FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

БЛУПРИНТ ГРУПА
за реформи во правосудството



ПРИСТАП ДО АДМИНИСТРАТИВНА ПРАВДА

Системски проблеми и недостатоци

1. ВОВЕД

Пристапот до административна правда, меѓу другото, опфаќа носење законски и правични акти и можност граѓаните ефективно да ги оспоруваат управните акти. Целта на административниот правосуден систем е да обезбеди дека управните акти може да се ревидираат во постапки што се придржуваат до стандардите за правично судење од страна на надлежен, независен и непристрасен суд или трибунал. Административната правда гарантира дека носителите на одлуки се повикани на одговорност и гарантира доверба на граѓаните во системот.

Оттука, административната правда претставува основна компонента на демократското општество, а нејзиното постоење е фундаментално во секое општество засновано на владеење на правото, бидејќи налага Владата, а со тоа и нејзината администрација, да дејствува во рамките на законските овластувања почитувајќи ги националните и меѓународните стандарди за административна правда.

Овој документ за дискусија е подготвен од страна на Институтот за човекови права, како активност во рамките на проектот „За правда – Граѓанските организации за независно и ефикасно правосудство“ финансиран од Фондација „Отворено општество“ - Македонија, а имплементиран од Блупринт-групата на граѓански организации за реформи во правосудство.

Целта на документот е да ги идентификува состојбите и предизвиците во однос на исполнување на правата на граѓаните во управните постапки, вклучувајќи ги и управните спорови пред Управниот суд и Вишиот управен суд и да даде препораки за подобрување на состојбите.

Како главни проблеми воочени од страна на Институтот за човекови права преку давање бесплатна примарна правна помош на граѓани во управни постапки, како и преку следење предмети што се водат пред Управниот суд во област на социјални права а воедно и утврдени на организираната тркалезна маса со главни чинители од областа на административната правда, утврдени се следните:

- **непочитување на начелото на активна помош на странката и начелото на сервисна ориентација на странката во постапки пред јавните органи;**
- **неспроведување на одлуките на Управниот суд од страна на јавните органи;**
- **непостапување по напаствијата на Управниот суд од страна на органите;**
- **одложувања на извршувањето на пресудите на Управниот суд;**
- **слаба примена на мериторното одлучување на Управниот суд во полна јурисдикција;**
- **недостатоци при водење јавна расправа;**
- **слаба примена на стандарди што произлегуваат од пратиката на Европскиот суд за човекови права при одлучување.**[1]

1 Извештај од следење на работата на Управниот суд во предмети што се однесуваат на социјални права, Институт за човекови права 2023 год. Достапен на: https://shorturl.at/aqtT1

Во овој документ во продолжение ќе бидат накратко елаборирани главните теми што беа дискутирани на тркалезната маса и за кои беа посочени препораки, кои се истакнати на крајот на документот.

2. РЕФОРМИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО СУДСТВО ВО РАЗВОЈНА СТРАТЕГИЈА ЗА ПРАВОСУДСТВО 2024-2028

Развојната стратегијата за правосудство (2024-2028)[2] предвидува мерки за реформи на управното судство. Воедно во Стратегијата е потенцирано дека административната правда долго време е запоставена област, која имплицира последици за поединци. Централно место за ефективната заштита на човековите права и почитувањето на владеењето на правото е правото на поединците да се жалат против административните одлуки и да имаат можност да бараат правен надомест преку примена на правични управни процедурални правила секогаш кога нивните права, слободи или интереси биле засегнати.[3]

Со мерките предвидени во Стратегијата е наведено дека се цели да се адресираат одредени проблеми и предизвици со кои се соочува управното судство и покрај скорешната реформа на Законот за управните спорови.

Во Стратегијата се наведени следните приоритети за реформи во административната област:

2.5.1 Поврзување на државните органи со Управниот суд во процесот на дигитализација и интероперабилност со Вишиот управен суд / Врховниот суд

2.5.2 Интегрирање на управното судство во редовното судство и редефинирање на управниот спор и усогласување на Законот за управните спорови со измените што треба да се воведат врз основа на Извештаите на СИГМА[4]

2.5.3 Донесување на годишни извештаи со статус на извршување на одлуки на Управниот суд и Вишиот управен суд.[5]

3. ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ ЗА УПРАВНИ СПОРОВИ ВО ПРАКСА

Во 2019 година беше донесен нов Закон за управни спорови[6] со кој се направи усогласување со последниот Закон за општа управна постапка[7] и со кој се имплементираа значајни стандарди за обезбедување административна правда, сепак во пракса останаа

2 Развојна стратегија за правосудство 2024-2028, достапна на: https://shorturl.at/sFPX4

3 Ибид, стр. 34

4 СИГМА Мониторинг извештај за принципите на јавната администрација за Северна Македонија, 2021. Достапен на: https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf

5 Развојна стратегија за правосудство 2024-2028, достапна на: https://shorturl.at/sFPX4

6 Закон за управни спорови, „Службен вес. на РМ“, бр: 96/2019 од 17.5.2019

7 Закон за општа управна постапка, „Службен вес. на РМ“,. бр: 124/2015 од 23.7.2015 и измени од „Сл. вес. на РМ“, бр. 65/2018

да постојат истите предизвици што овој Закон требаше да ги реши.

Имено, иако законот предвидува задолжителност во примена на напатствијата на Управниот суд од страна на јавните органи, тие многу често не го почитуваат ставот на судот и не постапуваат согласно дадените насоки во пресудите со кои ги поништуваат нивните акти поради незаконитост. Воедно, иако според закон Управниот суд е должен да донесе мериторна одлука, доколку истиот предмет се врати повторно на одлучување, сепак Управниот суд многу ретко пристапува кон мериторно одлучување во полна јурисдикција. Суштината на новиот Закон за управни спорови е улогата на управните спорови да не се сведува само на санкционирање на незаконитоста, туку на донесување на мериторна праведна одлука доколку органот не одлучи соодветно. Сепак, Управниот суд и понатаму најчесто само ги поништува конкретните управни акти на јавните органи и ги враќа предметите на повторно решавање.

Од следењето на работата на Управниот суд можеме да забележиме дека како најчеста причина за да се донесе пресуда со која само се поништува конкретниот управен акт се јавува недоставувањето списи од страна на јавниот орган што го донел конкретниот управен акт, така што Управниот суд е оневозможен да реши во полна јурисдикција. Сепак и за разрешување на овој проблем Законот за управни спорови му овозможува на Управниот суд (како и на Вишиот управен суд) да изрече парична казна во износ од 20% од месечната плата на лицето што го донело оспориот акт, односно го презело оспореното дејство или на одговорното лице, односно овластеното лице во јавниот орган што не ги доставува списите. Во пракса немаме податоци дека оваа одредба се применува.

Поради отсуството на мериторното одлучување и враќањето на предметот на повторно одлучување, неосновано се одоговлекува постапката.

Воедно, со новиот Закон за управни спорови предвидена и е и усна јавна расправа пред Управниот суд. Одредбата се почитува од судот и странките се повикуваат на усна јавна расправа во сите предмети. Сепак, забележани се проблеми со почитување на принципот на ефективно водење на усна расправа и соодветно раководење со времето и со текот на рочиштето. Воедно службениците-претставници на тужениот орган имаат несериозен пристап и однос кон Управниот суд за што најмногу сведочи нивното недоаѓање на јавни расправи.

Детектиран проблем истакнат од неколку адвокати е целосното поништување/укинување на одреден акт иако во тужбата се бара делумно укинување на што подоцна странката нема право на жалба бидејќи тужбата ѝ била уважена.

Како детектиран проблем е и непостоењето на систем на извршување и следење на извршувањето на пресудите на Управниот и Вишиот управен суд.

Воедно, одлуките на Управниот и Вишиот управен суд не подлежат на вонреден правен лек пред Врховниот суд, освен можноста да се поднесе барање за заштита на правото на судење во разумен рок.

3.1. ВОЕДНАЧЕНА ПРАКТИКА ВО УПРАВНИ ПОСТАПКИ

Начелото на законитост е пропишано во Законот за општа управна постапка (член 5), каде што е содржана уште една дополнителна компонента, а тоа е обврската на органите да внимаваат на еднаквата примена на законите. Во рамките на јавниот орган треба постојано да се води сметка за воспоставената практика, во случаи со иста правна и фактичка основа. А на истото мора да внимава и Управниот суд при одлучување во предмети со иста правна и фактичка основа со цел да се испочитува принципот на правна сигурност на граѓаните.

Се поставува прашањето дали јавните органи имаат воспоставени механизми за споделување воспоставена практика. Воедно и дали судиите во Управниот суд водат сметка за воедначена практика за слични предмети, особено кога предметите се кај различни судии и совети.

Начелото на законитост во управниот спор значи дека судот освен што треба да одлучува врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори, треба да води грижа и за конзистентност на своите одлуки, преку што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите. Изедначеноста на судската практика е основа за правната сигурност утврдена и со стандардот за правично судење предвиден во членот 6 од ЕКЧП. Секако, судот може во исклучителни ситуации да одлучи и различно во предмети со иста фактичка состојба, но истото треба да е добро образложено и да не остава простор за сомнеж за арбитрерност.
Законот за управна постапка предвидува Управниот суд да донесе т.н. „модел одлука“ на која ѝ претходи т.н. „модел постапка“ во случаи кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе од 20 управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или на слична фактичка состојба.Не е јасно зошто законот предвидува висока бројка од 20 предмети, бидејќи во различни ситуации во зависност од предметот и суштината на споровите Управниот суд може да донесе модел одлука и по само неколку поднесени тужби доколку се однесуваат на важно прашање и се очекува за него да следуваат поголем број предмети. Поради што е неопходно да се остави на оценка на судот колку предмети ќе бидат доволни за да се пристапи кон т.н. модел одлука.

4. НАЧЕЛО НА СЕРВИСНА ОРИЕНТАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ ОРГАНИ

Од податоците добиени од фокус-групи со граѓани и граѓански организации што се даватели на бесплатна правна помош, особено на маргинализирани групи, како едни од главните предизвици со кои се соочуваат граѓаните при остварување права, особено во областа на социјалната заштита, беа наведени, меѓу другото, недобивањето точни и целосни информации за исполнување на правата од страна на службениците, како и непостоење на интероперабилност помеѓу институциите, поради што се обврзани сами да доставуваат документи и да бидат оптоварени со дополнителни трошоци.[8]

8 Извештај за пристап до правда, Институт за човекови права 2022 год. Достапен на: https://shorturl.at/BFQY8

Во управното право се предвидени две начела важни во оваа област, 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 странки во постапката да ги остварат и да ги заштитат своите права и правни интереси на колку што е можно поефикасен и полесен начин, туку 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 се надоврзува и начелото на сервисна ориентација. Имено, во практиката, правилната примена на овие две начела би имплицирала проактивен однос на службените лица во помагање на граѓаните за остварување на правата. Почитувањето на ова начело е особено важно, особено кога станува збор за маргинализирани групи на лица (на пример: Роми, лица под социјален ризик, лица со попреченост) со цел исполнување на социјални права во управна постапка.

5. ПРАКСАТА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА ВО ОБЛАСТА НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ПРАВДА

Од следењето на постапките пред Управниот суд, не успеавме да забележиме референцирање на предмети и начела од Европскиот суд за човекови права. Иако принципите и стандардите на Европската конвенција за заштита на човекови права се речиси целосно инкорпорирани во релевантните закони (Закон за општа управна постапка и Закон за управни спорови), сепак редовната употреба на богатата практика на Европскиот суд за човекови права и директната примена на развиените стандарди во областа на административната правда ќе придонесат за одлуки засновани на воспоставени стандарди без дополнителни прекршувања на права.[9]

На пример, начелото за пропорционалност е особено истакнато во случајот „Ромева против Република Северна Македонија“ пред Европскиот суд за човекови права. Станува збор за предмет во кој на физичко лице, во 2000 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 година, не бил во ред – имајќи предвид дека недостасувале докази за стажот во из-

9 Повеќе за Стандардите на Совет на Европа и на Европскиот суд за човекови права во Прирачник за европските стандарди во управните постапки, Институт за човекови права 2023 год. Достапен на: https://shorturl.at/hlER4

весни 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 до 2007 година. Жалителката ги исцрпила правните лекови во државата и се обратила до Европскиот суд за човекови права. Европскиот суд за човекови права, 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, Судот констатира дека не е постигната сразмерност или, како што наведува, „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, Европскиот суд за човекови права утврдил повреда на Европската конвенција за заштита на човекови права (поточно на нејзиниот Протокол 1).

ПРЕДЛОГ-ПРЕПОРАКИ:

- Навремено и комплетно доставување на потребните списи и постапување на органите по дадените напатствија по одлуките на судот;
- Изрекување казна за одговорното лице поради недоставување списи согласно Законот за управни спорови;
- Почитување и примена на дадените напатставија од Управниот суд при укинување на управен акт и повторно постапување од јавните органи;
- Почитување на принципот на ефективно водење на усната расправа (соодветно раководење со времето и со текот на рочиштето);
- Управните судии да водат сметка за конзистентна практика во своите одлуки, да не постојат сериозни отстапувања и различни одлуки за исти предмети и доколку е неопходен различен пристап, тој да биде соодветно образложен;
- Да се пристапи кон законска измена на минимумот 20 предмети за да може судот да донесе т.н. „модел одлука“ и кога ќе добие помал број на предмети од значење за идни постапки;
- Директна примена на Европската конвенција за заштита на човековите права и имплементација на практиката на Европскиот суд за човекови права при одлучувањето во управни постапки и спорови;
- Почитување на начелото на сервисна ориентација на јавните органи, со овозможување полесен и поефикасен пристап до правда за сите граѓани.

Забелешка: „Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество - Македонија“.