

Формуляр за ЧАСТИЧНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Институция: Висш съдебен съвет на Република България

Нормативен акт: Наредба по чл. 209б от Закона за съдебната власт за показателите, методите за атестиране и механизма за оценяване на прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници.

За включване в законодателна програма на Висшия съдебен съвет за периода: 27.10.2016 г. - 09.02.2017 г. *(съгласно решение на ВСС по т. 42 от Протокол № 39/27.10.2016 г. относно определяне на поименни състави на работните групи за изработване на подзаконовни нормативни актове и приемане на хронограма)*

Дата: 19.12.2016 г.

Контакт за въпроси: Мартин Величков

Телефон: 02/9304331

1. Дефиниране на проблема:

1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които оправдават нормативната промяна.

Едно от основните конституционни правомощия на Висшия съдебен съвет е да извършва периодични атестации на съдиите, прокурорите, следователите и административните ръководители в органите на съдебната власт и да решава въпроси за придобиване и възстановяване на несменяемост. Съветът осъществява това свое правомощие чрез колегиите си (чл. 130а, ал. 5, т. 2 от Конституцията на Република България). При осъществяване на тези дейности колегиите на ВСС са подпомагани от сформирани към тях Комисии по атестирането и конкурсите.

Процедурите за провеждане на атестиране, както и за придобиване и възстановяване на несменяемост, са нормативно регламентирани в раздел IV от ЗСВ „Атестиране. Несменяемост.“. Налице е обаче необходимост от детайлизиране на законовите разпоредби, което следва да бъде направено с подзаконова нормативна уредба. Във връзка с това в разпоредбата на чл. 209б от ЗСВ законодателят е предвидил, че Пленумът на Висшия съдебен съвет по предложение на съответната колегия приема наредба за показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане на степента на натовареност на съдии, прокурори и следователи и на административните ръководители и техните заместници, както и за реда за провеждане на атестирането.

Доколкото извършването на атестиране и произнасянето относно несменяемостта на магистратите е правомощие единствено на ВСС, упражнявано при условията на оперативна самостоятелност, безспорно органът следва да определи правила и критерии относно осъществяване на своите законови правомощия по прилагането на закона и постигане на целите му. Относими към дейността на ВСС при изпълнение на основни негови правомощия са принципите,

установени в ЗСВ (арг. от чл.2 на ЗСВ) и основните принципи на административното производство, залегнали в Глава втора от Дял първи на Административнопроцесуалния кодекс (арг. от чл.2, ал.1 на АПК), като тези за: откритост, достъпност и прозрачност - чл.5, ал.2 ЗСВ и чл.12, ал.1 АПК; безпристрастност - чл.4 ЗСВ и чл. 10, ал.2 АПК; законност - чл.4 АПК; съразмерност - чл.6 АПК; истинност - чл.7 АПК; равенство - чл.8 ЗСВ и чл.8 АПК; служебно начало - чл.9, ал.1 АПК; последователност и предвидимост - чл.13 АПК.

Основавайки се на разпоредбата на чл. 209б от ЗСВ и залегналия в чл.13 АПК принцип, ВСС, по предложение на колегиите си, следва да приеме и обнародва наредба за показателите и методиката за атестиране на съдиите, респективно за показателите и методиката за атестирането на прокурорите и следователите.

1.2. Опишете какви са проблемите в приложението на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

Към настоящия момент действа Методика за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител (приета с решение на ВСС по Протокол № 39 от 28.11.2011 г.; изм. с решение на ВСС по Протокол № 32 от 26.07.2013 г., изменена и допълнена с решение на ВСС по протокол № 11 от 12.03.2014 г.). Методиката няма характера на подзаконен нормативен акт, а на вътрешни правила по смисъла на чл.13 АПК във връзка с чл.2, ал.2, т.3 АПК, доколкото към момента на приемането им ВСС не е разполагал с нормативно регламентирана законова инициатива.

Правомощието на пленума на ВСС по предложение на съответната колегия да приеме наредба за показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане на степента на натовареност на съдии, прокурори и следователи и на административните ръководители и техните заместници, както и за реда за провеждане на атестирането, е въведено от законодателя с измененията на ЗСВ, обн. в бр. 62 от 2016 г. на Държавен вестник, в сила от 09.08.2016 г.

Действащата към момента регламентация за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител се съдържат в приетата от органа Методика. Същата не само няма характера на подзаконен нормативен акт, но и не е в съответствие с настоящите редакции на КРБ и ЗСВ. Не е отчетено обособяването на колегии в състава на ВСС и предоставянето им на изрични правомощия, свързани с атестирането на съдии, прокурори и следователи. Комисията по атестиране и конкурси / КАК/ също е нов орган, чийто правомощия са предвидени в чл. 38 ЗСВ, а дейността ѝ по конкретната процедура за атестиране е уредена в чл. 203 ЗСВ. Комисията по атестиране и конкурси към Прокурорската колегия на ВСС е основен орган по атестиране на прокурори и следователи, който извършва всички видове атестиране, предвидени в чл. 196 ЗСВ. Дейността по атестирането на Комисията по атестирането и конкурсите към Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет се подпомага от постоянни атестационни комисии към апелативните прокуратури (чл. 204, ал. 1 от ЗСВ). Откриването на процедура за атестиране вече може да се инициира освен от съдията и от административния му ръководител, а и от Инспектората към ВСС в хипотезата на чл. 203, ал.1, т.4, буква "в" ЗСВ.

Със ЗИДЗСВ (обн. ДВ, бр. 62/09.08.2016 г.) се въведоха два вида атестиране – предварително и извънредно. Предварителното атестиране се извършва на третата година от встъпване в длъжност на прокурор или следовател при първоначално

назначаване и има за цел да провери качествата и професионалната му компетентност, както и спазването от него на съответните правила на Кодекса за етично поведение на българските магистрати. За младшите прокурори и младшите следователи, първоначалното атестиране се извършва преди назначаването им на длъжност „прокурор” или „следовател” и има за цел да се преценят правната подготовка и професионалните им възможности. Извънредното атестиране от своя страна има ограничен обхват. То се извършва след приключване на периодичното атестиране, ако от последното периодично атестиране са изтекли три години и само в хипотезите, посочени в чл. 197, ал.5 ЗСВ.

В съответствие с измененията в ЗСВ, периодичното атестиране вече ще се извършва на всеки пет години. Следващият атестационен период започва след приключване на статистическия период от предходното атестиране, независимо от датата на която е взето решението, с което е определена комплексната оценка за предходното атестиране.

Със ЗИДЗСВ е въведен нов общ критерий- „спазване правилата за етично поведение” при всички видове атестации. Запазват се другите четири общи критерии - "правни познания и умения за прилагането им", "умение за анализ на правнорелевантните факти", "умение за оптимална организация на работата", "експедитивност и дисциплинираност".

В чл. 199 ЗСВ са предвидени четири специфични критерия за атестиране на прокурор. Запазват се досегашните критерии „умения за планиране и структуриране на действията в досъдебното и съдебното производство”, „изпълнение на писмените указания и разпореждания на по-горестоящия прокурор” и „способност за организиране на работата и ръководство на разследващите органи и екипите, които участват в досъдебното производство”. В чл. 199, ал.2, т.4 ЗСВ е въведен нов специфичен критерий - „брой необжалвани прокурорски актове, включително постановленията за прекратяване и спиране на наказателното производство, брой окончателни съдебни актове, постановени по внесени от атестиращия прокурор актове, както и окончателните съдебни актове за връщане на делата за отстраняване на процесуални нарушения, и причините за това, брой на уважените протести, потвърдените, изменените и отменените прокурорски актове при инстанционния и служебния контрол”.

Аналогично, по отношение на специфичните критерии за атестиране на следовател се запазват досегашните „умения за планиране и структуриране на действията в досъдебното производство” и „изпълнение на писмените указания и разпореждания на прокурора”, като се въвежда и един нов специфичен критерий - „съответствието на актовете на прокурора с мнението на следователя след окончателното приключване на разследването и върнатите дела за допълнително разследване”.

Със ЗИДЗСВ се урежда нормативно досегашната практика, при атестиране административните ръководители да се оценяват за притежаваните от тях професионални качества, по критериите и показателите, по които се преценяват и прокурорите и следователите.

Изложените законодателни промени обосноваха сформиранието на работни групи към колегиите на ВСС, които да изработят проект на наредба, която да определи показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане на степента на натовареност на съдии, прокурори и следователи и на административните ръководители и техните заместници, както и за реда за провеждане на атестирането. След проведени редица заседания на работните групи, включително и съвместно такова, се формира становището, че по реда на чл. 209б

ЗСВ следва да се изготвят и приемат две отделни наредби: за показателите и методиката за провеждане на атестиране на съдии и за атестиране на прокурори и следователи. Работните групи аргументираха това свое решение със съдържанието на чл. 209б ЗСВ, според който всяка от колегиите към ВСС прави предложение пред Пленума на ВСС за приемане на наредба. Този извод се налага и от спецификата в дейността на съдиите от една страна и на прокурорите и следователите от друга. Макар общите критерии да са еднакви, показателите по тях за съдии и за прокурори и следователи са различни. Изцяло различни, поради което и уредени в различни текстове от закона, са специфичните критерии за съдии и за прокурори и следователи, което предполага различни показатели. Различни са и органите за атестиране. Всички видове атестиране на съдиите се извършва само от Комисията по атестиране и конкурси, а атестирането на прокурорите и следователите се извършва от постоянните атестационни комисии и Комисията по атестиране и конкурси при Прокурорската колегия при ВСС. Участието на различни органи при атестирането предполага и различен ред за атестиране и различна методика.

Изложеното обосновава необходимостта от изработване и приемане на Наредба, която да регламентира в детайли методиката и реда за атестиране на прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници в органите на Прокуратурата.

В допълнение, съгласно разпоредбата на § 215, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗСВ, подзаконовите нормативни актове по прилагане на закона следва да бъдат приети или приведени в съответствие със закона в 6-месечен срок от влизането му в сила.

1.3. Посочете дали са изготвени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Наредбата по чл. 209б от Закона за съдебната власт за показателите, методите за атестиране и механизма за оценяване на прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници е изцяло нов нормативен акт и не са изготвяни последващи оценки на въздействието.

2. Цели: Посочете целите, които си поставя нормативната промяна по конкретен и измерим начин и график за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?

1. Изпълнение на законово задължение по чл. 209б от ЗСВ;
2. Регламентиране провеждането на процедурите за атестиране на прокурори, следователи, административните ръководители и заместниците на административните ръководители при спазване на основните принципи на административното производство;
3. Детайлизиране на процедурите за атестиране на прокурори, следователи, административните ръководители и заместниците на административните ръководители в съответствие с разпоредбите на Закона за съдебната власт;
4. Въвеждане на показатели за отчитане на законовите критерии при провеждане на атестиране на прокурори, следователи, административните ръководители и заместниците на административните ръководители, гарантиращи обективната оценка на професионалните им качества и изпълнението на служебните им задължения;
5. Гарантиране на ясни, обективни и справедливи правила за кариерна оценка и развитие посредством адекватен подкрепящ инструментариум;
6. Усъвършенстване на атестационния процес и преодоляване на формализма,

стереотипността и липсата на аналитичност и съдържателност при формиране на комплексните оценки.

3. Идентифициране на заинтересованите страни: Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).

Преки заинтересовани страни:

1. Прокурорска колегия на ВСС;
2. Членовете на Комисиите по атестирането и конкурсите към Прокурорската колегия на ВСС;
3. Служителите от администрацията на ВСС;
4. Прокурори, следователи, административни ръководители и заместници на административни ръководители в органите на Прокуратурата, в качеството им на участници в процедури по атестиране.

Косвени заинтересовани страни:

Физически лица, в качеството им на участници в съдебни производства и физически и юридически лица, в качеството им на участници в обществените консултации.

4. Варианти на действие: Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително и варианта „без намеса“.

При този нормативен акт не е възможно да бъдат формулирани варианти, различни от вариант „без намеса“ и предложеният вариант за приемане на наредбата. По своята същност Наредбата по чл. 209б от Закона за съдебната власт за показателите, методите за атестиране и механизма за оценяване на прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници не осъществява пряко регулиране на обществени отношения, поради което вариантите са два – Вариант 1 „Без намеса“ и Вариант 2 „Приемане на наредбата“. Всякакъв друг междинен вариант би бил неизпълнение на нормативни актове от по-високо ниво.

Вариант на действие 1 „Без намеса“: При този вариант ще продължи да се наблюдава:

- липса на подробна и ясна регламентация за прилагане на действащите законови разпоредби при провеждане процедурите за атестиране на прокурори, следователи, административни ръководители и техните заместници;
- липса на гаранция за обективно и законосъобразно провеждане на процедурите за атестиране на прокурори, следователи, административни ръководители и техните заместници при спазване на основните принципи на административното производство;
- неизпълнение на установено с разпоредбата на чл. 209б от ЗСВ задължение.

Вариант на действие 2 „Приемане на наредбата“: При този вариант ще бъдат осигурени:

- подробна регламентация на процедурите за атестиране на прокурори, следователи, административни ръководители и техните заместници при спазване на основните принципи в административното производство;
- гаранция за съответствие на процедурите за атестиране на прокурори, следователи, административни ръководители и техните заместници с разпоредбите

на ЗСВ;

- въвеждане на обективни критерии при провеждане на атестиране на прокурори, следователи, административни ръководители и техните заместници;
- изпълнение на установено с разпоредбата на 209б на ЗСВ задължение.

5. Разходи: Опишете качествено (при възможност - и количествено) всички значими потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на предприемане на действията. Пояснете кои разходи се очаква да бъдат второстепенни, и кои да са значителни.

Дейността на колегиите на ВСС и сформираниите към тях КАК във връзка с провеждане на процедури за атестиране на прокурори, следователи, административни ръководители и техните заместници произтича от изрично регламентирани в КРБ и ЗСВ правомощия на кадровия орган на съдебната власт. Процедурите са законово регламентирани, като проектът на наредба има за цел единствено да доразвие и детайлизира съществуващата нормативна уредба. С предприемане на Вариант на действие 2 „Приемане на наредбата” не се създават нови задължения за заинтересованите лица, различни от законово регламентирани такива. В този смисъл приемането на наредбата не би създавало допълнителни разходи за заинтересованите лица.

Предприемането на Вариант на действие 1 „Без намеса” от своя страна, доколкото създава реален риск за стабилността на постановените от Прокурорската колегия решения, би било предпоставка за повишаване на разходите за ВСС за разноси във връзка с евентуални съдебни производства.

6. Ползи: Опишете качествено (при възможност - и количествено) всички значими потенциални икономически, социални, екологични и други ползи за идентифицираните заинтересовани страни за всеки един от вариантите в резултат на предприемане на действията. Посочете как очакваните ползи кореспондират с формулираните цели.

Вариант на действие 1 „Без намеса“:

Не могат да бъдат идентифицирани ползи от реализирането на Вариант на действие 1 „Без намеса”. От една страна, наредбата няма да доведе до повишаване на административната тежест на процедурите по отношение на административния орган и помощните му комисии, тъй като същата не въвежда нова, а детайлизира съществуваща нормативна уредба. От друга страна, с наредбата няма да се въведат нови, утежняващи условия за участниците в процедурите.

Вариант на действие 2 „Приемане на наредбата“:

С приемане на наредбата ще се регламентират детайлно процедурите за атестиране на прокурори, следователи, административни ръководители и техните заместници, в съответствие с разпоредбите на ЗСВ. По отношение на Прокурорската колегия на ВСС и нейния помощен орган това ще създаде гаранции за законосъобразността на проведените процедури и за стабилност на постановените решения. По отношение на участниците в процедурите, оповестяването и прилагането на ясни и детайлни критерии и правила ще създаде гаранции за обективното оценяване на професионалните им качества при съблюдаване на материалноправните разпоредби и административнопроизводствените правила

7. Потенциални рискове: Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове

Вариант на действие 1 „Без намеса“:

Липсата на подробна и ясна регламентация за прилагане на действащите законови разпоредби при провеждане процедурите за атестиране на прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници би създадо рискове за стабилността на решенията на Прокурорската колегия на ВСС. Провеждането на процедурите без да са налице предварителното оповестени ясни правила е предпоставка за неравнопоставено третиране на кандидатите, от една страна и за по-висока отменяемост на решенията на административния орган поради нарушения на материалния и процесуалния закон от друга.

При прилагане на Вариант на действие 1 „Без намеса“ ще бъде налице неизпълнение на установено с разпоредбата на чл. 209б от ЗСВ задължение.

Вариант на действие 2 „Приемане на наредбата“:

Не са идентифицирани рискове при приемане на наредбата. Същата ще създаде гаранции за обективно и законосъобразно провеждане на процедурите за атестиране на прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници при спазване на разпоредбите на ЗСВ и основните принципи на административното производство.

8. Административната тежест:

Ще се повиши

Ще се намали

Няма ефект

Наредбата следва да регламентира процедура по осъществяване на конституционни правомощия на ВСС. Налице са промени в нормативната регламентация на процедурите, свързани с осъществяване на тези правомощия. Атестирането на прокурори, следователи, административни ръководители и заместници на административни ръководители се извършва от ВСС чрез Прокурорската колегия към Съвета. С настоящата редакция на ЗСВ е създадена Комисията по атестиране и конкурси към всяка от колегиите. Комисията е нов орган, чийто правомощия са предвидени в чл. 38 ЗСВ, а дейността ѝ по конкретната процедура за атестиране е уредена в чл. 203 ЗСВ. Дейността по атестирането на Комисията по атестирането и конкурсите към Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет се подпомага от постоянни атестационни комисии към апелативните прокуратури (чл. 204, ал. 1 от ЗСВ). Безспорно е налице необходимост от реорганизация на административните процеси, но тази необходимост произтича от Закона за съдебната власт, а не от наредбата.

9. Въздействие върху микро, малки и средни предприятия (МСП):

Актът засяга пряко МСП

Актът не засяга МСП

X Няма ефект

Наредбата не засяга директно малките и средни предприятия. Косвено, доколкото нормативния акт следва да регламентира обективни правила при атестирането на прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници се очаква да има положително въздействие върху тях и върху средата, в която осъществяват дейността си, чрез повишаване на качеството на правосъдие.

10. Проектът на нормативен акт изисква цялостна оценка на въздействието:

€ Да

X Не

Наредбата има за цел да детайлизира съществуваща нормативна уредба, като при прилагането на нормативния акт не се очакват значителни последици. В този смисъл не се изисква извършването на цялостна оценка на въздействието.

11. Обществени консултации: Обобщете най-важните въпроси за обществените консултации, посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултационни процедури.

Най – важните въпроси за обществената консултация са:

V1.: Изработеният проект за наредба в съответствие ли е със законовите разпоредби?

V2.: Създава ли представеният проект гаранции за обективното и законосъобразно провеждане на процедурите за атестиране на прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници?

V3.: Достатъчно детайлизирани ли са съдържащите се раздел IV от ЗСВ законови разпоредби?

V4.: Създава ли представеният проект предпоставки за дискриминация на едни магистрати спрямо други?

Проектът на наредбата ще бъде публикуван на Интернет страницата на ВСС www.vss.justice.bg, раздел „Обществени консултации”, за срок от 30 дни. Административните ръководители на всички органи на съдебната власт ще бъдат уведомени за публикуването на проекта и за възможността да изразят становище по него. Проектът на наредбата ще бъде внесен от Прокурорската колегия на заседание на Пленума на ВСС, като ще бъдат обсъдени постъпилите становища.

Заседанията на Прокурорската колегия и на Пленума на Висшия съдебен съвет са публични и се излъчват онлайн на Интернет страницата на Съвета. Пълните стенографски протоколи от заседания на Пленума и колегии на ВСС също са публично достъпни на Интернет страницата на ВСС.

Справката за постъпилите становища и за тяхното отразяване ще бъде публикувана на Интернет страницата на ВСС.

12. Приемането на нормативния акт предвидено ли е в европейското законодателство.

€ Да

X Не

Моля, посочете съответните актове: ...

13. Подпис на отговорното лице:

Име и длъжност: **Мартин Величков - гл. експерт - юрисконсулт, отдел „Нормативна дейност и процесуално представителство”, дирекция „Правна”, Администрация на ВСС**

Дата: **19.12.2016 г.**

Подпис: **/П/**

Съгласувал: **Саша Харитонова - директор на дирекция „Правна”, Администрация на ВСС**

Дата: **19.12.2016 г.**

Подпис: **/П/**