
ПРАВОСЪДИЕ И ОБЩЕСТВО

ГРАЖДАНИ, КЛИЕНТИ И СЪДИИ ЗА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА, КАЧЕСТВОТО НА ПРЕДОСТАВЯНИТЕ УСЛУГИ И ПРАВОРАЗДАВАНЕТО В БЪЛГАРИЯ* (изследване на „Програма за развитие на съдебната система“, извършено с помощта на социологическа агенция „Алфа рисърч“)

УВОДНА ЧАСТ

Настоящото проучване е осъществено от социологическа агенция „Алфа Рисърч“ по поръчка на неправителствената организация „Програма за развитие на съдебната система“. Проучването е част от проекта „Усъвършенстване на работните процеси в съда“, изпълняван от организацията и финансиран от фондация „Америка за България“.

Основните цели на проучването са две. **Първо**, анализ на общественото доверие към съдебната система в България в контекста на цялостната оценка на гражданите към работата на правораздавателната система. Фокусът е върху факторите, които формират общественото доверие или недоверие, и произтичащите от тях последици. **Второ**, проучването цели да изследва ефекта от прилагането на концепциите и практиките на втория План за подобряване на работата на съда (План 2), приложен в конкретни съдилища в България в рамките на проекта „Усъвършенстване на работните процеси в съда“ в периода 2010–2012 г.

Така поставените цели произтичат от необходимостта за равностетка на постигнатото от страна на българските институции в областта на правосъдието и вътрешния ред в рамките на петгодишния период след присъединява-

* Изследването е осъществено през август 2012 г. по проекта „Усъвършенстване на работните процеси в съда“ на сдружение „Програма за развитие на съдебната система“, финансирано от фондация „Америка за България“ и с помощта на социологическа агенция „Алфа Рисърч“. Водещ изследовател: Любомир Тодораков, ръководител проект: доц. д-р Боряна Димитрова и Станислав Стоянов.

Изследването се отпечатва със съгласието на сдружение „Програма за развитие на съдебната система“. Пълният текст с всички графики може да бъде видян на <http://www.prss-bg.org>

нето на страната към ЕС. Все още тези две сфери остават едни от най-проблематичните и критикувани не само от страна на Европейската комисия, но и от страна на българските граждани. Въпреки положените усилия за подобряването на безпристрастността, ефективността и прозрачността в работата на правораздавателните органи, общественото мнение остава силно скептично към постиганите от тях резултати в тези направления. Полиция, следствие, прокуратура и съд са все още сред институциите с най-нисък кредит на обществено доверие. Настоящото проучване цели да открие причините за така наблюдаваните обществени нагласи и да идентифицира ключови политики за подобряването на публичния образ на правораздавателната система като цяло и на съдебната в частност.

„Програма за развитие на съдебната система“ е неправителствена организация, която се стреми да подпомага усилията за усъвършенстване на работните процеси в съдилищата, да повишава тяхната ефикасност, прозрачност и отговорност. **Проектът „Усъвършенстване на работните процеси в съда“ е логическо продължение на програмата „Съдилища-модел и съдилища-партньори“, чието начало е поставено още през 2000 г.** Усилията през последните години са насочени преди всичко към осигуряването на устойчивост на постиженията и тяхното разпространение в цялата страна. В основата на работата е вторият План за подобряване на работата на съда (План 2), разработен по проект, финансиран от фондация „Америка за България“. Основните области, върху които се фокусира План 2, са: прилагането на политики и практики по планиране и управление на съда; подобряването на системите за управление и контрол на делата; достъпът на гражданите до информация и правосъдие; както и повишаването на доверието на гражданите към съдебната система.

СЪДЪРЖАНИЕ

Предвид гореизложеното настоящият доклад е разделен на две части. Първата се фокусира върху факторите, формиращи общественото доверие и недоверие към институциите в правораздавателната система. Втората представя сравнителен анализ на постигнатото от страна на съдилищата-модел в периода 2010–2012 г. и обединява в себе си мнението на клиенти и съдии по въпроси, касаещи съдебната система, процеса на правораздаване и ефекта от прилагането на стандартите на План 2.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

Общественото доверие към правораздавателната система в България остава под критичния минимум. **Корупцията заедно с оказвания политически натиск се открояват като двата основни проблема пред всички институции в системата.** Същевременно налице са отчетливи разлики по отношение на констатираните проблеми в работата на разследващите и правораздавателните органи. Докато третият ключов проблем пред съда са тромавите и бюрократични процедури, то за прокуратура

рата това е ниската степен на прозрачност, а за полицията – некомпетентността и слабата професионална експертиза.

Въпреки полаганите усилия за подобряване на публичния образ на съда и множеството инициативи за повишаване на неговата ефективност и безпристрастност едва 9 % от гражданите са на мнение, че през последните пет години се наблюдава подобрение по тези показатели. Същевременно 66 % отчитат, че няма промяна в това отношение, 23 % – че развитието е в негативна посока, а 2 % не могат да преценят. Тази оценка се формира на базата на няколко основни за гражданите критерия:

Първо, доминира мнението, че е налице тотален неуспех по т.нар. „обществено значими дела“. Почти 90 % от пълнолетните граждани са на мнение, че през последните години тези дела се свеждат преди всичко до медиен шум без реален резултат. Тази нагласа подкопава сериозно доверието на гражданите в разследващите и правосъдните институции. Според анкетиранияте основната причина за неуспеха е корупцията вътре в системата на правосъдието и дефицитите на законодателството, които дават възможност за разнопосочни и необективни тълкувания и решения на българския съд. Ясно се откроява и мнението, че полицията също разчита на ефекта от действията си, а не на ефективността и пълнотата на събраните доказателства по тези дела. Това според гражданите възпрепятства прокуратурата да повдигне обосновани и необорими обвинения.

Второ, съдът се възприема като институция, която се поддава лесно на икономически и политически натиск. Това заедно с усещането за липса на сътрудничество между полиция, следствие, прокуратура и съд уронва сериозно авторитета на правораздавателната система. Гражданите са на мнение, че се работи по-скоро „на парче“ и по конкретни „политически поръчки“, отколкото целенасочено и в интерес на обществото.

Негативното отношение към системата се засилва при гражданите, които имат пряк опит с институциите в качеството си на страни по дела. Като основни фактори за тази негативна тенденция освен корупцията и политическия натиск на всички нива се открояват ниската степен на прозрачност, слабата професионална подготовка, тромавите и бюрократични процедури, както и дългите срокове и високите разходи при водене на дело. Не на последно място сериозните дефицити в законодателството са често посочвани като основен проблем пред ефективната работа на институциите. За последните пет години 7 % от пълнолетните граждани са имали пряк опит със съдебната система. От тях половината са били страни по дела с гражданскоправен характер, 20 % – по наказателни, 18 % – по административни производства, 10 % – по трудовоправни, и 6 % – по дела с търговски характер.

Трето, съдебната власт остава в сянка и с нарушена обществена легитимност. Гражданите не разпознават нейните представители като активна страна по пряко засягащи я обществено значими въпроси. Изпълнителната власт говори вместо съдеб-

ната и така оказва съществено влияние върху оформянето на нейния обществен образ. По този начин съдът събира негативи не само от дефицитите на собствената си работа, но и такива, дължащи се на неефективността на разследващите и обвинителните органи. Липсата на активни и ползващи се с обществено доверие „говорители“ на съдебната власт създава усещането, че нейните представители не носят отговорност за действията си.

Четвърто, съмненията в корупция продължават да уронват доверието към органите на правосъдието и да обуславят усещането, че правото в България не е справедливо. От една страна, има съществено разминаване между очакванията на гражданите и издаваните от българския съд присъди, особено по „обществено значимите“ дела. Независимо от факта, че общественото мнение се отнася критично и към качеството на събираните от разследващите органи доказателства, и към ПР шума при акциите на МВР, основните негативи остават за съда. От друга страна, налице е изключително ниско обществено доверие за равноправното отношение към гражданите с различен социален, етнически или икономически статус. Това е еднакво валидно както за съда, така и за полицията и прокуратурата.

40 % от пълнолетните граждани смятат, че издаваните присъди никога не са справедливи спрямо извършените престъпления. 32 % все пак отбелязват, че справедливи присъди се издават, но това е твърде рядко. Категорична и същевременно позитивна позиция по този въпрос споделят твърде малък процент от българските граждани – около 8 %.

Същевременно едва 10 % са на мнение, че доверието, което имат в издаваните от българския съд решения, е еквивалентно на доверието, което имат към решенията на съдилищата в други европейски държави. Като основни причини за това се открояват мненията за по-голяма безпристрастност на съдебните институции (36 %), увереността за по-голяма справедливост на правораздавателните системи (19 %) и по-доброто законодателство (17 %) в тези държави.

Общественото мнение е категорично, че оправдателните присъди са резултат не от доказаната невинност (8,5 %) на един или друг обвиняем, а от неефективността на разследващите (24,6 %) и съдебните институции (22,3 %) и оказвания политически и икономически натиск върху работата на съда (40,7 %).

Ниското доверие към ефективността и безпристрастността на системата поставя под съмнение легитимността ѝ. 44,6 % изпитват недоверие към резултатите от обжалването като коригиращ механизъм. Почти половината анкетирани (49 %) не биха сътрудничили на правораздавателните органи, ако станат свидетели на престъпление. Приблизително същият процент нямат доверие, че ще получат необходимата защита при свидетелстване.

Поради всички тези фактори правосъдната система придобива образа не на институция, където всеки човек може да се обърне и да получи бърза и справедлива

защита на правата си, а на място, където противоборстват силни задкулисни интереси и механизми на влияние. Гражданите се отказват да търсят „справедливост за себе си“, което е както резултат, така и предпоставка за устойчиво недоверие към съда. Така правосъдната система все повече се възприема като нещо чуждо и далечно на обикновения човек, като територия на сблъсък на „големите“, на хората с пари и властови позиции, които могат да наклонят везните на Темида в желаната посока. Този обобщен образ на клиентите и механизмите на съда поражда силни наказателни очаквания, които често не съответстват на заложените от закона възможности. Базовото разбиране е, че дефицитът на обществена справедливост трябва да бъде решен в съда и когато това не става, съдебната система генерира все по-високо и по-високо недоверие.

Тези аргументи намират своето потвърждение в позициите и мнението на гражданите: 87 % считат, че съдебната система в България осъжда единствено дребните престъпления, като големите остават ненаказани; според 80 % системата работи в полза на политиците, а според 70 % – в полза на престъпниците. Едва 19 % от анкетираните са на мнение, че правата на гражданите са напълно защитени в съда.

Именно в такъв негативен контекст **българските съдилища продължават да полагат усилия, за да подобрят своята ефективност, прозрачност и безпристрастност**. В началото на 2010 г. „Програма за развитие на съдебната система“ (ПРСС) започна изпълнението на тригодишен проект, целящ да подпомогне реформите в тридесет съдилища (наричани тук съдилища-модели). В основата на проекта е вторият План за подобряване на работата на съда (План 2), който съдържа 24 стандарта, целящи подобряването на прилаганите политики както за планиране и управление, така и за улесняване на съдебните процедури, достъпа до правосъдие и повишаване на доверието в работата на съда.

Две години по-късно резултатите от повторното допитване до клиентите на тези съдилища показват, че прилагането на стандартите е повишило значително ефективността им. В по-малка степен подобна тенденция се наблюдава и по отношение на прозрачността и безпристрастността в тяхната работа. Отчетливо по-позитивните нагласи на клиентите на тези съдилища в сравнение с доминиращите обществени нагласи дават основание да се твърди, че **прилагането на стандартите на План 2 водят до редица позитиви в процеса на правораздаване**. Тези позитиви биха могли да компенсират констатираните дефицити на системно ниво. Естествено, оптимално би било промените на двете нива – съдебната система като цяло и конкретни съдилища да вървят в една посока. Тази теза намира своите аргументи в няколко аспекта:

Първо, в контраст на силно критичното обществено мнение по отношение на постигнатото от българския съд през последните пет години клиентите на съдилищата-модели са настроени значително по-положително към извършващите се реформи в

съдебната система – всеки трети анкетиран (30 %) счита, че съдът подобрява работата си, а едва 5,6 % са на мнение, че развитието е в негативна посока.

Второ, сред клиентите на тези съдилища доминира усещането, че гражданите и бизнесът биват обслужвани по-внимателно (79 %) и бързо (72 %) от страна на съдебните служители. Едва всеки десети ползвател на услуги не вижда подобрене по тези показатели. По-бързото и качествено обслужване се допълва от констатациите за улеснени процедури както по отношение издаването на свидетелство за съдимост, съдебна регистрация, актуално състояние и пр. (70 %), така и по отношение на достъпа до информация по текущи дела (55,4 %).

Тези тенденции засилват контраста между мнението на клиентите на съдилищата-модели и доминиращите обществени нагласи. Така например според 34,5 % от клиентите на съдилищата-модели съдът е много ефективен. Това мнение се споделя от едва 12 % от национално представителната извадка. Същевременно крайно негативна оценка дават 27 % от тях срещу 53 % при всеки втори пълнолетен гражданин. Делът на колебаещите се и при двете групи е приблизително еднакъв (35 % и 38,5 %).

Трето, продължителността на делата е добър индикатор за нивото на ефективност на всеки един съд. Именно тук съдилищата-модели демонстрират съществен напредък през последните две години. Извършената реорганизация на работата, особено по отношение на подобрието на системата за управление и контрол на делата, има осезаемо положителен ефект: Докато през 2010 г. 27,2 % от анкетираните заявяват, че делата на първа инстанция са приключвали в рамките на три месеца, то за 2012 г. това са вече 46,1 %. Същевременно процентът на тези, които продължават повече от седем месеца, е значително намален. За 2012 г. това са до 30 % от декларираните случаи (при почти 50 % за 2010 г.). Сериозно подобрене се наблюдава и по отношение продължителността на съдебните процеси на втора инстанция, като 50 % от хората казват, че делата им са приключили в рамките на три месеца (при 41,7 % през 2010 г.).

Четвърто, клиентите на съдилищата-модели имат значително по-голяма увереност в безпристрастността на съдебните институции. Така например над половината анкетирани вярват, че съдебният състав по тяхното дело е бил безпристрастен, като едва 17 % са категорично на противоположното мнение. Следва да се отбележи, че тези нагласи сред клиентите не са се променили съществено през последните две години. Това показва, че по-положителните нагласи са резултат от приложени и утвърдени от изследваните съдилища мерки в периода преди прилагането на План 2.

Проучването през 2012 г. констатира значително влошаване на основните показатели за нивото на натиск към съдебната система като цяло. Докато през 2010 г. 70 % от анкетираните клиенти са считали, че българският съд би се поддал на политически натиск, то през 2012 г. подобно мнение споделят 81 % от респондентите. Идентични тенденции се наблюдават и по отношение на натиска от страна на икономи-

чески групи и фирми или отделни престъпници. Тези констатации подкрепят тезата, че позитивните промени по отношение подобрената работа на съдилищата-модели биват обезценени от нарасналия политически и икономически натиск върху работата на съдебната система като цяло. Напрежението между изпълнителна, съдебната власт и икономическите субекти неминуемо увеличава не само броя на делата, но и натиска от страна на различните субекти върху цялостния процес на правораздаване.

Съществени разлики се наблюдават и по отношение оценките на клиентите на съдилищата-модели за нивото на корупцията в съдебната система. Докато обществото е силно критично към корупционните практики в правораздаването, поставяйки съдебната институция сред най-корумпираните (за 62 % от пълнолетните граждани нивото на корупция в съда е изключително високо), то крайно негативно мнение по този показател се изказва с около 20 % по-малко от клиентите на съдилищата-модели (45 % от тях). Сходни разлики се наблюдават и по отношение на прозрачността на съда – 34 % от клиентите на съдилищата-модели намират работата на съда за много прозрачна. Подобно мнение се споделя от едва 10 % от пълнолетното население.

Пето, увереността на гражданите в справедливостта на съдебната система е следствие на комплекс от фактори, имащи пряко отношение както към безпристрастността, така и към прозрачността и ефективността на съдебната институция. Настоящото проучване констатира, че в сравнение с обществените нагласи клиентите на съдилищата-модели имат значително по-голяма увереност и в трите направления. Техните оценки са по-позитивни и в сравнение с нагласите на гражданите, които са водили дела в други съдилища.

По-високата увереност към основополагащите за правораздавателния процес фактори неминуемо повишава и общите нагласи и очаквания за справедливост. Всеки четвърти клиент (26,9 %) на съдилище-модел вярва, че ако бъде неоснователно обвинен в дадено престъпление, без значение от неговия характер ще получи справедливост. Подобна позиция споделя едва всеки десети пълнолетен гражданин (9,9 %). Въпреки че и при двете съвкупности процентът на колебаещите се остава висок (между 38 % и 42 %), делът на гражданите, които не вярват, че ще получат справедливост при неоснователно обвинение, е значително по-малък сред клиентите на съдилищата-модели (35 % към 48 %).

Така представените резултати показват, че въпреки сериозните проблеми на системно ниво (основно поради наличието на корупция и силен политически натиск), българските съдилища имат сериозен буфер за подобрене. Това е еднакво валидно както по отношение на ефективността, така и по отношение прозрачността и безпристрастността в работата им. **Съдилищата-модели са пример за подражание.** Техните клиенти показват значително по-висока увереност в справедливостта и качеството на правораздавателния процес. Стандартите на План 2 предоставят стабил-

на основа, върху която би следвало да се развие един по-задълбочен реформаторски процес.

Прилаганите в рамките на плана политики за планиране и управление са високо оценявани и от страна на съдиите. Според магистратите най-съществен положителен ефект се наблюдава по отношение на практическите промени в работата на съда вследствие на по-ефективното и прагматично целеполагане. Същевременно според 72 % от тях извършената реорганизация в работата на съда, както и приложените нови модели на планиране и разпределение на задачите са имали положителен ефект върху ефективността в работата. При почти две трети от случаите (58 %) извършената реорганизация е довела до по-ниско натоварване на администрацията и съдиите.

Магистратите сочат с най-голяма степен на единодушие ефектите от новите политики в подобрението на системата за управление и контрол на делата. 90 % от анкетираните подкрепят тази теза. С по над 80 % съгласие се открояват също: по-добрите практики за назначаване и провеждане на конкурси; политиките за развитие на човешките ресурси и повишената ефективност при разходването на средства.

Според съдиите прилагането на План 2 до голяма степен е подобрило отношението на представяните от тях съдилища с повечето техни „партньори/страни“ в процеса на правораздаване. Най-единодушно положителен ефект се отчита по отношение на взаимодействието с гражданите и представителите на юридическите професии.

Изследваните индикатори за чувствителността на съдиите към безпристрастността в тяхната работа показва, че **гилдията вижда основния проблем в различното отношение и подход към случаите на корупция от страна на контролните институции в системата**. Тази констатация сигнализира за съществен дефицит на равнопоставеност при разследването и предотвратяването на корупционни рискове. Липсата на единен подход и недостатъчната надеждност на прилаганите механизми за контрол и санкции създават предпоставки за натиск към определени съдии, което поражда условия за несигурност сред магистратската гилдия.

Докато гражданите виждат борбата с корупцията, увеличаването на прозрачността и повече контрол върху работата на съда като крайно необходими за подобряване работата на съдебната система, то според съдиите това е **по-доброто законодателство (71,4 %), внедряването на повече електронни услуги (63,3 %) и целенасочените действия към подобряване на квалификацията на служителите (53,1 %)**.

ПРЕПОРЪКИ

Предвид основните изводи от проведените проучвания сред граждани, клиенти и съдии по въпроси, касаещи съдебната реформа, качеството на предоставяните услуги и правораздаването в България, следните препоръки излизат на преден план:

✓ **Борбата с корупцията** следва да бъде поставена като основен приоритет не само за съдебната система, но и за всички институции в правораздавателната система.

✓ Представителите на съдебната система би трябвало да положат целенасочени усилия за утвърждаването **независимостта на съдебната власт**. Това е особено важно по отношение неутрализирането на намесата на изпълнителната в нейните дела. Успоредно с това трябва да бъдат установени ефективни механизми за вътрешен контрол в работата на съдиите за активизиране на професионалната общност за налагане и спазване на професионалните стандарти, за кадрово израстване и участие в публичния дебат за дейността на съдебната система.

✓ Необходим е **нов подход** за сътрудничество между разследващите и правораздавателните органи, особено по отношение на т.нар. „обществено значими дела“.

✓ Докато корупцията и политическият натиск трябва да бъдат адресирани от всички институции в правораздавателната система, то **полицията** следва да се фокусира върху развитието на компетентностите на своите служители, **прокуратурата** – към подобряване на прозрачността в работата си, а **съдът** – към улесняване на процедурите.

✓ Констатираните сериозни **дефицити в законодателството** както от страна на гражданите, така и от страна на клиентите и съдиите са недвусмислен апел към **законодателната власт** за съществени промени в основополагащите закони.

✓ Съществуващите механизми за контрол и санкции в съдебната система следва да се подобрят, като се гарантира **равнопоставеност**. Към настоящия момент липсва единен подход в това отношение, което създава условия за целенасочени действия и натиск към определени съдии.

✓ Подобряване политиките за развитие на човешките ресурси, инвестиции в квалификацията на служителите и по-сериозни и обективни изисквания за заемане на длъжности биха имали положителен ефект във всеки един аспект на правораздаването.

✓ Не на последно място, **необходими са съществени инвестиции за внедряване на повече електронни услуги** в съдилищата и цялостно обновяване на материално-техническата база.

✓ Принципите и политиките, заложили във втория План за подобряване на работата на съда, имат доказан ефект върху ефективността и прозрачността в работата на съда. Ето защо тяхното прилагане във всички съдилища следва да бъде стимулирано и подкрепяно.

✓ Тъй като съдилищата-модели са постигнали сериозни резултати по отношение на ефективността си, **усилията в следващите години следва да бъдат насочени преди всичко към подобряване на прозрачността и безпристрастността им.**

МЕТОДОЛОГИЯ

Настоящият доклад се базира на данни от няколко проучвания, осъществени по поръчка на „Програма за развитие на съдебната система“, а именно:

Национално представително социологическо проучване сред широката общественост за нагласите към правораздавателната система в България, май 2012 г.

Целта на проучването е да анализира общественото доверие към съдебната система в България в контекста на цялостната оценка на гражданите към работата на правораздавателната система. Основният акцент е върху факторите, които формират общественото доверие или недоверие, и произтичащите от тях последствия.

Изследването се базира на разбирането, че степента на доверие към правораздавателната система се основава преди всичко на нагласите на гражданите към три основни компонента, а именно доверие в справедливостта, в безпристрастността и в ефективността на правораздавателните институции. Към тези три основни категории се добавя и легитимността, разбираана като признаване на нейното право и способност да действа и въздава правосъдие от името на общността.

Резултатите са представителни за пълнолетното население на страната. Осъществени са 1020 ефективни интервюта с пълнолетни граждани в периода 21–30 май 2012 г. Използвана е двустепенна извадка с квота въз основа на признаците възраст, пол, образование и тип населено място. Основните заключения са подкрепени с качествени данни, получени в резултат на проведени фокус-групи с граждани и страни по дела.

Основните разгледани индикатори се отнасят до отношението и оценките на гражданите по отношение на:

- ✓ ефективността на полицията, следствието, прокуратурата и съда;
- ✓ сътрудничеството между правораздавателните институции;
- ✓ резултата от работата на институциите по т.нар. „обществено значими дела“;
- ✓ разпознаваемостта на основните обществени фигури, формиращи мнението по теми, касаещи съдебната система;
- ✓ издаваните от българския съд присъди;
- ✓ равноправното отношение към гражданите и непредубедеността на институциите в процеса на правораздаване;
- ✓ адекватността на законодателната рамка спрямо очакванията и нуждите на обществото;

- ✓ наличието на корупция в системата;
- ✓ признаваната от гражданите легитимност на институциите.

Количествено социологическо проучване сред клиенти на съда за качеството на предоставяните услуги и правораздаването в България, април 2010 г.

Изследването от 2010 г. обхваща мнението на страни по дела, свидетели, адвокати и др. граждани, използващи услугите на съда (за свидетелство за съдимост, справки и др.). Изследването обхваща оценките на тези ползватели в широк кръг от направления, от които за нуждите на настоящия анализ са използвани индикатори, касаещи:

- ✓ удовлетвореността на клиентите от работата на съда по отношение на административното обслужване, прозрачността и откритостта, защитата на правата на гражданите, отлагането на делата и продължителността на съдебния процес;
- ✓ доверието в съда и общите нагласи към процеса на правораздаване;
- ✓ оценките по отношение на безпристрастността, справедливостта и независимостта на съда.

За целите на проучването през 2010 г. клиентите на съда са разделени на две подизвадки: „моделна“ – където са анализирани съдилища, които „Програма за развитие на съдебната система“ подкрепя, и „контролна“ – която включва съдилища, които не са подкрепяни от организацията. Настоящият анализ ползва данните единствено от моделната извадка, обхващаща страни по дела, адвокати и други ползватели на услугите на съда. Изследването обхваща мнението на общо 1720 души – 860 души в моделната извадка и 860 души в извадката с контролни съдилища.

Количествено социологическо проучване сред клиентите на съда и адвокати на територията на съдилища-модели за извършване на оценка за постигнатия ефект от прилагането на концепциите и практиките на План 2 в контекста на удовлетвореността на клиентите на съда от организацията на работа и процеса на предоставяне на информация, юни 2012 г.

Изследването от 2012 г. се базира на инструментариума, приложен през 2010 г., и също обхваща мнението на страни по дела, свидетели, адвокати и др. граждани, използващи услугите на съда. Проучването включва и блок въпроси, касаещи нагласите на изследваната група към ефективността, безпристрастността и справедливостта на правораздавателната система.

Този подход позволява сравнимостта на оценките на клиентите на съдилищата-модели с тези на широката общественост по актуални въпроси, свързани с основните проблеми и предизвикателства пред правораздавателните институции. За нуждите на сравнителния анализ са използвани индикатори за:

- ✓ удовлетвореността на клиентите от работата на съда по отношение на административното обслужване, прозрачността и откритостта, защитата правата на гражданите, отлагането на делата и продължителността на съдебния процес;
- ✓ доверието в съда и общите нагласи към процеса на правораздаване;
- ✓ доверието в институциите и общите нагласи към процеса на правораздаване;
- ✓ нагласите по отношение на безпристрастността, справедливостта и независимостта на съда и съдебната система.

Проучването се фокусира единствено върху клиентите на съдилищата-модели. То обхваща мнението на общо 500 души. За да измери напредъка и постиженията на подкрепяните от „Програма за развитие на съдебната система“ съдилища, то използва методологията, приложена през 2010 г. За да се гарантира сравнимост, приложените методи са разработени в зависимост от спецификата и характера на изследваните съвкупности. Данните се базират на извадки, които имат максимално сходна структура от гледна точка на водещите фактори, които определят оценките и мненията на ползвателите. Поради тази причина структурата на двете извадки са сходни по отношение основните социално-демографски признаци, тип на населеното място, тип на включените съдилища и др.

МОДЕЛНА ИЗВАДКА 2010 г.		МОДЕЛНА ИЗВАДКА 2012 г.	
Апелативен съд София	ОС Сливен	ОС Благоевград	РС Сливен
Апелативен съд Пловдив	ОС Смолян	РС Благоевград	АдМС София област
ОС София	ОС Добрич	РС Бургас	ОС Смолян
ОС Варна	ОС Шумен	ОС Варна	РС Смолян
ОС Пловдив	РС Благоевград	РС Варна	АдМС Хасково
РС София	РС Враца	ОС Велико Търново	РС Хасково
РС Бургас	РС Габрово	ОС Враца	ОС Шумен
РС Варна	РС Смолян	РС Враца	РС Шумен
РС Пловдив	РС Добрич	ОС Габрово	АдМС Ямбол
АдМС Ямбол	РС Хасково	ОС Добрич	РС Ямбол
ОС Благоевград	РС Шумен		
ОС Велико Търново	РС Ямбол		
ОС Враца	РС Гоце Делчев		
ОС Габрово	РС Горна Оряховица		
ОС Кърджали	РС Севлиево		
ОС Монтана	РС Чепеларе		

Структура на извадките според пола на интервюираните клиенти на съда

	Моделна 2010 г.	Моделна 2012 г.
Пол	Col%	Col%
Мъж	47,5 %	50,6 %
Жена	52,5 %	49,4 %

Структура на извадките според образованието на интервюираните клиенти на съда

	Моделна 2010 г.	Моделна 2012 г.
Образование	Col%	Col%
Висше	42,3 %	47,2 %
Полувисше	4,8 %	4 %
Средно	45,0 %	39 %
Основно	7,9 %	9,8 %

Структура на извадките според големината на населеното място

	Моделна 2010 г.	Моделна 2012 г.
Големина на населеното място:	Col%	Col%
Областен град над 90 000 души	49,1 %	50 %
Областен град под 90 000 души	42,8 %	50 %
Необластен град	8,1 %	н/п

Структура на извадките според вида съд

	Моделна 2010 г.	Моделна 2012 г.
Окръжен съд	27,0 %	32,5 %
Районен съд	65,7 %	50,8 %
Друг	8,1 %	16,7 %

Структура на извадките според вида клиенти

	Моделна 2010 г.	Моделна 2012 г.
Страни по дела	26,8 %	27,3 %
Адвокати	13,7 %	17,3 %
Други	59,5 %	55,4 %

Наличието на сходна структура и при двете извадки ни дава основание със сигурност да твърдим, че разликите в оценките за работата на съдилищата-модели се дължат на обективното състояние на отделните групи съдилища, а не произтичат от различия в изследваните социални групи.

Методологията на проучванията позволява пълна сравнимост на данните между отделните изследвани групи и между отделните периоди на изследване. Резултатите са използвани както за референция и оценка на постигнатото по проекта „Усъвършенстване на работните процеси в съда“, така и за анализ на разликите в оценките за работата на правораздавателните институции на широката общественост и тези на клиентите на съдилищата-модели. Интервюираните клиенти на съда имат пряк досег и впечатления от работата по различните направления на съдебната система, а не формират мнението си единствено под влияние на предоставяната в медиите и публичното пространство информация. Това дава добра основа за сравнимост между нагласите на клиентите на съдилищата-модели и тези на широката общественост – сравнимост на нагласите при личен опит със съдебните институции и при формирано мнение посредством средствата за масова комуникация.

Проучване мнението на съдии и съдебни служители за приложените концепции и практики на План 2, както и за основните причини и фактори, генериращи доверие/недоверие към съдебната система, юни 2012 г.

Предвид необходимостта от една обективна оценка на приложените концепции и практики на План 2 резултатите от проведените проучвания са допълнени с допитване по основни за проекта въпроси до 50-има съдии от различни съдебни институции. Проучването на мнението на съдиите е допълнено с блок въпроси за основните причини и фактори, генериращи доверие/недоверие към съдебната система.

Допитването е извършено в края на месец юни 2012 г. посредством метода на прякото полустандартизирано интервю. Основните индикатори касаят подобренията в политиките за планиране и управление на съдилищата; управлението и развитието на човешките ресурси; съдебните процедури; факторите, генериращи доверие/недоверие към съдебната система, и др.

I ЧАСТ

ОБЩЕСТВЕНИ НАГЛАСИ КЪМ СЪДЕБНАТА СИСТЕМА В БЪЛГАРИЯ

ОБЩЕСТВЕНИ НАГЛАСИ КЪМ ЕФЕКТИВНОСТТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Общественото мнение за ефективността на правораздавателната система е съвкупност от оценките на гражданите за ефективността на отделните институции, работещи в нея. Тези оценки зависят както от степента на познаване на структурата и функциите на различните институции, така и от отношението, което гражданите имат към резултата от тяхната работа.

В сравнителна перспектива обществената оценка за ефективността на съда е най-негативна. Повече от половината пълнолетни граждани считат, че той е напълно неефективен, като едва всеки десети изразява противоположното мнение. Прокуратурата и следствието са оценени значително по-добре. Съотношението на гражданите, изразяващи крайно позитивни и крайно негативни оценки, е приблизително 1 към 3 (при 1 към 5 за съда). Оценката за ефективността на полицията е отчетливо най-позитивна, като 24 % от гражданите оценяват нейната работа като много ефективна.

Основен индикатор за общественото мнение към ефективността на правораздавателната система е **оценката на гражданите за сътрудничеството между полиция, следствие, прокуратура и съд.** Според 80 % от пълнолетните граждани то е крайно незадоволително и преди всичко символично. Основна причина за тази оценка е масовата нагласа на гражданите, че институциите предимно отчитат дейност, без да има реален и видим резултат от тяхната дейност. Т.е. констатираната обща негативна оценка към системата е следствие от сериозното разминаване между очакванията на гражданите и крайния продукт на правораздавателната система.

Според мнозинството граждани установената в системата практика на предаване, прехвърляне и препредаване на отговорност между различните институции е сред основните причини за констатираната ниска ефективност. В тази връзка общественото желание е за сътрудничество, фокусирано не върху формалността и процедурите, а върху защитата на обществения интерес. Важен момент е и усещането на гражданите, че **правораздавателната система работи по-скоро „на парче“ и по конкретни „политически поръчки“, а не в интерес на обществото.** Липсва усещане, че институциите успяват да предотвратят и накажат извършването на престъпления.

Един от най-значимите фактори, формиращи отношението на гражданите към ефективността на правораздавателната система, са т.нар. „обществено значими дела“. Като част от настоящото изследване бяха проведени фокус-групи с граждани, при

които бе изследвано отношението им към съдебните процеси срещу знакови фигури през последните години. Сравнително доброто познаване на различни съдебни казуси от близкото минало показва, че информация по тях е била широко предоставяна в публичното пространство. Това говори за значимостта на тези дела като фактор, генериращ доверие/недоверие към правораздавателната система.

По време на дискусиите гражданите изразиха мнение и позиции за работата на институциите по редица казуси, сред които: делото срещу „Наглите“, процесът на „Брата Галеви“, делата на „Алексей Петров“, „Николай Цонев“, „Маргините“, „Стефан Софийански“, „Бождар Нанев“, „Боби Цанков, Клуона, Доктора и знаковите убийства“, „Митьо Очите“, казусът „Стависки“, убийството на сестрите „Белнейски“, убийството на „момичето от Борисовата градина – Яна“, казусът с „Красьо Черния“ и др. Споделените мнения и позиции бяха тествани и чрез количествено изследване сред широката общественост.

Почти 90 % от анкетираните са на мнение, че работата на институциите по „обществено значими дела“ през последните години е по-скоро медиен шум, отколкото реален резултат. Към тази основна нагласа се добавят и често срещаните мнения, че обвиняемите по тези дела си плащат, за да не бъдат осъждани (87,5 %), както и усещането за политическа протекция (81,6 %).

Две мнения илюстрират доминиращото отношение на гражданите по тези казуси: *„Обществено значими дела се проточват с години. Стига се до едно ниво, вдига се шум, сякаш всичко вече е приключило, а всъщност се оказва, че не е така, а целта е била единствено да се заблуди общественото мнение. Така е със случая Белнейски, така е и с момичето от Борисовата градина (Яна) и други такива случаи на много тежки престъпления, които остават неразкрити и ненаказани“*; *„Няма воля в управляващите да се осъждат престъпленията. Въпреки че съдебната система е независима, тя има допирни точки с управлението и когато няма политическата воля да се стигне докрай, се получава следното нещо – много се шуми, много се прави показност, а резултатът е никакъв“*.

Други значими фактори, посочвани от гражданите като причини за неуспеха, са слабото сътрудничество между отговорните институции (80,5 %) и наличието на сериозни дефицити в законодателството (78,7 %).

В сравнителен план положителна оценка за работата на съда по „обществено значими дела“ споделят едва 15 % от пълнолетните граждани. Оценките за работата на прокуратурата (26 %), следствието и полицията (32 %) са значително по-добри. Като основни причини за така наблюдаваните тенденции са наличието на корупция, която заедно с дефицитите на законодателството дава възможност за разнопосочни и необективни тълкувания и решения на съда. По отношение на полицията ясно се откроява мнението, че тя не събира правилно доказателства по тези дела (63 %). Това според 60 % от анкетираните не позволява на

прокуратурата да повдигне категорично обосновани и необорими обвинения: „Заради това, че някой не е правилно разпитан от полицаите в районното, на него не може да му се повдигне обвинение“; „Вижте как задържаха Николай Цонев. Това е абсурд. Ако бяхме нормална държава, министърът трябваше да си подаде оставката. Трябваше този, който ги е пратил (полицаите), да го дадат на военен прокурор“.

Липсата на последователност, често хаотичните действия на институциите и открояващият се политически натиск към системата са съпровождащи причини, поради които резултатността по тези дела се смята за изключително ниска: „**Как така Братя Галеви са изчезнали? Това е все едно аз да изчезна – или някой ги покровителства, или сме свидетели на тотална липса на сътрудничество между институциите**“.

Важен елемент от изследването на общественото доверие към съдебната система е да се идентифицират обществените личности, които имат основна роля при формирането на нагласите. Тук основният акцент е върху обществената разпознаваемост на тези личности и доверието, което гражданите имат към казаното от тях. Този индикатор е изключително важен, тъй като общественото мнение към правораздавателната система се формира предимно на базата на информацията и тезите, които доминират в публичното пространство.

Представителите на изпълнителната власт имат значително по-голямо медийно присъствие по теми, касаещи съдебната система, в сравнение с представителите на съдебната власт. Най-широко популяризирани са тезите на премиера Б. Борисов и вътрешния министър Цв. Цветанов. Освен тях единствено представителите на европейските институции се радват на по-високо доверие, отколкото недоверие. Почти 40 % от гражданите имат доверие в казаното от тях, но недоверието (49–53 %) доминира. Единствените, които се радват на позитивен рейтинг в общественото мнение, са представителите на европейските институции и омбудсманът Константин Пенчев. Сериозният проблем за съда е, че неговите представители или не са чуваеми, или се ползват с недоверие. Слаб е гласът и на неправителствения сектор. Знакови фигури като Алексей Петров и Красьо Черния са по-познати на обществеността от председателите на ВАС и ВКС.

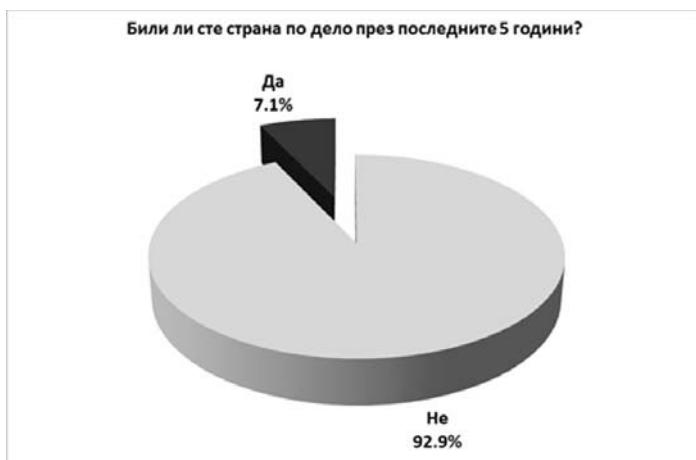
Контрастните разлики в оценката на гражданите за работата на институциите са следствие не само на различната информация, постъпваща в публичното пространство, но и на различните обществени очаквания към ефективността на всяка една от тях. Така например **като основна група от фактори, формиращи негативното обществено отношение (53 %) към работата на съда, се открояват:**

- ✓ обществената неразпознаваемост на „лидерите“ на съдебната власт;
- ✓ усещането за високо ниво на корупция;
- ✓ бавното и скъпо съдебно производство;

- ✓ дефицитите на законодателството, даващи възможност за разнопосочно тълкуване;
- ✓ политическото вмешателство в работата на съда;
- ✓ липсата на осъдителни присъди срещу публично разпознаваеми фигури;
- ✓ доминиращото мнение, че съдът не успява да накаже извършителите на престъпления.

Същевременно една малка част от пълнолетните граждани (**12 %**) **все пак дават висока оценка за ефективността на съда**. Това са преди всичко хора, които познават добре проблемите на правораздаването и отчитат влиянието на външни за съда фактори: „Системата е така направена, че изискванията за регистрирането на едно нарушение или престъпление са толкова сложни и невъзможни, че те предварително предопределят невъзможността съдията да вземе решение. Така прокуратурата и следствието събират доказателства и когато ги изпратят в съда, съдията няма друг избор, освен да прекрати делото или да го върне за доразследване“. Високата натовареност на отделните съдилища и липсата на свободни места в затворите и пробационните служби се отбелязват често като аргумент при високата оценка за работата на съда.

При гражданите, които са били страни по дела през последните пет години, отношението към съда се формира почти изцяло на базата на личния опит. Тази група съставлява около 7 % от пълнолетните граждани. От тях половината са били страни по дела с гражданскоправен характер, 20 % наказателни, 18 % по административни производства, 10 % трудовоправни и 6 % по дела с търговски характер. Социално-демографският им профил показва, че сред тях доминират гражданите във възрастовия диапазон между 31 и 50 години. Това са предимно хора със свободни професии, служители, земеделски стопани и безработни.



Сравнителният анализ показва, че тяхната оценка за ефективността на съда е значително по-негативна от обществената – 64,4 % оценяват работата на съда като напълно неефективна за сметка на по-балансираните позиции (26 %) и крайно позитивните оценки (9,6 %). **Факторите, засилващи негативните оценки при личния опит, са тромавите и бюрократични процедури, дългите срокове и високите разходи при водене на дело.** Към тези фактори се добавят и констатираните дефицити на законодателната рамка. Няколко избрани мнения в подкрепа на основната теза:

„В момента, ако един човек тръгне да води дело, трябва преди всичко да има много пари, време и търпение“;

„Не може едно гражданско дело за делба на имот да се проточи три години. Хубаво е, че има закони. По-добре е от беззаконие, но определено има много пропуски в тях и просто не са доизпитани“;

„По отношение на наказателните дела законът и системата са конструирани в полза на обвинения и в ущърб на обвинителя. Преди години водих дело, защото ме простреляха. Нищо не му направиха, защото бил невменяем. В същото време два месеца преди това е минал психотест за оръжие, има шофьорска книжка, никъде не се води на лечение и никога не е влизал в психодиспансер. Въпреки това съдът прие, че той има остра форма на шизофрения“;

„Проблемите не са толкова в организацията, а много пъти в глупавото законодателство и в наличието на взаимно противоречащи си текстове. Това дава възможност за всевъзможно тълкуване и позоваване на различни текстове и членове за едно и също нещо. Отиваш на една инстанция и съдията тълкува текста по един начин. Отиваш на друга инстанция и там съдията тълкува същия текст по съвсем друг начин“.



Доминиращото **негативно** обществено мнение за ефективността на следствието и **прокуратурата** е основно резултат на публичния образ, който двете институции имат в медийното пространство. От една страна, изглежда, че съдът често връща обвинителните актове за преработка или доразследване, което формира мнение за нисък професионализъм и/или некомпетентност на служителите в тези институции. От друга страна, неуспехът на прокуратурата по т.нар. „обществено значими дела“ създава усещане за слабост и безпомощност на обвинителните органи: *„Прокурорите, когато отидат в съда, винаги се оказва, че нещо не е направено както трябва. Не е обосновано правилно. Би трябвало, след като е минало следствието и информацията е представена на прокуратурата, те да са взели всичко предвид и да няма нещо, което да може да обърне делото на 180 градуса. Излиза, че от всички най-некомпетентни и безпомощни са те“*.

Позитивно отношение към работата на **прокуратурата** изразяват 15 % от пълнолетното население на страната. Това са предимно граждани, които вярват, че причините за неуспеха на обвинението са преди всичко в съдебната институция: *„Може би от всички участници в съдебната система най-добре е прокуратурата, защото все пак се повдигат обвинения. Проблемът е, че оттам нататък не се знае какво ще стане“*.

Както при съда, така и при прокуратурата и следствието се наблюдават значително по-негативни оценки сред тези граждани, които са били страни по дела през последните пет години: за прокуратура (55 % отрицателни към 35 % неутрални и 10 % положителни оценки); за следствие (50 % отрицателни към 40 % неутрални и 10 % положителни оценки). Т.е. прекият контакт с институциите задълбочава негативното отношение на гражданите към ефективността и резултативността от работата им.

Констатираната обществена нагласа към ефективността на **полицията** е по-различна в сравнение с тази към съда и прокуратурата. Преди всичко това е оценка за превантивната роля на полицията спрямо престъпността. Според резултатите от настоящото проучване 33 % от анкетираните имат **положително** мнение спрямо тази нейна функция. Подобна превантивна роля не изпълнява нито една от другите институции в системата, което повишава усещането за нейната ефективност. Полицията е този, който е „най-близо“ до гражданите във всекидневната си работа и по-видимото присъствие на когото също засилва усещането за ефективност.

Негативните мнения по отношение на работата на **полицията** се формират основно около схващането, че служителите не са достатъчно подготвени, както и че техният щат е крайно раздут: *„Полицията само изглежда, че работи по-добре, защото имаме хиляди полицаи – извинявайте, но това не е ефективна работа. Ефективната работа е с най-малкия ресурс да постигнеш някаква цел. Ако всички*

станем полицаи, няма да има никакви престъпления“. Важно е да се отбележи, че 54 % от гражданите са на мнение, че полицията упражнява власт отвъд делегираните ѝ правомощия.

Работата на полицията не е само превантивна, но и разследваща и тук се наблюдава най-сериозният дефицит на резултатност: „*Не може да ти ограбят дома и когато дойде полицията, да те пита защо си ги повикал, като така и така извършителите няма да бъдат намерени. Ако хванат някой, това е преди всичко случайно. Полицията трябва, освен да предотвратява и да разкрива престъпленията, а не само да констатира, че някой е обран или нещо друго*“. Подобна позиция се споделя от широк кръг респонденти, които формират и основната критична маса спрямо работата на полицията (38 %).

ОБЩЕСТВЕНИ НАГЛАСИ КЪМ СПРАВЕДЛИВОСТТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

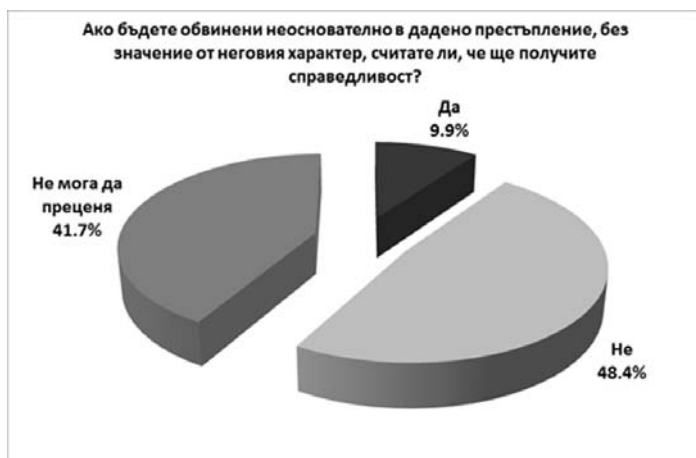
Отношението на гражданите към издаваните от българския съд присъди е важен индикатор за справедливостта на съдебната система. Оценката на обществото за пропорционалността на издаваните присъди спрямо извършените престъпления (т.е. дали тези, които са осъдени, получават съизмерими с извършеното престъпление наказания) е индикативна както за резултатността, така и за справедливостта при правораздаването.

Въпреки че около 20 % от анкетираните не могат да дадат оценка по отношение на тежестта, **40 % от пълнолетните граждани са категорични, че издаваните присъди никога не са справедливи спрямо извършеното от осъдения**. Около 32 % все пак отбелязват, че справедливи присъди се издават, но това е твърде рядко. Категорична и същевременно позитивна позиция по този въпрос споделят твърде малък процент от българските граждани (около 8 %). Дори и сред тези, които са били страни по дела през последните пет години, това отношение се запазва. 39 % от тях считат, че издаваните присъди не са справедливи, като се наблюдава леко повишение на позитивните отговори за сметка на тези, които се колебаят.

Така представените резултати са показателни за съществуващия дисбаланс между обществените очаквания към справедливостта на правораздавателната система и нейния краен продукт. Като основни причини за липсата на справедливост гражданите най-често споменават корупцията и съществуващите дефицити в законодателството.



На въпроса дали „ако бъдете обвинени неоснователно в дадено престъпление, без значение от неговия характер, считате че ще получите справедливост“, половината от анкетираният заемат категорично отрицателна позиция. Същевременно голяма част от пълнолетните граждани не могат да преценят, като едва всеки десети изразява увереност в справедливостта на правораздавателната система. Тази нагласа е изключително силно вкоренена в обществото. При сравнителен анализ между граждани, които са били страни по дела, и такива, които не са, съотношението между позитивните и негативните нагласи се запазва (1 към 5).



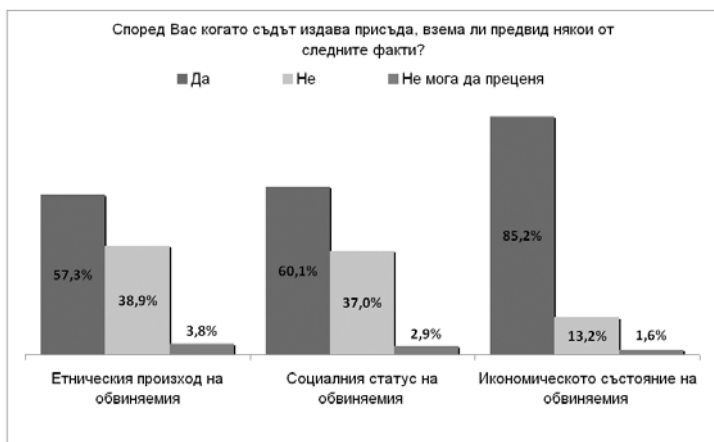
Липсата на увереност в справедливостта на системата предопределя и действията на гражданите спрямо самата система. Така например корупцията

често се разбира като коригиращ механизъм на дефицита на справедливост, като търсенето на всевъзможни „вратички“ допълнително ерозира доверието в системата: „Ако бъдете обвинени неоснователно, първо търсете пари, а после номера на адвокат М.....ски, за да се оправите“; „Ние сме си виновни като общество, ако не платиш, няма да ти обърнат внимание“; „Тук въпросът е дали не е по-добре да излезши присъда, отколкото да платиш – може би ще ти излезе поевтино“; „Тръбват пари и връзки, за да знаеш на кого да ги дадеш. Винаги има човек, който се занимава с куфарчето. Никога съдия или прокурор няма да вземе сам пари. Има някой, който им ги носи“; „Ние сме правно неграмотна нация както за правата, така и за задълженията си. Това се доразвива в търсене на вратички. Ако си грамотен, много добре ще знаеш кое е в рамките на закона и кое не, кое е позволено и кое не. Корективът на съдебната система трябва да е гражданското общество. Само дето ние го нямаме, а само говорим за него“ и др.



Според мнозинството граждани един от основните проблеми на съдебната система е не просто липсата на обвинения, съдебни процеси и присъди, а липсата на справедливо, обективно и безпристрастно издаване на такива. Общественото мнение е силно повлияно от факта, че твърде често съдът издава оправдателни присъди, особено по отношение на „обществено значимите дела“. Едва 8,5 % от пълнолетните граждани считат, че основната причина за това е невинността. 47 % са на мнение, че причините са преди всичко функционално-организационни дефицити, а 40 % посочват корупцията. Така представените резултати показват, че обществената увереност в справедливостта на съдебната система е силно уронена поради съществени проблеми, свързани с ефективността и безпристрастността на правораздавателните и разследващите органи.

Равнопоставеността на гражданите пред закона независимо от техния социален, икономически или етнически статус е фундаментално изискване за всяка една правораздавателна система, която претендира за демократичност и върховенство на закона. Ето защо общественото мнение за равноправното отношение на институциите към гражданите с различен етнически, икономически или социален статус е изключително важно. Тук основният акцент е върху практиката, която поражда системата от взаимоотношения, а не върху формално прокламираната справедливост. Важно е не какво е заложено в закона, а до каква степен полицаят, прокурорът или съдията се влияят в действията и решенията си от социалния, икономическия или етнически произход на обвиняемия/разследвания.



Както по отношение на съда, така и по отношение на полицията, следствието и прокуратурата общественото доверие към равноправното отношение на институциите е изключително ниско. Гражданите са почти категорични, че равноправното отношение бива пренебрегвано в най-голяма степен при категориите беден-богат. Над 85 % от анкетираните са на мнение, че при издаването на присъда съдът се влияе от икономическия статус на обвиняемия. Обяснение за тази констатация е фактът, че корупцията се откроява като основният обществен проблем пред съдебната система. Съответно като основния фактор, формиращ негативните нагласи на обществото към нея. Твърде високи са резултатите и по отношение на останалите два компонента – почти всеки двама от трима респонденти са на мнение, че етническият произход (57 %) и това дали обвиняемият е известен или не (60 %) имат пряко отношение към издаването от българския съд присъди.

Така представените резултати са идентични както сред гражданите, които формират мнението си предимно на базата на постъпващата в публичното пространство информация, така и сред тези, които са имали личен опит със съда.

Негативните нагласи за равноправното отношение на системата са значително по-високи сред представителите на етническите групи. Сред тях увереността, че отношението на институциите зависи пряко от социалния, икономическия или етническия произход на разследвания/обвиняемия, е над 95 %.

Няколко избрани мнения по въпроса за равноправието и институциите: „Българският съд има различно отношение към хората с различен статус и различни възможности. Винаги става въпрос за пари и власт“; за случая Стависки – „Няма как да е справедливо, не дай си боже някой от нас да беше извършил това престъпление и щеше да лежи, докато е жив. Как България да осъди златната си кокошка? Винаги съдът има по-различно отношение към известните хора“; „Полицаят гледа много негативно на ромите. Прокурорът и съдията не отчитат етническа принадлежност, защото са на друго интелектуално равнище“ и др.

В една работеща съдебна система гарант на справедливостта е възможността дадено съдебно решение да бъде обжалвано и разгледано от съд на по-висока инстанция. В този смисъл обжалването е един от основните системни механизми за „проверка“ на дадено съдебно решение. Ето защо очакванията на гражданите за това доколко този механизъм работи е добър индикатор за общата нагласа към механизмите, които гарантират справедливост в системата.



Резултатите от настоящото изследване показват, че **пълнолетните граждани имат ниски очаквания към обжалването като коригиращ механизъм**. Около 13 % от тях считат, че той изобщо не работи, а 31 % споделят мнение, че разглеждането на дадено решение на по-висока инстанция би довело до по-голяма справедливост в твърде малка степен. Всеки четвърти пълнолетен гражданин не може да прецени последствията от едно обжалване, като едва 5 % са напълно убедени, че то ще доведе до по-справедливо решение. Важно тук е да се отбележи, че по-високо доверие в механизма на обжалване споделят граждани, които са били страни по дела през последните пет години. От една страна, значително по-нисък е процентът на тези от тях, които не могат да преценят, а от друга, значително нараства групата на тези, които считат, че в известна степен обжалването все пак е възможност за повече справедливост.

ОБЩЕСТВЕНИ НАГЛАСИ КЪМ БЕЗПРИСТРАСТНОСТТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

От трите основни компонента, имащи пряко отношение към формирането на доверие към съдебната система, оценката на обществото по отношение на безпристрастността е може би най-важна. Основната причина за това е повишаващият се през последните години антикорупционен натиск и отчетливото открояване на корупцията като основния функционално-институционален проблем. Натискът е предимно в резултат на външното оценяване на системата, а не толкова плод на вътрешносистемни фактори. Той се проявява чрез различни инициативи, включително законодателни, които целят намаляване на негативния ефект на корупционните практики върху имиджа и публичния образ на съдебната система. Въпреки това все още негативните оценки на обществото по този показател са значително по-често срещани, отколкото позитивните.

В сравнителна перспектива **обществената оценка за нивото на корупция в правораздавателната система определя съдебната институция като най-корумпирана**. Над 62 % от анкетираните са посочили, че нивото на корупция там е изключително високо, като едва 10,8 % са изразили противоположното мнение. От институциите на правораздавателната система най-добра обществена оценка по този показател получава следствието.



* Процентът на отговорите е над 100, тъй като гражданите са давали повече от един отговор.

В сравнителна перспектива гражданите поставят корупцията като основния проблем в работата на съда в България (68,3 %). Тя заедно с оказвания политически и/или икономически натиск (40,8 %) и травмите и бюрократични процедури (30,6 %) са основната група от фактори, които формират негативното обществено мнение. Фактори като нивото на прозрачност в работата на съда (21 %), ценностната система на служителите (21 %) и тяхната професионална подготовка (10 %) са посочени от значително по-малка част от анкетираните. Т.е. **гражданите считат, че външни за системата фактори са по-съществени по отношение на проблемите в работата на съда, отколкото вътрешните**. Така например лошото заплащане, вътрешноведомствените процедури, материално-техническата база и недостатъчният човешки ресурс са посочени като проблемни от едва 2 % до 4 % от анкетираните. Въпреки че законодателната рамка е посочена като основен проблем от едва 17 %, 88 % от пълнолетните граждани са на мнение, че тя не отговаря на нуждите на обществото. Едва 16 % изразяват позиция, че проблемът не е в закона, а в това как той се прилага и тълкува.

Нагласите на гражданите се базират на разбирането, че корупционните практики могат да бъдат количествено и качествено измерими. В тази връзка обществената оценка е преди всичко за тежестта на последствията в резултат на корупционния акт, а не толкова по отношение на неговата честота или количествено измерение. Т.е. гражданите определят съда като най-корумпиран, защото корупцията там е с най-

опасни последици, а не на базата на нейната честота. В този смисъл общественото мнение към полицията е, че тя е най-податливата на корупция институция, защото: *„Когато те хванат на пътя тиан, най-лесно и евтино е да платиш директно на полица. Ако не му платиш, трябва да го направиш в КАТ. Ако и това не направиш, ще трябва да плащаш в съда. Най-добре е да си платиш още първия път – така е най-евтино. Все пак първото звено е най-лесно „да ти влезе в положението“.*

Като ключови фактори, формиращи обществените нагласи към безпристрастността на съдебната системата, се открояват:

✓ Доминиращото разбиране, че съдебната система е единствено формално независима, като нейните решения и действия са регулирани политически.

✓ Увереността, че съдът е лесно податлив на икономически натиск и корупция.

✓ Разбирането, че съдебната система е една „черна кутия“, в която не е ясно какво се случва. Достъпът до нея изглежда силно ограничен: *„Трябва да се промени начинът, по който се избират съдии и прокурори, за да се промени нещо. Добре ще е да има избирателен закон за съдебната власт. Трябва да има прозрачни и ясни правила по човешките ресурси. Всичко е до подбора на кадрите, просто няма правила“.*

✓ Сравнително често срещаното мнение, че служителите в системата не са достатъчно добре подготвени: *„Толкова университети произвеждат юристи, че вече е малко нелепо. Прокурорът и съдията работят по закона и когато се произнася присъда, тя е един дълбок морален акт на базата на закона. Когато съдията е неграмотен или некомпетентен, той не може да произведе качествен продукт“.*

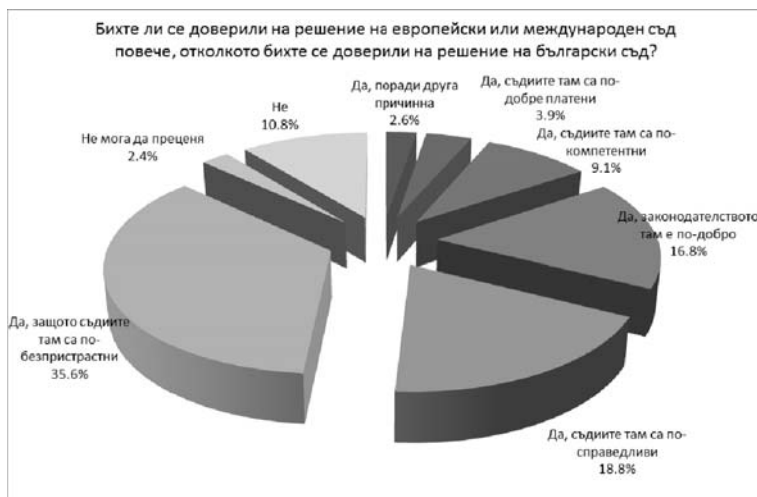
✓ Дълбоката убеденост, че корупцията е системно-йерархично изградена и поддържана: *„Корупцията в системата е като пирамида, за която всички знаят и я поддържат. Няма значение полицай, прокурор, съдия. Те са в една система. Щом звеното се къса отдолу, значи се къса и горе. Всичко става със знанието на висия ешелон. Щом един прокурор, полицай или съдия взема пари, значи на него му се позволява да го прави и шефът му знае. Всички по веригата вземат и се отчитат“.*

✓ Не на последно място лошите условия на труд заедно с ниското възнаграждение за някои служители в системата са също сред предпоставките за корупция.

ОБЩЕСТВЕНИ НАГЛАСИ КЪМ ЛЕГИТИМНОСТТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Измерването на степента на легитимност на съдебната система е може би най-трудно, защото то обединява възприятия и отношения, имащи връзка както с безпристрастността, така и със справедливостта и ефективността на системата. Легитимността, разбираана като доверие в делегираните правомощия от индивидите към

институциите, е пряко свързана с оценката, която обществото дава за нейната работа в трите направления. Т.е. правата и компетенциите, които гражданите призовават на съдебната институция, са пряко свързани с цялостната оценка за нейната работа.



Основен индикатор за легитимността на съдебната система е доверието, което гражданите имат към решенията на българския съд. Резултатите от проучването по този показател са твърде обезпокоителни. **Едва 10 % от гражданите споделят, че доверието, което имат в издаваните от българския съд решения, е еквивалентно на доверието, което имат към издаваните решения от съдилища в други европейски държави.** Като основни причини за това се открояват: по-голямата безпристрастност на съдебните институции в тези държави (36%), предпоставките за по-голяма справедливост (19 %) и по-рафинираното и конкретно законодателство (17%).

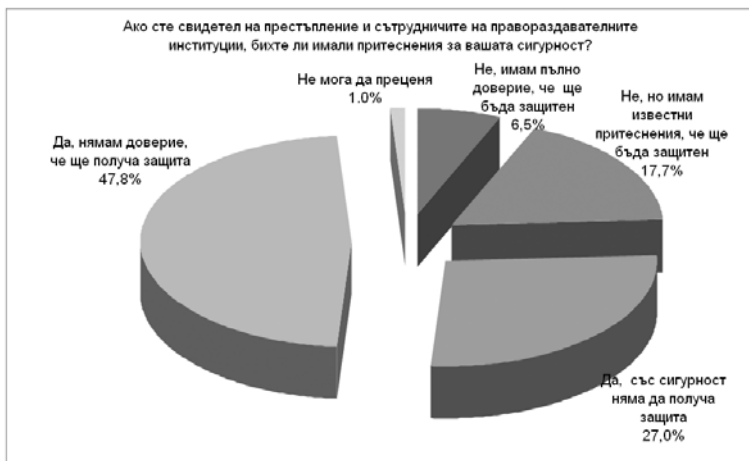
Тази картина се потвърждава и от качествените проучвания: „*Бих се доверил повече на чужд съд, защото е безпристрастен. То и те може да вземат пари някъде, но ако отида там като гражданин, вярвам, че те ще защитят моя интерес и ще отсъдят справедливо. Тук сме загубили тази вяра*“; „*Никога няма съдия там да вземе пари. Там е въпрос на престиж. Съдиите си пазят името, работата и хляба и просто не са корумпирани*“; „*Чуждите съдии не са част от нашето общество и поради това са безпристрастни. Там отиваш с документи и един преводач. Гълабин Боевски защо не се оправя? Ако беше в България, със сигурност щеше да се оправя*“; „*Дори и Галеви да отидат в чужбина, няма да могат нищо да направят, защото нямат връзки. Там всички работят по правилата. Не е като тук, всеки да прави каквото си иска и да заобикаля правилата*“.



Ерозията в признаваната от гражданите легитимност на съдебната власт и ниската степен на доверие се наблюдават и в готовността на гражданите да сътрудничат на правораздавателните институции. Въпреки че когато някой стане свидетел на престъпление, той е длъжен да сътрудничи на институциите по закон, 17 % от гражданите са на категоричното мнение, че няма да го направят. Същевременно всеки трети гражданин (33 %), въпреки че изразява по-умерена позиция, по-скоро не би сътрудничил на правораздавателните институции, ако стане свидетел на престъпление.

Основните фактори за така наблюдаваното отношение към легитимността намират своето обяснение в позициите и оценките на гражданите към цялостната система на правораздаване. **Ниското доверие към ефективността и безпристрастността на системата поставя легитимността ѝ под силно съмнение**, което поражда страх и недоверие към институциите. Този страх е страх от бездействие, страх от процедурна безотговорност и от това, че липсва защита от икономически и/или политически натиск върху системата: „Принципно по-скоро бих сътрудничила, но зависи от казуса и срещу кого. Ако видя как обират някого на улицата, бих отишла да свидетелствам, но ако е за нещо по-сериозно, по-скоро ще се замисля“; „Много зависи от казуса, но като цяло предпочитам, ако може, някой друг да отиде вместо мен“; „Няма да получа никаква защита и затова не бих го направил“; „Аз не зная някой в България да е получил защита по някое дело“; „Аз по-скоро си мисля, че ще си навлека неприятности, даже сериозни неприятности“; „Полиците са безскру-

пулни, ако отидеш да свидетелстваш или да дадеш показания, те ти казват, че си луда. Ако е за нещо по-дребно, правят така, че да се откажеш“; „В България на нищо нямам доверие. Аз на образованието не се доверявам, камо ли на правосъдието“.



„Притеснението за сигурността“ при сътрудничество с правораздавателните органи е основен показател както за степента на доверие към институциите, така и за гражданската активност при постигането на обществена справедливост. Почти половината пълнолетни български граждани (48 %) нямат доверие, че ще получат необходимата защита при свидетелстване. Други 27 % са твърдо убедени в това. Същевременно 18 % са изразили мнение, че не се притесняват за сигурността си, но все пак имат известни притеснения, а категорично доверие споделят едва 7 % от гражданите.

Тези резултати са показателни за сериозния дефицит на доверие в обществото по отношение легитимността на институциите и за уроненото доверие в правораздавателната система като цяло: „Мен ще ме е страх. Дори да му дадат шест години, когато излезе, той ще ме убие“, „Не би трябвало да ни е страх, но няма кой да ни защити – защитата трябва да идва от страна на полицията, има и прокурорска защита, но това го има само на книга“, „За да си защитен, трябва да си някой, трябва да си близко до някой или да имаш много пари. Лошото е, че дори да е така, това може пак да се окаже недостатъчно“.

В личен план непроменящата се обществена нагласа, че има правосъдие за бедни и правосъдие за богати, за привилегированите и за обикновените хо-

ра, в най-голяма степен подхранва недоверието и загубата на легитимност на съдебната власт. Формира се своеобразен порочен кръг. Знаковите дела са без или с предопределен изход заради корупцията и политическия натиск. Обикновените граждани от своя страна избягват максимално да свидетелстват или да се обръщат към съда заради недоверието в равенството пред закона и убедеността в корумпираността на съда. Докато не се осъществи „пробив“ в този порочен кръг „корупция – политически натиск – неравнопоставеност – недоверие“, обръщане в обществените нагласи не може да се очаква.

II ЧАСТ

КЛИЕНТИ И СЪДИИ ЗА РЕФОРМАТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА, ПРОЦЕСА НА ПРАВОРАЗДАВАНЕ И ЕФЕКТА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА СТАНДАРТИТЕ НА ПЛАН 2

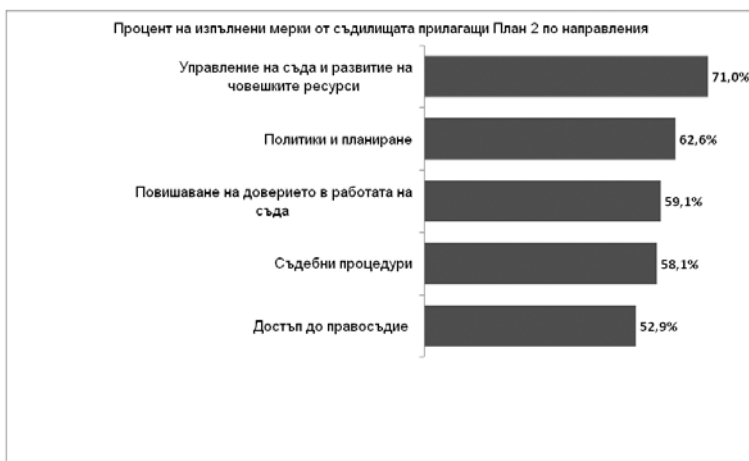
НАПРЕДЪК НА СЪДИЛИЩАТА-МОДЕЛИ В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ВТОРИЯ ПЛАН ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА РАБОТАТА НА СЪДА (ПЛАН 2)

В началото на 2010 г. „Програма за развитие на съдебната система“ (ПРСС) започна изпълнението на тригодишен проект, насочен към усъвършенстване на работните процеси в съда. Проектът е логическо продължение на програмата „Съдилища-модел и съдилища-партньори“, като през последните две години усилията са насочени към осигуряване на устойчивост на постиженията и тяхното разпространение в цялата страна.

В основата на проекта е вторият План за подобряване на работата на съда (План 2). Той е плод на общите усилия на ПРСС, магистрати и съдебни служители от 44 български съдилища и съдържа **24 стандарта** в следните области: политики и планиране (Цели 1–6); управление на съда и развитие на човешките ресурси (Цели 7–12); съдебни процедури (Цели 13–16); достъп до правосъдие (Цели 17–22) и повишаване на доверието в работата на съда (Цели 23 и 24). Настоящото проучване акцентира върху ефекта от прилагането на част от тези мерки.

Към настоящия момент по-голямата част от съдилищата, участващи в проекта, са изпълнили над 60 % от целите. **Като много напреднали се открояват административните съдилища в Ямбол, Разград, Русе и Хасково, както и окръжните във Враца, Добрич, Смолян, Варна и Благоевград. По отношение на районните институции по обективни критерии най-добре представящите се са тези в Чепеларе, Несебър, Г. Оряховица, Благоевград, Варна и Севлиево.**

Изпълнение на целите на План 2 от съдилища, участващи в проекта „Усъвършенстване на работните процеси в съда“, юни 2012 г.



** Данните се базират на одитни доклади, предоставени от „Програма за развитие на съдебната система“.*

От гледна точка на тематичните направления на План 2 най-съществен напредък е постигнат по отношение на целите, касаещи управлението на съда и политиките за развитие на човешките ресурси (71 %). Следват мерките по планиране (62,6 %), мерките за повишаване на доверието в работата на съда (59,1 %) и тези, насочени към улесняването на съдебните процедури (58,1 %). В този контекст съдилищата, участващи в проекта, са най-изоставащи по отношение на целите за подобряване достъпа до правосъдие.

Според магистратите най-съществен положителен ефект се наблюдава по отношение на практическите промени в работата на съдилищата-модели вследствие на по-ефективното и прагматично целеполагане. Това е сферата, към която съдиите имат най-положително и кохерентно становище (97 %). Според почти всички интервюирани съдът залага адекватно както стратегически, така и оперативни цели, като те са обективни и достижими според всички анкетираните. Единственото направление по отношение на целеполагането, където съдиите имат известни забележки, е обективността при оценяването. То се разпознава като проблем от 25 % от интервюираните. Въпреки това 84 % потвърждават, че постигането на целите се анализира на годишна база и се използва при планирането на следващ период.

Същевременно според 72 % от магистратите извършената реорганизация в работата на съда, както и приложените нови модели на планиране и разпре-

деление на задачите са имали положителен ефект върху ефективността в работата. Въпреки това при едва две трети от случаите (58 %) извършената реорганизация е довела до по-ниско натоварване на администрацията и съдиите.

Високоосъзната и оценена остава необходимостта от **въвеждането на повече информационни и комуникационни технологии (84 %)**. Така например предоставеният в рамките на проекта софтуер за преобразуване на писмен текст в говорима реч е оценен много високо от страна на интервюираните съдии. Проучването показва, че той се ползва по-често директно в практиката на съдилищата (64 % от случаите), отколкото за качване в звукова форма на документи в интернет страницата на съответния съд (при 29 %). Единодушно обаче той се приема като улеснение за хората, за които е предназначен. Това е и една от основните причини съдиите да виждат значително подобрене в работата на съответния съд с уязвими групи и граждани в неравностойно положение (71 %).

В сравнителна перспектива оценката на съдиите за ефекта от прилагането на принципите и практиките на План 2 са най-слаби по отношение подобряването участието на вещите лица в процеса на правораздаване, както и по отношение участието на съдебните заседатели. Положителна промяна в тези две направления виждат между 30 % и 50 % от анкетираните.

Съдиите сочат с най-голяма степен на единодушие ефектите от новите политики в **подобрието на системата за управление и контрол на делата**. 90 % от анкетираните подкрепят тази теза. С по над 80 % съгласие се открояват също по-добрите практики за назначаване и провеждане на конкурси, политиките за развитие на човешките ресурси и повишената ефективност при разходването на средства.

С най-ниска степен на приемане е твърдението „съдът започна по-често да насочва страните към възможни способи за ускорено решаване на споровете“ (45 %), като по този показател една голяма част (35 %) не са могли да изкажат мнение.

Според съдиите прилагането на **План 2 в голяма степен е подобрило отношенията на представяните от тях съдилища с повечето техни „партньори/ страни“ в процеса на правораздаване**. Най-единодушно положителен ефект се отчита по отношение на взаимодействието с гражданите и представителите на юридическите професии (с по над 90 %). Следват отношенията с медиите (77 %) и неправителствения сектор (71 %), а „накрая“ остават взаимоотношенията с другите органи на правораздавателната система (65 %).

По отношение на обученията по проекта „Усъвършенстване на работните процеси в съда“ интервюираните съдии дават преобладаващо (около и над две трети) най-високата оценка – „много добра“, за темите на обучение, лекторите и актуалността и приложимостта на представените практики и идеи. Изключение тук прави само продължителността на обученията, където по една трета от интервюираните се разделят между тази оценка и оценката „добра“.

КЛИЕНТИ НА СЪДИЛИЩАТА-МОДЕЛИ ЗА РЕФОРМАТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА И ПРОЦЕСА НА ПРАВОРАЗДАВАНЕ

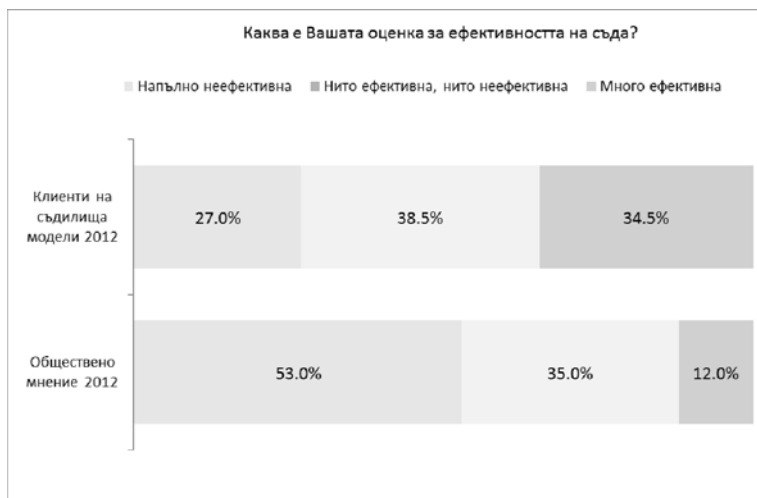
Изследването от 2010 г. показва, че клиентите на съдилищата-моделни са настроени положително към извършващите се реформи в съдебната система – 30 % от анкетираните тогава са били на мнение, че съдът подобрява работата си. 60 % не са виждали промяна, а едва 5,6 % са посочили, че развитието е в негативна посока. Макар и с малки разлики, тази тенденция се запазва и през 2012 г., като се забелязва леко повишение на негативните мнения (14,5 %) за сметка на спад в неутралните (50 %).

При сравнителен анализ между оценките на широката общественост и тези на клиентите на съдилищата-моделни се констатира сериозни разлики. Докато общественото мнение е силно критично към постигнатите резултати от страна на институциите през последните години, то клиентите са значително по-позитивни в оценките си. Това е еднакво валидно както по отношение на индикаторите за ефективност на съда, така и по отношение на неговата безпристрастност и справедливост. По всеки един от тези три компонента, макар и с малко, позитивните мнения на клиентите през 2012 г. надделяват над негативните.

Най-позитивна промяна се наблюдава по отношение по-високата ефективност на съдилищата-моделни, като 33,5 % от анкетираните клиенти считат, че за последните пет години има подобрене по този показател. Този висок процент контрастира ярко на обществените нагласи – едва 8 % от пълнолетните граждани виждат подобна промяна на национално ниво. Същевременно половината анкетираните клиенти са на мнение, че съдебната система не се е променила по отношение на нейната ефективност (при 67 % на национално ниво), а 14,5 % са негативно настроените. При общественото мнение този процент е 23,5 %.



Тази тенденция намира своето отражение в общите оценки за ефективността на съда на клиенти и граждани. Докато едва 12 % от пълнолетното население оценяват работата на съда като „много ефективна“, то при клиентите на съдилищата-модели това е всеки трети интервюиран (34,5 %). Същевременно негативните оценки намаляват драстично – при 53 % на национално ниво, то при клиентите на съдилищата-модели това са 27 % от интервюираните.



Оценките за промените в конкретни аспекти на работата на съдилищата-модели са осезаемо по-положителни в отговорите на интервюираните клиенти през 2012 г. в сравнение с 2010 г. Така например **78,7 % са на мнение, че гражданите биват обслужвани по-внимателно и вежливо от страна на съдебните служители.** Такова мнение са споделили 67 % от анкетираните през 2010 г. Същевременно намалява и дялът на тези, които не виждат положителна промяна в това направление (13,3 % към 18,5 %). Усещането за по-бързо и ефективно обслужване на гражданите и бизнеса (72,3 % за 2012 г. към 60,8 % за 2010 г.) е също причина за по-положителните нагласи към ефективността на правораздавателния процес. Според едва 9 % от ползващите услуги в съдилищата-модели не се наблюдава подобрение по отношение на бързината в обслужването (при 15,8 % за 2010 г.)

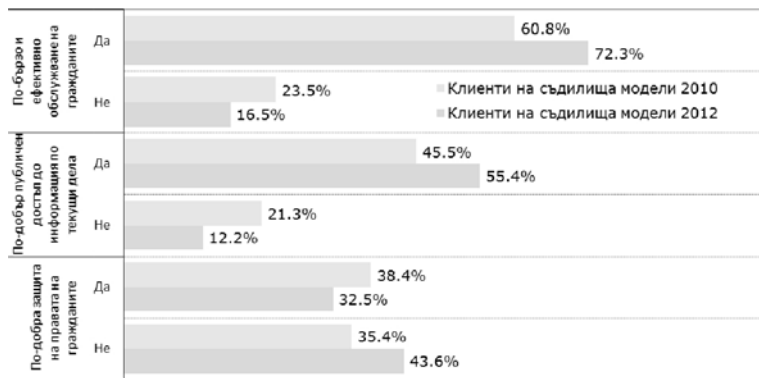
Осезаемо по-положително мнение се регистрира и по отношение публикуването на информация и обозначенията в сградата на съда (76,1 % за 2012 г. при 67,3 % през 2010 г.), както и за по-добрия **публичен достъп до информация по текущи дела** (55,4 % за 2012 г. при 45,5 % за 2010 г.). През 2012 г. едва между 9 % и 12 % не виждат положителна промяна по отношение на тези два индикатора, касаещи достъпа до информация.

Съществен напредък се наблюдава и в улесняването на процедурите за издаване на свидетелство за съдимост, съдебна регистрация, актуално състояние и пр. Положителна промяна констатираат 70,3 % от анкетираните през 2012 г. при 64 % през 2010 г. Едва 10 % не намират промяна, като такава позиция са заемали около 17 % през 2010 г. По-негативни оценки през 2012 г. в сравнение с 2010 г. се наблюдават по отношение защитата на правата на гражданите (32,5 % за 2012 г. при 38,4 % през 2010 г.) и по отношение откритостта и прозрачността в работата на съда (38,4 % за 2012 г. и 2010 г.).



* разликата до 100% е за сметка на неотговорилите

Позитивни промени в резултат на извършващата се съдебна реформа (2):



* разликата до 100% е за сметка на неотговорилите



Следва да се отбележи, че **гражданите, които водят дела, имат по-различна позиция към тези промени в сравнение с адвокатите и останалите клиенти на съдилищата-модели. Съществено разграничение се наблюдава и по отношение на това дали интервюираните граждани са клиенти на административен, окръжен или районен съд.** Така например по-значимите констатации могат да бъдат сведени до това, че:

✓ 61 % от интервюираните адвокати през 2012 г. считат, че има положителна промяна по отношение откритостта и прозрачността в работата на съда (29 % са скептично настроените, а 10 % не могат да преценят). Подобна позиция се споделя значително по-рядко от страните по дела (36 % са на мнение, че има положителна промяна, 36 % не виждат такава, а 28 % не могат да преценят).

✓ Предвид общите оценки за прозрачността в работата на съдилищата-модели най-съществено подобрене се констатира от клиентите на административните съдилища (50 % положителни към 25 % отрицателни). По-често позитивни към прозрачността на съда са клиентите на окръжните институции (45 % към 23 %). Въпреки че за районните съдилища наблюдаваното съотношение в оценките е обратна (31 % към 33 %), всеки трети интервюиран не е могъл да даде еднозначен отговор по този въпрос.

✓ Подобрене в защитата правата на гражданите виждат най-често клиентите на административните съдилища. При тях мнение за *положителна промяна* е изразил всеки втори интервюиран, а *негативна* – всеки трети. За окръжните

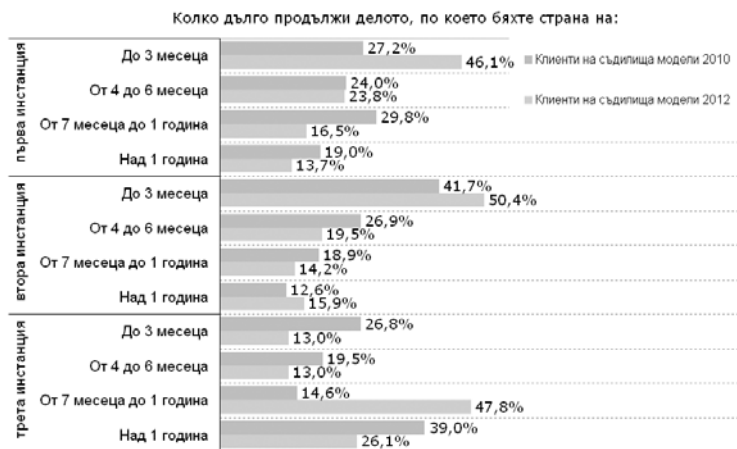
и районните съдилища това е значително по-рядко, като и за *двете институции* негативните оценки доминират над позитивните (*около 30 % срещу 45 %*).

✓ Подобрението *в процедурите* е оценено най-високо от страна на адвокатската гилдия. 86 % от тази група намират положителна промяна по този показател вследствие на извършващата се реформа. В сравнителен план страните по дела са по-скептични (*60 % виждат такава, като делът на колебаещите се сред тях е значителен – 29 %*). Същевременно комплексната оценка на клиентите към улесняването на процедурите за завеждане на иск или дело е по-позитивна към административните и окръжните съдилища в сравнение с районните.

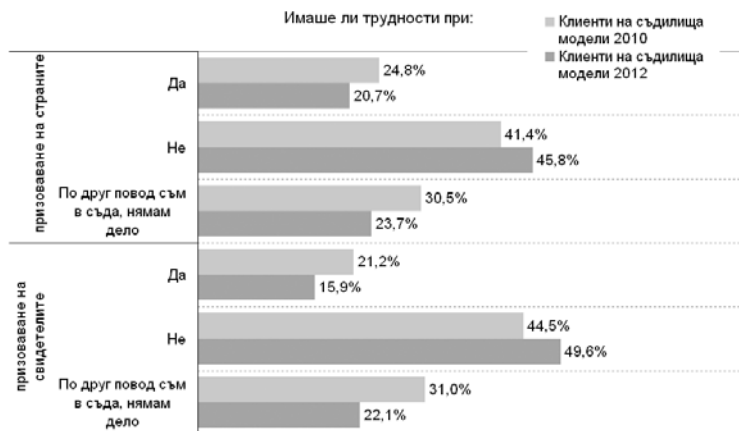
✓ Подобрението в публичния достъп до информация по текущи дела е високо оценено както от адвокатската гилдия, така и от страните по дела. Между 65 % и 80 % от тези две групи намират подобрене по този показател, като единствено клиентите на районните съдилища дават по-ниски оценки поради високия процент колебаещи се (*44 %*).

✓ В сравнителна перспектива оценките за обслужването на гражданите по отношение на ефективност и вежливост е най-кохерентна. Високите оценки се запазват както сред страните по дела, така и сред адвокатите независимо дали става въпрос за административен, окръжен или районен съд.

Продължителността на делата е добър и обективен индикатор за нивото на ефективност на всеки един съд. **Докато през 2010 г. в съдилища-модели 27,2 % от клиентите са заявили, че на първа инстанция делата им са приключвали в рамките на три месеца, то за 2012 г. това са вече 46,1 %.** Същевременно процентът на клиентите, чиито делата продължават повече от седем месеца, е значително намален. За 2012 г. това твърдят 30 % от анкетираните (*при почти 50 % за 2010 г.*). Сериозно подобрене се наблюдава и по отношение продължителността на съдебните процеси на втора инстанция, като на 50 % от клиентите делата са приключили в рамките на три месеца (*при 41,7 % през 2010 г.*). Въпреки че забавянето на делата с повече от една година на трета инстанция е значително по-рядко срещано през 2012 г. (*39 % за 2010 г. срещу 26,1 % за 2012 г.*), проучването през 2012 г. констатира увеличение на продължителността на съдебните процеси на тази инстанция. Най-често делата тук са приключвали в рамките на период от седем месеца до една година.



Подобрение в работата на съдилищата-модели се наблюдава и по отношение на **призоваването на страни и свидетели по дела**. През 2010 г. всеки четвърти интервюиран гражданин, който е водил дело, е посочил, че има трудности при призоваването на другата страна. За 2012 г. това становище е изразил всеки пети. Тази положителна тенденция е валидна и по отношение присъствието на свидетели на заседания. През 2012 г. едва 16 % от гражданите, водещи дело, са посочили проблем с тяхното призоваване. Така наблюдаваните тенденции предполагат значително подобрение в прилаганите механизми и практики от страна на съдилищата-модели в това направление.



* разликата до 100% е за сметка на неотговорилите

При сравнение на данните от 2012 г. с тези от 2010 г. се вижда, че делът на гражданите, които считат, че по тяхното дело е имало излишно отлагане на съдебните заседания, се запазва – за 2010 г. 19,6 % от анкетираните тогава са посочили подобен проблем, а през 2012 г. – 21,3 %. Същевременно 46,9 % от анкетираните през 2010 г. и 43,6 % през 2012 г. са на мнение, че не е имало излишно отлагане на съдебния процес. Като основна причина за „протакането“ на дела интервюираните лица посочват преди всичко целенасоченото действие от страна на противниковата страна.

Следва да се отбележи, че непрекъснато увеличаващият се брой дела и липсата на съответстваща единна политика за подобряването както на материално-техническата база, така и на политиката по човешки ресурси на национално ниво също оказват своя негативен ефект върху работата на съдилищата в България.

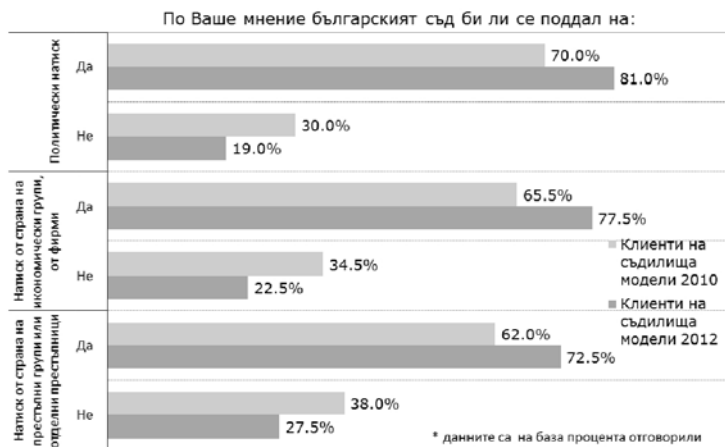


Оценката за безпристрастността на съда е ключов индикатор за качеството на правораздавателния процес. Проучването през 2010 г. констатира, че **по-голямата част от клиентите на съдилищата-модели вярват, че съдебният състав по тяхното дело е бил безпристрастен**. Същевременно около 17 % от анкетираните (25 % от страните по дела) са изразили противоположна позиция. Тези нагласи се запазват и днес, показвайки, че положените усилия през последните две години за повишаване безпристрастността на съдилищата-модели не са довели до така необходимата сериозна положителна промяна.

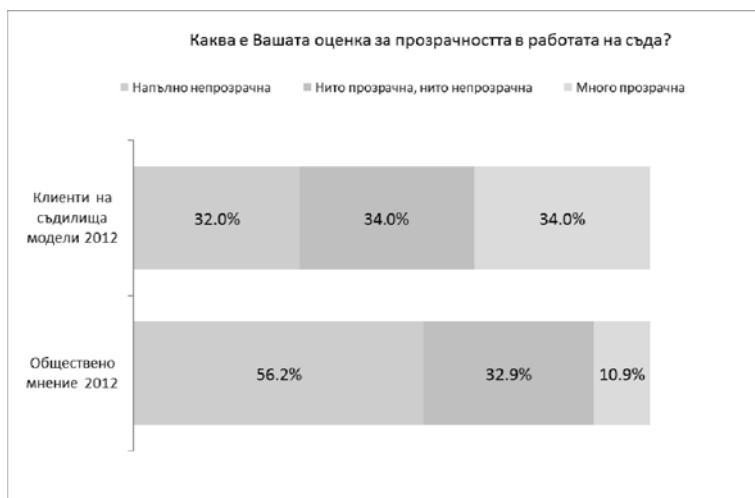
Проучването през 2012 г. констатира **осезаемо влошаване на основните показатели за нивото на натиск към съдебната система**. Сравняването на нагласите през 2010 г. и 2012 г. относно податливостта на съда към политически и икономически натиск или натиск от страна на отделни престъпни групи са индикативни за ос-

новните причини за липса на напредък. Докато през 2010 г. 70 % от анкетираните са считали, че българският съд би се поддал на политически натиск, то през 2012 г. подобно мнение споделят 81 % от респондентите. Идентични тенденции се наблюдават и по отношение на другите два индикатора. Тези констатации са в подкрепа на тезата, че напредъкът по отношение безпристрастността в работата на съдилищата-модели бива обезценен от увеличилите се политически и икономически натиск върху работата на съдебната система като цяло.

Така наблюдаваните тенденции биха могли да намерят своето обяснение в две направления. От една страна, през последните две години изпълнителната власт промени съществено отношението си към съдебната, като увеличи критиките и намесата си в работата ѝ. От друга страна, влошаването на икономическия климат увеличи напрежението както на социално ниво, така и между икономическите актьори. Това напрежение неминуемо увеличи не само броя на делата, но и натиска от страна на различните субекти върху цялостния процес на правораздаване.



Въпреки тези констатации в сравнение с общественото мнение **клиентите на съдилищата-модели остават значително по-позитивни в нагласите си към безпристрастността и прозрачността на съдебната система**. Резултатите от проведените проучвания през 2012 г. показват, че 34 % от клиентите на съдилищата-модели намират работата на съда за много прозрачна. Подобно мнение се споделя от едва 10 % от пълнолетното население. Същевременно два пъти по-рядко срещани са крайно негативните оценки (56,2 % към 32 %). Делът на тези, които не намират работата на съда нито за прозрачна, нито за непрозрачна, е приблизително равен и за двете съвкупности (в диапазона между 33 % и 34 %).



В сравнителна перспектива адвокатите са най-позитивно настроени към прозрачността в работата на съдилищата. Всеки втори интервюиран от тази група през 2012 г. е дал много висока оценка по този показател. Същевременно страните по дела са по-негативни в оценките си. При тях много добра или отлична оценка по критерия прозрачност е дал всеки трети анкетиран.

По отношение на различните съдилища, попадащи в извадката, най-високо оценявани за тяхната прозрачност са административните (19 % отлични оценки и 31 % много добри), следвани от окръжните (4,3 % отлични оценки и 32 % много добри) и районните (7,1 % отлични оценки и 17,3 % много добри). И при трите институции негативните оценки се срещат при всеки трети интервюиран (между 27 % и 34 %).

Сходни разлики се наблюдават и по отношение оценките на клиентите на съдилищата-модели за нивото на корупция в съдебната система. Обществото е силно критично към корупционните практики в правораздаването, поставяйки съдебната институция сред най-корумпираните. Според 62 % от пълнолетните граждани нивото на корупция в съда е изключително високо, като едва 11 % са на противоположното мнение. Същевременно крайно негативно мнение по този показател изказват около 45 % от клиентите на съдилищата-модели, като според 17,5 % от тях корупция в съда липсва.

В сравнителна перспектива 50 % от страните по дела дават крайно негативни оценки по отношение нивото на корупция в съда, като всеки десети е на противоположното мнение. Позициите на адвокатската гилдия са по-балансиранни – 31 % крайно позитивни срещу 29 % крайно негативни оценки. Като цяло мнението на клиентите на

съдилищата-модели е, че най-много корупция има на първата съдебна инстанция, като крайно негативните оценки намаляват прогресивно с всяко следващо ниво.



Предвид така разгледаните тенденции основно заключение на настоящия доклад е, че за периода 2010–2012 г. съдилищата-модели са постигнали значителен напредък по отношение на тяхната ефективност. **Позитивните промени в най-голяма степен са резултат от по-бързото съдебно производство, подобрението в обслужването на гражданите и наложените оптимизации на вътрешноинституционалните процедури.**

Същевременно според мнението на клиентите **напредъкът по отношение откритостта и прозрачността в работата на съдебните институции се запазва на нивата от 2010 г. Въпреки това съдилищата-модели са оценени като значително по-прозрачни в работата си в сравнение със съдилищата на национално ниво.**

Независимо от положителните тенденции липсата на подобрене по отношение безпристрастността на съдебната система като цяло обезценява до голяма степен напредъка на съдилищата-модели в бързината и ефективността в правораздаването. Предвид това, че основната причина за устойчиво ниското доверие към безпристрастността на институциите е по-скоро следствие от външния натиск към системата, приложените антикорупционни практики и политики изглеждат недостатъчни.

Увереността на гражданите в справедливостта на съдебната система е следствие на комплекс от фактори, имащи пряко отношение както към безпристрастността, така и към прозрачността и ефективността на съдебната институция. Ето защо индикато-

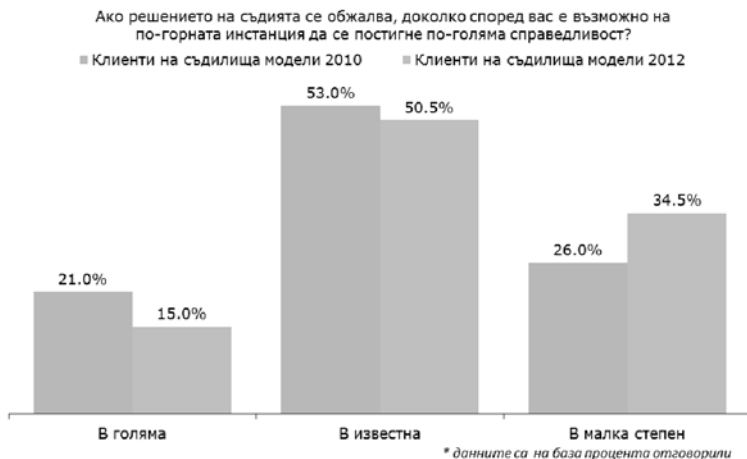
рите за справедливост дават една добра основа за оценка на цялостния напредък на съдилищата-моделни в контекста на извършващите се реформи.

При сравнителен анализ на резултатите от проучванията през 2010 г. и 2012 г. се вижда ясно, че основната нагласа към работата на съда се запазва – почти всеки трети интервюиран е на мнение, че ако му се наложи да води дело, процесът ще бъде справедлив. Както и през 2010 г., крайно негативно мнение споделят едва 10 % от гражданите. Важното тук е да се отбележи, че половината анкетирани все още се колебаят дали ще намерят справедливост, ако им се наложи да водят дело. Тези резултати показват, че бъдещите усилия следва да бъдат насочени към убеждаването (с действия, а не с думи) на тази група клиенти в безпристрастността, ефективността и прозрачността на съдебните институции и върховенството на закона.



И все пак **увереността на клиентите на съдилищата-моделни в обжалване като основен механизъм за повече справедливост в процеса на правораздаване е значително по-висока от тази на широката общественост.** Докато всеки двама от трима интервюирани клиенти през 2012 г. посочват, че в „известна“ или в „голяма“ степен е възможно на по-горна инстанция да се постигне по-голяма справедливост, то на национално ниво подобно мнение споделя един от трима. Същевременно при сравнение на данните с тези от 2010 г. се забелязва лека промяна в негативна посока на мнението на клиентите по този въпрос – увеличава се делът на тези, които считат, че обжалването би довело до по-справедливо решение в твърде малка степен (34,5 % през 2012 г. към 26 % през 2010 г.) за сметка на крайните оптимисти (15 % за 2012 г. към 21 % за 2010 г.).

Важно е да се отбележи, че в сравнение с обществените нагласи клиентите на съдилищата-модели имат значително по-голяма увереност както в ефективността, така в прозрачността и безпристрастността на съда. Настоящото проучване констатира, че в сравнение с обществените нагласи клиентите на съдилищата-модели имат значително по-голяма увереност и в трите направления. Техните оценки са по-позитивни и в сравнение с нагласите на гражданите, които са водили дела в други съдилища.



По-високата увереност към основополагащите за правораздавателния процес фактори повишава и общите нагласи и очаквания за справедливост. Всеки четвърти клиент (26,9 %) на съдилище-модел вярва, че ако бъде неоснователно обвинен в дадено престъпление, без значение от неговия характер, ще получи справедливост. Подобна позиция споделя едва всеки десети пълнолетен гражданин (9,9 %). Въпреки че и при двете съвкупности процентът на колебаещите се остава висок (между 38 % и 42 %), делът на гражданите, които не вярват, че ще получат справедливост при неоснователно обвинение, е значително по-малък сред клиентите на съдилищата-модели (35 % към 48 %).



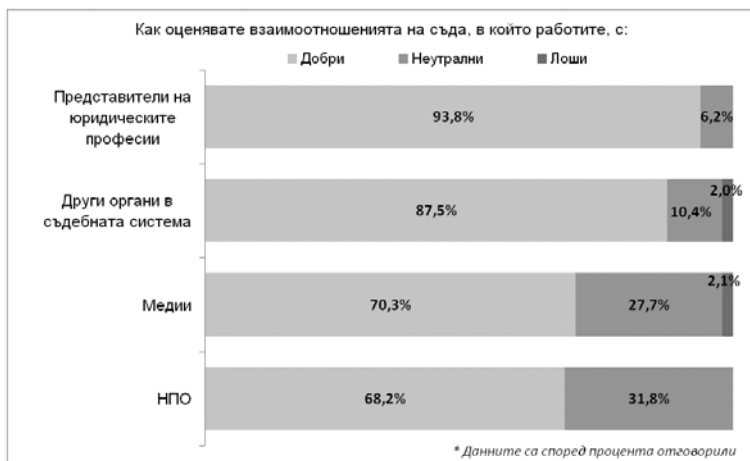
СЪДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ ЗА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА И ПРОЦЕСА НА ПРАВОРАЗДАВАНЕ

Основата за настоящата част от доклада са обобщените мнения на петдесетима съдии по въпроси, свързани с протичащите реформи в съдебната система. Интервюта са осъществени в края на месец юни 2012 г. чрез полустандартизиран въпросник. Сред анкетираните 36,7 % са съдии в районни съдилища, 32,7 % – в окръжни, 18,4 % – в административни, и 4,1 % – в апелативни. Въпреки че големината на извадката не позволява задълбочен количествен анализ на получените данни, резултатите от проучването са индикативни за основните направления и предизвикателства на протичащата реформа в съдебната система.

Както клиентите на съдилищата-модели, така и съдиите виждат положителни промени в работата на съда през последните години. **Сравнението на оценките на двете групи обаче показва, че съдии и клиенти намират подобрения в различни направления.** Според съдиите най-съществен напредък се наблюдава по отношение на по-добрия публичен достъп до информация по текущи дела (89,8 %), по-бързото и ефективно обслужване на гражданите (87,8 %), както и в по-бързото и ефективно приключване на дела (79,6 %). Мнението на клиентите съвпада с това на съдиите по отношение по-бързото производство на първа и втора инстанция. То обаче се различава съществено, що се отнася до публичния достъп до информация и цялостните оценки за прозрачността и откритостта в работата на съда. Едва всеки втори интервюиран клиент (между 38,4 % и 55 %) вижда подобрение по отношение на последните два индикатора, докато почти 90 % от съдиите са на мнение, че съдилищата са подобрили откритостта и прозрачността в работата си.

Както бе отбелязано, клиентите на съдилищата-модели дават значително по-високи оценки за нивото на прозрачност на съдебните институции в сравнителна перспектива с общественото мнение и страните по дела на национално ниво. Ето защо крайно оптимистичното мнение на съдиите за откритостта на съда се откроява още по-съществено на национално ниво. Контрастът на мненията по този показател би могъл да намери своето обяснение в две посоки. **От една страна, гражданите и клиентите на съдилищата имат значително по-високи очаквания към отчитането на съдебните институции пред обществото в сравнение със служителите в системата. Т.е. това, което гражданите считат, че съдебните институции следва да предоставят като информация, се разминава съществено с това, което магистратите считат за нормално и необходимо.** Още повече че в ситуация, в която съдебната власт остава реално в сянката на изпълнителната и нейните представители не са разпознаваеми за широката общественост, усещането за липса на прозрачност се засилва. От друга страна, съдиите придават твърде голяма тежест на ефекта от приложените мерки за откритост и отчетност на представляваните от тях институции върху общественото мнение. Това, изглежда, е преди всичко следствие от факта, че мерките за прозрачност и отчетност се фокусират основно върху процедурния и институционалния контрол, а не толкова върху отношенията между гражданите и съдебната система.

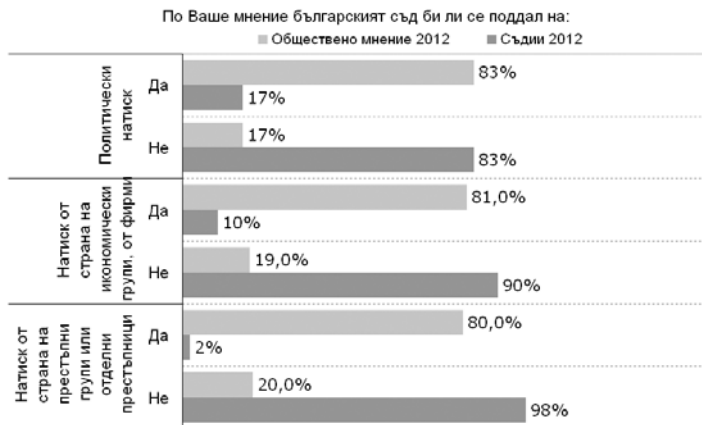
Гореизложената теза намира своята подкрепа в оценките на съдиите за взаимоотношенията на съда, в който работят с представителите на юридическите професии, другите органи в съдебната система, медиите и неправителствения сектор.



Докато около 90 % от интервюираните магистрати дават положителна оценка за сътрудничество на институционално и професионално ниво, то оценките са значително по-негативни по отношение на взаимоотношенията на съдилищата с медиите и неправителствения сектор. Всеки трети интервюиран съдия е оценил тези взаимоотношения като неутрални, като една малка част от тях е посочила дори лоши. Тази оценка за неутралност сред две трети от съдиите (30 %) подсказва за затвореността на системата и по-конкретно за сравнително ниската проактивност на съдилищата към гражданите посредством медиите. Същевременно неутралността във взаимоотношенията с гражданския сектор подсказва, че съдебната система все още не допуска пълноценното включване на неправителствения сектор като коректив в процеса на правораздаване.

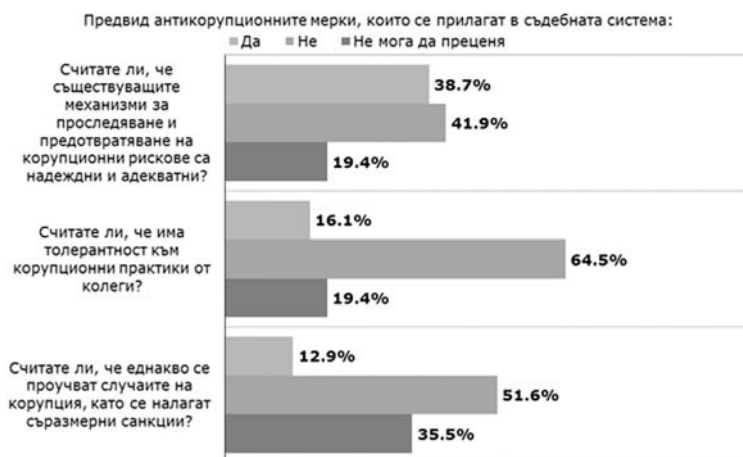
В сравнителна перспектива съдиите и клиентите на съдилищата-модели констатират еднакъв напредък в подобряването на процедурите както за завеждането на иск или дело (между 36 % и 40 % за двете групи), така и за издаване на свидетелство за съдимост, съдебна регистрация, актуално състояние и др. (между 67 % и 70 % за двете групи). Като цяло се наблюдава една по-голяма склонност на съдиите към оптимизъм – за четири от седем направления промяна в положителна посока виждат над 80 % от тях. Клиентите от своя страна се колебаят в мненията си по две от направленията – „увеличаване на откритостта и прозрачността в работата на съда“ и „по-бързо насрочване и приключване на делата“, – в чието положително развитие са убедени съответно 90 % и 80 % от съдиите.

Когато става въпрос за устойчивостта на българския съд на различни видове натиск, оценките между изследваните групи са много различни. Съдиите категорично отхвърлят възможността съдът да се поддаде на натиск на отделни престъпници или престъпни групи. Те са по-склонни да не приемат за вероятно евентуално отстъпление при политически натиск или пред натиск на финансови групировки или фирми. Точно обратното – почти всеки втори гражданин е по-склонен да приеме подобно отстъпление за възможно и в трите хипотетични варианта. Една четвърт дори са сигурни, че съдът би направил отстъпки в ситуация на натиск. Също толкова категорично в тази посока се изказват и клиентите на съдилищата-модели.



* данните са на база процента отговорили

По отношение на съществуващите механизми за проследяване и предотвратяване на корупционни рискове делът на тези съдии, които считат, че механизмите не са надеждни и адекватни, доминира над позитивно настроените (41,9 % към 38,7 %). Същевременно всеки пети съдия не може да прецени адекватността на прилаганите от компетентните органи мерки. В този контекст 16 % от анкетираните подозират свои колеги в толерантност към корупционни практики, а 64,5 % заявяват, че нямат основание за подобни подозрения.



Изследваните индикатори за чувствителността на съдиите към безпристрастността в тяхната работа показва, че гилдията вижда основния проблем в различното отношение и подход към случаите на корупция от страна на контролните институции в системата. Въпреки че 35 % не могат да преценят равнопоставеността при проучването на случаи на корупция, едва 13 % от анкетиранияте считат, че се прилага единен подход и се налагат съизмерими санкции. Същевременно всеки втори е на противоположното мнение (51,6 %).

Така представените резултати сигнализират за съществен дефицит на равнопоставеност при разследването и предотвратяването на корупционни рискове в съдебната система. Липсата на единен подход и недостатъчната надеждност на прилаганите механизми за контрол и санкции създават предпоставки за натиск към определени съдии, което създава условия за несигурност сред магистратската гилдия.

Като цяло мненията на съдиите са много кохерентни и същевременно контрастни на доминиращите нагласи в общественото пространство. Най-ясно това разминаване личи в оценките за справедливостта на правораздавателния процес. Според мнозинството съдии (четирима от петима интервюирани) постановяваните присъди в България са пропорционални на извършените престъпления (т.е. осъдените получават справедливи присъди) в „повечето“ или дори „във всички“ случаи. При тази група липсва напълно отговор „присъдите НЕ съответстват на извършените престъпления“, като отговор „съответстват, но твърде рядко“ е отбелязан от едва 2 %.

За разлика от съдиите общественото мнение е по-скоро критично в оценките си по този показател. Макар и малко по-ниска, тази критичност е еднакво валидна и за клиентите на съдилищата-модели. На първо място и в двете групи има значим дял от най-негативните отговори („не съответстват“) – 41 % в националното проучване и 30 % сред клиентите на съдилищата-модели. Следващият по значимост отговор е „да, но твърде рядко“ – и в двата случая става въпрос за почти една трета от интервюираните. Така в противовес на оценката на интервюираните съдии се очертава едно твърде негативно мнение, макар и малко „омекотено“ сред клиентите на съдилищата-модели.

И докато все пак по отношение на справедливостта на присъдите мненията на граждани и съдии се разминават, то обезпокояващо е почти пълното съвпадение в мненията на двете групи относно причините за оправдателните присъди. **Както съдии, така и граждани, в национален мащаб, в една много ниска степен (16 % от съдиите и 8 % от гражданите) са склонни да приемат оправдателните присъди като резултат от липсата на вина. И в двете изследвани групи доминиращото мнение е, че оправдателните присъди са резултат от грешки, без значение, че тези грешки се търсят в различни звена на правораздаването.** Така например,

докато гражданите са склонни да разпределят равномерно вината между разследващите и съдебните институции и най-често – „оказван натиск върху съда“, то съдиите директно поставят ударението изцяло върху „неефективност на разследващите органи“ (73 %). Не разликата в избора на виновника е важна, а в допускането и на двете групи, че оправдаването не е плод на липса на вина, а на нечия грешка. Т.е. **и в двете групи това е допускане за неадекватно правораздаване поради хронични дефицити на системно ниво.**

Не по-малко драстични са разликите в мненията на граждани, клиенти и съдии, когато става въпрос за необходимите мерки с цел подобрене работата на съдебната система в България. Посоките, в които групата на гражданите вижда най-спешна нужда от намеса, стабилно повтарят (или са резултат от) всеобщо споделяните от общественото мнение нагласи за главните слабости на българския съд: борба с корупцията; прозрачност; контрол върху работата; персонализация на отговорността за несправящите се; ясни критерии на подбора на персонал. Основните акценти на съдиите отиват в съвсем други посоки (по-скоро „обективни“, а не толкова „субективни“ фактори): подобряване на законодателството и нормативната база (71,4 %); внедряване на повече електронни услуги (63,3 %); подобряване на публичния образ на съда (55,1 %); подобряване на квалификацията на служителите (53,1 %) и по-добра материално-техническа база (46,9 %).