуваат значителен дел од нивниот бруто месечен приход. Понатаму, првиот, вториот и третиот жалител, исто така, биле обврзани да ги вратат износите што ги добиле по 1 јануари 2004 година. Така, апликантите биле натерани да сносат прекумерен и непропорционален товар, кој, дури и имајќи ја предвид широката маргина на проценката што ја уживала државата во областа на социјалното законодавство, не можел да се оправда со легитимниот јавен интерес на кој се потпираа црногорската влада. Можело да биде поинаку, доколку апликантите би биле обврзани да издржат разумно и пропорционално намалување, наместо целосно суспендирање на нивните права, или ако законодавецот им доделил преоден период во кој би се прилагодиле на новата шема.

Значи, како што претходно истакнавме, еден од најзначајните принципи за сите управни постапки воопшто, па така и за постапките за социјални права, е принципот на пропорционалност. Секогаш кога на поединецот му се наложуваат обврски (како на пример, враќање на износ на пензија кој е исплаќан во текот на повеќе години поради погрешно решение на пензиски фонд), треба да се внимава на балансот помеѓу интересот на поединецот и јавниот интерес кој се штити.

3.2. Земање предвид на 'добрата намера' (good faith)

За разлика од стандардот на сразмерност, кој е типичен за сите управни постапки, стандардот да се земе предвид добрата намера на подносителот на барањето е специфичен за овој вид предмети/постапки.

Овој стандард го гледаме во повеќе предмети, а токму еден од нив е *Ромева против Република Северна Македонија*.

За што станува збор?

Според ЕСЧП, кога јавните органи ќе ревидираат свои погрешни одлуки легитимно е истите да ги укинат/поништат/изменат за да го заштитат јавниот интерес. Но, освен што ќе водат сметка за пропорционалноста, јавните органи треба да водат сметка и за следново: Дали во првичната постапка, кога е издаден управниот акт што подоцна се утврдил за погрешен, барателот имал добра намера?

Да се потсетиме.

Имено, Ромева поднела барање и добила пензија во 2000-та година, а дури во 2007 се утврдило дека првичниот управен акт со кој и била доделена пензијата, бил погрешен, поради што со нова одлука на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и било отповикано правото на пензија, па дури и против неа се повела граѓанска постапка за да ги врати износите примени од 2000-та до 2007 година. Една околност која ЕСЧП ја разгледувал во предметот е тоа што Ромева, во 2000-та година, го поднела барањето за пензија со добра волја, односно од фактите во случајот не може да се заклучи дека Ромева „презела дејствија со намера да го измами Фондот или дека на кој било друг начин делувала со лоша намера кога го поднело барањето за пензија или во било кој момент во нејзината комуникација со Фондот ...“.⁴⁸ Дури и второстепената коми-

48 Ромева против Република Северна Македонија, пристапено преку: <https://biroescp.gov.mk/wp-content/uploads/2020/02/Prevod-ROMEVA-v.-RSM.pdf> (последна посета на 15.06.2023 година), стр. 9, став 43.

сија, која одлучувала по жалби, утврдила дека кон барањето биле дадени погрешни податоци, но немало никаква одговорност на апликантката за давањето такви податоци.⁴⁹

Кога барањето до јавните органи кои одлучувале во управна постапка е поднесено со добра волја, тоа треба да се земе предвид во постапката кога ќе се ревидира управниот акт донесен од јавните органи, кој е погрешен, и со кој се наметнуваат обврски за поединецот.

Сличен е предметот *Šakarević v. Croatia*. Šakarević,⁵⁰ хрватска државјанка, станала невработена во 1995 г. и добила осигурување во случај на невработеност (бенефиции во случај на невработеност) од хрватското Биро за вработување. Според тогашните закони, овие бенефиции можеле да се примаат максимум 12 месеци. Но, хрватското Биро за вработување ги исплаќало до март 2001 г. Тогаш Šakarević од Бирото за вработување била известена дека правото да прима бенефиции и прекинало во 1998 г. и дека треба да ги врати средствата платени од 1998 до 2001 г. (отприлика 2,600 евра, плус камата). Меѓу другото, во својата пресуда ЕСЧП утврдува дека не е спорно дека Šakarević дејствувала со добра намера, односно немала интенција да го измами Бирото за вработување и слично. Тоа требало да се земе предвид пред да се побара од неа да ги врати средствата назад. На крај, ЕСЧП утврдил повреда на член 1, Протокол 1 од ЕКЧП. Добрата намера е земена предвид како дополнителен елемент, при што се ценело дека Šakarević имала легитимни очекувања дека и припаѓаат средствата кои ги добивала.

3.3. Непоставување произволни услови

Овој стандард произлегува од *Klein v. Austria*. Апликантот бил адвокат, но банкротирал и го изгубил таквиот статус по одлука на самата Адвокатска комора, со што го изгубил и статусот на член на Адвокатската комора. Тој барал да остварува право на пензија, бидејќи повеќе од 32 години уплаќал придонеси, но добил одговор (кој подоцна бил потврден и од Управниот суд) дека старосна пензија се добива само ако извесен поединец е член на Адвокатската комора до навршени 65 години, а *Klein* го изгубил членството пред тоа. Според ЕСЧП правилата не треба да се толкуваат толку ригидно и да се поставува произволен услов за старост, т.е. дека во овој случај апликантот не смеело целосно да биде лишен од правото на пензија, иако уплаќал придонеси над 32 години. Исто така, ЕСЧП утврдува и повреда на принципот на сразмерност.

3.4. Недискриминација

Во предметите што се однесуваат на социјални права ЕСЧП утврдува дека еден од стандардите, како и во секоја друга постапка, е еднаквоста, односно непостоењето на дискриминација. Со оглед дека на овој настан претходно му беше обрнато повеќе внимание, во оваа пригода нема особено да го елаборираме.

4. ПРЕГЛЕД НА НЕКОЛКУ ПРЕДМЕТИ ОД СФЕРАТА НА СОЦИЈАЛНИТЕ ПРАВА ПРОТИВ РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Генерално, во предметите против Република Северна Македонија кои се однесуваат на социјални права (права од пензиско и инвалидско осигурување и социјална заштита), повреди се идентификувани во член 6 и член 1 од Протокол 1 кон Конвенцијата. Овие повреди се однесуваат на права од пензиско осигурување, односно на пресметување пензија, остварување на правото на инвалидска пензија и слично. Може да се забележи дека пред Европскиот суд не се иницирани предмети кои се однесуваат на социјална заштита (со исклучок на предметот за родителски додаток и надомест на трошоци за лекување во странство), па оттука се поставува прашањето

49 Исто.

50 Предметот е сумиран и објаснет на следниов линк: <https://www.hrlc.org.au/human-rights-case-summaries/2018/8/13/unemployment-benefits-mistakenly-paid-by-croatian-government-do-not-have-to-be-repaid-european-court-of-human-rights-finds> (последна посета на 15.06.2023 година).

ИЗВАДОЦИ ОД НАЈВАЖНИТЕ ЦИТИРАНИ ПРЕДМЕТИ

Предмети пред ЕСЧП кои се однесуваат на социјална заштита ⁵²	
Предмети против Република Северна Македонија	
Предмет бр. 1	
Предмет:	Ромева против Република Северна Македонија (апликација бр. 32141/10)
Линк:	https://shorturl.at/fsK02
Повредено право и стандард:	Повреда на мирното уживање на сопственоста и Повреда на стандардот преку принципот на сразмерност
Опис:	
<p>Жалителката била невработена и примала паричен надоместок преку системот за социјална помош при невработеност. Нејзиното право да продолжи да прима таква помош престанува во моментот кога ќе се вработи или ќе ги исполни условите за остварување на правото на пензија. Во 2000-та година жалителката била упатена од Агенцијата за вработување да поднесе барање за пензија до Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, кој потоа и одобрил пензија и утврдил дека со работен стаж во времетраење од 35 години, 10 месеци и 24 дена, таа го исполнила условот да има доволен работен стаж за остварување на правото на пензија, кој бил единствен услов во тој момент. Одлуката станала правосилна и жалителката почнала да прима пензија.</p> <p>Во 2007 година, Фондот направил внатрешна ревизија на својата документација и констатирал дека досиејата на некои приматели на пензија не биле целосни и дека во некои случаи недостасувале или биле нецелосни податоците во врска со претходните вработувања. Во однос на жалителката, во извештајот било наведено дека, иако податоците покажувале дека била вработена за потребниот период, недостасувала нејзината работна книшка. Од тие причини било одлучено да се праша работодавачот каде таа работела помеѓу 1963 и 1967 година за да се потврди овој период од нејзиното вработување. Бидејќи не биле обезбедени докази, Фондот ја поништил одлуката од 2000-та година и го одбил барањето на жалителката за пензија. Во својата одлука Фондот навел дека информациите кои ги поседувал во однос на вработувањата на жалителката не биле точни за периодот помеѓу 1963 и 1967 година, во насока дека истата всушност не била вработена во тој период. Поради тоа, не го исполнила задолжителниот критериум да се квалификува за пензија - поточно да има минимум триесет и пет години стаж. Таа се жалела на одлуката и тврдела дека член 145-А од Законот за пензиско и инвалидско осигурување бил донесен по датумот на кој ѝ било одобрено користењето на пензија, па оттука истиот не можел ретроактивно да се примени во нејзиниот случај.</p> <p>Жалителката повела постапка пред Управниот суд, кој ја усвоил тужбата и ја поништил одлуката на второстепената комисија. Управниот суд утврдил дека член 145-А од Законот за пензиско и инвалидско осигурување навистина бил применет ретроактивно во случајот на жалителката. Предметниот член стапил во сила на 14 јуни 2006 година, па оттука не можел да се примени во одлуката која се однесувала на жалителката од 2000-та година. Второстепената комисија донела нова одлука со која ја одбила жалбата на жалителката.</p>	

⁵² За појаснување: кај дел од овие предмети се спомнува дека постапувал Врховниот суд во управен спор, додека пак во претходниот текст беше наведено дека во управен спор постапува Управниот суд (управен спор во прв степен) и Вишиот управен суд (управен спор во втор степен по жалби против одлуките на Управниот суд). Но, ситуацијата беше поинаква додека не беше донесен првиот македонски Закон за управни спорови (Службен весник бр. 62/06 ... 171/10) со кој се формираше Управниот суд. Имено, во периодот пред да важи овој Закон за управни спорови од 2006 година надлежен за решавање на управните спорови беше Врховниот суд.

Таа повторно поднела тужба пред Управниот суд и повторила дека согласно со домашното право, Фондот бил одговорен за точноста на своите податоци кои се однесуваат на вработувањето, а обврска на работодавачот била да ги поднесе релевантните документи. Дополнително, навела дека одлуката од 2000-та година не упатувала на конкретни периоди на вработување, па жалителката не можела да знае за одредени неправилности. Оттука, секое сугерирање дека таа прифатила неистинити податоци со самото поднесување на барањето за пензија до Фондот или дека на кој било начин требало да се смета за одговорна, е неосновано. Управниот суд ја одбил нејзината тужба, а била одбиена и жалбата против таа одлука.

Жалителката поднела апликација пред ЕСЧП поради наводна повреда на член 1 од Протокол 1 кон Конвенцијата, поради лишување од правото на пензија, со што бил повреден принципот на правна сигурност. При одлучување по предметот, Судот навел дека член 1 од Протокол бр. 1 не ја ограничува слободата на државите да одлучат дали ќе имаат или не каква било форма на социјално осигурување или пензиски систем, или да го одберат видот и износот на надоместоците предвидени со таквиот систем. Сепак, кога државата има во сила законодавство кое предвидува надоместок за социјално осигурување или пензија - независно дали таквата придобивка е условена со плаќање придонеси - тоа законодавство мора да се смета за создавач на имотни интереси кои влегуваат во рамки на член 1 од Протокол бр.1, но само за лицата кои ги исполнуваат условите. Во конкретниот случај, пропустот е на надлежните органи да проверат дали истата ги исполнувала потребните услови за добивање пензија. Всушност, таква проценка е направена и на жалителката и е одобрена пензија. Дотолку повеќе, од фактите на случајот не може да се заклучи дека таа презела дејствија со намера да го измами Фондот, или дека делувала со лоша намера кога го поднела барањето за пензија или во кој било момент во нејзината комуникација со Фондот.

Општите принципи што се однесуваат на опсегот на примена на член 1 од Протокол бр.1 се еднакво релевантни кога се работи за случаи на социјално осигурување и социјална помош. Во овој предмет, за Судот како општо правило, прв и најважен услов на член 1 од Протокол бр. 1 е дека секое мешање на државните власти во мирно уживање на сопственоста треба да биде законско и пропорционално. Секое мешање мора да постигне „фер рамнотежа“ помеѓу барањата од општ интерес на заедницата и барањата за заштита на основните права на поединецот. Судот утврдил дека лишувањето на жалителката од нејзината пензија имало легитимна цел – имено да се осигура дека јавните средства не се наменети за субвенционирање на неопределено време на не заслужените корисници. Сепак, Судот констатирал дека не е постигната фер рамнотежа помеѓу барањата од општ интерес на јавноста и барањата за заштита на основните права на поединецот и дека товарот, ставен на жалителката, бил преголем. Ова од причина што Судот утврдил дека предметниот случај не се однесува на укинување на пензијата на жалителката, туку на целосна загуба на нејзините пензиски права. Покрај тоа, граѓанската тужба против жалителката и извршната постапка, со цел да се бара поврат на исплатените пензии, дополнително ја влошуваат нејзината веќе тешка финансиска состојба. Од овие причини Судот утврдил дека постои повреда на член 1 од Протокол бр.1 кон Конвенцијата.

Предмети против други држави

Предмет бр. 1

Предмет:	<i>Lakićević and Others v. Montenegro and Serbia</i>
Линк:	https://shorturl.at/nuGM8
Повредено право и стандард:	Повреда на мирното уживање на сопственоста и Повреда на стандардот преку принципот на сразмерност

Опис:

Четворицата апликанти, сите црногорски државјани и пензионирани адвокати кои примаат пензија, продолжиле со работа на скратено работно време во различни датуми помеѓу 1996 и 2002 година, како што дозволувале тогашните важечки пензиски правила. Меѓутоа, по влегувањето во сила на Законот за пензиско и инвалидско осигурување, од 2003 година, пензискиот фонд донел низа одлуки во периодот меѓу април 2004 и ноември 2005 година, со кои ја суспендирал исплатата на нивните пензии до моментот додека не престанале со своите професионални активности. Овие одлуки се сметале за применливи од 1 јануари 2004 година и биле потврдени од Министерството за труд и социјална заштита и од домашните судови.

Правна основа – член 1 од Протокол бр.1

(а) Допуштеност – Бидејќи целата постапка била спроведена исклучиво во рамки на надлежностите на црногорските власти, кои исто така имале исклучива надлежност да се занимаваат со предметот, жалбите на жалителите биле компатибилни /ratione personae/ со Конвенцијата и Протокол бр 1. Ова се однесува за Црна Гора, а не за Србија.

Заклучок: прифатливо во однос на Црна Гора, недозволиво во однос на Србија (едногласно).

(б) Основаност – Суспендирањето на исплатата на пензиите на жалителите претставувало мешање во мирното уживање во нивниот имот. Со оглед на заклучокот за прашањето на пропорционалноста (види подолу), Судот не сметал дека е неопходно да одлучи дали тоа мешање е законско. Тој прифатил дека ги следи легитимните цели на социјалната правда и економската благосостојба на државата.

Што се однесува до пропорционалноста, Судот забележал дека, во согласност со правилата за пензија кои тогаш биле важечки и охрабрени од пензискиот систем за кој придонесувале во текот на неколку години, апликантите повторно ги отвориле своите канцеларии на скратено работно време, но продолжиле да примаат и целосна пензија. Одлуката за суспендирање на пензиите не се должела на какви било промени во околностите на апликантите, туку на промени во законот. Тој особено ги погодил апликантите, бидејќи целосно ја суспендирал исплатата на пензиите што ги добивале неколку години и кои морале да сочинуваат значителен дел од нивниот бруто месечен приход. Понатаму, првиот, вториот и третиот жалител, исто така, биле обврзани да ги вратат износите што ги добиле по 1 јануари 2004 година. Така, апликантите биле натерани да сносат прекумерен и непропорционален товар.

Предмет бр. 2

Предмет:	Čakarević v. Croatia
Линк	https://shorturl.at/FMTU2
Повредено право и стандард	Повреда на мирното уживање на сопственоста и Повреда на стандардот преку принципот на сразмерност (се гледа и добрата намера)

Опис:

Г-ѓа Чакаревиќ станала невработена во декември 1995 година и ѝ бил доделен надоместок за невработеност од страна на Хрватското биро за вработување. Хрватското законодавство, со кое се регулирале надоместоците за невработеност, предвидувало дека невработените лица кои исполнуваат одредени критериуми имаат право на надоместок за невработеност, максимум 12 месеци. Како и да е, Хрватското биро за вработување продолжило да ѝ плаќа на г-ѓа Чакаревиќ бенефиции за невработеност сè до март 2001 година, кога ја информирало дека нејзиниот надоместок за невработеност е прекинат со важност од јуни 1998 година. Од г-ѓа Чакаревиќ се барало да врати приближно 2.600 евра (плус камата) за бенефиции за вработување што таа немала право да ги добива.

Г-ѓа Чакаревиќ поднела жалба против оваа одлука, тврдејќи дека има право на надоместок за невработеност додека не се пензионира. Случајот, сослушан од ЕСЧП, се фокусираше на законитоста на постапката за наплата на долг на хрватската влада против г-ѓа Чакаревиќ, а не на нејзиното право на продолжување на бенефиции за невработеност.

Правно резонирање – Одлука

ЕСЧП ултимативно ценел дали „легитимното очекување“ може да биде „посед“ или „сопственост“.

Судот утврдил неколку фактори кои го поддржуваат аргументот дека легитимното очекување на г-ѓа Чакаревиќ може да се смета за „поседување“ во смисла на член 1 од Протокол бр.1 според кој лицата имаат право да добиваат бенефиции за невработеност: Г-ѓа Чакаревиќ не придонела за неправилната одлука да продолжи да добива бенефиции за невработеност; Владата не ја оспорила добрата волја на г-ѓа Чакаревиќ во добивањето на спорните бенефиции за невработеност. Управното решение на кое се повикала г-ѓа Чакаревиќ при примањето на плаќањата не се однесувало на фактот дека плаќањата требало да престанат по 12 месеци; и дека поминал долг временски период (над три години) по истекот на 12-месечниот период на плаќање, во кој властите продолжиле да и' плаќаат на г-ѓа Чакаревиќ и не покренале никакви прашања за валидноста на плаќањата.

Така, откако утврдил дека легитимното очекување на г-ѓа Чакаревиќ може да се смета за сопственост/посед, ЕСЧП утврдил повреда на пропорционалноста, со тоа што од апликантката се барало да врати износ што ја става во незавидна положба на индивидуален товар, наспроти јавниот интерес што се заштитува.

Предмет бр. 3

Предмет:	<i>Kjartan Ásmundsson v. Iceland</i>
Линк	https://shorturl.at/nrtwE
Повредено право стандард и принцип	Повреда на мирното уживање на сопственоста, Повреда на принципот на недискриминација, односно еднаквост и Повреда на стандардот преку принципот на сразмерност
Опис	<p>Случајот се однесува на дискриминаторско мешање во правото на апликантот на почитување на неговиот имот.</p> <p>По индустриска несреќа, во 1978 година, апликантот бил оценет како 100% инвалид и неспособен да продолжи да работи како морнар, па добил инвалидска пензија. Во 1992 година начинот на оценување на попреченоста бил променет, така што попреченоста повеќе не се оценувала во однос на способноста за извршување на истата работа, туку на работа воопшто. Според условите на новите правила, степенот на попреченост на апликантот бил преоценет на 25%, односно помалку од минималниот праг од 35%. Според тоа, по преоден рок од 5 години, на апликантот, во 1997 година, му згаснало правото на инвалидска пензија..</p> <p>ЕСЧП утврдил дека новите пензиски правила биле поттикнати од легитимни грижи и биле засновани на објективни критериуми. Сепак, тоа резултирало со тоа што на жалителот целосно му била одземена инвалидската пензија, која во тоа време сочинувала не помалку од една третина од неговиот бруто месечен приход и која ја добивал речиси 20 години. Дополнително, фактот дека огромно мнозинство лица кои примале инвалидски пензии продолжиле да добиваат бенефиции како порано (иако за некои со намалена стапка), додека мало малцинство (54 лица, вклучувајќи го и апликантот) целосно го загубиле правото на пензија, се сметало како диференцијален третман. Наспроти ова, ЕСЧП заклучил дека апликантот бил принуден да сноси прекумерен и непропорционален товар (прекршување на член 1 од Протокол бр. 1).</p>

