



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

ОЦЕНКА

НА ДЕЙСТВАЩАТА В БЪЛГАРИЯ ПРАВНАТА РАМКА ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА
ОСНОВНИТЕ ПАРАМЕТРИ НА ЕТАЛОН ЗА ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ В
РАБОТАТА НА СЪДИЛИЩАТА

София
септември 2018 г.

Публикува се финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Оценка на действащата в България правна рамка за въвеждане на основните параметри на еталон за публичност и прозрачност в работата на съдилищата

Анализът е резултат от дейността на Асоциация „Прозрачност без граници“ по проект „Изработване и застъпничество за въвеждане на Еталон за публичност и прозрачност в работата на съдилищата – гарант за обществено доверие и граждански контрол върху системата на правораздаването“, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд; www.eufunds.bg – единен информационен портал на проектите, финансирани от ЕС. Публикуваният анализ не ангажира позициите на Европейския съюз.



Асоциация „Прозрачност без граници“

София 1463, ул. "Шандор Петьофи" № 50, ет.1
тел.: 02/ 986 77 13, 986 79 20
факс: 02/ 986 78 34
www.transparency.bg
mbox@transparency.bg

ОЦЕНКА НА НАЦИОНАЛНАТА ПРАВНА РАМКА

Оценката на националната правна рамка е извършена въз основа на анализ на действащото законодателство и на стратегически актове относно функционирането на съдебната система в България. Основната цел на анализа е да послужи за формулиране на оценка за приложимостта на международните стандарти и установените добри практики за прозрачност в работата на българските съдилища.

1. АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ

Конституция на Република България

В Конституцията са гарантирани принципи и стандарти, които имат пряко отношение към установяването на **публичност и прозрачност** в дейността на съдебната власт.

Принципът на правовата държава (чл. 4 КРБ), принципът за върховенството на конституцията и непосредственото действие на нейните разпоредби (чл. 5, ал. 1 и 2 КРБ), принципът за разделение на властите (чл. 8 КРБ) са основополагащи за конституционната държава. Те пронизват цялата институционална архитектура, установена с Конституцията, и се прилагат съответно при функционирането на всяка една от трите власти. Конституционните принципи на правовата държава и разделенияето на властите намират своето специфично проявление в Глава шеста от КРБ, посветена на структурни и организационни въпроси на съдебната власт. Според установените конституционни и международни стандарти съществена част от правовата държава е функционирането на независимо, безпристрастно и справедливо правосъдие, осъществявано открито и публично в разумен срок.¹ Тези принципи са формално възприети на конституционно ниво (чл. 117-121).

Публичността е основен принцип на съдебния процес в демократичната правова държава. Изискването за публичност произтича както от принципа на правовата държава, така и от принципа на народния суверенитет – самоуправляващата се политическа общност на свободните и равни граждани приема правилата (законите), по които живее (чрез законодателната власт) и осъществява правосъдие (чрез органите на съдебната власт). Правосъдието в конституционната правова държава е демократично легитимно, доколкото се основава на конституцията като израз на общественния договор и на учредителната власт на народа. Ето защо **публичността** на правосъдието е негова иманентна характеристика, доколкото самото правосъдие се осъществява в името на народа (чл. 118 и чл. 121, ал. 3 КРБ). Специфично проявление на публичността е прякото участие на гражданите в осъществяването на правосъдието чрез института на съдебните заседатели (чл. 123 КРБ).

¹ Venice Commission, *Report on the Rule of Law*, Study No. 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev); Venice Commission, *Rule of Law Checklist*, Study No. 711 / 2013, CDL-AD(2016)007; *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final; World Justice Project *Rule of Law Index 2017-2018*, p. 6-7: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition.pdf.

От съществуващата конституционна уредба следва, че осъществяването на съдебната власт трябва да става по един приобщаващ и включващ начин, съдебните органи следва да са отворени към обществото, да ангажират вниманието на общността по такъв начин, че правосъдието да постига своите социални цели в демократичното общество. Използването на съвременни информационни и комуникационни технологии (ИКТ) може да допринесе за осъществяване на социалните функции на правосъдието, наред с постигането на по-висока ефективност в конкретните съдебни производства.

Наред с гаранциите за публичност и прозрачност при функционирането на съдебната власт, **правото да се търси, получава и разпространява информация** е едно от основните конституционни права (чл. 41 КРБ). В тълкувателно Решение № 7 от 1996 г. на Конституционния съд изрично се подчертава взаимовръзката между това основно право и качеството на демократичния процес. Осъществяването на това право има и значима социалнополитическа функция, която намира израз в осъществяването на контрол върху дейността на държавните органи.

Закон за съдебната власт

През последните 5 години част от измененията в ЗСВ са насочени към повишаване на публичността и прозрачността в съдебната власт. Това се отнася както за въвеждането на елементи на е-правосъдие, така и за повишаване стандартите за публичност и прозрачност при функционирането на съдебните органи, както и при осъществяването на административните функции на ВСС, избора на членове на ВСС и др. През изминалия период безспорно има повишаване на публичността, прозрачността и отчетността в дейността на органите на съдебната власт и на ВСС, включително в резултат на изпълнение на изрични препоръки по докладите по МСП или въвеждане на стандартите на Венецианската комисия и Консултативния съвет на европейските съдии към Съвета на Европа. В най-голяма степен изменения в ЗСВ², отнасящи се до повишаване на публичността и прозрачността в дейността на органите на съдебната власт чрез използването на ИКТ, включително и въвеждането на елементи на е-правосъдие, са приети през 2016 г. в резултат на извършените промени в Конституцията и поетите ангажименти в Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система през 2015 г.

Основни форми за използване на информационните и комуникационните технологии в съдебната власт

Основните форми за използване на информационните и комуникационните технологии в рамките на съдебната власт могат да бъдат систематизирани в няколко групи:

1. Осъществяване на административни и кадрови правомощия от ВСС:

- ✚ при **пряк избор на членове** на ВСС от професионалната квота – на [интернет страницата](#) на ВСС се публикуват приети от пленума правила за произвеждането на избори на членове от съответните професионални квоти (чл. 29б);

² ЗИД на ЗСВ, ДВ, бр. 28 и бр. 62 от 2016 г.

- ✚ **свикването** на общите събрания на магистратите за пряк избор на членове на ВСС от професионалната квота се обнародва в „Държавен вестник“ и се публикува на [интернет страницата](#) на ВСС (чл. 29а);
- ✚ **предложенията** за изборни членове на ВСС от професионалната квота (с мотивите към тях) се публикуват на [интернет страницата](#) на ВСС, наред с представени от кандидатите в писмена форма подробна автобиография, мотивите си и концепция за дейността на ВСС, както и документи за съответствие с изискванията на закона (чл. 29в); по същия начин се публикуват и направени справки и проверки за съответствие на кандидатите със законовите изисквания (чл. 29г);
- ✚ провеждането на общите събрания е **публично** и се излъчва в реално време чрез [интернет страницата](#) на Висшия съдебен съвет (чл. 29ж);
- ✚ публикуване на [интернет страницата](#) на ВСС на решението и протоколите на изборителната комисия за проведения избор от общите събрания (чл. 29н);
- ✚ ВСС създава и поддържа **електронен публичен регистър** на всички свои решения и мотивите към тях (чл. 30, ал. 2, т. 16);
- ✚ ВСС одобрява **автоматизираните информационни системи** за органите на съдебната власт след съгласуване с министъра на правосъдието и осигурява системната им интеграция и оперативната им съвместимост (чл. 30, ал. 2, т. 18);
- ✚ ВСС създава и поддържа **електронен публичен регистър** на всички проекти, които имат за предмет функционирането на органите на съдебната власт, изпълнявани от професионалните организации на магистратите (чл. 30, ал. 2, т. 19);
- ✚ **заседанията** на пленума и на колегиите на ВСС са **публични** и се **излъчват пряко в интернет**, с някои изрично предвидени в закон изключения (чл. 33, ал. б);
- ✚ **процедурата за избор** на кандидати за председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор е **публична**, като всички основни етапи от процедурата (номинации, представяне на становища, изслушване на кандидатите, провеждане на самия избор) са достъпни и се публикуват на [интернет страницата на ВСС](#); изслушванията са **публични** и се **излъчват в реално време чрез [интернет страницата](#)** на ВСС (чл. 173);
- ✚ **информационното обслужване** на дейностите в съдебната власт се извършва от Висшия съдебен съвет със съдействието на Министерството на финансите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството – чрез осигуряване на достъп на органите на съдебната власт до Националната база данни „Население“, Националния статистически институт и Българския институт за стандартизация, включително и чрез предоставяне на лични данни в електронен вид или чрез отдалечен достъп до база данни, при спазване на изискванията на [Закона за защита на личните данни](#) (чл. 385).

2. Функциониране на Инспектората към ВСС (ИВСС):

- ✚ Инспекторатът към ВСС предоставя **публично информация** за своята дейност и публикува годишния доклад за дейността си на [интернет страницата си](#) (чл. 54, ал. 1, т. 14).
- ✚ ИВСС издава бюлетин за резултатите от проверките, които осъществява; бюлетинът се публикува на [интернет страницата](#) на органа (чл. 60, ал. 1, т. 4);
- ✚ **декларациите за имущество и интереси** на магистратите, които се подават до Инспектората към ВСС се публикуват на [интернет страницата](#) на органа; публикува се и списък на лицата, които не са подали декларации в срок (чл. 175в.);
- ✚ ИВСС води и поддържа **електронни публични регистри** за подадените декларации и влезлите в сила наказателни постановления, като достъпът се осигурява чрез [интернет страницата](#) на Инспектората (чл. 175г).
- ✚ **процедурата за избор** на кандидати за главен инспектор и членове на ИВСС е публична, като отделните етапи се оповестяват на [интернет страницата](#) на Народното събрание (чл. 44-45).

3. Използване на ИКТ от съдилищата:

- ✚ въведено е общо законово задължение **актовете на съдилищата**, с изключение на тези по наказателни дела, с които подсъдимият е осъден да изтърпи съответно наказание, да се **публикуват незабавно** след постановяването им **на интернет страницата на съответния съд** при спазване изискванията на [Закона за защита на личните данни](#) и [Закона за защита на класифицираната информация](#); решенията, с които присъдите са влезли в сила, **се публикуват на страницата на съответния съд в интернет**, след получаване на уведомление от прокурора, че са предприети действия по привеждането им в изпълнение; публикуването на актовете се извършва по начин, който не позволява идентифицирането на физическите лица, упоменати в тези актове; актовете по дела, които засягат гражданския или здравния статус на лицата, се публикуват без мотивите им (чл. 64);
- ✚ по отношение на **председателите на съдилищата** имат общо задължение да предоставят информации, справки и статистически данни **в електронна форма** по образци и в срокове, утвърдени от съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, и ги предоставят на съдийската колегия на Висшия съдебен съвет и на министъра на правосъдието; да организират публикуването на **актовете на съда на страницата на съда в интернет** при спазване на [Закона за защита на личните данни](#); да **публикуват** годишния доклад за дейността на съда **на страницата на съответния съд в интернет** (вж. последователно чл. 80, ал. 1, т. 14-16 – за председателя на районния съд; чл. 86, ал. 1, т. 17-19 – за председателя на окръжния съд; чл. 93, ал. 1, т. 12, т. 15-16 – за председателя на административния съд; чл. 106, ал. 1, т. 15-17 – за председателя на апелативния съд);
- ✚ **председателите на ВКС и ВАС** имат съответни правомощия: **изготвят годишен доклад за дейността на съответния върховен съд и го публикуват на**

страницата на съда в интернет в едномесечен срок от изготвянето му; организират публикуването на актовете на съответния върховен съд на **интернет страницата на съда** при спазване на **Закона за защита на личните данни**; организират публикуването на **ежемесечен бюлетин** на съответния върховен съд (чл. 114, ал. 1, т. 15-17 за председателя на ВКС; чл. 122, ал. 1, т. 15-17 за председателя на ВАС);

- ✚ списъкът на избраните и положили клетва съдебни заседатели се публикува на **страницата на съответния съд в интернет** (чл. 68д, ал.3).

4. Въвеждане на е-правосъдие

Съществена част от промените в ЗСВ през 2016 г. са посветени на въвеждането на е-правосъдие. Разпоредбите са обособени в самостоятелно подразделение на закона – „Глава осемнадесета "а". Удостоверителни изявления и процесуални действия в електронна форма“. Приемането на промени в ЗСВ и в процесуалното законодателство относно въвеждането на е-правосъдие беше предвидено да се случи в периода 2012-2013 г., но поради политическите промени процесът се забави с няколко години.³ По този начин се създават условия за извършване на удостоверителни изявления, издаване на актове и извършване на всички други предвидени в закона процесуални действия в електронна форма (чл. 360а). Въпреки че влизането в сила на съществена част от разпоредбите е отложено с три години, създава се възможност в така наречения преходен период (3 години)⁴ органите на съдебната власт, които имат готовност, да извършват действията, предвидени в **чл. 360ж, ал. 1-5** при технологична и техническа готовност на съответния орган и решение на пленума на ВСС.

Въвеждането на е-правосъдие ще има ефект върху цялостното използване на ИКТ от органите на съдебната власт.⁵ Самите информационни системи трябва да бъдат одобрени от пленума на ВСС съгласувано с министъра на правосъдието и председателя на Държавна агенция „Електронно управление“ (чл. 360б). Също пленумът на ВСС след съгласуване с министъра на правосъдието изгражда и поддържа **единен портал за електронно правосъдие**⁶, който трябва да осигурява възможност за: 1) заявяване на извършването на удостоверителни изявления в електронна форма; 2) извършване на процесуални действия в електронна форма; 3) връчване на съобщения и призовки; 4) достъп до поддържаните от органите на съдебната власт електронни дела и публични регистри. Наред с това, чрез портала се осигурява **свободен и публичен достъп** до протоколите и статистиката за случайния подбор при разпределението на делата, които са предвидени в закон или в друг нормативен акт, както и достъп до друга информация и функционалности (чл. 360в).

От съществено значение за следване на стандарти за прозрачност и за утвърждаване на публичния имидж на органите на съдебната власт е предвиденото в

³ Към края на 2012 г. Министерство на правосъдието представи изработен ЗИД на ЗСВ, предвиждащи въвеждане на е-правосъдие, законопроектът беше внесен и в Народното събрание, но предсрочните парламентарни избори през 2013 г. не позволиха неговото приемане.

⁴ Относно сроковете за влизане в сила на различните части на ЗИД на ЗСВ (ДВ, бр. 62 от 2016 г.), вж. § 216-2019 и §229 от ПЗР.

⁵ За въвеждането на е-правосъдие като важна част от провежданата съдебна реформа, вж. Димитров, Г., „Електронно правосъдие в България“, Юридически Барометър, Брой 12 юли-декември 2015 г., с. 8-11.; Димитров, Г., „Електронно правосъдие – понятие и принципи на реформата“, Правен свят, 26 юни 2015 г.: <http://legalworld.bg/45327.elektronno-pravosydie-%E2%80%93-poniatie-i-principi-na-reformata.html>

⁶ Интернет страницата на **единния портал за електронно правосъдие**: <https://portal.justice.bg/>.

закона изискване те да поддържат **интернет страници** в рамките на **единния портал** (чл. 360г). Информация, която органите на съдебната власт задължително предоставят чрез интернет страниците си, е:

- ✚ наименование на органа на съдебната власт;
- ✚ адрес на органа на съдебната власт;
- ✚ данни за кореспонденция, включително телефон и електронен адрес;
- ✚ телефон, на който лицата могат да получат информация за начина на извършване на процесуалните действия в електронна форма и помощ за необходимите технически стъпки, които трябва да предприемат за това;
- ✚ уникален идентификатор на органа на съдебната власт;
- ✚ данни за банкови сметки и начини за плащане по електронен път на държавни такси, разноски и други задължения към органите на съдебната власт;
- ✚ друга информация, предвидена в нормативен акт или в акт на Висшия съдебен съвет.

Тази информация се предоставя при спазване на изискванията за **безпрепятствен, безплатен, пряк и постоянен електронен достъп** (чл. 360д). В същото време следва да се има предвид, че това е **важна, но ограничена по обем информация. Въведенният законов стандарт е императивен, но в същото време е минимален.** Предвидената възможност за предоставяне на допълнителна информация, ако това е предвидено в нормативен акт или в акт на Висшия съдебен съвет, създава известна гъвкавост в подхода, като оставя възможност на ВСС да реши да се придържа към по-високи стандарти. Доколкото в Комуникационната стратегия на съдебната власт и в различни други стратегически документи е предвидено да се предоставя по-широк обем от информация, при разработването на единния портал следва да се предвиди и възможност за прилагане на този по-гъвкав подход. Това означава съдилищата да могат да индивидуализират до известна степен предоставената информация, така че тя да е максимално полезен на гражданите. Също така, следва да се имат предвид и препоръките на КСЕС, които изискват по-голям обем от информация, който да се предоставя от съдилищата.

Към настоящия момент малка част от съдилищата имат възможност и предоставят достатъчно детайлна информация на достъпен за гражданите език и в подходящ формат относно видовете съдебни процедури, тяхната продължителност, достъпа до правосъдие, възможността за медиация или процедурите за обезщетение на пострадалите лица или обезщетение за бавно правосъдие, публичната роля на съда и съдията, включително взаимодействие с местната общност и образователната система.⁷

Техническите изисквания към интернет страниците и за извършване на процесуални действия в е-форма се уреждат в **наредба**, издадена от пленума на ВСС, съгласувано с министъра на правосъдието (чл. 360е).

В закона се съдържа и дефиниция на понятието за електронно дело: „електронното дело е съвкупност от свързани електронни записи в информационната система на органа на съдебната власт, която съдържа всички електронни документи и информация, създадени или предоставени от участниците в производството и органите

⁷ Окръжен съд Разград има активна медийна политика, ангажираща местната общност: <http://www.razgrad.court-bg.org/index.php?im=120>.

на съдебната власт във връзка с упражнени процесуални права или удостоверителни изявления, всички електронни документи и доказателства по [чл. 360ж](#) и други данни, обработвани от органа на съдебната власт във връзка с производството“ (чл. 360з, ал. 2). Органите на съдебната власт следва да осигурят на лицата с право на достъп до делата **отдалечен, непрекъснат и безплатен достъп по електронен път до електронните дела**, както и технологии и средства за достъп до електронните дела в помещенията, където се намират администрациите им. На лицата се осигурява и достъп до доказателствата по делата.

Като част от **е-правосъдие** и във връзка с **е-управление** е предвидено органите на съдебната власт да обменят помежду си електронни дела и електронни документи автоматизирано и по електронен път в условия на оперативна съвместимост и информационна сигурност (чл. 360л). Автоматизиран и електронен обмен на документи е предвидено да се извършва и с лицата, осъществяващи публични функции, с организациите, предоставящи обществени услуги, и с административните органи съгласно [Закона за електронното управление](#) (чл. 360м). По този начин се постига по-голяма ефективност в дейността на органите на съдебната власт, а се спестяват време и усилия на гражданите да представят заверени преписи от документи, създадени от и съхранявани в различни публични институции или организации. Свързването на е-правосъдието с възможностите на е-управлението създава условия за цялостно трансформиране на публичната среда, така че тя да е по-благоприятна и достъпна за гражданите и бизнеса.

В закона архитектурата на е-правосъдието е завършена като се създава специален **регистър на актовете на съдилищата**⁸, който е определен като електронна база данни, съдържаща актовете, които слагат край на производството пред съответната инстанция или подлежат на самостоятелно обжалване. Регистърът се достъпва чрез [единния портал за електронно правосъдие](#) и към настоящия момент е функционален. Регистърът следва да се води и съхранява по начин, който гарантира **целостта, достъпността и сигурността** на съдържащата се в него информация (чл. 360н). Всеки съд е задължен незабавно да обявява актовете си в регистъра. В съответствие с изискванията за правен интерес, **пълен достъп** до обявените в регистъра актове имат само участниците в производството, оправомощени от тях или по закон лица. Достъпът на всички останали лица е **свободен и безплатен** при спазване на [Закона за защита на личните данни](#) (с частични ограничения на информацията за личните данни на участващите в производството лица).

Административно процесуален кодекс

Във връзка с поэтапното въвеждане на е-правосъдие в АПК е предвидено, че пред съда могат да бъдат представяни **електронни документи**, подписани с квалифициран електронен подпис, съгласно изискванията на Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО (ОВ, L 257/73 от 28 август 2014 г.) и на Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги (чл. 141 АПК).

⁸ <http://legalacts.justice.bg/>.

Наред с това, законът изрично урежда възможността страните по делото в административния процес да могат да бъдат **призовавани** и на посочен от тях **електронен адрес**. Призовките се смятат за връчени с постъпването си в посочената информационна система и се удостоверяват с копие от електронния запис за това (чл. 137, ал. 2). Още при подаването на жалбата, жалбоподателят има възможност да посочи **електронен адрес** наред с другите реквизити, които се изискват за неговата идентификация (чл. 150, ал. 1, т. 1).

С приемането през м. юли 2018 г. на второ четене на измененията в АПК⁹, вкл. създаването на нов чл.18а „Съобщения“, се създава възможност за извършване на процесуални действия в електронна форма.¹⁰ Съответните органи са задължени да осигурят техническата възможност исканията (заявленията), сигналите и предложенията, жалбите, протестите, молбите, исковете и приложенията към тях да се подават по електронен път по реда на Закона за електронното управление в производствата пред административен орган или съответно по електронен път по реда на Закона за съдебната власт в производствата пред съд. Създадена е възможност страните в производствата по Административнопроцесуален кодекс (АПК), да предоставят на административния орган или на съда електронен адрес, който позволява получаване на съобщение, съдържащо информация за изтегляне на съставения документ от информационна система за връчване или телефонен номер (мобилен или стационарен) или факс, чрез които може да се извършва призоваване и получаване на документи и съобщения, свързани със започнало производство. Административните органи, органите на съдебната власт и други лица, които по силата на своите функции са ангажирани в производството, са длъжни да посочат **електронен адрес**, който да се използва за призоваване и получаване на документи и съобщения, свързани със започнало производство.

Наложено от президента на Р България вето¹¹ наложи прегласуване от парламента на приетия закон. През м. септември 2018 г. вето беше отхвърлено от парламента, но последваха искания на президента и парламентарната опозиция¹² до Конституционния съд за обявяване на части от ЗИД на АПК за противоконституционни.¹³ В искането на държавния глава се подчертава основния характер на принципа за публичност на съдебните заседания, който е бил накърнен при окончателното приемане на закона и предложеното въвеждане на закрити заседания за касационните дела: **„Публичността на съдебните заседания е толкова съществен принцип на правораздаването, че е прогласен в чл. 121, ал. 3 от Конституцията. Правото на всеки човек на публично разглеждане на неговото дело е изрично посочено във Всеобщата декларация за правата на човека, в Международния пакт за граждански и политически права, в Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. С предложените промени този основен принцип за публичност и прозрачност се**

⁹ [Доклад на Комисия по правни въпроси](http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/reports/ID/6858) (второ гласуване) относно Законопроект за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, 754-01-16, внесен от Данаил Димитров Кирилов и група народни представители на 01.06.2017 г., приет на първо гласуване на 22.06.2017 г.: <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/reports/ID/6858>.

¹⁰ За анализ на тази съществена промяна в контекста на въвеждане на електронната идентичност, вж. Лазаров, К. И. Тодоров, Административен процес, С.: Сиела, 2016, с. 83-84.

¹¹ <https://www.president.bg/news4541/prezidentat-nalozhi-veto-na-razporedbi-ot-zakona-za-izmenenie-i-dopolnenie-na-administrativnoprotsesualniya-kodeks.html> (31 юли 2018г.);

<https://www.president.bg/cat47/1131/President-veto-zakon-administrativnoprotsesualen-kodeks.html>

¹² <http://www.constcourt.bg/bg/Blog/Display/729?type=1>.

¹³ Искане от президента на Р България за установяване на противоконституционност на разпоредби от ЗИД на АПК: <https://www.president.bg/docs/1537254367.pdf> (18.09.2018).

превърща в изключение. Поради това § 55 ЗИД АПК, който **въвежда принципа на закрити заседания по дела**, подсъдни на тричленни състави на Върховния административен съд като втора инстанция, не съответства на Конституцията и на посочените международни договори. Частта от новоприетия закон, отнасяща се до въвеждането на е-правосъдие не е предмет на оспорване.

В АССГ са създадени и специални Вътрешни правила за изпращане на съобщения и призовки чрез електронен пощенски адрес.¹⁴

Закон за достъп до обществена информация

В общия случай, в рамките на осъществяването на съдебната власт достъпът до информация (по производството по делата, произнесените съдебни актове) се осъществява по реда на ЗСВ, който се явява **специален закон** по отношение на ЗДОИ и се прилага с предимство. Това е така, доколкото ЗДОИ обхваща предоставянето на информация относно управленските дейности в органите на държавната власт и другите задължени субекти, докато правораздавателната дейност е особен вид дейност по прилагане на закона спрямо възникнали правни спорове. Наред с това обаче, в органите на съдебната власт се извършват различни управленски и административни дейности (управление на собствеността, управление на човешките ресурси, обществени поръчки, подготвяне на доклади, отчети, съдебна статистика, правила за случайно разпределение на делата и др.) както от ВСС, така и от председателите на съдилища и другите административни ръководители. В тези случаи, ако информация за тези административни дейности не е била представена чрез обявяване на интернет сайтовете на съответните институции по реда на ЗСВ, би могло да се иска предоставяне на информацията по реда на ЗДОИ.

Дефинирайки като задължени субекти на първо място **държавните органи** (чл. 3, ал. 1), законът не изключва и органите на съдебната власт от своето приложение. За да се приложи по отношение на тях обаче, трябва да е налице искане за достъп до **обществена информация**, която се създава или се съхранява от органите на съдебната власт. Легалната дефиниция на **обществена информация** е достатъчно широка, за да включва различна по съдържание и обхват информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти (чл. 2, ал. 1).

Съответно **основните принципи** при осъществяване правото на достъп до обществена информация, създавана или съхранявана от органите на съдебната власт, следва да са същите, които са предвидени в чл. 6, ал. 1 от закона: 1. откритост, достоверност и пълнота на информацията; 2. осигуряване на еднакви условия за достъп до обществена информация; 3. осигуряване на законност при търсенето и получаването на обществена информация; 4. защита на правото на информация; 5. защита на личните данни; 6. гарантиране на сигурността на обществото и държавата. По отношение на тези принципи ЗДОИ не е предвидил изключения от гледна точка на вида на

¹⁴ Вътрешни правила за изпращане на съобщения и призовки чрез електронен пощенски адрес по реда на чл. 137, ал. 2 АПК, вр. с чл. 42, ал. 4 и сл. от ГПК:

<http://www.admincourtsofia.bg/%D0%97%D0%B0%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B0/%D0%92%D1%8A%D1%82%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%BD%D0%B8%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D1%80%D0%B5%D1%81.aspx>

държавните органи, които са задължени субекти, т.е. те следва да се прилагат **максимално широко** – по отношение на всички държавни органи, които създават или съхраняват обществена информация (в т. ч. и органите на съдебната власт, парламента, президента, независимите контролни или регулаторни органи, службите за сигурност). При прилагането на тези принципи по отношение на съдебната власт следва да се отчитат изричните разпоредби в ЗСВ, отнасящи се до достъпа до информация в рамките на съдебната власт.

Общите задължения за публичност на дейността и предоставяне на обществена информация (чл. 14 ЗДОИ) се отнасят и до органите на съдебната власт. Според ЗДОИ органите на държавна власт, в това число и органите на съдебна власт (ОСВ), информират за своята дейност чрез публикуване или съобщаване в друга форма като имат задължение да съобщават определени категории информация, събрана или станала им известна при осъществяване на тяхната дейност. Информацията, която съобщават:

1. може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество;
2. опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;
3. представлява или би представлявала обществен интерес;
4. следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон.

С изменения в ЗДОИ от 2015 г.¹⁵ е разширен каталогът от актуална обществена информация, която задължително се публикува от органите на изпълнителната власт и други публичноправни субекти по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗДОИ. В чл. 15 ЗДОИ се съдържа и цялостен стандарт за публикуване на актуална обществена информация, съдържащ 17 категории, които трябва да се публикуват. С цел избягване на неяснота или противоречие между приложимите норми по отношение на съдебната власт, като се има предвид чл. 360г ЗСВ, следва да се направи изрично уточнение дали чл. 15 и чл. 15а ЗДОИ се прилагат по отношение на органите на съдебната власт и кои са относимите разпоредби. Според чл. 15., ал. 1 ЗДОИ тези разпоредби са насочени преди всичко към ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт, а част от задълженията за предоставяне на определени видове информация са относими и към публичноправни субекти по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗДОИ. Дори да се приеме, че част от задълженията са относими и към ОСВ, трябва да се направи ясно разграничение между ВСС като висш административен и кадрови орган и отделните съдилища, осъществяващи правосъдна дейност. Така например, категориите по чл. 15, ал. 2, отнасящи се до публикуване на стратегии, планове, програми и отчети за дейността (т.6), информация за провеждани обществени поръчки, определена за публикуване в профила на купувача съгласно Закона за обществените поръчки (т. 8), проекти на нормативни актове заедно с мотивите, съответно – доклада и резултатите от общественото обсъждане на проекта (т. 9) и обявления за конкурси за държавни служители (т. 12) би следвало да са относими към ВСС с оглед постигане на по-голяма прозрачност и отчетност при администрирането на съдебната власт.

Към настоящия момент съдилищата поддържат **секции „Достъп до информация“ на интернет страниците си**, които обаче имат различна функционалност (някои дават възможност за изтегляне на формуляр със заявление за

¹⁵ Обн. ДВ, бр. 97 от 2015 г., в сила от 12.01.2016 г.

ДОИ, формуляр на отчет за предоставен достъп, вътрешни правила за ДОИ, ценоразпис на разходите за предоставяне на достъп до информация), но **липсва системност и хомогенност на съдържанието на тези секции. Посочените факти водят до извод, че правилата за поддържане на секции „Достъп до информация“ на интернет страниците на съдилищата следва да бъдат унифицирани.**

По отношение на органите на съдебната власт се прилага задължението да обявяват на мястото, където се подават заявленията, възможните форми за предоставяне на достъп до обществена информация, дължимите разходи и начините за заплащането им (чл. 21 ЗДОИ). По отношение на сроковете за разглеждане на заявленията за ДОИ (във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 14 дни след датата на регистриране) също се прилагат общите правила по ЗДОИ (чл. 28).

В определени случаи може да възникне правен спор дали при искането за ДОИ е налице **надделяващ обществен интерес** от предоставянето на информация и във връзка с интересите на трети лица (например по сключени договори с институцията). Според установената съдебна практика, при позоваване от страна на гражданите и организациите на **надделяващ обществен интерес се размества доказателствената тежест** и органът следва изрично да мотивира в решението липсата на такъв интерес, за да може законосъобразно да откаже предоставянето на информацията. Липсата на мотиви и аргументи в решението на органа е основание за неговата отмяна.

В съдебно решение по касационно дело ВАС приема, че *„тогава, когато е налице надделяващ обществен интерес, наличието на двете кумулативни предпоставки – засягане на интересите на третото лице и липсата на негово съгласие, губят своето прекратяващо правото на достъп до обществена информация действие и за органа е налице задължение да предостави същата. Преценката на органа налице ли е или не надделяващ обществен интерес е елемент от фактическия състав на хипотезата по чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ и без излагането на фактически и правни основания за този релевантен юридически факт органът не е изпълнил задължението си по чл. 38 ЗДОИ. ... ВСС получава ежегодно финансиране от консолидирания държавен бюджет и българските граждани (данъкоплатци) имат право на информация относно разходването на публичните средства и субектите, получаващи публични средства, са длъжни да предоставят поисканата им в тази насока информация, с оглед повишаване на прозрачността и отчетността“*.¹⁶ Въз основа на спечеленото дело по ЗДОИ срещу ВСС, гражданската организация получава достъп до копия от договорите за наем и всички приложения към тях, сключени от ВСС за настаняване на членовете на съвета, които не притежават жилища на територията на гр. София.

На интернет страницата на ВСС има специален раздел за достъпа до информация и възможност такава да се поиска в съответна електронна форма.¹⁷ Този подход до известна степен създава улеснение за гражданите и организациите, търсещи информация за дейността на съдебната власт. В същото време не е достатъчно ясно определено в съответните раздели на интернет страниците на съдилищата каква точно информация имат право да искат гражданите. Следва по достатъчно ясен начин да е направено разграничение между достъпа до обществена информация във връзка с функциите и организацията на съдебната власт (съдилищата), от една страна, и информацията, която се създава във връзка с конкретни съдебни производства, от

¹⁶ Решение по делото на Сдружение „Център на НПО в Разград“ срещу Висш съдебен съвет: Решение № 40 на ВАС от 04.01.2017 г., Пето отделение: http://store.aip-bg.org/court_cases/2017/SAC_G_Milkoff_v_VSS_accommodation_contracts.pdf;

¹⁷ <http://www.vss.justice.bg/page/contact/10>.

друга. Вторият вид информация, особено когато е във връзка с висящо съдебно производство, по принцип е изключен от приложното поле на ЗДОИ. Достъпът до този вид информация се осигурява по предвидения в процесуалните закони ред и по правило е ограничен до пряко заинтересованите страни.

На страниците на ВКС¹⁸ и ВАС¹⁹, както и на различни съдилища²⁰ също има специални подразделения, съдържащи примерни формуляри за достъп до информация, както и вътрешни правила за предоставяне на ДОИ. Председателят на ВКС е утвърдил и специални вътрешни правила, уреждащи процедурата за предоставяне на обществена информация, включително и по електронен път (т. 12 от правилата).²¹ Вътрешните правила развиват основните положения на ЗДОИ, като ги съобразяват със спецификата на съдебния орган.

В същото време повечето съдилища не публикуват годишни отчети за дейността по ЗДОИ, въпреки че имат законово задължение за това. На интернет страницата на ВАС отсъстват годишни отчети по ЗДОИ, а на страницата на АССГ се достъпва бланка за отчет, която не съдържа информация. Наред с това има и добри практики. Така например, ВКС редовно публикува годишен отчет за дейността по ЗДОИ. Според годишния отчет за 2017 г. получените заявления за достъп са общо 18, като по 5 от тях е постановен отказ.²² В Окръжен съд Разград също се изготвят и публикуват годишни отчети по ЗДОИ, въпреки че реално осъщественият достъп до информация е незначителен (3-4 годишно).²³

Закон за обществените поръчки

ЗОП изисква в процеса по възлагане на обществени поръчки принципите на публичността и прозрачността да бъдат гарантирани (чл. 2, ал. 1, т. 4). По смисъла на закона административните ръководители на органите на съдебна власт, които управляват самостоятелни бюджети, са публични възложители на обществени поръчки (чл. 5, ал. 2, т. 7).

Възложителите трябва да предоставят **неограничен, пълен, безплатен и пряк достъп чрез електронни средства** до документацията за обществената поръчка от датата на публикуване на обявлението или изпращане на поканата за потвърждаване на интерес (чл. 32). С измененията през 2017 г. в закона²⁴ е предвидено обменът на информация при възлагане на обществени поръчки да се извършва с **електронни средства за комуникация**. Инструментите и устройствата, които се използват, както и техническите им характеристики трябва да са **недискриминационни, достъпни и оперативно съвместими** с най-разпространените пазарни продукти на

¹⁸ http://www.vks.bg/vks_p20.htm.

¹⁹ Вътрешни правила за предоставяне на достъп до обществена информация във Върховния административен съд, утвърдени със Заповед №1369/07.09.2016 г. на председателя на ВАС, съдържащи и примерни заявления (формуляри) за ДОИ: <http://www.sac.government.bg/pages/bg/public-inf-access>

²⁰ Административен съд – София-град:

<http://www.admincourtsofia.bg/%D0%97%D0%B0%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B0/%D0%94%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8A%D0%BF%D0%B4%D0%BE%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F.aspx>

²¹ Вътрешни правила за предоставяне на достъп до обществена информация във Върховния касационен съд, утвърдени със Заповед №1987/25.11.2016 г. на председателя на ВКС: <http://www.vks.bg/formulari/zodoi/pravila.pdf>.

²² <http://www.vks.bg/formulari/zodoi/otchet2017.pdf>.

²³ <http://www.razgrad.court-bg.org/index.php?im=91>.

²⁴ ЗИД на ЗОП, обн. ДВ, бр. 63 от 2017 г.

информационните и комуникационните технологии за широка употреба и да **не ограничават достъпа** на заинтересовани лица (чл. 39). Предвидени са и изключения от това правило: когато не се използват електронни средства за комуникация, обменът на информация се осъществява чрез пощенска или друга подходяща куриерска услуга или комбинация от тях и електронни средства.

Наред с това, възложителите са длъжни да поддържат **профил на купувача**, който представлява **обособена част от техните електронни страници** или от друг интернет адрес, за който е осигурена публичност (чл. 42). В профила на купувача следва да се съдържа достатъчно детайлна информация за основните етапи от процедурата по възлагане, като документите трябва да се публикуват в електронна форма, в това число всички решения, обявления и покани, свързани с откриването, възлагането, изпълнението и прекратяването на обществените поръчки, документациите за обществени поръчки, с някои изключения, договорите за обществени поръчки и рамковите споразумения, становищата на Агенцията по обществени поръчки във връзка с осъществявания от нея предварителен контрол и други, изрично посочени в закона. С публикуването на документите на профила на купувача се приема, че заинтересованите лица, кандидатите и/или участниците са уведомени относно отразените в тях обстоятелства, освен ако друго не е предвидено в този закон.

С предстоящото влизане в сила през м. октомври 2018 г. на част от законовите разпоредби относно **централизирана електронна платформа** за възлагане на обществени поръчки се предвижда повишаване на прозрачността на процеса (чл. 40). При възлагане на обществени поръчки възложителите следва да използват **единна национална електронна уеб-базирана платформа**, която предоставя ключови за различните етапи от процедурата функционалности: публикуване на решенията и обявленията в Регистъра на обществените поръчки (РОП) и документациите за обществени поръчки; получаване на запитвания и предоставяне на разяснения; изпращане на покани; подаване на заявления за участие и оферти, обмен на друга информация и документи. Предвижда се функционалностите, свързани със съществени етапи от процедурата (оценяване на офертите, сключване на договор, подаване на заявки по договори; фактуриране и разплащане), да са изградени и достъпни едва през м. януари 2020 г.

Това забавяне на изграждането на пълната функционалност на електронната платформа ще има известен негативен ефект върху гарантирането на пълната прозрачност и отчетност при възлагането на обществени поръчки. Ограничаването на високите нива на нередностите и манипулациите при възлагането на обществени поръчки е от ключово значение за подобряването на ефективността на публичните разходи и ограничаването на корупционни практики.²⁵

Правилник за администрацията в съдилищата²⁶

В правилника, приет от ВСС, се съдържат разпоредби, които задават стандарти за публичност и прозрачност в администрирането на делата. На звено „Пресслужба и информация“ от общата администрация се възлага да подготвя и осигурява

²⁵ Вж. *Отчет за дейността на АДФИ през 2017 г.*, София, май 2018 г., с. 10-14; *Заплахите за финансовите интереси на Европейския съюз. Оценка на риска от злоупотреби при обществените поръчки и използването на европейските фондове*, София: ЦИД, 2013.

²⁶ Решение на Пленума на ВСС по т. 7 от Протокол № 25/03.08.2017 г., Обн. ДВ. бр.68 от 22 август 2017 г.

информационната стратегия на съда; да организира и провежда информационни кампании за дейността на съда; да съдейства за осигуряване на връзки със средствата за масово осведомяване; да организира и ръководи пресконференции; да информира гражданите за процедурите, извършвани в съда, и реда за тяхното осъществяване, както и да осъществява и други функции, свързани с информационното осигуряване на дейността на съдилищата (чл. 24).

На звено „Информационно обслужване, статистика и информационни технологии“ от общата администрация е възложено да подпомага административния ръководител на съда и съдебния администратор за въвеждането и поддържането на информационните и компютърните системи в съда; да отговаря за програмното и технологичното осигуряване на компютърната техника, както и да осигурява интегрирането на информационните системи на съда в информационните системи на други ведомства; да организира публикуването на постановените съдебни актове на страницата на съда в интернет; да провежда обучение на съдиите и съдебните служители за работа с програмни продукти, както и да извършва дейности, свързани със събирането и обобщаването на статистическата информация (чл. 23).

По отношение на достъпа до информация е предвидено задължение за съдебната администрация да осигурява **откритост, достоверност и пълнота на информацията**, събирана и съхранявана от съдилищата (чл. 77). Страните по делата и техните представители осъществяват правото си на достъп до информацията в производствата по реда на процесуалните закони.

В правилника са уредени и аспекти на е-правосъдието, свързани с електронното призоваване. Изрично е предвидено, че призовките за лицата, заявили, че желаят да бъдат призовавани по електронен път, се връчват чрез системата за електронно призоваване, част от [Единния портал за електронно правосъдие](#). Връчването по електронен път се удостоверява с копие от електронния запис за изпращането, съответно изтеглянето, съхранено в единния портал, като връчването по електронен път се смята за лично връчване. За да се гарантират процесуалните права на страните е предвидено призовките, които не са изтеглени в 7-дневен срок от изпращането им чрез единния портал, да се връчват по общия ред, предвиден в процесуалните закони (чл. 75).

II. АНАЛИЗ НА СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ

Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система²⁷

Принципите на публичност и прозрачност на съдебната система, взаимодействието с гражданите и гражданското общество са изведени като основополагащи в стратегията за продължаване на реформата в съдебната система. Те са част от хоризонталните подходи, приложими при реализацията на всички стратегически цели. Стратегията поставя изискване съдебната власт да е обърната с лице към гражданите, което е и условие за възстановяването на общественото доверие в съдебната власт, а също така би повлияло позитивно мотивацията на съдиите, прокурорите и следователите. Публичната функция на магистратите предполага пакет

²⁷ Приета от Министерския съвет на 17.12.2014 г.

от мерки за прозрачност, непосредствено участие на гражданите в правосъдието и на техни представители във взимането на ключови управленски решения.²⁸

Тези принципи имат основна роля при формулирането на Стратегическа цел 6: повишаване на доверието към съдебната власт чрез обществено участие и прозрачност. По-конкретни мерки, свързани с гарантиране на прозрачността и гражданското участие, са предложени в Специфична цел 4 „Засилване на прозрачността на съдебната власт и на диалога с гражданите“. Сред тях са изготвянето на годишен доклад за прозрачността на съдебната власт, периодичното провеждане на независими социологически проучвания за доверието в съдебната система, въвеждането на модели за активен диалог между органите на съдебната власт и различните общности, публикуване онлайн на актовете на органите на съдебната власт в единен формат, позволяващ машинна обработка на данните, както и повишаване комуникативността на актовете на органите на съдебната власт. Предложените в стратегията мерки са детайлизирани в конкретни дейности в Пътната карта за изпълнение на актуализираната стратегия.²⁹

В рамките на Стратегическа цел 1: Гарантиране независимостта на съда и на другите органи на съдебната власт чрез ефективни мерки срещу корупция, политически и икономически натиск и други зависимости са предвидени мерки и дейности, които осигуряват публичност при декларирането на имуществото и предотвратяване и установяване конфликт на интереси. В рамките на Специфична цел 3 се предлага интегрирана политика за предотвратяване на конфликта на интереси и корупцията в рамките на съдебната власт, включваща разработване на електронен публичен регистър на електронни декларации за обстоятелства, свързани с предотвратяване и установяване конфликт на интереси и имуществени декларации, включително данни относно фактически съжителства, принадлежност към организации с непубличен характер, както и разработване на електронен публичен регистър на отводите, включващ исканите отводи и мотивите, с които са уважени или не за всеки съдия и отразяващ произнасяния на горната инстанция по тях.

В рамките на Стратегическа цел 3: ефективно администриране на съдебната власт са разработени мерки за последователно въвеждане на електронно правосъдие (Специфична цел 5), гарантиращ достъпа до правосъдие и внедряване на съвременни ИКТ в органите на съдебната власт, достъп и комуникация между регистрите само по електронен път при предоставяне на гражданите и бизнеса на комплексно административно обслужване (КАО). В цялост тези мерки са развити в Стратегията за въвеждане на електронно правосъдие и електронно управление в сектор „Правосъдие“ 2014 – 2020.

Въпреки че част от мерките по стратегията, отнасящи се до гарантиране в пълнота на независимостта на съдебната власт и осъществяване на реформа на прокуратурата не се осъществяват по план³⁰, в частта, отнасяща се до повишаване на прозрачността и поэтапното въвеждане на възможности за е-правосъдие се отбелязва прогрес, както на законодателно ниво, така и като реализирани конкретни мерки и проекти.³¹ Отчита се

²⁸ Актуализирана стратегия, с. 27.

²⁹ Приета с РМС № 299 от 22 април 2016 г.:

http://www.justice.government.bg/Files/%D0%9F%D1%8A%D1%82%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0_%D0%9F%D0%9C%D0%A1_299_636694115892707601.pdf.

³⁰ Становище на Съюза на съдиите в България:

http://www.mjs.bg/Files/%D0%A1%D0%A1%D0%91_%2001_06_18.pdf.

³¹ Вж. Проект на Отчет за изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и Пътната карта към нея Януари – Юни 2018:

<http://www.mjs.bg/Files/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%BE%D1%82%>

изпълняването на проект „Доразвитие и централизиране на порталите в СП за достъп на граждани до информация, е-услуги и е-правосъдие“, в рамките на който е обявена обществена поръчка с предмет „Прилагане на унифицирани модели и стандарти за съдържание и надграждане на Единния портал за електронно правосъдие, миграция на интернет страниците на съдилищата към Единния портал за електронно правосъдие и предоставяне на електронни услуги“, което ще позволи надграждането и по-доброто функциониране на Единния портал.

Също така, в рамките на реализацията на Стратегическа цел 6, МП отчита изпълнението на проект „Ефективен достъп до правосъдие“, финансиране по ОПДУ, с партньор ВСС. С осъществяването на Дейност 3 по проекта „Модел на достъп до правосъдие за гражданите и бизнеса“ ще се изработи аналитичен доклад относно възможностите за достъп до правосъдие в България, включително на съдебното изпълнение; ще бъде изработен модел за оценка на достъпа до правосъдие и ще бъде извършено проучване сред гражданите и бизнеса относно разработения модел за достъп до правосъдие.

Стратегия за въвеждане на електронно правосъдие и електронно управление в сектор „Правосъдие“ 2014 – 2020³²

Стратегията изгражда цялостна визия за въвеждането и развитието на е-правосъдие, която е въведена поетапно и в нормативната уредба през последните 3 години. Дългосрочните цели на стратегията са свързани с осигуряване на технологична и техническа възможност органите на съдебната власт да оперират с електронни дела и документи; да се осигури достъп до националните регистри по електронен път в реално време; да се подобри взаимодействието и да се интегрират информационните системи на трите клона на властта; да се прилагат европейските стандарти в сферата на е-правосъдието, да се осигури свързаност с европейските регистри и структури; да се създаде възможност за предоставяне на административни услуги по електронен път. Заявени са и две дългосрочни цели, които имат по-широк социален ефект и са насочени към отваряне на съдебната власт към гражданите – повишаване на общата правна култура на гражданите и осъществяване на правосъдието максимално близо и в полза на гражданите и бизнеса. Наред с това, за основни цели са определени и повишаване на прозрачността и отчетността, намаляването на корупцията, създаването на възможност за участие на структурите на гражданското общество в управлението, подобряването на ефикасността и ефективността на администрацията.

При въвеждането на е-правосъдието стратегията изисква да бъдат спазвани и следните принципи:

- ✚ достъпност, която дава възможност за заявяване на услуга дистанционно;;
- ✚ прозрачност, осигуряваща възможност за следене на движението на преписки (дела) в реално време;
- ✚ еднократност на събираните данни;
- ✚ защита на личните данни;
- ✚ повишаване на бързината и качеството на административното обслужване;

[D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%90%D0%A1%20%D0%B8%20%D0%9F%D0%9A%2030%20%D1%8E%D0%BD%D0%B8%202018%20\(002\).pdf](#).

³² Приета с РМС №531 от 21.07.2014 г.

✚ улеснен достъп до обществена информация.

Мерките и дейностите по стратегията се изпълняват както на ниво законодателни промени (приетите промени в ЗСВ и в АПК), така и като реализиране на проекти за изграждане на е-правосъдие с подкрепата на ОПАК и ОПДУ – Единния портал за електронно правосъдие³³, Портал за съдебните актове³⁴. Към единния портал поетапно се свързват съдилища, които са изградили капацитет за осъществяване на е-правосъдие (в рамките на преходния 3-годишен период), както е предвидено в ЗИД на ЗСВ от 2016 г.³⁵

Комуникационна стратегия на съдебната власт 2014-2020³⁶

Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014-2020 е интегриран стратегически документ относно публичната комуникация на всички органи на съдебната власт. В стратегията са представени както основните акценти в европейски правни и стратегически актове (актове на Комитета на министрите на Съвета на Европа, становища и доклади на консултативни органи като КСЕС и Европейската мрежа на съдебните съвети-ЕМСС, актове на институции на ЕС), така и основната законодателна уредба на национално ниво за достъп до информация, за публичност и прозрачност при функционирането на съдебната власт. В Доклада на ЕМСС от 2018 г.³⁷, посветен на общественото доверие и публичния имидж на съдебната система, приемането на Комуникационната стратегия от ВСС е посочена като добра практика.

Комуникационната стратегия надгражда комуникационните документи, политики и практики на органите на съдебната власт, с цел възприемане на високи европейски стандарти в комуникацията на всички нива и координация на дейностите. Посредством Стратегията ще се повиши прозрачността и откритостта на съдебната власт в рамките на определените от Конституцията и законодателство функции на нейните органи. Тя въвежда високи професионални стандарти за предоставяне на информация и комуникация с гражданите и институциите, и наред с Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система подпомага изграждането на авторитета ѝ.

Изработването на Комуникационната стратегия е основано на методология, в която са следвани основни принципи, като е отчетен и специфичният контекст, в който функционира съдебната власт – при условие на продължаваща съдебна реформа и ниско обществено доверие. Анализирани са както проблемите в публичната комуникация на съдебната власт, така и съществуващите добри комуникационни политики, стратегии и модели в страната. Анализът е осъществен при използването на адекватен изследователски инструментариум: социологически данни, качествено изследване на състоянието на комуникацията с вътрешните и външните публики,

³³ <https://portal.justice.bg/>.

³⁴ <http://legalacts.justice.bg/>.

³⁵ ДВ, бр. 62 от 2016 г., вж. § 216-2019 и §229 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ.

³⁶ Приета от ВСС с протокол № 10/05.03.2015 г.: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/8/Komunikacionna-strategia-pr2.pdf>, както и отчет за нейното изпълнение: Доклад - анализ в изпълнение на механизма за мониторинг и оценка на изпълнението на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014–2020 г. (вътрешен мониторинг): <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/14/dokl-2015-mon.pdf>.

³⁷ Доклад на ЕМСС – Проект „Обществено доверие и имидж на съдебната система“ 2017-2018, приет на ОС в Лисабон, 1 юни 2018 г.: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/20/Final-Report-Project-2-2017-2018-ENCJ.pdf>

проведено чрез фокус-групи, работни срещи, дискусии и фокусирани индивидуални интервюта с ключови представители на целевите групи.

Основните изисквания на методологията са свързани с:

- ✚ определяне принципите на прозрачност, отчетност и откритост към гражданите и гражданското общество като основа на работата за повишаване на доверието към институциите на съдебната власт;
- ✚ съобразяване, анализ и надграждане над добрите комуникационни политики и практики, прилагани от органите на съдебната власт в България;
- ✚ съобразяване с особеностите и законовите рамки на комуникационната дейност на съдебната власт и нейните органи;
- ✚ съобразяване с изискванията и препоръките на Европейския съюз за създаване на „...истинско европейско пространство на правосъдие: повишаване на доверието, мобилността и растежа“ (European Commission - IP/14/233);
- ✚ отчитане и прилагане на най-добрите европейски практики в областта на комуникацията на съдебната власт;
- ✚ съобразяване с реалностите на информационното общество и ролята на новите и социалните медии.

При осъществения критичен анализ на комуникацията между органите на съдебната власт и обществото се констатира липсата на достъпност, простота и яснота на езика, както и липса на категорично декларирана и провеждана единна политика на прозрачност и достъпност на информацията от всички органи на съдебната власт. Като специфична причина за това състояние се посочва **забавеният процес на унифициране на информационните стандарти при внедряването на информационни технологии**, които да гарантират не само ефективността и надеждността на комуникацията вътре във властта, но и да позволят правно регламентиран открит достъп на медии, граждани и организации до документи и информацията от съдилищата.

В анализа, съдържащ се в стратегията, се стига до извод, че разнотилната информационна политика на органите на съдебната власт представлява комуникационен проблем. Начинът, по който съдилищата предоставят информация и отговарят на обществените очаквания, е различен – има разлика в обхвата, обема и в качеството на предоставяната информация. Това се отнася както до информацията, предоставяна на медиите по различни обществено значими дела, така и до достъпа на информацията на гражданите, които са страни по дела. В същото време съдилищата в страната в по-голямата си част разполагат с интернет страници, но тези сайтове **не са унифицирани** и често **не се актуализират своевременно**, а с малки изключения, не се предоставя информация на език, различен от българския.³⁸ Това означава, че се заделя съществен финансов и организационен ресурс за поддръжка на интернет страници, които обаче не се използват ефективно за адекватна публична информация и комуникация.

Към момента на приемане на стратегията се констатира както ограничено използване на професионалисти по комуникация в органите на съдебната власт, така и наличие на множество медийни политики и стратегии в органите на съдебната власт,

³⁸ Комуникационна стратегия, с. 48.

което води до комуникационни проблеми. Липсата през годините на цялостен и дългосрочен подход при комуникацията е довело до мултиплицирането и задълбочаването на комуникационните проблеми.

Положителен аспект на формулираната **визия** на стратегията е нейното обвързване с процеса на продължаваща реформа на съдебната власт, както и с отстояването на принципите на върховенството на правото, независимостта на съдебната власт, прозрачност и откритост при функциониране на съдебната власт, защитата на правата на гражданите. Тези основни принципи са взети предвид при формулиране на **общите и специфичните цели** на стратегията.

Визията акцентира върху създаването на условия за изграждане на обществено доверие, утвърждаване на върховенството на закона и на чувството за справедливост у българските граждани; подпомагане на установяването на ефективна вътрешна комуникация в органите на съдебната власт, както и подобряване на взаимодействието със законодателната и изпълнителната власт, които да доведат до повишаване на доверието на европейските партньори на България във функционирането на съдебната система в условията на членство в Европейския съюз.

Формулираните общи и специфични цели на стратегията са достатъчно **конкретни, проследими и измерими**, което допринася за нейното осъществяване на практика, включително и за прилагане на форми за периодичен мониторинг и отчетност.

Според стратегията, средносрочната цел, към която следва да бъдат насочени усилията, е за повишаване на правна култура на българските граждани чрез повишаване на информираността за основната дейност на съдебната система, свързана с разясняване на процеса на установяване на истината и утвърждаване на справедливостта при запазване на правата на всички участници в процеса.

Стратегията си поставя за цел постигането на висока степен на съгласуваност, интегрираност и взаимно позитивно влияние между вътрешната и външната комуникация на органите на съдебната власт. Активният и ефективен вътрешен дебат в рамките на съдебната власт би трябвало да разширява обхвата на предоставяната към външните публики информация. На свой ред, откритостта и прозрачността в работата на органите на съдебната власт ще формират доверие в нея като гарант за демократичното развитие на България.

Специфичните цели на комуникационната политика са формулирани за отделните органи на съдебната власт като се отчитат техните функции. По отношение на **съдилищата**, специфичните цели са следните:³⁹

- ✚ популяризиране структурата и функциите на съдилищата в системата на съдебната власт;
- ✚ утвърждаване и налагане като общ стандарт на добрите практики на комуникиране на дела от обществен интерес;
- ✚ утвърждаване и налагане като общ стандарт на добрите практики за взаимодействие с медиите;

³⁹ Комуникационна стратегия, с. 58.

- ✚ утвърждаване и налагане като общ стандарт на добрите практики за комуникация с гражданите от страна на магистрати и служители;
- ✚ унифициране на модела за предоставяне на информация чрез сайтовете на съдилищата с постепенно преминаване и интегриране на сайтовете в Единен портал на съдебната власт;
- ✚ утвърждаване на принципа на активната комуникация на съда с обществото чрез повишаване на комуникационните умения на съдиите;
- ✚ популяризиране на функциите на специализираните съдилища.

По максимално изчерпателен начин са идентифицирани **целевите групи** (вътрешни за съдебната власт и външни, в това число органите на законодателната и изпълнителната власт; институции и структури на ЕС, Съвета на Европа, организации на професионална общност, НПО, граждани, медии и др.).

Мерките и дейностите, насочени спрямо **професионалните юридически общности и организации**, ангажирани с развитието и подобряване работата на съдебната система, включват създаване на интерактивни и ефективни канали за комуникация, позволяващи двустранен обмен и активна ангажираност както в обсъждането, така и в приемането и формирането на политики в областта на съдебната власт.

Спрямо **гражданското общество и неправителствените организации** като цяло мерките са насочени за усъвършенстване на механизмите за взаимодействие и предоставяне на равнопоставен достъп и информация с цел повишаване на доверието.

Специфична целева група са **младите хора** – ученици и студенти от правните факултети. По отношение на тях следва да се активизира ролята на органите на съдебната власт, и преди всичко съдилищата, за повишаване на правната култура, запознаване с правото и характеристиките на органите на съдебната власт, активизиране участието на органите на съдебната власт в процеса на професионална подготовка на бъдещите юристи.

В стратегията е отделено особено внимание на **специфичните особености на комуникацията на съдилищата**. От една страна се изтъква, че преобладаващата част от съдилищата имат разработени документи, които регламентират комуникационната им политика и стратегия. В същото време обаче тези документи не са унифицирани и синхронизирани помежду си. Поради това приетата стратегия си поставя за цел **унифицирането и съобразяването** на комуникацията на съдилищата по най-високите стандарти, прилагани в публичната комуникация. Като позитивен аспект на документа следва да бъде отчетено прокарването на ясно разграничение между комуникацията между съдилищата, която се характеризира по-скоро с мрежовиден, хоризонтален характер, от осъществяваната комуникация от и в рамките на ПРБ.

Сред специфичните задачи за подобряване на **комуникацията на съдилищата** са:

- ✚ създаване на единен формат за предоставяне на информация на гражданите;
- ✚ създаване на единен формат за предоставяне на информация на медиите, при отчитане на обстоятелството, че комуникирането на съдебни решения е съобразено с инстанционността и силно ограничените възможности до окончателно произнасяне на последната инстанция;

- ✚ приемане и прилагане на единна политика по отношение на достъп на камери, фотоапарати и мобилни телефони в сградите на съда;
- ✚ уеднаквяване на обема и качеството на предоставяната информация;
- ✚ унифициране на визията, структурата и функционалностите на интернет страниците на съдилищата и интегрирането им с портала на съдебната власт;
- ✚ създаване на общ подход и стандарти за работа със социалните медии;
- ✚ преминаване на действащите в съдилищата експерти „Връзки с обществеността“ на пряко подчинение на административните ръководители, както и въвеждане на позицията на експерти „Връзки с обществеността“ на съдилищата в апелативните райони (в настоящия момент такива експерти има само в Пловдив, Велико Търново и София), които да подпомагат професионализацията на връзките с обществеността на съдилищата, които не разполагат със собствени експерти;
- ✚ уеднаквяване на изискванията за комуникационната визия вътре в сградите на съдилищата – организация и вид на информацията;
- ✚ въвеждане на високи комуникационни стандарти при общуването на съдебната администрация с гражданите, посещаващи съда.

Сред конкретните дейности, които трябва да бъдат изпълнени, за да се подобри комуникацията на съдебната система са планирани и такива, отнасящи се пряко до поддържането на интернет портали и интернет страниците на съдилищата:

- ✚ изграждане и поддържане на Единен портал на съдебната власт за електронно правосъдие по модела на портали, изградени в страните членки на ЕС. Порталът е ориентиран към нуждите на потребителите и предоставя цялостна информация за съдебната власт от гледна точка на потребностите на гражданите. В същото време той поддържа и ресурсите, необходими за вътрешна комуникация в съдебната власт – като регистъра на постановените съдебни актове, регистъра на досъдебните производства и др.
- ✚ интегриране на информацията от интернет страниците на отделните звена на съдебната власт и на ВСС в единния Портал на съдебната власт с цел гарантиране на активен диалог, равнопоставен достъп и демократично участие на ключовите общности в процеса на администриране дейността на съдебната власт;
- ✚ създаване на виртуален Медиен център към единния портал на съдебната власт като интерактивен електронен медиен канал, интелигентна система за управление на информацията за съдебната власт, образователен, медиен институционален канал, адекватен на актуалната медийна и технологична реалност.

Отчитане на изпълнението на Комуникационната стратегия⁴⁰

В Годишния доклад за дейността на ВСС през 2016 г.⁴¹ се включва и информация за напредъка по изпълнение на Стратегията. Анализът е изготвен въз основа на Плана

⁴⁰ Годишен мониторингов доклад и оценка за изпълнението на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014-2020 г. през 2016 г.: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/17/godishen-monitoringov-doklad.pdf>

⁴¹ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/17/Annual_Report-VSS-2016.pdf.

за действие за изпълнение на Стратегията от ВСС през 2016 г. С решения, на Пленума на ВСС по протокол № 24/27.07.2017 г. е приет Доклад – анализ на Висшия съдебен съвет за 2016 г. в изпълнение на Механизма за мониторинг и оценка на изпълнението на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014-2020, както и на Плана за действие за изпълнение на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014-2020 през 2017 година.

В периода 2015 – 2017 г. са предприети редица организационни мерки във връзка с координирането, прилагането и отчитането на Комуникационната стратегия. Националният институт на правосъдието въведе програми за първоначално и текущо обучение по прилагането ѝ за магистрати и съдебни служители.

Отчитането на дейностите по реализиране на Комуникационната стратегия по отношение на ВСС се дублира с дейностите по осъществяване на **Комуникационната политика на ВСС**⁴², която е стратегически документ, приет по-рано. Целта на този документ е да утвърждава съвременни стандарти за ефективно управление на комуникацията на ВСС с професионалните общности в съдебната система, медиите, гражданите, законодателната и изпълнителната власт. Той е приет в отговор на повишените обществени изисквания за яснота и предвидимост на комуникационната политика на държавните органи в Република България. Комуникационната политика на ВСС е актуализирана с решение на Пленума на ВСС по протокол № 34/29.09.2016 г. по предложение на постоянната Комисия по правни и институционални въпроси към Пленума на ВСС, която съгласно чл. 16, ал. 11 от Правилника за организацията на дейността на ВСС и неговата администрация, организира и координира изпълнението на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014 – 2020 г. Комуникационната политика на ВСС е интегрирана в Комуникационната стратегия на съдебната власт.

Като конкретни дейности, водещи до повишаване на прозрачността и откритостта на съдебната система, се отчитат различни инициативи. През 2016 г. ВСС въвежда в експлоатация **Единния портал за електронно правосъдие** (изработен и тестван по проект „Електронно правосъдие – проучване и изграждане на единна комуникационна и информационна инфраструктура и единен електронен портал на съдебната власт“, финансиран по ОПАК). Публикувани са насочващи и подпомагащи материали във връзка с използването му. До края на 2018 г. предстои изпълнение на Единна информационна система на съдилищата. Осигурена е възможност за свободен и публичен достъп до протоколите и статистиката за случайния подбор при разпределението на делата, като протоколите са публично достъпни, а във всеки протокол се включва статистика на разпределенията до момента по конкретната група дела. Предоставен е публичен достъп на физически и юридически лица до електронни дела, със заличени лични данни, възможност за изпращане на електронни призовки и съобщения, като към края на годината той се ползва от част от съдилищата, чиито деловодни програми позволяват съвместяването им (ВКС, РС и ОС Бургас, РС и ОС Благоевград, РС и ОС Смолян, СГС, АпС София, РС в Девин, Гоце Делчев, Златоград, Мадан, Петрич, Разлог, Сандански, Чепеларе, ОС във Варна, Кърджали, Монтана, Плевен, Велико Търново, Пазарджик). Предстоящи са разработки, които ще позволят включване и на останалите съдилища. Централизираният уеб базиран интерфейс за публикуване на съдебните актове (ЦУБИПСА) е интегриран с портала за електронно

⁴² Приета на 4 юли 2013 г., с решение по протокол № 26. Вж. Доклад – Анализ на ефективността на Комуникационната политика на ВСС и на напредъка в изпълнение на Плана за действие за изпълнение на Комуникационната политика на ВСС в периода 04.07.2013 г. – 15.09.2017 г.: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/17/komun-politika-2013-2017.pdf>.

правосъдие и позволява визуализацията на всички актове с преглед по категории и разширено търсене на портала на електронното правосъдие.

На интернет сайта на ВСС в раздел „Пресцентър“ е създаден подраздел „Дни на отворените врати“, в който се публикуват дати за провеждане на кампанията. През 2017 г. в кампанията участват 248 ОСВ, от които 167 съдилища и 81 прокуратури. Сред утвърдените добри практики са определяне на екипи от магистрати и съдебни служители, изготвяне на предварителна програма и сценарии, утвърдени от административните ръководители; както и публикуване на предварителна информация в интернет сайтовете на ОСВ, Фейсбук страниците им, информационните табла в съдебните сгради, регионални медии и т. н. Според представените данни инициативата е широко отразена от медиите, а на сайтовете на съдилищата и прокуратурите са публикувани прессъобщения и снимки за събитието. В някои ОСВ са получени благодарствени писма от училищни ръководства, в които е отчетена ползата от подобни инициативи, създадената организация и провокирания интерес към правната тематика, посочена е необходимостта от провеждане на нови срещи.

Като **добри практики** се посочват провеждането на срещи на административните ръководители и магистрати с представители на целевите групи, граждани и НПО; информационни турове в съдебните сгради; присъствие на реални съдебни процеси, съобразени с целевата група; провеждане на симулативни съдебни процеси, дискусии с участието на магистрати по интересни за аудиторията теми; провеждане на интерактивни уроци и лекции; мултимедийни презентации; прожектиране на филми, свързани със съдебната власт; демонстрация на централизираната система за случайно разпределение на делата, софтуера за синтез на реч за незрящи и системата за изчисляване натовареността на съдиите; връчване на грамоти, удостоверения и сертификати на участниците в Деня на отворените врати; изработка и разпространение на информационни материали – плакати, брошури, значки и екземпляри от Конституцията на Република България.

Друга инициатива, заслужаваща внимание, е подготвената образователна програма за ролята и функциите на съдебната власт, насочена към учениците в горен гимназиален курс. Първите лектории са проведени през учебната 2014/2015 г. С решение на Пленума на ВСС по протокол № 34/29.09.2016 г. образователната програма е продължена, като по предложение на МОН с цел постигане на устойчивост при прилагане на програмата продължителността на подписното между двете институции Споразумение е с пет годишен срок. В Споразумението е предвидено от учебната 2018/2019 година Програмата да се провежда в часовете по „Философия“ за IX и/или X клас, вместо в часовете по „Етика и право“.

През учебната 2016/2017 година по данни, предоставени от МОН, в Образователната програма са обхванати 11 622-ма ученици от 84 градове. В нея участват 156 ОСВ в партньорство със 132 училища. Общият брой на участниците в Програмата е 484 души, от тях магистрати 422-ма и 62-ма съдебни служители.

От 2014 г., в изпълнение на Годишната програма за 2014 г., ВСС има своя страница в социалната мрежа Facebook. С решение на Пленума на ВСС по протокол № 34/29.09.2016 г. във връзка с актуализиране на Комуникационната политика на ВСС и Плана за действие за изпълнението ѝ в периода 2014-2018 г. са приети Правила за администриране и публикуване на информация на страницата на ВСС във Facebook. Към 31.08.2017 г. страницата е харесана от повече от 2940 души, което е индикация за неособено висока разпознаваемост и полезност на тази форма на комуникация. Утвърдени са и Единни правила за администриране и публикуване на информация в

социалните мрежи от органите на съдебната власт (с решение на Пленума на ВСС по протокол № 17/01.06.2017 г.). Те са създадени в изпълнение на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014 – 2020. През месец юни 2017 г. е създаден канал на ВСС в YouTube, чрез който е достъпен запис на проведеното общо събрание на съдиите за избор на членове на ВСС през същия месец.

През 2017 г. чрез интернет сайта на ВСС и Електронния портал на съдебната власт са излъчвани онлайн в реално време Общото събрание за избор на член на Прокурорската колегия и Общите събрания за избор на членове на ВСС от съдиите, прокурорите и следователите. През тази година чрез интернет сайта на ВСС бе излъчено пряко заседанието на Пленума на Съвета за изслушване и избор на кандидатите в процедурата за избор на председател на ВАС. Излъчването на заседанията на ВСС в реално време гарантира по-висока публичност и прозрачност при вземане на решения, включително при представяне на мотиви и провеждане на дебати по важни за съдебната власт теми.

Във връзка с поэтапното въвеждане на електронно правосъдие, с решения на Пленума на ВСС през 2017 г. са приети Наредба № 4 от 16 март 2017 г. за воденето, съхраняването и достъпа до регистъра на актовете на съдилищата; Наредба № 5 за организацията и реда за водене, съхраняване и достъп до електронните дела и начина на съхраняване на доказателствата и доказателствените средства по делата, както и вътрешния оборот и съхраняването на друга информация, обработвана от съдебната администрация; Наредба № 6 за извършване на процесуални действия и удостоверителни изявления в електронна форма, както и Правилник за вътрешния ред за използването на електронен подпис и електронна идентификация от органите на съдебната власт⁴³. Тези актове са публикувани на сайта на ВСС.

В Годишния мониторингов доклад и оценка за изпълнението на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014-2020 г. през 2016 г.⁴⁴ са формулирани и конкретни **препоръки**, които трябва да бъдат изпълнени от ОСВ. Препоръките могат да бъдат обобщени в няколко основни групи:

- ✚ Създаване и активизиране на профили на ОСВ в социалните мрежи с цел подобряване на комуникацията с гражданите и медиите, скъсяване на времето за реакция, повишаване осведомеността на широката публика по юридически въпроси. Необходимо да се използват повече интернет и социалните медии и мрежи в провеждането на комуникационни кампании и действия по информиране на външните публики, както и взаимодействие с потребителите на информация.
- ✚ Повишаване на медийната активност на юристи и експерти от областта на съдебната система не само в телевизионните медии, но и в онлайн изданията. Присъствието трябва да се случва не само чрез регулярни и ad hoc интервюта, но и под формата на кратки коментари по важни за обществото проблеми, които са на дневен ред.
- ✚ Инвестиция в повече PR усилия по метода на образователните инициативи, които ВСС представя в училищата. Необходимо е дългосрочно планиране и

⁴³ Приет от Пленума на Висшия съдебен съвет с решение по т. 39 от Протокол № 10/16.03.2017 г., обнародван в Държавен вестник, бр. 32 от 21.04.2017 г.

⁴⁴ <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/17/godishen-monitoringov-doklad.pdf>.

развитие на собствен комуникационен ресурс за органите на съдебната власт за управлението и координацията на комуникационните дейности.

- ✦ Необходимо е да продължи и да се задълбочи координацията по отношение на комуникацията към външните публики между органите на съдебната власт с цел постигане на по-голяма плътност на посланията и достигане до по-голям брой крайни публики, които на практика са и най-важните за изграждане на образа и цялостното разбиране и положителен имидж на съдебната власт.
- ✦ Препоръчително е да се предвиди достатъчно финансов ресурс в социологически инструменти, анализи на репутацията в социалните медии и външни консултантски услуги. Този подход може да допринесе за преодоляване на институционалните дефицити, да осигури и различна гледна точка и перспектива, както и да осигури необходимата гъвкавост, която е от стратегическо значение за успеха на комуникационните усилия. Периодичните социологически проучвания и анализи на репутацията на съдебната власт в социалните медии могат да измерват систематично и редовно ефектите от предприетите действия и полаганите усилия в изпълнение на стратегията, както и биха дали представа за дневния ред и важните теми за външните публики.

Медийна стратегия на съдебната власт⁴⁵

Медийната стратегия на съдебната власт очертава насоките за взаимодействие на ВСС и на органите на съдебната власт със средствата за масова информация за популяризиране на функциите на съдебната власт – защита правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Медийната стратегия синхронизира съществуващите в органите на съдебната власт правила и практики за комуникация с медиите. Тя цели постигане на единни, ясно установени и съвременни стандарти в медийната комуникация, включително координация при необходимост на дейностите и мерките, прилагани от органите на съдебната власт. Медийната стратегия е разработена в синхрон с утвърдената от Висшия съдебен съвет Комуникационна стратегия на съдебната власт 2014 – 2020 г.

В Медийната стратегия се съдържат и препоръки към **интернет страниците на органите на съдебната власт**. Изтъква се, че **унифицирането на интернет сайтовете** на органите на съдебната власт ще осигури **професионализация и повече предвидимост** на предоставяната от тях информация, ще направи **по-лесен достъпа** до нея, следователно ще доведе до повишаване на доверието в съдебната система.

Интернет страниците на съдебната власт осигуряват бърз достъп до актуална информация за работата на съответния орган, формуляри и примерни образци на документи, съдействат за повишаване правната култура на гражданите, както и осигуряване на обратна връзка. Важно за гражданите и за юридическите лица е наличието на информация за дължими държавни такси, административна и банкова информация, адреси за кореспонденция. Интернет сайтовете на съдебната власт могат да улеснят достъпа на хора с увреждания до институциите посредством създаването на звукова версия за тях. Те дават възможност за **непрекъснато проучване на**

⁴⁵ Приета с решение на Пленума на ВСС по протокол №37/13.10.2016 г.: http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/12/Mediina_strategiq.pdf.

общественото мнение чрез анализ на данните за потребителите на сайта, както и чрез директно анкетиране на посетителите на уебсайта.

Онлайн провежданите анкети оценяват фактори като нивото на готовност за възприемане, нивата на знание и актуалните нагласи на реципиентите и позволяват да се формулират по-тясно насочени послания. Подходящо е на интернет сайтовете на органите на съдебната власт да има възможност за опция, на която **да се публикуват публични изказвания** на административните им ръководители и на магистрати по актуални теми, поздравления по важни поводи (в текстов или аудиовизуален формат) на членове на ВСС, изразени при техни гостувания, на местни конференции и семинари, по повод чествания, награждавания и други.

В стратегията се правят и **препоръки** за подобряване на комуникацията с медиите и обществото. Медиите са определени за естествен партньор в популяризирането на публични инициативи на органите на съдебната власт. Изтъкват се позитивните резултати от прилагането на различни комуникационни методи и инициативи за популяризиране на дейността на ОСВ. Сред тях особено важно значение имат:

- ✚ „Ден на отворените врати” в органите на съдебната власт: „Денят на отворени врати” е активно прилаган комуникационен модел за социално опознаване на съдебната власт и нейните целеви групи. От 2013 г. той се провежда по предварително обявен на интернет сайта на Висшия съдебен съвет график. Инициативата допринася да се повиши информираността на гражданите за функциите и дейността на органите на съдебната власт, за повишаване доверието на обществеността към съдебната система и обогатяване правната култура на гражданите.
- ✚ Образователна програма „Съдебната власт – информиран избор и гражданско доверие. Отворени съдилища и прокуратури”: провежда се сред ученици в гимназиалния курс VIII - XII клас с цел превенция и повишаване на тяхната информираност за структурата, функциите и значението на съдебната власт в Република България.

Единна медийна стратегия на съдебната власт

На интернет страницата на ВСС е публикуван и документ, озаглавен „**Единна медийна стратегия на съдебната власт**”⁴⁶. Този документ е значително по-кратък от представения до тук, съдържателно също се различава. При достъпването на документа не се появява информация кога е приет от ВСС. Основен акцент в този документ са функциите, правата и задълженията на специалистите “Връзки с обществеността” във ВСС и в органите на съдебната власт:

Специалист „Връзки с обществеността“ на ВСС (Говорител на ВСС), който говори от името на колективния орган, като по този начин представлява пред обществото не само ВСС, но и цялата съдебна система и отговаря за цялостния медийен имидж на СВ. Говорителят на ВСС споделя същите права и задължения като специалистите „Връзки с обществеността” от отделните институции на СВ. Той има и основни функции във връзка с осъществяване на комуникацията с медиите и публично представяне на дейността на ВСС, включително чрез провеждане на брифинги, даване на интервюта, организиране на достъп на журналистите до членовете на ВСС, организиране на срещи, дискусии и семинари с журналисти и представители на

⁴⁶ <http://www.vss.justice.bg/page/view/2147>.

обществеността, както във връзка с дейността на ВСС, така и във връзка с функционирането на цялата съдебна власт.

Пресаташета (специалисти по връзки с обществеността) в ОСВ са с основна функция да осъществяват посредничеството между съдебната система и обществеността. Тяхна задача е да преценяват каква информация трябва да бъде сведена до общественото внимание, както и да сътрудничат на магистратите и журналистите за връзките помежду им. Препоръчително е ВАС, ВКС, апелативните и окръжните съдилища също да имат пресаташета. Поради обема на работата би трябвало да се назначават специалисти „Връзки с обществеността” и в някои по-големи районни съдилища. Основните им функции могат да се обобщят в следните аспекти:

- ✚ пресаташетата отговарят за обществения имидж на институцията, която представляват, подбират и поднасят в подходящ вид всякаква информация, която може да подобри обществения образ на СВ или на съответното поделение на СВ;
- ✚ пресаташетата информират ръководителя на органа на СВ, в който работят за всички важни събития, отнасящи се до функционирането на съдебната система;
- ✚ пресаташетата информират журналистите за хода на делата, които интересуват обществеността, както и подготвят ръководителите на органите на СВ и магистратите, когато сметнат, че към конкретно дело ще има журналистически интерес. Пресаташетата осъществяват контактите между магистрати и журналисти след съгласуване с ръководителя на съответния орган на СВ;
- ✚ пресаташетата следят информацията, която излиза в медиите за съответното поделение на СВ, като представят и поддържат архив от съответни дописки, статии, интервюта и т.н. и ако е необходимо искат опровержения за клевети или недоброжелателни материали.

С оглед осъществяване на оперативна координация между специалистите „Връзки с обществеността“ е предвидено те да образуват медиен пул и да се събират на обща среща най-малко веднъж годишно. Срещата се организира и ръководи от говорителя на ВСС. Според стратегията това е първата крачка за създаване на единен информационен център на СВ така, както съществуват такива на останалите две власти – законодателната и изпълнителната. Целта на срещите е да се сподели опитът, да се отчете направеното, да се анализират грешките и да се координира работата. На тези срещи се организира изнасяне на лекции от магистрати, от представители на неправителствени организации, журналисти или от съответни специалисти от чужбина.

По отношение на назначаването на говорители в ключови ОСВ, както е препоръчано в Единната медийна стратегия, следва да се отбележи че новият председател на ВАС Георги Чолаков е поел конкретен публичен ангажимент в тази посока. В специално дадено интервю след назначаването му, на въпрос относно медийната политика на съда, той споделя: „Гражданите трябва да са добре осведомени за актовете със значим обществен интерес, които постановява ВАС. Информацията трябва да излиза от нас, защото най-автентично можем да обясним защо е постановен даден акт и с какви мотиви. Идеята ми е съдът да има говорител – съдия от ВАС, който да дава редовни брифинги. На тях ще се съобщава кои важни, обществено значими дела предстои да се разглеждат и съответно какви актове са постановени.

Разбира се, говоря за по-значимите, тези, които вълнуват обществеността, тъй като постановените от ВАС съдебни актове са около 30-40 дневно.⁴⁷

3. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Българската правна рамка, отнасяща се до публичността, прозрачността и отчетността на ОСВ е в процес на развитие и поетапно съобразяване с утвърдените международни и европейски стандарти. През последното десетилетие в резултат на поредица от законодателни промени в ЗСВ, процесуалното законодателство и други специални закони, е осъществен прогрес по отношение възприемането и прилагането на тези стандарти – като се започне от публичността на номинациите и изборите на членове на ВСС и ИВСС, председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор, публичност и прозрачност по отношение на заседанията на ВСС, включително при обсъждане на кадрови въпроси; наред с това се публикува информация за приети решения и нормативни актове, периодични отчети за дейността на ОСВ (вкл. годишни доклади за дейността), процедурите за предоставяне на ДОИ и др.

Наред с това обаче се забелязват и пропуски и проблеми – липса на системност, координация и унификация при предоставяне на информация от отделните ОСВ; хетерогенност в информацията, предоставяна на интернет страниците на съдилищата; липса на единна практика за ДОИ в рамките на съдебната власт; недостатъчно проактивен и включващ подход по отношение на гражданите и гражданското общество при взаимодействие със ОСВ (с изключение на отделни инициативи като „Дни на отворените врати“). Част от посочените проблеми се очаква да бъдат преодолени с пълноценното въвеждане на електронното правосъдие и функционирането на единния портал. Следва да се има предвид обаче, че анализираните международни/европейски стандарти и добри практики от европейски държави изискват проактивен подход в комуникацията с гражданското общество, който не е цялостно обхванат от проекта за въвеждане на електронното правосъдие. Този проактивен подход изисква да се изгражда цялостен публичен образ на съдебната система и съдиите като основен гарант за правовата държава, принципите на демократичното общество и правата на гражданите. Активната медийна политика и публичен ангажимент на съдиите в рамките на съответните общности, включително възприемането на гражданска образователна функция, са от особено значение. Съответно интернет страниците на съдилищата следва да отразяват това включващо и приобщаващо разбиране за ролята и функциите на правосъдието и съдиите.

Препоръки към интернет страниците на съдилищата

От ключово значение е на интернет страниците на съдилищата да се публикува **информация относно техните правомощия на достъпен и разбираем език** (видовете съдебни производства и естеството на делата, които могат да бъдат заведени; средната продължителност на производството в различните съдилища; разходите и рисковете в случай на неправомерно използване на правните средства; алтернативните средства за разрешаване на спорове, които се предлагат на страните – в съответствие със стандартите от Становище № 6 (2004) на КСЕС и Становище № 14 (2011) на КСЕС).

⁴⁷ „Съдът да има говорител, който да дава редовни брифинги“, *Правен свят*, 7 ноември 2017 г.: http://legalworld.bg/66660.sydyt-da-ima-govoritel-kojto-da-dava-redovni-brifingi*.html.

Наред с това е важно да се отбелязва, че информацията, която се представя в достъпен вид не следва да се възприема като правна консултация или съвет за предприемане на едно или друго процесуално действие и че с оглед защитата на правата на гражданите е важно да имат достъп до квалифицирана правна помощ.

С оглед осигуряване на достъп до правосъдие, на интернет страниците е препоръчително да се съдържа информация за условията и възможностите за **ползване на правна помощ** по реда на Закона за правната помощ.

С оглед достъпа до правосъдие в разумен срок е препоръчително на интернет страниците на съдилищата да се съдържа информация за реда за **подаване на жалби за бавно правосъдие** и възможността да се получи обезщетение както по административен ред по реда на ЗСВ, така и по исков ред по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

С оглед **подкрепа на пострадалите от престъпления**, на интернет страниците на съдилищата може да се съдържа информация и за съществуващия компенсаторен механизъм, създаден със Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления.

Интернет страниците на съдилищата следва да съдържат както нормативно определената информация (съгласно изискванията на ЗСВ, ЗДОИ, ЗОП, информация във връзка с електронното правосъдие), така и **информация, която е от значение за осъществяване на публичната функция на съдилищата по отношение на гражданите и местната общност**, повишаване на правната и гражданската култура. Ето защо е препоръчително в интернет сайтовете да се съдържа конкретна информация за осъществяването „Дни на отворените врати” в съдилищата, възможността за среща и разговор с отделни съдии (например съдиите, които имат възложени функции с осъществяването на комуникацията с медиите, както и с председателите на съдилищата). Тази инициатива допринася да се повиши информираността на гражданите за функциите и дейността на органите на съдебната власт, за повишаване доверието на обществеността към съдебната система и обогатяване правната култура на гражданите, а също така и въздейства позитивно върху професионалната мотивация на магистратите (в съответствие със Становище № 7 (2005) на КСЕС).

При публикуването на съдебните решения (най-вече на тези с висок обществен интерес) е препоръчително да се публикува и **резюме**, което да представя решението на разбираем за гражданите език, както и възможност за търсене по ключови думи (Становище № 14 (2011) на КСЕС, както и Доклад на ЕМСС 2011-2012).

С оглед изпълняване на функцията за повишаване на правната култура на гражданите и улесняване на достъпа до правосъдие, препоръчително е да се публикува и тематичен речник на основните правни термини **на достъпен и разбираем език**, така че гражданите лесно да могат да се ориентират в специфичната правна материя.

Препоръчително е интернет сайтовете на съдилищата да дават информация и за осъществяването на образователната програма „Съдебната власт – информиран избор и гражданско доверие. Отворени съдилища и прокуратури”, която се провежда сред ученици в гимназиалния курс с цел повишаване на тяхната информираност за структурата, функциите и значението на съдебната власт като се свързва с обучението по „Гражданско образование“.

На интернет страниците могат да се посочват и контакти на звеното „Връзки с обществеността“, така че да може да се осъществява проактивно комуникацията между

органа и представителите на гражданското общество и медиите (Становище № 7 (2005) на КСЕС).

С цел да се поддържа по-висока мотивация у съдиите, като се акцентира и върху тяхната публична гражданска роля в общността, би могло да се публикува на интернет страниците и информация за съответни постижения на отделните магистрати (получени отличия, награди, престижни номинации; командироване в европейските съдилища; публикувани книги, статии, студии; академични постижения – докторати, почетни професури и др.) или на самия съд (номинация или отличие в публични кампании, конкурси и др.).

От съществено значение за упражняването на конституционното право на гражданите за **достъп до обществена информация** е интернет сайтовете да поддържат лесно достъпни секции с информация относно процедурата, като предоставят възможност за **електронно подаване** на заявления, съдържат примерни формуляри, както и са обявени вътрешните правила, по които се администрира самото заявление.

Позитивна стъпка за изграждане на доверие и повишаване на публичния имидж на съдилищата би било на интернет сайтовете **да се публикуват публични изказвания** на техните председатели или на съдии от съответния съд по актуални теми, информация за проведени конференции и семинари, по повод чествания, и др. Могат да се публикуват и резултати от социологически проучвания относно удовлетвореността на гражданите от съдилищата в съответния регион.

С цел максимална ползност за гражданите, на интернет сайтовете могат да се публикуват и правни анализи, представящи по достъпен начин различните съдебни процедури, информация за достъпа до правосъдие, както и информация за възможностите за алтернативно разрешаване на правни спорове (медиация).