



Добро владеење за
отвореност и отчетност
во политиката и владеењето

Автори: Данче Даниловска, Нада Наумовска

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СОСТОЈБАТА

Отвореност на институциите на судската власт во регионот и во Република Северна Македонија

МЕТАМОРФОЗИС
фондација за интернет и општество



ActionSEE



Овој проект е финансиран од Европската Унија.

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржините во оваа публикација се единствена одговорност на партнерите од проектот „ACTION SEE“ и на истражувачкиот тим и на ниеден начин не ги одразуваат ставовите на Европската Унија.

Автори: Данче Даниловска, Нада Наумовска

Истражувачки тим од Метаморфозис - Фондација за интернет и општество:
Бардил Јашари, директор
Мила Јосифовска, проектен координатор

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СОСТОЈБАТА

**Отвореност на институциите на судската власт во
регионот и во Република Северна Македонија**

Ставовите изразени во овој документ се на авторите и не ги
отсликуваат ставовите на донаторите.

Скопје, јули 2019

Вовед

Во соработка со партнерите од регионалната мрежа на НВО-и „ACTION SEE“, Метаморфозис, Фондација за интернет и општество ја изготви студијата на јавна политика во која го анализираме нивото на транспарентност, отвореност и отчетност на судските органи во регионот на Западен Балкан. Студијата претставува резултат на опсежно истражување, базирано на научна метода, спроведено од членовите на мрежата ACTION SEE во текот на претходните неколку месеци. Целта на нашите активности е да се утврди вистинската состојба во регионот преку објективно мерење на отвореноста на судските органи и да се адресираат препораки за нејзино подобрување. Исто така, цел е да се подобри почитувањето на принципите на доброто владеење, каде отвореноста зазема мошне важно место.

Сметаме дека ова се целите што ги споделуваме со институциите кои се вклучени во истражувањето.

Предлогот за јавна политика, со придружна анализа, е трет ваков документ. Членовите на мрежата, минатата година, по спроведеното истражување, дадоа препораки за подобрување на отвореноста на судските органи.

Врз основа на резултатите од истражувањето спроведено во 2016 година, се направени анализи кои обезбедуваат преглед на ситуацијата во Република Северна Македонија и во регионот, вклучувајќи и забележани недостатоци и добри практики во оваа област. Врз основа на овие анализи, во изминатите две години, односно 2017 и 2018 година, беа направени препораки и „патокази“ за подобрување на специфичните области опфатени со истражувањето.

Членовите на мрежата ACTION SEE, базирајќи ја својата работа на наодите и резултатите од претпоследниот мониторинг, минатата година пристапија кон подобрување и прилагодување на методологијата за истражување и индикатори по првите мерења во 2016 година, со надеж дека новите информации кои се собраа ќе придонесат кон повисок квалитет на резултатите од проектот. Целта на користење на нови и подобрени индикатори е додавање на нови димензии на истражувањето и поефективен придонес за подобрување на отвореноста на институциите од регионот.

Поседувајќи претходно знаење, конкретни резултати и анализа на регионалната отвореност, и верувајќи дека судските органи ќе се водат според презентираниите чекори за подобрување на состојбите во овие области и ќе работат на подобрување на истите, ние одлучивме да се залагаме за повисоко ниво на отвореност на судските органи во регионот. Така, во последните две години нашето истражување е збогатено со индикатори кои се залагаат за повисок стандард на проактивна транспарентност.

Резултатите покажуваат дека нивото на отвореност на судските институции е скоро исто како претходната година. Судовите во регионот во просек исполнуваат 42% од критериумите за отвореност, а обвинителствата 31%. Како што истакнавме претходно - предизвиците од тековните реформи на овие тела низ регионот, како и нискиот резултат на транспарентност, не укажуваат на тоа дека се прават конкретни напори за подобрување на отвореноста и транспарентноста. Отвореноста не е само цел на извршната и законодавната власт, туку и на

потребите на судството да добие увид во начините на кои може да се промовира владеењето на правото и демократијата.¹

Треба да се преземат конкретни и итни чекори за подобрување на отвореноста на судството во регионот, со што ќе се придонесе за зајакнување на довербата на јавноста во судството.

Нашите препораки се упатени до носителите на одлуки во судовите и обвинителствата на земјите од регионот. Може да биде од корист за претставниците на меѓународните институции, како и за колегите во невладиниот сектор кои се занимаваат со овие проблеми.

Отвореност на судовите и јавните обвинителства во регионот

Овогодинашните истражувања потврдија дека сè уште немаме задоволително ниво на судска отвореност. Судовите и обвинителствата во регионот во просек исполнуваат помалку од половина од индикаторите за отвореност. Не е охрабрувачки фактот дека овој резултат е речиси ист како минатата година. Напротив, укажува дека прашањето за отвореност сè уште не е на списокот на приоритети на овие институции.

Поголемиот дел од нашите наоди и препораки од минатата година остануваат непроменети

Граѓаните се соочуваат со бројни потешкотии при наоѓање на јавни информации што ги имаат судовите. Голем број на судови во регионот немаат свои веб-страници, додека значителен број од нив имаат ограничен збир на податоци на своите веб-страници. Како дополнително ограничување на пристапот до информации е тоа што многу судови не го откриваат лицето за контакт одговорно за барањата за слободен пристап до информации, иако тоа им е законска обврска.

Околу половина од судовите во регионот не одговорија на прашалникот што им го испративме со цел потемелно да го истражиме нивното ниво на отвореност. Ова само по себе е индикатор за отвореноста на една институција и нејзината заложба за соработка со граѓанските организации во врска со овие прашања.

Како правило, судските постапки во регионот се отворени за јавноста. Меѓутоа, пристапноста до судницата за лица со попречена подвижност сè уште претставува проблем, покрај законите кои ги обврзуваат јавните институции да ја прилагодат инфраструктурата на нивните објекти.

Случајната распределба на предмети е од суштинско значење за независноста и непристрасноста на судството. Во овој дел, ја препознаваме потребата за конкретни чекори и интервенции кои треба да доведат до целосно воспоставување на овој принцип. И во ова мерење, забележавме проблеми со објавувањето на аргументирани судски пресуди.

Обвинителството исто така не обезбедува доволно можности за пристап до информации што треба да бидат јавно достапни. Загрижувачки е фактот што во регионот сè уште има значителен број на обвинителства кои немаат свои веб-страници. Резултатите од нашето истражување покажуваат ниско ниво на

1)

Отворено владино партнерство, <https://bit.ly/2Ck-fp81>

2)

Анализа на спроведувањето на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) за периодот од 2018/2019 година, <https://bit.ly/2nr2Vri>

3)

Извештај за напредокот на Република Северна Македонија за 2019 на Европската комисија, <https://bit.ly/2EGrVAe>

4)

Анализа на спроведувањето на стратегијата за реформа на правосудниот сектор (2017-2022) за периодот од 2018/2019 година, <https://bit.ly/2nr2Vri>

организациска транспарентност на оние обвинителства кои имаат свои веб-страници.

Значителен број на обвинителства не објавуваат основни информации за нивната работа, како на пример листа на вработени, контакт, програми и извештаи и др. Честопати не се достапни информации за дисциплинарни постапки против обвинителите и резултатите од истите.

Како што потенциравме минатата година, голем број обвинителства сè уште немаат усвоено какви било упатства или пак упатства за соработка со медиумите и начин на известување, иако вакво нешто е многу потребно со цел да се спречи протоколот на постапки и истраги.

Со години наназад, оцените за правосудниот систем и владеењето на правото во меѓународните извештаи забележуваа уназадување во реформите со особени забелешки за заробување на државата и селективна правда. По првпат, во Извештајот на Европската комисија на земјата за 2018 година беше констатиран добар напредок во спроведувањето на реформите во правосудниот систем врз основа на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор². Претежно позитивните оценки за независноста на судството беа дадени од Европската комисија и во 2019, пред сè поради бројните измени на законодавството во оваа област, според насоките дадени во ургентните реформски приоритети за државата и од страна на Венецијанската комисија³.

И граѓанското општество дава главно позитивна оценка за транспарентноста на процесот на носењето на законодавството, вклученост на засегнатите страни и граѓанскиот сектор, оценувањето на квалитетот на предложените закони и политики⁴. Сепак, активната транспарентност на судските органи, според податоците од ова истражување, останува на ниско ниво.

За разлика од судовите во регионот, чиј просек на индикаторите на отвореност бележи пад за 4%, судовите во Северна Македонија бележат раст за исто толков процент. Сепак степенот на отвореност на судовите во Северна Македонија е оценет со скромни 43%.

И покрај тоа што се очекуваше воведувањето на електронскиот Судски портал на РСМ (www.vsrn.mk) во 2017 година да придонесе за поголема воедначеност на транспарентноста на судовите, истражувањето покажува големи разлики помеѓу судовите. Па така најниско оценет е Основниот суд Неготино со 30% а највисоко оценет од основните судови е Струшкиот со 51%, додека Врховниот суд исполнува 57% од индикаторите. Структурата на судскиот портал е идентична во поглед на информациите што треба да ги објавуваат сите судови во државата, па затоа Центарот за Информатичка Технологија при Врховниот суд на РСМ, како и Советот за реформи во правосудството треба да посветат поголемо внимание во поглед на ажурното и воедначено објавување на информациите од страна на сите судови.

Во однос на принципите транспарентност, пристапност, интегритет и ефикасност, по кои е правено истражувањето, исполнувањето на индикаторите за интегритетот на судовите е на најниско ниво, односно судовите исполнуваат само 35% од индикаторите зашто на своите веб сајтови не ги објавуваат етичките кодекси. Дополнително, само три судови од истражувачкиот примерок одговориле позитивно на прашањето дали спровеле тренинзи за стандарди за спречување на корупција и конфликт на интереси.

Судовите најдобро стојат во делот на транспарентноста (50%), каде се оценува достапноста на информации за организациската поставеност, стратегиите и нагледности на судовите и биографиите на судиите. Но судовите сè уште не ги објавуваат платите на судиите и информациите за вработените во судовите.

Пристапност до правда и информации од јавен карактер

Пристапноста е еден од најзначајните сегменти по кои се оценуваат судовите. Тука спаѓаат принципите на пристапност до судот, пристапност до информации и јавноста на судските рочишта. Пристапноста до судот е оценета со 48% бидејќи постојат стандарди за употреба на јазиците на етничките заедници и постои електронска база на пресуди. Според Законот за судовите, секој суд треба да ги објавува пресудите во рок од 7 дена од нивната правосилност⁵, но истражувањето покажува недоволна ажурност на дел од судовите при објавувањето на пресудите. Затоа, особено е значајно Центарот за информатичка технологија при Врховниот суд на РСМ да се погрижи за навременото објавување на пресудите и почитување на оваа законска обврска од страна на сите судови.

Слаба страна во поглед на пристапноста се непостоењето адекватен механизам за комуникација со ранливите групи. На веб страниците на судовите е поставена информација за лице за контакт со лицата со попреченост, но самите веб страници не се достапни за лица со оштетен вид и не се објавени посебни упатства за правата на ранливите групи. Понатаму, судовите објавуваат лице одговорно за контакт со медиумите и јавноста но не објавуваат упатства за начинот на кој медиумите и јавноста можат да комуницираат со судските власти.

Пристапот до информации достапни на веб страниците на судовите е оценет со само 26%, бидејќи судовите објавуваат посебен линк и контакт лица за остварување на правото на пристап до информации, но тие не ги објавуваат информации кои веќе се одговорени, односно доставени по пат на поднесени барања за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Ефикасност или запознатост со работата на судовите

Стандардите за мониторинг и евалуација, како дел од принципот за ефикасност, се од исклучително значење, пред сè бидејќи преку нив јавноста ги формира своите ставови за работењето, ефикасноста и независноста на судовите. Во рамките на овие стандарди се оценува какви информации објавуваат судовите во рамки на своите извештаи, односно дали објавуваат информации за бројот на отпочнати, завршени и заостанати предмети во текот на годината, информации за поднесени претставки против судиите и изречените санкции и дали извештаите се поднесуваат и објавуваат навремено. Во рамките на овие стандарди спаѓа и (не)постоењето на систем за автоматска распределба на предметите. Судовите во Северна Македонија исполнуваат само 41% од наведените стандарди и тие треба да се подобрат пред сè во поглед на навремено објавување на извештаите за работењето на судовите на единствениот судски портал. Исто така, и покрај тоа што во РСМ е воведен Автоматски компјутерски систем за управување со судските предмети, неговата примена треба постојано да се контролира за да се надминат и избегнат злоупотребите на системот кои во посебен извештај беа утврдени во 2017 година⁶.

5) Закон за судовите, член 99

6) Извештај од извршен увид во функционалноста на информатичкиот систем и надзор над примената на одредбите од Судскиот деловник <https://bit.ly/2oeN67i>

Судски совет на РСМ

Судскиот совет во изминативе две година забележува идентично ниво на отвореност, после значителниот пад во исполнувањето на индикаторите за транспарентност за 15% забележан во 2017. Па така, во 2017 и 2018 година Судскиот совет исполнувал 43% од индикаторите што е уназадување во споредба со првичните мерења од 2016. Принципот на достапност на Судскиот совет е понатаму е најниско оценет со 28%. Тоа е пред сè поради тоа што Судскиот совет нема добри канали за комуникација со граѓаните и со медиумите. Не постои водич за покренување жалби и претставки од граѓаните преку веб порталот и не постои водич за медиумите.

Принципот на транспарентност е исто така на ниско ниво со исполнување на 37% од индикаторите. Судскиот совет единствено котира добро во поглед на достапните информации за организациската структура (64%), а оценет е со 0% за немањето политики за јавни набавки и необјавувањето на информациите поврзани за спроведените јавни набавки.

Судскиот совет, барем во формална смисла, ги исполнува на задоволително ниво индикаторите за независност со 76%, зашто со уставот е дефиниран како независно тело; постојат законски критериуми за избор на судии; има сопствен буџет и административна контрола врз Врховниот суд.

Отвореност на обвинителства на Република Северна Македонија

Резултатите на јавното обвинителство како дел од правосудниот систем е на запрепастувачко ниско ниво со исполнување на само 4% од индикаторите за отвореност, што е за 5% пониско од резултатите во 2017 година. Основните и вишите обвинителства и понатаму немаат свои веб страници и заедно исполнуваат само 4% од индикаторите додека Советот на јавни обвинители само 32%.

Обвинителството на РСМ е поставено хиерархиски како највисок орган над вишите и основните обвинителства и малкуте информации за нив се поставуваат единствено на веб страницата на ова обвинителство. Обвинителството не ги зело предвид препораките на ова истражување кои беа во насока на тоа или основните и вишите обвинителства да добијат свои веб страници или единствената (заедничка) веб страница да се дополни со информации за вишите и основните обвинителства.

Советот на Јавни обвинители исполнува 32% од индикаторите за отвореност што претставува пораст за 12% споредено со 2017 кога биле исполнети 20%. Советот втора година по ред има најслаби оценки за достапноста зашто индикаторите за пристап до информации ги исполнува со само 11% бидејќи ги објавува само одлуките што ги носи телото. Советот е оценет со 0% за индикаторите за јавни набавки.

Исто како и кај Судскиот совет, и Советот на Јавни обвинители, барем во формална смисла, исполнува дел од индикаторите за независност (41%), зашто постојат законски критериуми за избор на обвинители и има сопствен буџет.

Методологија на истражување

Отвореноста е клучен услов за демократијата бидејќи им овозможува на граѓаните да ги добијат информациите и знаењата потребни за еднакво учество во политичкиот живот, ефикасно донесување одлуки и одговорност на институциите за политиките што ги спроведуваат. Институциите широм светот преземаат конкретни активности со цел да ја зголемат нивната транспарентност и отчетност кон граѓаните. Со цел да се утврди степенот до кој граѓаните од Западен Балкан добиваат навремени и разбирливи информации од нивните институции, се разви регионален индекс на отвореност.

Индексот на регионална отвореност го мери степенот до кој институциите на земјите од Западен Балкан се отворени за граѓаните и општеството, врз основа на четири принципи: (1) транспарентност (2) пристапност (3) интегритет и (4) ефикасност.

Принципот на транспарентност подразбира дека организациските информации, буџетот и постапките за јавни набавки се јавно достапни и објавени. Пристапноста се однесува на обезбедување и почитување на постапките за слободен пристап до информациите и зајакнување на пристапноста на информациите преку механизмот на јавни сослушувања и зајакнување на интеракцијата со граѓаните. Интегритетот вклучува механизми за спречување на корупцијата, имплементација на Етичките кодови и регулирање на лобирањето. Последниот принцип, ефикасност, се однесува на мониторингот и евалуацијата на политиките што ги спроведуваат институциите. Следејќи ги меѓународните стандарди, препораки и примери за добра практика, овие начела се понатаму разработени преку специфични квантитативни и квалитативни индикатори кои се оценуваат врз основа на достапност на информациите на официјалните интернет страници на институциите, квалитетот на правната рамка за поединечни прашања, други извори на информации од јавен карактер и прашалници до институциите.

Мерењето беше спроведено од декември 2018 година до крај на март 2019 година. Собирањето на податоци беше проследено со процес на верификација на податоците, што резултираше со стандардна грешка од +/-3%. Врз основа на резултатите од истражувањето, развивме збир препораки и упатства за институциите.

Метаморфозис Фондација за интернет и општество е независна, непартиска и непрофитна фондација со седиште во Скопје, Република Северна Македонија. Мисијата на Метаморфозис е да придонесе за развој на демократијата и подобрување на квалитетот на живеење преку иновативна примена и ширење на знаењето. Наши главни вредности се отвореност, еднаквост и слобода.

Програмските области во кои делува Метаморфозис се:

- медиуми за демократија
- едукација за иновации
- општествена одговорност
- човековите права на интернет

ActionSEE е мрежа на граѓански организации кои работат заедно за промовирање и обезбедување отчетност и транспарентност на владите во регионот на Југоисточна Европа, подигнувајќи го потенцијалот за граѓански активизам и граѓанско учество, промовирање и заштита на човековите права и слободи на Интернет и градење на капацитетите и интересите на граѓанските организации и поединци во регионот кои користат технологија во промовирање на демократија.

Фондација Метаморфозис

адреса: ул. „Апостол Гусларот“ бр. 40, 1000 Скопје, С.Македонија

е-пошта: info@metamorphosis.org.mk

телефон: +389 2 3109 325

www.metamorphosis.org.mk

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека Св. Климент Охридски», Скопје

347.96/.99:005.332.5(497.7)(047.31)

347.96/.99:005.332.5(497-15)(047.31)

ДАНИЛОВСКА, Данче

Отвореност на институциите на судската власт во регионот и во Република Северна Македонија : препораки за подобрување на состојбата / автори Данче Даниловска, Нада Наумовска. - Скопје : Метаморфозис, 2019.

- 12 см ; 25 см

ISBN 978-608-263-019-9

1. Наумовска, Нада [автор]

а) Судство - Транспарентност - Македонија - Истражувања б) Судство - Транспарентност - Западен Балкан - Истражувања COBISS.MK-ID 111664650

