



(Образецът е одобрен
от Съвета за административната реформа на
03 септември 2020 г.)

2024

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Период на извършване:
февруари 2024 – март 2024

Съдържание

Съдържание	2
Введение	6
1. Описание на проблемите	7
1.1. Комуникационна стратегия на съдебната власт 2014 - 2020	8
1.2. Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2015 - 2020	9
1.3. Пътна карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2015 - 2020	10
1.4. Стратегия за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014-2020	11
1.5. Национален план за възстановяване и устойчивост	11
1.6. Доклади на Европейската комисия за демокрация чрез право при Съвета на Европа	13
1.7. Доклади на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка	26
1.8. Доклади относно върховенството на закона. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България	31
2. Заинтересовани страни	44
3. Цели	85
4. Варианти на действие	86
4.0. Вариант 0: „Без действие“	90
4.1. Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	90
4.2. Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	92
5. Анализ на въздействията	94
5.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия	95
5.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти	98
5.3. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти	101
5.4. Въздействия спрямо основните права	103
5.5. Административна тежест	111
5.6. Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест)	112
5.7. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни	114
6. Сравняване на вариантите	116
6.1. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант	116
6.2. Сравняване на изследваните варианти	117
6.3. Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант	118
7. Препоръчителен вариант	118
8. Обществени консултации	121
9. Последваща оценка на въздействието	122
10. Източници	124
11. Приложения	127

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

[Структурата, представена в настоящия образец е в изпълнение на чл. 22, ал. 2 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието]

Списък на използваните съкращения

Съкращение	Пълно наименование
ВПС	Висш прокурорски съвет
ВСС	Висш съдебен съвет
ЕК	Европейска комисия
ЕКПЧОС	Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи
ЕС	Европейски съюз
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
КРБ	Конституция на Република България
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
НС	Народно събрание
НПВУ	Национален план за възстановяване и устойчивост
НПО	Неправителствени организации
ОВ	Оценка на въздействието
ООН	Организация на обединените нации
ОПР	Официална помощ за развитие
ПМС	Постановление на Министерския съвет
РМС	Решение на Министерския съвет

Списък на фигурите

Фигура №	Заглавие/описание на фигурата
1	Дърво на проблемите
2	Съдилища: средства за електронна комуникация 2022
3	Онлайн достъп на широката общественост до публикувани решения, 2022
4	Възприятия на широката общественост за независимостта на съдилищата и съдиите
5	Общ размер на общите държавни разходи за съдилищата като процент от БВП за 2012, 2019 - 2021
6	Орган, извършващ проверка на решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване
7	Предлагане и назначаване на главния прокурор
8	Правомощия на съдебните съвети
9	Оценка за работата на съда за периода 01.01.2016 – 01.12.2023
10	Оценка за дейността на главния прокурор за периода 01.01.2016 – 01.12.2023
11	Кои от следните промени в Конституцията са важни според Вас в този момент?

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

12	Вие лично кое от следните предложения за промени в Конституцията подкрепяте (1/2)
13	Вие лично кое от следните предложения за промени в Конституцията подкрепяте (2/2)
14	Как бихте определили начина, по който функционира съдебната система в България през последните 10 години и към момента?
15	Ползва ли се с достатъчно обществено доверие съдебната система в България през последните 10 години и към момента?
16	На какво се дължат сочените в почти всички доклади дефицити във функционирането на съдебната система у нас?
17	Кои са най-съществените проблеми в действащата правна уредба, касаеща съдебната система?
18	Какви промени в уредбата на конкурсите, атестирането и командироването следва да бъдат направени, за да се постигне по-висока ефективност, прозрачност и независимост на съдебната система
19	Как може да се гарантира максимална политическа независимост на членовете на ВСС и на ВПС, избирани от Народното събрание?
20	Кои следва да са субектите с право да номинират членове на ВСС от парламентарната квота?
21	Кои органи следва да могат да номинират членове на Инспектората към Висшия съдебен съвет?
22	Следва ли да бъдат запазени правомощията на главния прокурор да отменя или изменят прокурорски актове, освен ако те са били предмет на съдебен контрол?
23	Следва ли да бъдат запазени правомощията на прокурора да изисква сведения, лично да извършва проверки, да призовава граждани и други?
24	Дърво на целите

Списък на таблиците

Таблица №	Заглавие/описание на таблицата
1	Свързване на вариантите с идентифицирания проблем
2	Представяне на значимите икономически, социални и екологични въздействия на вариантите
3	Матрица на въздействията на Вариант 0: „Без действие“
4	Матрица на въздействията на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“
5	Матрица на въздействията на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“
6	Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти
7	Разходи и ползи за заинтересованите страни

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

* Този образец на доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършени оценки и да определи необходимите им реквизити.

** С образца се цели и унифициране на подходите по оформяне на докладите, като екипът, извършващ оценката на въздействие, свободно може да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка.

*** Образецът детайлизира предвиденото в Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието, прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.

Въведение

Настоящият доклад съдържа резултатите от изготвена цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт. При нейното разработване е използвана приетата от Министерския съвет в края на 2020 г. нова методологическа рамка за извършване на предварителна оценка на въздействието, приложима за оценките, изготвяни в рамките на изпълнителната власт. Същата е допълнително адаптирана и надградена от Центъра за оценка на въздействието на законодателството¹ на база възприетите от него най-добри практики, генерирани през последните над 10 години, постоянно усъвършенствани и осъвременявани в съответствие с последните европейски и световни тенденции в тази област.

Приложената методология е основана на следните нормативни актове и стратегически документи:

1. Закон за нормативните актове²;
2. Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието³;
3. Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието на МС от 2019 г.⁴;
4. Насоки за по-добро регулиране на Европейската комисия от 2021 г.⁵;
5. Инструментариум към Насоките за по-добро регулиране на ЕК от 2023 г.⁶ и други.

Оценката на въздействието е изготвена от екип на Центъра за оценка на въздействието на законодателството в изпълнение на договор за услуги, свързани с изготвянето на цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната система по реда на Закона на нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на МС и Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието МС от 2019 г. с цел привеждането правната уредба в съответствие с измененията и допълненията на Конституцията на Република България от 2023 г.⁷, сключен с Министерството на правосъдието на Република България.

През последното десетилетие, считано от началото на съдебната реформа у нас, чието продължение е факт днес, критиките към съдебната система са трайни и последователни, насочени почти без изключение в едни и същи области като липсата на доверие в нея, независимостта на магистратите и прекомерната власт на главния прокурор. С последните изменения и допълнения в Конституцията на Република България (КРБ) от края на 2023 г. българската държава прави опит по един значително

¹ www.ria.bg.

² Обн. ДВ бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 04.11.2016 г., посл. изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

³ Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 17.01.2017 г., в сила от 18.11.2016 г., изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

⁴ Прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.

⁵ SWD(2021) 305 „Better Regulation Guidelines“.

⁶ SWD(2021) „Better Regulation Toolbox“.

⁷ Обн. в ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

по-радикален от предходните начин да отговори на тези критики, като намери достатъчно надеждни разрешения на проблемите системно идентифицирани и подчертавани през целия период.

В този контекст анализът, включен в оценка на въздействието, е призван не само да вземе под внимание динамиката в исторически план и текущите предизвикателства, но и да проучи експертните мнения и препоръките от външните организации и институции, наблюдаващи процесите на реформи в съдебната власт, които да бъдат надлежно възприети при разработването на ново законодателство. Този подход е ключов с оглед постигане на достатъчни гаранции, че новата правна уредба не само ще отрази и доразвие по оптимален начин конституционните промени, но и ефективно ще спомогне за решаването на хроничните проблеми в съдебната система, обхващайки както нормативните, така и устройствените и институционалните аспекти на тази система.

Така близо 10 години след началото на съдебната реформа в нейния съвременен вид, водещата цел на настоящата цялостна предварителна оценка на въздействието е да изследва задълбочено действащата **политическа (policy)**⁸, **юридическа** и **институционална рамка** на българската съдебна система, да потвърди или отхвърли направените констатации, изводи и препоръки от наблюдаващите външни организации и институции и при установена необходимост от промени, да оцени, на базата на безспорни данни и доказателства, възможните варианти на действие, насочени към усъвършенстване на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт.

Предназначението на цялостната предварителна оценка на въздействието (ОВ) е нейните находки, заключения и предложения да могат да послужат за основа и отправна точка при евентуалното разработване и обсъждане на усъвършенствана и отговаряща на съвременните вътрешни, регионални и глобални реалности законова уредба, в т.ч. на изцяло нов Закон за съдебната власт, ако тя потвърди необходимостта от такъв. Това е причината настоящата цялостна предварителна ОВ да е изцяло съобразена с изискванията на Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на МС и Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието МС от 2019 г.

1. Описание на проблемите

Дефинирането на проблема е основополагащата ключова аналитична стъпка (първа от общо шест) в процеса по извършване на предварителна оценка на въздействието (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 18).

По правило една предварителна оценка на въздействието изследва един възникнал проблем. Ако с предложения нормативен акт се решават повече от един проблем (което е повече от нормално), следва доклада за цялостна предварителна оценка на

⁸ Вложеният тук смисъл в понятието „политическа“ е съвкупността от публични политики, стратегии, концепции и други подобни на тях официални документи, разгледани като градивни елементи от една обща рамка.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

въздействие да са интегрирани „обособени оценки за всеки дефиниран проблем“ (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 26).

Това е причината в доклада да се съдържа повече от един разгледан проблем.]

- 1.1. Описание на проблема/ите или въпросите, които се уреждат с проекта на нормативен акт (винаги, когато е възможно, проблемът трябва да има количествен показател (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 19)).*
- 1.2. Описание на причините за тяхното възникване;*
- 1.3. Описание на проблемите в прилагането на съществуващото законодателство;*
Описание на нововъзникналите обстоятелства.

Оценката на ефективността и влиянието на реформите в българската съдебна система, започнали с конституционните промени от 2015 г. и измененията в ЗСВ от 2016 г., изисква задълбочен анализ на мненията и оценките от страна на външните наблюдатели и международните институции за процесите, протичащи в националния ни контекст. Възприемането на такъв методологичен подход е от съществено значение за обективното разбиране на текущите проблеми и устойчивостта на реформите, които тепърва следва да бъдат приведени в действие. По тази причина следващият раздел от оценката има за цел да компенсира липсата на достатъчен последващ анализ за ефектите, произведени от реформите в съдебната власт, предхождащи последната такава, започнала в края на 2023 г., предвид факта, че същата е проведена чрез промени в КРБ, които по силата на действащото ни законодателство не подлежат на последващо оценяване или на предварителна оценка на въздействието.

Извършеният по-долу преглед на външните оценки прави опит за максимално обективно проследяване на развитието на процеса на реформиране на съдебната система у нас през последното десетилетие, представено в неговата хронология, паралелно с описание на актуалния към съответния времеви период национален, международен и европейски стратегически и политически (в т.ч. policy) контекст. Целта е да се постигне многостранен ретроспективен анализ на ефективността на функциониране на съдебната системата в разглеждания период, насочен към идентифициране на ключовите проблеми в нея и да се изследват причините за тяхната поява и проявления.

Национален контекст

1.1. Комуникационна стратегия на съдебната власт 2014 - 2020

Комуникационната стратегия на съдебната власт в България е стратегически документ, който има за цел да подобри функционирането на съдебната система и да укрепи доверието на обществото в нея. Тя е създадена в унисон с Актуализираната стратегия за реформиране на съдебната система като има за цел да интегрира и координира комуникационните дейности на различните органи на съдебната власт, като се съобразява със специфичните им функции, определени от закона. Тя се стреми към създаването на обществено доверие, утвърждаване на върховенството на закона и на чувството за справедливост сред българските граждани. Освен това, комуникационната стратегия обхваща и взаимодействието на национално ниво, както и на равнище Европейски съюз, особено в контекста на Механизма за сътрудничество и проверка. Целта е да се повиши доверието на европейските партньори в българската съдебна власт.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

В основата на стратегията стои намерението за прозрачност в работата на Висшия съдебен съвет (ВСС) и другите органи на съдебната власт, както и насърчаването на по-добро разбиране от страна на обществеността за функциите, статута, целите и правомощията на различните органи в съдебната система. Това е началото на дългосрочен процес за подобряване на комуникацията и функционирането на съдебната власт в България. В нея място намират данни от социологически проучвания и SWOT анализ, сочещ на обстоятелството, че слабите страни и заплахите имат значителен превес над силните страни на комуникацията на съдебната власт. Според него, ключовите вътрешни предизвикателства пред съдебната власт са преодоляването на съществуващото сред немалка част от магистратите неразбиране за необходимостта от професионализация на комуникацията и следващата от него вътрешната съпротива срещу воденото на активна комуникационна политика и управленската неспособност да се гарантират финансови, административни и персонални ресурси за професионализиране на комуникационната дейност.

Предвид кризата в доверието в съдебната власт, ключови външни предизвикателства пред комуникацията на съдебната власт към онзи момента са:

1. липсата на ясни политически гаранции за реалната независимост на съдебната власт;
2. опасността импулсът за реформи да се ограничи до персонални промени и
3. рискът от създаване на нови политически зависимости в съдебната власт.

1.2. Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2015 - 2020

Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система е с хоризонт от 7 години и е насочена към осъществяване на реформите, в синхрон с програмния период за подкрепа по линия на структурните фондове на ЕС⁹. Документът представлява актуализация на приетата от Министерския съвет през 2010 г. Стратегия за продължаване на съдебната реформа в условията на членство в ЕС.

Генералната цел на стратегията е в следващите седем години, използвайки ресурсите и възможностите, които произтичат от членството на България в ЕС и Съвета на Европа, както и от вътрешното демократично развитие на гражданското общество и професионалната общност, да очертае усилията за модернизация на съдебната власт и да завърши нейната реформа. Нейните специфични цели са:

1. постигане на действени гаранции за независимост на съда и съдебната власт. Модернизацията на съдебната власт в България се фокусира върху гарантирането на независимостта на съда и другите органи на съдебната власт, като се бори с корупцията, политическия и икономически натиск и други форми на зависимост. Целите са насочени към повишаване на прозрачността, отговорността и ефективността на съдебната власт;

⁹ Приета с Решение № 825 на Министерския съвет от 18 декември 2014 г., стратегията е предложена на Народното събрание и е приета с негово решение за одобряването ѝ като основа за законодателни промени, управленски действия и анализ на конституционната рамка за съдебната власт, обн. в ДВ бр. 7 от 27 януари 2015 г.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

2. осигуряване на добро управление на органите на съдебната власт и висока ефективност на тяхното функциониране. Българската съдебна реформа се фокусира върху ефективното администриране на съдебната власт, акцентирайки на управлението, базирано на знания и научни изследвания, регулирането на натовареността на магистратите и оптимизацията на работните процеси. Основните действия включват създаването на методологически и аналитични звена за подобряване на статистическите и изследователски дейности, въвеждане на механизми за измерване и балансиране на работната натовареност и на стандарти за условията на труд;

3. разгръщане на потенциала на човешкия ресурс на съдебната власт и гарантиране високата мотивация, компетентност и социална отговорност на съдиите, прокурорите и следователите. Основните аспекти на тази цел включват реформа на юридическото образование, подобряване на процесите за назначаване и повишаване на магистратите, въвеждане на еднакви стандарти и ефективни атестации за оценка на работата на магистратите и др.;

4. реализиране на модерна и ефективна наказателна политика чрез необходимите институционални и нормативни реформи. Тя включва актуализация на съществуващата наказателна политика, реформа и развитие на органите по разследването, укрепване на ефективността на прокуратурата, укрепване на отчетността и общественото доверие в главния прокурор и др.;

5. осигуряване на пълноценно право на справедлив процес на всеки гражданин и ефективна защита на правата на човека. Тя се фокусира върху укрепването на върховенството на закона, защитата на правата на човека, улесняването на достъпа до правосъдие и хуманността на правосъдната система.

С така набелязаните цели и дейности Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2015 - 2020 се стреми съдебната власт до да достигне европейските стандарти на правосъдие за физическите и юридическите лица, както и да превърне съдебната система в ефективен гарант за върховенството на закона и за подобряване на държавното управление и институциите в България.

1.3. Пътна карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2015 - 2020

Пътната карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2015 - 2020 г. е приета през 2016 г.¹⁰ В нея са заложили конкретни действия по набелязаните цели и мерки на стратегията, обвързани с очакваните резултати, индикаторите за изпълнение, сроковете и отговорните институции. Предвидено е изпълнението на дейностите да се финансира от държавния бюджет и от Европейския социален фонд.

¹⁰ Вж. Решение № 299 на Министерския съвет от 22 април 2016 г.

1.4. Стратегия за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014-2020

В края на 2012 г. правителството на Република България приема Концепция за електронно правосъдие, съдържаща принципите, целите и фазите за неговото въвеждане. Концепцията е неразделна част от провеждащата се цялостна реформа на съдебната система у нас и е предпоставка за осигуряване на нейната ефективност и прозрачност посредством използване на информационните технологии, както и създаване на удобство за самите граждани и юридически лица.

Въз основа на концепцията от 2012 г. е приета Стратегията за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014-2020 като основополагащ документ за единно формиране, планиране, осъществяване, координиране и контрол на политиката в този сектор, провеждана от държавните институции в сътрудничество с гражданите, бизнеса и съсловните организации. Документът е разработен съгласно програмите на правителството на Република България за развитие на електронното управление и инициативата на ЕК i2020 и отразява важността на процесите за развитие на достъпно и ефективно електронно правосъдие.

Стратегията представлява цялостен план за модернизация и цифровизация на държавната администрация и съдебната система. Основната ѝ цел е да подобри ефективността и прозрачността на правосъдието и управлението. Ключов елемент на стратегията е въвеждането на електронно правосъдие, което включва цифровизация на съдебните дела и документи, осигуряване на достъп до националните регистри в реално време и интегриране на информационните системи между различните власти.

1.5. Национален план за възстановяване и устойчивост

Темата за правосъдието намира място и в Националния план за възстановяване и устойчивост. Реформите и инвестициите, предвидени в неговия четвърти стълб, озаглавен „Справедлива България“, включват:

1. укрепване, доразвиване и надграждане на Единната информационна система на съдилищата;
2. цифровизация на ключови съдопроизводствени процеси в системата на административното правораздаване;
3. противодействие на корупцията;
4. трансформация на съществуващата в Прокуратурата на Република България информационна и комуникационна инфраструктура в нов тип отказоустойчива, резервирана, производителна и защитена;
5. разширяване на използването на алтернативни способи за разрешаване на спорове и въвеждане на медиация, задължителна по някои видове дела и др.

Реформата за „Достъпно, ефективно и предвидимо правосъдие“ включва серия от мерки, насочени към подобряване на българската съдебна система и улесняване на достъпа до правосъдие за гражданите. Основните цели на реформата са усъвършенстването на процеса по изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и разширяването на обхвата на безплатната правна помощ. Тя предвижда и публикуването на годишни анализи на прилагането на правилата за е-

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

правосъдие от Министерство на правосъдието и от ВСС, което включва електронно връчване на съобщения и призовки, електронно плащане на такси, електронно изготвяне и подписване на съдебни актове, както и упражняване на процесуални права в електронна форма.

Друга ключова реформа, касаеща съдебната власт, е противодействието на корупцията. Основната цел на мерките в тази реформа са да се засили противодействието на корупцията на всички нива, с цел подобряване на бизнес средата. Сред предвидените мерки в нея намира място и укрепване на ролята на Инспектората към ВСС за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт.

Друг основен акцент в плана, касаещ съдебната система, е въвеждането на законодателни промени за гарантиране на ефективността на наказателно производство и повишаване на отчетността и отговорността на главния прокурор с цел ефективна борба с корупцията и организираната престъпност и защита правата на гражданите. Една от посочените мерки за повишаване на ефективността на наказателното производство е *въвеждане на съдебен контрол върху постановленията на прокурорите за отказ да образуват наказателно производство*, определяне на обхвата и условията, при които такъв съдебен контрол следва да се осъществява и разпоредби за избягване на прекомерно натоварване на съдиите и прокурорите.

Мерките, предвидени за *повишена отчетност на главния прокурор и неговите заместници*, включват:

1. въвеждане на процедура за изслушване на главния прокурор във връзка с поставените въпроси по доклада за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика;

2. въвеждане на ефективна отчетност на разследванията и осъдителните присъди по дела за корупция, чрез задължение за представяне на годишен доклад, съдържащ ключови стойности за брой на образуваните дела за корупция по високите етажи на властта, броя на приключилите дела, подробно описание на основанията за приключване, както на фаза разследване, така и в съдебна фаза, брой на осъдителни и оправдателни присъди, анализ на резултатите, особено отнасящи се до сроковете за провеждане на разследванията, качеството на обвинителните актове и др.;

3. ограничаване правомощията на главния прокурор във връзка с *надзора за законност върху дейността на прокурорите* чрез въвеждане на съдебен контрол на прокурорските актове.

Основна мярка, предвидена по плана, е и въвеждането на *ефективен механизъм за търсене на отговорност от главния прокурор и неговите заместници* чрез създаване на гаранции за практическа, институционална и йерархическа независимост на разследването срещу тях включително чрез:

1. регламентация на възможност за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор и неговите заместници в случай на образувано наказателно производство;

2. ограничаване фактическата власт на главния прокурор във ВСС, посредством изключване на представителите на прокуратурата и следствието от квотата на Народното събрание;

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

3. гарантиране за независим избор и назначаване от ВСС на съдия с необходимата минимална професионална квалификация на съдия от Върховния касационен съд (ВКС) и с опит в наказателното правосъдие за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор;

4. създаване на гаранции за кариерна стабилност и независимост, които гарантират нормално кариерно развитие на съдиите, който е образувал и водил разследване срещу главния прокурор или неговите заместници;

5. ограничаване контрола на прокуратурата по отношение на прокурорските актове по разследване на главния прокурор или неговите заместници;

6. изключване на надзор за законност и методическото ръководство по отношение на прокурорските актове по разследването на главния прокурор или неговите и др.

Международен контекст

1.6. Доклади на Европейската комисия за демокрация чрез право при Съвета на Европа

1.6.1. Становище на Венецианската комисия относно Закона за съдебната власт от 2017¹¹

В свое становище относно ЗСВ от 2016 г.¹² Европейската комисия за демокрация чрез право при Съвета на Европа, известна още като Венецианската комисия, отбелязва, че българската съдебна система, оформена от Конституцията от 1991 г. и от ЗСВ от 1994 г., поставя в своя център именно ВСС. От неговото създаване насам ролята на органа е последователна. Въпреки това, системата, установена в началото на 90-те години, се характеризира със значителни недостатъци, по-специално *липсата на независимост*, както вътрешна, така и външна на съдиите и прокурорите и уязвимостта им от политическо влияние. С пакета от конституционни реформи от декември 2015 г., се въвеждат значителни промени като по-балансиран състав на ВСС, създаване на отделни камари във ВСС за съдии и прокурори, намалена роля на министъра на правосъдието и др.

Въпреки че тези реформи като цяло се възприемат положително, Венецианската комисия отчита, че *някои въпроси не са решени както на конституционно, така и на законодателно ниво*. Още през 2012 г. комисията препоръчва квотата на съдебните членове във ВСС да се приведе в съответствие със стандартите, определени от Препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа¹³ от същата година, която предвижда, че *не по-малко от половината от членовете на съвета трябва да бъдат съдии*, избрани от техните колеги, отразявайки разнообразен набор от съдебни нива и осигурявайки плурализъм в съдебната система.

Основание за безпокойство за Венецианската комисия се крие в *значителната роля на прокурорите, особено на главния прокурор*, при надзора на съдиите, дори в някои

¹¹ Становището е прието от Венецианската комисия на нейната 112-та пленарна сесия проведена във Венеция на 6 и 7 октомври 2017 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)018-e).

¹² Opinion No. 855 / 2016. CDL-AD(2017)018.

¹³ CM/Rec(2010)12.

**Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането
на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт**

недисциплинарни контексти. Според комисията, йерархичният характер на прокуратурата може да доведе до ситуация други прокурори, членове на Съвета, да се придържат към позицията на главния прокурор без да го считат за правилно, което потенциално компрометира независимостта им. Въпреки че моделът на съдебен съвет, при който съдиите и прокурорите работят заедно, както се вижда във Франция, не е безпрецедентен, Венецианската комисия отбелязва в становището си още от 2015 г., че в бившите социалистически страни исторически силните системи на прокуратурата могат да застрашат съдебната независимост.

В доклада се отчитат още множество дефицити на действащата към 2017 г. уредба, включително по отношение на *правното положение на Инспектората към ВСС, дисциплинарните производства, оценяването на магистратите* и пр. Становището на Венецианската комисия за измененията в българската Конституция от 2015 г. и ЗСВ от 2016 г. завършва със заключение, че са **необходими по-нататъшни структурни реформи, както на конституционно, така и на законодателно ниво.**

Ключовите препоръки, отправени от органа, са в следните насоки:

1. избраните от колегите си *съдии да представляват поне половината* от членовете на Съдийската колегия на ВСС;

2. източник на загриженост за Венецианската комисия е, че прокурорите и по-специално *главният прокурор, все още участват значително в управлението на съдиите*;

3. за *повишаване на отчетността на главния прокурор* като в ЗСВ следва да се разработи процедура, позволяваща ефективно и независимо разследване на предполагаеми негови нарушения;

4. сериозно следва да се *ограничат функциите и правомощията на прокуратурата извън наказателноправната сфера*;

5. отстраняването на разследвани съдии да подлежи на ефективен контрол от страна на Съдийската колегия на ВСС и др.

В допълнение на това Венецианската комисия приканва българските власти да обмислят следните *мерки*:

1. утвърдената *професионална асоциация на адвокатите, юридическите факултети* и др. трябва да бъдат официално включени в процеса на номиниране на непрофесионални членове на ВСС;

2. *общите събрания на съдилищата да имат изключителното право да номинират кандидати за длъжността председател на съда*;

3. правомощията, които поставят председателите в йерархично висше положение спрямо техните колеги съдии, трябва да бъдат преразгледани, по-специално *правомощията в областта на дисциплинарната отговорност* и правомощията за проверка трябва да бъдат отнети от председателите на съдилища;

4. *функциите на Инспектората да бъдат ясно разграничени от функциите на ВСС*, като редът на проверките трябва да бъде регламентиран по-подробно;

5. *да се конкретизира понятието за деяния, „уронващи престижа на съдебната власт“* и ясно да се разпише в закона и др.

1.6.2. Становище на Венецианската комисия по проектите за изменение в Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт, засягащи разследвания срещу висши магистрати от 2019¹⁴

Докладът е изготвен по молба на министъра на правосъдието на Република България във връзка с предложения за законодателни промени за въвеждане на нов ред за образуване и провеждане на наказателни дела срещу главния прокурор и двамата председатели съответно на ВКС и на Върховния административен съд (ВАС). Проектът има за цел да отговори на проблемите, очертани от Европейския съд по правата на човека по делото Колеви срещу България. В него съдът констатира пропуски в регулацията на българската прокуратура, по-специално *неспособността ѝ да потърси отговорност от главния прокурор* в подобни случаи. Основните опасения включват изключителното правомощие на прокурорите да повдигат обвинения, *пълния контрол на главния прокурор* върху решенията, взети от останалите прокурори или следователи и факта, че той може да бъде отстранен само от ВСС, някои от чиито членове са подчинени на самия него. Тази структура прави главния прокурор на практика ефективно имунизиран от отговорност.

В доклада е отбелязано, че в България разследването се извършва под надзора на прокурорите. По-голямата част от лицата, ангажирани с тази дейност, са полицаи, които са в структурата на Министерството на вътрешните работи, докато по-малка група работят като магистрати в Националната следствена служба (НСЛС) или в районните прокуратури. Всички разследващи, независимо от тяхната административна структура, са процесуално контролирани от прокурори, като решенията подлежат на отмяна от наблюдаващия прокурор. Тази йерархия се простира до главния прокурор, който има теоретични правомощия върху всички решения на прокуратурата, включително започване, спиране и преустановяване на наказателно преследване.

На следващо място е направена констатацията, че към онзи момента в системата не съществува практическа възможност за временно отстраняване на главния прокурор. Неговото уволнение за дисциплинарно нарушение също е много малко вероятно. Той се радва на значително влияние в рамките на ВСС, чрез прокурорски членове или чрез непрофесионални членове с прокурорски опит, които са били негови подчинени преди да получат своя мандат и които ще се върнат в системата на прокуратурата, когато мандатът им приключи.

Проектът предлага нова процедура на ВСС за временно отстраняване от длъжност на висшите магистрати, включително главния прокурор, за да се улесни наказателното производство срещу тях. Тя за почва по инициатива на най-малко трима членове на съответния състав на ВСС, а именно Прокурорската колегия за главния прокурор и Съдебната колегия за ръководителите на ВКС и ВАС. Ако бъде взето решение за отстраняване, то може да се обжалва в тридневен срок от издаването му. Жалбата се

¹⁴ Становището е прието от Венецианската комисия на нейната 121-ва пленарна сесия във Венеция на 6 и 7 декември 2019 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)031-e).

разглежда от петчленен състав на ВАС, избран на случаен принцип, за да се гарантира безпристрастност и справедливост в процеса.

В заключението на становището, Венецианската комисия подчертава, че решаването на проблема, идентифициран по делото „Колеви срещу България“, гледано и решено от ЕСПЧ, изисква цялостен подход, включващ институционални промени, нови правила и промяна в професионалната и политическа култура в българската държава. Като се има предвид влиятелната роля на главния прокурор в рамките на прокуратурата и ВСС, може да се окаже, че е предизвикателство да се инициира и успешно да се гласува неговото отстраняване, тъй като това ще зависи в голяма степен от следователи и прокурори, които са подчинени именно на него.

За да се подобри ефикасността на отстраняването на главния прокурор, Комисията предлага няколко изменения, като упълномощаване на следователи или прокурори да докладват случаи на нарушения от главния прокурор на ВСС, забрана за същия да се намесва в такива случаи, позволяване на членовете на ВСС, които не са прокурори, да предлагат отстраняване и намаляване на прага на мнозинството за отстраняване. Въпреки това, дори и с тези промени, все още съществуват съмнения, че механизмът може да се окаже недостатъчен за осигуряване на независими разследвания.

1.6.3. Спешно междинно становище на Венецианската комисия по проекта на нова Конституция от 2020¹⁵

Становището е изготвено в отговор на писмо от септември 2020 г. на Председателя на 44-тото Народно събрание на Република България за становище относно предложение за нова Конституция на Република България. То се съсредоточава по-специално върху измененията на глава VI от Конституцията относно организацията на българското правосъдие и прокуратурата. Още в началото на доклада става ясно, че българските власти са посочили, че основната цел зад измененията на глава VI е да се отговори на външните препоръки, включително ЕС, Съвета на Европа, Комитета на министрите, Венецианската комисия и Групата на държавите, борещи се срещу корупцията (известна като ГРЕКО)¹⁶. Въпреки че предложената конституционна реформа има за цел да отговори на тези препоръки, тя не се отнася изчерпателно към всички тях.

Проектът предлага значителни промени в състава и функционирането на ВСС в България. Въпреки че реформата, стартирала през 2015 г., отбеляза напредък, тя все още не е в пълно съответствие с европейските стандарти, главно защото *прокурорите са запазили значително влияние* в управлението на съдиите чрез Пленума на ВСС. Съдиите, избрани от колегите си, са малцинство както в Пленума на ВСС, така и в съдийската колегия. Проектът дава по-нататъшен напредък на тези реформи чрез премахване на Пленума на ВСС и създаване на два независими съвета – съдийски (Съдебен съвет) и прокурорско-следователски (Прокурорски съвет). Тези съвети следва да отговарят

¹⁵ Становището е одобрено от Венецианската комисия на 11 декември 2020 г. по време на нейната 125-та онлайн пленарна сесия, проведена на 11 и 12 декември 2020 г., достъпно на англ. език на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)035-e).

¹⁶ От англ.: The Group of States against Corruption (GRECO).

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

съответно за назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването на съдии, прокурори и следователи.

Премахването на Пленума на ВСС отговаря на опасенията относно прекомерното участие на прокурорите, особено на главния прокурор, в управлението на съдиите. За Съдебния съвет проектът предвижда девет съдии, включително двама по право и седем колегиално избрани и шестима членове, избрани от Народното събрание. Въпреки че съдиите съставляват мнозинство, само седем са избрани от колеги, което не отговаря на препоръката на Съвета на Европа поне половината от членовете на съвета да бъдат избрани от колеги съдии. Венецианската комисия предлага преразглеждане на състава на Съдебния съвет, за да се осигури мнозинство от избрани съдии.

Съставът на Прокурорския съвет по проекта също буди опасения. Състои се от 11 членове, от които четирима се избират от прокурорите, един от следователите, докато главният прокурор е член *ex officio*. Йерархичният характер на системата на прокуратурата повишава риска от гласуване като блок, следващ инструкциите на ръководството на прокуратурата, което потенциално подкопава независимостта на съвета. Прокурорски съвет, който няма силна и наистина независима воля, ще бъде неефективен при надзора върху действията на висшите прокурори, особено на главния прокурор.

Разглеждането на отговорността на главния прокурор, според доклада, е централно място в българската съдебна реформа, особено след решението на ЕСПЧ по делото „Колеви срещу България“, което подчертава почти пълния имунитет на главния прокурор срещу наказателна отговорност. Опитите да се въведе механизъм за отстраняване на заподозрените в престъпление главни прокурори са определени от Венецианската комисия като неефективни поради силното присъствие на прокурорите в Пленума на ВСС.

Проектът на Конституция не уточнява подробно и процеса на номиниране или „филтриране“ на непрофесионалните членове, което поражда опасения относно наличието на потенциални политически връзки. За да се смекчи този риск, се препоръчва процедура на предварителен подбор, за да се гарантира, че тези членове са опитни, безпристрастни и устойчиви на политическо влияние. Както вече Венецианската комисия е препоръчвала, това може да включва номинации от експертни органи като юридически факултети и професионални асоциации на юристите, а може би и от някои други категории като пенсионирани съдии.

В доклада се обръща внимание и че в проекта се очертават правомощията и функциите на двата съвета в българската съдебна система, като се дава фокус върху назначаването, повишаването, освобождаването и дисциплината на съдиите и прокурорите, включително двамата ръководители на върховните съдилища и главния прокурор. Тази концентрация на правомощия в двата съвета е положителна стъпка. Проектът обаче не уточнява дали дисциплинарните решения на тези съвети подлежат на съдебен контрол. Венецианската комисия е подчертавала значението на възможностите за обжалване пред независим съд на дисциплинарните решения, макар и с уважение към съдебния съвет, особено ако той е независим орган с гаранции за справедлив процес.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Като основен проблем в становището отново е отбелязан този относно *правомощията на прокуратурата извън наказателноправната сфера*. Проектът запазва сегашния обхват на правомощията на прокуратурата за *общ надзор за законност*, който включва осигуряване на законосъобразност чрез участие в граждански и административни производства, както е предвидено от закона. Този подход *не е в съответствие с дългогодишните препоръки на Венецианската комисия*, която се застъпва за ограничаване на функциите и правомощията на прокуратурата извън сферата на наказателното право.

Основен фокус в доклада отново намира *фигурата на главния прокурор*. Затвърждава се мнението, че неговата отговорност е дългогодишен въпрос в дискусиите между България и Съвета на Европа, особено след решението на ЕСПЧ по делото „Колеви против България“. Въпреки това така предлаганата конституционна реформа в България пропуска да се справи с този критичен въпрос. Отбелязва се, че през 2019 г. Венецианската комисия е предложила подобрения в тази насока. Впоследствие българското Министерство на правосъдието предлага промени в ЗСВ и Наказателно-процесуалния кодекс, които въвеждат *фигурата на независим прокурор* за дела, които потенциално включват наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници.

Венецианската комисия настоятелно препоръчва в конституцията да бъде включен *механизъм за временно отстраняване на главния прокурор*, когато срещу него е предприето разследване, и назначаване на действащ и независим прокурор, който не се отчита пред Прокурорския съвет. Този независим прокурор трябва да се занимава със случаи, единствено свързани с фигурата на главния прокурор.

Отново се обръща внимание и на проблемите при регламентацията на *инспектората при ВСС*. Проектът предлага създаването на два инспектората, един за съдиите и един за прокурорите, след създаването на отделни съвети за всеки от тях. Въпреки че това разделяне е логично и приветствано, съществуват опасения относно изборния процес, отстраняването от длъжност и обхвата на функциите на инспекторатите. За да се засили политическата безпристрастност, Комисията предлага да се позволи на съответните съвети да номинират кандидати, вместо пряко парламентарно назначаване. Освен това, не са уточнени критериите и процедурата за отстраняване на инспекторите.

Дисциплинарните процедури в проекта също са неясно очертани. Въпреки че съветите имат правомощието да уволняват и понижават, основанията за уволнение, включително ролята на проверките за почтеност и проверките на декларациите на магистратите, не са ясно дефинирани. Също така не е сигурно дали са разрешени санкции, различни от уволнение и понижаване, и кой може да ги наложи, което поражда опасения относно спазването на принципа на пропорционалност. Иницирирането на дисциплинарно производство, обхватът на допустимите санкции и спазването на гаранциите за справедлив процес в тези производства са все аспекти, които изискват по-добро изясняване. Освен това трябва да се установят правила за конфликт на интереси, особено когато членове на съвета иницирират дисциплинарни дела.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

В заключението на доклада е отчетено, че най-важните конституционни изменения се правят именно в главата, уреждаща дейността на съдебната система. Ключово развитие е премахването на Пленума на ВСС, заменен от два независими съвета. Някои въпроси обаче все още трябва да бъдат разгледани и разрешени или в предложения проект, или на законодателно ниво, както следва:

1. освен че съдиите ще бъдат мнозинство в бъдещия Съдебен съвет, поне половината от местата трябва да принадлежат на съдии, избрани от техните колеги от всички нива на съдебната система;

2. що се отнася до състава на Прокурорския съвет, непрофесионалните членове, които трябва да заседават в него, не трябва да имат настоящи или бъдещи йерархични връзки с главния прокурор и следва да представляват други правни професии;

3. определен брой непрофесионални членове, заседаващи в двата съвета, могат да бъдат номинирани от професионални асоциации на адвокати, университети и др., с цел увеличаване на разнообразието в рамките на съветите;

4. основните задачи на двата съвета трябва да бъдат регламентирани по-подробно и да се съсредоточат върху назначенията, кариерата и дисциплинарната отговорност на съдиите и прокурорите;

5. правомощията на прокуратурата извън областта на наказателното право трябва да бъдат намалени до необходимия минимум;

6. независимо от принципа на „прокурорския монопол“, застъпен в Конституцията, тя трябва да позволява в случаи на потенциален конфликт на интереси, да бъдат прекратявани правомощията на главния прокурор, когато е обект на разследване или наказателно преследване, както и да предвижда създаване на механизъм за независимо, неподчинено по никакъв начин наказателно преследване на главния прокурор и др.

1.6.4. Становище на Венецианската комисия по проект за изменения в Закона за съдебната власт относно Инспектората към Висшия съдебен съвет от 2022¹⁷

Становището е изготвено в отговор на молба на министъра на правосъдието на Република България. В началото му отново се отбелязва, че *от 1999 г. българската съдебна система и прокуратура непрекъснато се реформират както на конституционно, така и на законодателно ниво*. Тези реформи имат за цел да отговорят на проблемите с организираната престъпност, корупцията по високите етажи на властта и неефективността на съдебната система. Опитът на българския парламент през ноември 2020 г. да промени Конституцията в отговор на определени препоръки е неуспешен, тъй като не успява да осигури необходимите гласове.

Основният мотив за изготвянето на проект за промени в ЗСВ, който сочат българските власти, е да се гарантира изпълнение на мярката, предвиждаща засилване на правомощията на Инспектората към ВСС за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система по Националния план за възстановяване и

¹⁷ Становището е прието от Венецианската комисия на нейната 132-ра пленарна сесия, проведена във Венеция на 21 и 22 октомври 2022 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)022-e).

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

устойчивост¹⁸. С проекта за изменение и допълнение на ЗСВ се въвеждат някои нови правомощия на Инспектората към ВСС като:

1. правомощия за приемане на процедура за редовно докладване и публикуване на резултатите от приключването на делата;
2. правомощието да прави предложения до съответния състав на ВСС за изменения и допълнения на Кодекса за етично поведение на българските съдии, съответно на Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи;
3. възможността да организира и провежда антикорупционни обучения, както и обученията относно почтеността и конфликта на интереси;
4. правомощието за приемане на образец за отчет за приключване на делата в законоустановените срокове и съгласувано с ВСС;
5. правото да обобщава ежегодно добри и лоши практики по отношение на спазването на етичните правила в съответствие с приложимите европейски и международни стандарти, в сътрудничество с комисиите по професионална етика към камарите на ВСС и правомощието да предоставя информацията на камарите на ВСС.

Преди разширяването на правомощията на Инспектората към ВСС от комисията намират за необходимо да се направи преоценка на неговата институционална рамка и да се дефинира по-точно неговият мандат. Основната цел е установяването на *ясни граници между правомощията на Инспектората и ВСС*. Венецианската комисия съветва българския законодател първо да преразгледа процесите по избор и назначаване на главен инспектор и инспектори и чак след като това стане, да обмисли възлагането на допълнителни функции на Инспектората. Накрая, комисията признава усилията на българските власти за укрепване на интегритета на съдебната власт чрез законодателни промени, но подчертава *жизненоважната необходимост от систематичен подход към реформите*.

1.6.5. Становище на Венецианската комисия по проектите за изменения в Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт от 2022¹⁹

И това становище на Венецианската комисия е изготвено в отговор на молба от министъра на правосъдието на Република България, с която тя е поканена да направи оценка на проектозаконите за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс и ЗСВ с основен фокус подобряване на механизмите за отчетност на главния прокурор и подобряване на положението на жертвите на престъпления в наказателното производство.

Венецианската комисия прави обстоен преглед на усилията на България за законодателна и конституционна реформа, като се съсредоточава по-специално върху *сериозната роля на главния прокурор в рамките на системата на държавното обвинение и значителното му влияние във ВСС*. Важен аспект, идентифициран от нея, са

¹⁸ Мярка „Засилване ролята на Инспектората към ВСС за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система (Q4/2022)“, заложен в Реформа 2: „Противодействие на корупцията“ от НПВУ.

¹⁹ Становището е прието от Венецианската комисия на нейната 132-ра пленарна сесия, проведена във Венеция на 21 и 22 октомври 2022 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)022-e).

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

и значителните правомощия на българската прокуратура извън наказателноправната система. Тези правомощия, както са определени в Конституцията, позволяват на прокуратурата да се намесва в административни и дори частни спорове, като извършва проверки и издава задължителни разпореждания извън обхвата на наказателните дела. Венецианската комисия препоръчва ограничаване на тези широки правомощия по законен път, като се има предвид тяхното свободно дефинирано естество и потенциал за превишаване.

Отбелязано е, че в проекта се предлага нова глава в Наказателно-процесуалния кодекс, която въвежда *механизъм за наказателна отговорност на главния прокурор*. Той включва специален *ad hoc* прокурор, избран на случаен принцип от предварително одобрен списък на съдии от върховни съдилища. Списъкът ще бъде съставян от Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд. След като възникне правно основание за започване на разследване, прокурорската колегия на ВСС официално назначава *ad hoc* прокурор с мандат не по-дълъг от две години, който може да бъде удължаван.

В своето заключение, Венецианската комисия посочва, че при обсъждането на тези промени българският законодател ще се изправи пред трудната задача да намери баланс между два императива. От една страна той ще следва да приведе българската система в съответствие с изискванията на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧОС/Европейската конвенция за правата на човека), тълкувана от ЕСПЧ, а от друга да спазва ограниченията, определени в българската конституция, така както е тълкувана от Конституционния съд на България.

Комисията подчертава, обаче, че повишаването на отчетността на главния прокурор не може да бъде постигнато само чрез промяна на наказателно-процесуалните правила, а е необходим по-холистичен подход, включващ *преразглеждане на институционалния дизайн на ВСС и неговата прокурорска колегия*, както и *ограничаване на функциите на прокуратурата извън сферата на наказателното право*.

1.6.6. Становище на Венецианската комисия относно измененията в Конституцията на Република България от 2023²⁰

Становището е изготвено в отговор на писмо от месец август 2023 г. на министъра на правосъдието на Република България, с което Венецианската комисия е помолена да се фокусира върху най-важните промени, предлагани в проекта на закон за изменение и допълнение на Конституцията. Според българските власти, с предложените изменения в частта за съдебната власт се преследва да се създадат два отделни и независими съвета: Висш съдебен съвет само за съдии и Прокурорски съвет. Според предложението в проекта на конституционни разпоредби, съставът на Прокурорския съвет включва главен прокурор, двама членове, избрани от прокурори, един член, избран от следователи, и

²⁰ Становище е прието от Венецианската комисия на нейната 136-та пленарна сесия, проведена във Венеция на 6 и 7 октомври 2023 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)039-e).

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

шестима членове, избрани от Народното събрание, като парламентът не избира действащи прокурори и следователи.

Преди конституционната реформа от 2015 г. Висшият съдебен съвет е единен орган, състоящ се от представители на магистратите (съдии, прокурори и следователи), членове по право и непрофесионални членове, избрани от Народното събрание. Тази структура е променена през декември 2015 г. след конституционна поправка, която довежда до създаването на две отделни колегии във ВСС, едната за съдиите, а другата за прокурорите и следователите. Въпреки това главният прокурор запазва значително влияние, особено в Прокурорската колегия и в Пленума на ВСС, който включва членове и от двете корегии.

Новите предложения за изменения в КРБ от 2023 г. целят по-нататъшна реформа на състава и функционирането на ВСС. Според Венецианската комисия, въпреки че тези реформи са стъпки в правилната посока, няма бърза рецепта, а те трябва да допълват по-широка, дългосрочна стратегия за повишаване на професионализма, прозрачността, професионалната етика, както и изграждането на култура към зачитането на съдебната независимост сред останалите власти. Най-съществената предложена промяна е *премахването на пленума на ВСС* и създаването на два независими съвета, един за съдии и един за прокурори и следователи, всеки със свои собствени функции и отговорности, което е в съответствие с предишни препоръки на Венецианската комисия и се разглежда като положителна стъпка към засилване на съдебната независимост чрез намаляване на влиянието на прокуратурата върху съдебната власт.

Предложенията очертават новия състав на ВСС, който следва да се състои от 15 членове и който включва председателя на ВКС, който ще председателства ВСС, председателя на ВАС, осем съдии, избрани от свои колеги от различни нива на съдебната власт, и петима практикуващи юристи с най-малко 15 години опит, който се избира от Народното събрание с мнозинство от две трети. Този състав е в съответствие с препоръките на Венецианската комисия и стандартите още от 2012 г.²¹, които подчертават важността съдебният съвет да е с мнозинство от членове, които са съдии, избрани от колегите си и представляващи разнообразен набор от съдебни нива и специализации.

По отношение на организационната роля на двата съвета, Венецианската комисия предупреждава тези органи да не се претоварват с административни правомощия, с които може да се злоупотреби за оказване на натиск върху съдиите. Обратно, концентрирането на тези правомощия единствено в ръцете на министъра на правосъдието или друг държавен служител също може да бъде проблематично. Препоръчва се балансиран подход, включващ „споделена отговорност“ между съдебните съвети и държавните служители за административно управление. Обръща се внимание и на това, че променената Конституция предвижда, че министърът на правосъдието управлява недвижимото имущество на съдебната власт, но това трябва да бъде ограничено до управлението на недвижими имоти и да не обхваща преместване на съдилища или прокуратури без тяхното одобрение.

²¹ Вж. Препоръка CM/Rec(2010)12.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Венецианската комисия напомня, че още в становището ѝ от 2020 г. е подчертала колко е важно да се гарантира, че непрофесионалните членове на Прокурорския съвет нямат текуща или бъдеща йерархична или фактическа подчиненост на главния прокурор и представляват различни юридически професии. Постигането на това изисква не само променя институционалните и процедурни правила, но и води до еволюция в професионалния етос и политическата култура. Целта е да се намали институционалното или фактическото влияние на главния прокурор върху други прокурори или членове на Прокурорския съвет.

Проектът за изменения на КРБ има за цел да *ограничи концентрацията на правомощия в главния прокурор*, като даде ясно мнозинство (шест от десет членове) на членовете, избрани от парламента. Това ограничава представителството на прокурорите в съвета до трима членове, включително главния прокурор. Докато тази реформа се стреми да намали правомощията и влиянието на главния прокурор, тя също така трябва да *избегне риска от политическо влияние* върху прокуратурите. Освен това съставът трябва да гарантира, че съветът разполага с необходимия експертен опит, за да изпълнява задачите си, което може да бъде предизвикателство, тъй като предложеният състав включва ограничен брой специалисти.

Ключов аспект на реформата е и *трансформирането на държавната прокуратура* с цел подобряване на нейната ефективност, отчетност и функционалната автономност на отделните прокурори. Това включва *премахване на определени функции и правомощия от прокуратурата извън сферата на наказателното право*, както неведнъж препоръчва Венецианската комисия. Въпреки това е счтено, че е решаващо значение да се балансира, като се гарантира, че главният прокурор запазва основните си правомощия и не се превръща само в администратор.

С промените се дава право на министъра на правосъдието да присъства на заседанията на прокурорския съвет и да предлага кандидат за главен прокурор. Това също повдига въпроси относно съвместимостта на подобна роля с целта за независима прокуратура. Венецианската комисия изразява *загриженост относно присъствието на министъра на правосъдието във ВСС и Висшия прокурорски съвет*. Въпреки че министърът на правосъдието и главният инспектор могат да присъстват на заседанията на тези съвети без право на глас, тази разпоредба все още поражда опасения относно потенциалното влияние на изпълнителната власт върху съдебната власт. Общото право на министъра да участва в работата на съветите може да се възприема като форма на натиск. Това е особено отосимо, когато съветите вземат решения за дисциплинарни действия или кариерно израстване на съдии.

Освен това се отбелязва, че според скорошно решение на ЕСПЧ присъствието на член на правителството в орган, който налага дисциплинарни санкции на членове на съдебната система, е проблематично от гледна точка на гарантирането на независимост, както се изисква от член 6 от Европейската конвенция по правата на човека. Като се имат предвид тези перспективи и най-добрите практики, Венецианската комисия препоръчва преразглеждане на разпоредбата, позволяваща на министъра на правосъдието да присъства на заседанията на съвета. Алтернативен подход може да бъде ограничаване на присъствието на министъра до конкретни въпроси, като същевременно то се изключва

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

при обсъждането на други такива, като например свързаните с дисциплинарни производства срещу съдии. Този подход има за цел да балансира необходимостта от правителствен принос в определени области, като същевременно защитава независимостта и безпристрастността на съдебната власт.

Новият проект за изменения в българската конституция предлага съществени промени в организацията и дейността на прокуратурата. Венецианската комисия подчертава важността на поддържането на *автономия в рамките на прокуратурата*, за да я защити от неправомерно политическо влияние. Прокурорите не трябва да бъдат строго обвързани с йерархични инструкции и трябва да имат свободата на преценка да отхвърлят инструкции, които противоречат на закона. Промените имат за цел да превърнат прокуратурата в институция, която служи на обществения интерес, със засилени отчетност и отговорност.

Проектът предлага *ограничаване на ролята на прокуратурата извън наказателноправната система*, съсредоточавайки се върху дела, включващи малолетни, непълнолетни или значими обществени интереси. Независимият прокурорски съвет с мнозинство от парламентарната квота има за цел да *предотврати концентрацията на власт в главния прокурор*, особено по отношение на кариерните и дисциплинарни решения. Промените предлагат да се ограничат правомощията на главния прокурор, особено при инициране на контрол за конституционност, които ще бъдат ограничени до закони, които застрашават правата на гражданите.

Освен това правомощието за оспорване на законосъобразността на административни актове като цяло ще бъде значително намалено. Главният прокурор ще се назначава от Прокурорския съвет и ще действа като *административен ръководител на Върховната прокуратура*. Венецианската комисия обаче сочи, че съществуващите правомощия на главния прокурор за методическо ръководство и надзор за законосъобразност не се споменават в измененията, като ролята на методическото ръководство е прехвърлена на Прокурорския съвет.

Докато се намаляват правомощията на главния прокурор, от решаващо значение според комисията е да се гарантира, че прокуратурата остава ефективна при изпълнението на своите функции. Тя предлага да се обмисли въвеждането на разпоредба за независимост на прокурорите при упражняването на функциите им или да се изясни обхвата на всяко правомощие за даване на инструкции. Премахването на ролята на главния прокурор в предоставянето на *методически указания на прокурорите* също поражда загриженост. Обратното, идеята за даването на методически указания като правомощие на Прокурорския съвет би била неработеща при предложени нов състав на този съвет, който би включвал много малко практикуващи прокурори. Такива насоки осигуряват последователна работа в рамките на системата на прокуратурата. Комисията предлага, ако има риск от злоупотреба в системата за насоки, за всяко методическо ръководство, предложено от главния прокурор, да може да се изисква одобрение от Прокурорския съвет, при условие че това не причинява неоправдани забавяния.

Предложеният проект също предлага мандата на главния прокурор да се промени на петгодишен с възможност за преизбиране за още пет години. Предложенията за намаляване на срока от седем на пет години и възможността за подновяване не са

изрично обосновани в мотивите към проекта. Тази липса повдига въпроси за Венецианската комисия относно потенциалните последици от тази промяна. Комисията признава и, че назначаването на председатели на съдилища за ограничен период от време е в съответствие с европейските стандарти. Въпреки това тя отбелязва, че предвиждането на възможност за подновяване на мандатите може да компрометира независимостта на тези служители, тъй като те могат да бъдат *повлияни от желанието за преназначаване*. Обратно, краткосрочните назначения биха могли да подкопаят ефективното ръководство и развитието на силна организация на съдилищата. Предвид тези съображения Комисията препоръчва запазване на съществуващата система за седемгодишно назначаване без право на подновяване на главния прокурор и председателите на върховните съдилища. Този подход се стреми да балансира необходимостта от ефективно ръководство с императива за запазване на независимостта на тези ключови съдебни позиции.

Комисията обръща специално внимание и на предложеното изменение на българската Конституция, което засяга въпроса за отговорността на главния прокурор, особено в случаите, когато има обвинения за извършено от него престъпление. При разглеждането на ролята на „*специалния прокурор*“ в проекта за Наказателно-процесуален кодекс на България Венецианската комисия отбелязва, че макар това да има потенциал да подобри отчетността, е необходим цялостен подход. Той трябва да включва преразглеждане на институционалния дизайн на ВСС и неговата прокурорска колегия и ограничаване на функциите на прокуратурата извън наказателноправната сфера.

През юни 2023 г. Комитетът на министрите приветства реформите, въвеждащи механизъм за независимо разследване за главния прокурор. Те се разглеждат в отговор на решението на ЕСПЧ по делото „Колеви против България“ и препоръките на Комитета. Конституционната поправка, макар и да създава основа за специфични правила относно разследването на главния прокурор, изисква допълнителни законодателни решения. Те трябва да включват процедура за назначаване, отчетност и преглед на решенията, взети от специалния прокурор, които трябва да се различават от тези за обикновените прокурори. Конституцията трябва да определи и органа за назначаване на специалния прокурор.

По отношение на Инспектората към ВСС, Венецианската комисия отбелязва, че проектът за изменение и допълнение не адресира изцяло ключовите проблеми, идентифицирани в предходни становища. Комисията по-рано е изразявала загриженост относно функциите на Инспектората, особено що се касае за индивидуалните проверки. Съществува неяснота относно това дали правомощията на Инспектората не се пресичат или припокриват с тези на ВСС и Прокурорския съвет. Тази липса на яснота във функциите може да доведе до превишаване на правомощията на Инспектората и нарушаване на конституционните правомощия на ВСС и Висшия прокурорски съвет. Във взаимовръзката на атестирането, проверките и дисциплинарните производства между ВСС, Прокурорския съвет и Инспектората липсва последователна процедура. Тази несвързана рамка може да доведе до объркване и потенциално противоречиви действия между тези органи.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Идентифицирана е и необходимост от по-ясна уредба на правомощията на Инспектората към ВСС. Венецианската комисия подчертава необходимостта от точно определяне на компетентността на органа. Това уточняване е изключително важно за предотвратяване на припокриването с други механизми и за запазване на конституционните правомощия на ВСС и Прокурорския съвет. Възможна е и злоупотреба с власт. Обширните и неясно дефинирани функции на Инспектората, съчетани с неясното очертаване на ролята му спрямо ВСС и Прокурорския съвет, създават риск от злоупотреба с власт. Тази ситуация налага приемането по-структурирана и прозрачна правна рамка за дейността на Инспектората при ВСС.

В заключението на доклада комисията повтаря мнението си, че най-важните изменения на КРБ касаят глава VI относно българската съдебната власт и прокуратурата. Проектът за промени прави няколко стъпки в правилната посока. След като обобщава своите препоръки, Венецианската комисия утвърждава, че ще бъде важно да се осигури *координация и последователност между тези конституционни поправки и другите текущи и съответни на тях законодателни процеси.*

Европейски контекст. Механизъм за сътрудничество и проверка

1.7. Доклади на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка

1.7.1. Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от януари 2017

Механизмът за сътрудничество и проверка е създаден при присъединяването на България към ЕС през 2007 г., за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност. В доклада от януари 2017 г. се разглеждат промените в България в хоризонт последните 10 години назад. Докладът е резултат от внимателен анализ от страна на Европейската комисия (ЕК), който се основава на тясно сътрудничество с българските органи, както и на информацията, предоставена от гражданското общество и други заинтересовани страни, включително други държави членки.

По отношение независимостта и отчетността на съдебната власт, като първи по важност елемент от съдебната реформа, ЕК отчита значителните промени, извършени с измененията на Конституцията, приети от Народното събрание през декември 2015 г. Във фокуса е поставен ВСС като ключовата институция, която управлява съдебната власт в България. Конкретните резултати от съдебната реформа, според Комисията, зависят да голяма степен от доброто функциониране на органа от гледна точка както на професионализма, така и на прозрачността в неговата дейност. Особено важно е в тази институция да има деполитизирана и професионална работна атмосфера, позволяваща концентриране на вниманието върху приоритетите на съдебната реформа. Въпреки това, в доклада се отчита, че продължава да съществува напрежение и обвинения в липса на обективност в съвета, с което е пояснено, че страната предстои да демонстрира устойчиви резултати от последните конституционни изменения.

Един от пътищата, който препоръчва ЕК, е да се гарантира *прозрачен избор на членовете на бъдещия ВСС*, като преди избора на членовете от парламентарната квота

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

да се провежда публично изслушване в Народното събрание и да се даде възможност на представителите на гражданското общество да коментират кандидатите.

Друга съществена препоръка е да се установи практиката назначаването на висши съдебни длъжности да бъде прозрачно и да се основава на *качествата на кандидатите*. Извършването на тези назначения въз основа на качествата на кандидатите и по прозрачен начин е съществен тест за способността на ВСС да функционира като професионална и независима институция, която може да се ползва с доверието на магистратите и на обществото като цяло.

Третата препоръка е отправена към *Инспектората към ВСС (ИВСС)*. Към онзи момент ЕК не счита, че неговия потенциал се ползва в пълна степен. Затова тя препоръчва да се подобрят практическото функциониране на ИВСС и последващите действия на ВСС в отговор на констатациите на Инспектората, особено по отношение на въпроси, свързани с почтеността на магистратите.

По отношение на нормативна уредба и специално *основното законодателство*, засягащо съдебната система и съдебните производства, измененията от 2016 г. в ЗСВ са приети в доклада на ЕК като „значителна стъпка напред в реформата на съдебната власт в България“. Положително са отчетени и проведените широки обсъждания и консултации с гражданското общество. Препоръчано е обаче, в съответствие със стратегията за съдебна реформа България да продължи да анализира всички проблеми, възникващи във връзка с нормативната уредба, както и въпросите дали подобни проблеми ще бъдат преодолени посредством допълнителни изменения на ЗСВ.

Що се отнася до реформата на съдебната власт, ЕК отчита необходимостта от последователност на усилията и ангажираността на българските органи. Като положително е оценено въвеждането на новата информационна система за случайно разпределение на делата в съдилищата. Според нея, измененият Закон за съдебната власт (ЗСВ) следва да спомогне за осигуряването на бърз напредък в намирането на решения в областта на електронното правосъдие с цел подобряване на прозрачността и достъпа до правосъдие в цялата страна. Усилията на ангажираните с политиките в съдебната власт трябва да бъдат насочени към превръщането на тези стандарти в основа за вземането на управленски решения в области като атестиране, повишаване в длъжност, дисциплинарни производства и разпределение на персонала.

Също, както и Венецианската комисия отчита, ЕК намира реформата в прокуратурата като област с много чувствителен и сложен характер в България. Прокуратурата е част от съдебната власт и е независима от изпълнителната власт. Същевременно тя играе основна роля не само в наказателното производство, но и в контрола върху администрацията в по-общ план. Тази липса на разграничение между нейните функции и тези на изпълнителната власт често засилва съмненията за неправомерно влияние и критиките по отношение на липсата на цялостна отчетност на прокуратурата.

Освен че прокуратурата е в центъра на разгорещения дебат относно нейните правомощия, считани от критиците за прекомерно силни, тя също е и в центъра на дебата относно продължаващата липса на убедителни резултати по отношение на осъдителните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта или за тежка организирана

престъпност. Накрая в доклада се посочва, че през последните 10 години, предшестващи доклада, прокуратурата е била обект на редица реорганизации, както и на законодателни и други мерки за подобряване на нейната ефективност. Независимо от тези усилия, резултатите показват, че все още са налице значителни предизвикателства.

1.7.2. Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от ноември 2017

Според доклада, *политическата нестабилност* през годините е оказала отрицателно въздействие върху капацитета за реформа. Комисията намира, че приобщаващите законодателни процеси, основаващи се на *принципите за по-добро регулиране*, имат основно значение за устойчивостта на реформата. Комисията намира, че в отчетния период през 2017 г. в българското Народно събрание са внесени проектопредложения за изменения в ЗСВ, които предизвикват значителен обществен интерес и дебати. През юли пакет от законопроекта е включен в дневния ред на Парламента без предварителен обществен дебат или консултации със заинтересованите страни. Това решение бива възприето критично от магистратската общност и гражданското общество, като се приема като опит за нарушаване на независимостта на съдебната власт. Въпреки че най-широкообхватните предложения биват оттеглени преди гласуването, някои от приетите изменения са подложени на критика за потенциално накърняване на съдийската независимост и дори са оспорвани като потенциално противоконституционни.

В началото на октомври 2017 г. аналогичен процес се повтаря с внасянето на допълнителни предложения от отделни народни представители, отново без обществен дебат или консултации. Тези действия са разглеждани от наблюдатели като стъпка назад в ключови аспекти на реформите от 2016 година. Тази подход на заобикаляне на установените процедури на консултации създава риск от нестабилност и липса на ангажираност, което подкопава усилията за надеждна и устойчива съдебна реформа в България. Ефективната реформа изисква създаването на среда на взаимно доверие и сътрудничество между институциите, което е от съществено значение за нейния успех. Необходимо е ускоряване на реформите, но това не трябва да става за сметка на пренебрегването на процедурите за публични консултации и участие.

Въпреки че наскоро въведените реформи, включително създаването на отделни колегии за съдии и прокурори, са допринесли за значителни подобрения, продължават съмненията относно съществуването на потенциално неправомерно влияние на ВСС върху съдиите, което би могло да накърни представата за независимост на процеса на вземане на решения. *Изборът за парламентарната квота във ВСС*, проведен от Народното събрание, се характеризира с избор на кандидати с мнозинство, значително превишаващо необходимите две трети. Въпреки това, в медиите и от страна на гражданското общество се появяват критики, според които резултатите от изборите са били предопределени чрез предварителни договорки между основните политически партии. Такива обвинения поставят под въпрос прозрачността и откритостта на процеса, като се твърди, че дебатът по време на избора е бил повърхностен и не е отразил задълбочено разглеждането на качествата на кандидатите.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Въпреки тези предизвикателства, изборите за новия състав на ВСС демонстрират положителните ефекти от новата законодателна рамка, въведена през 2016 година. Поради това ЕК приема, че България е отбелязала значителен напредък по препоръката си от януари 2017 г., свързана с прозрачния избор на членове на ВСС, включително чрез публични изслушвания в Народното събрание и участието на гражданското общество. Независимо от това, някои от останалите препоръки, касаещи *прозрачността при назначаването на висши съдебни длъжности и подобряването на функционирането на ИВСС*, все още изискват допълнителни усилия и внимание в бъдещите месеци.

По отношение на продължаването на съдебната реформа, Комисията намира, че българското правителство и ВСС играят важна роля в този процес, като се ангажират с публикуването на редовни доклади за напредъка по стратегията за съдебна реформа, които могат да послужат като основа за обществен дебат и междуинституционален диалог. Също така, правителството работи за подобряване на съдебната карта и въвеждането на система за електронно правосъдие, финансирана от ЕС, като това се очаква да бъде дългосрочен проект, изискващ широка политическа подкрепа.

1.7.3. Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от ноември 2018

Анализът, изготвен в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка, отчита значителен напредък по предишните препоръки от 2017 г. Той показва, че България е изпълнила препоръката, касаеща прозрачния избор на членове на ВСС чрез публични изслушвания в Народното събрание, докато останалите препоръки, свързани с прозрачността при назначаването на висши съдебни длъжности и подобряването на функционирането на Инспектората към ВСС, все още са в процес на реализация и изискват допълнително внимание.

Относно втория показател по механизма, касаещ нормативната уредба анализът показва, че България е постигнала значителен напредък и е предприела конкретни действия за подобряване на относимите разпоредби от Наказателно-процесуалния кодекс и Наказателния кодекс. Според доклада обаче, някои въпроси, които са били вече повдигнати, все още се разглеждат, за да се реши дали да се предприемат евентуални последващи законодателни мерки. Като пример за същността на срещаните предизвикателства може да се посочи въпросът за начина, по който да се определят изискванията за образуване на досъдебно производство и свързаният с това въпрос за *извършването на „предварителни проверки“*, като последните не са уредени в Наказателно-процесуалния кодекс и събраната при тях информация не може да се използва като доказателство в съда. Относно тяхната ефективност, има аргументи и за и против тяхното извършване, които са свързани с чувствителния въпрос относно механизмите за съдебен контрол на прокурорските решения.

Друг чувствителен въпрос, по който обсъжданията все още не са довели до заключение, се отнася до действащите процедури за *подвеждане под отговорност на лицата, заемащи най-висшите магистратски длъжности*, в това число на главния прокурор, в случай на сериозни твърдения за неправомерни или престъпни действия. Внимателното обмисляне и консултациите със заинтересованите страни е от значение

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

при вземането на решения за по-нататъшните действия по тези въпроси, особено предвид потенциалните последици за цялостната система на наказателното разследване и за баланса между основните институции.

По отношение на третия основен въпрос, разглеждан в доклада, който е продължаването на съдебната реформа, анализът показва напредък в изпълнението на няколко ключови препоръки. Те включват публикуването на доклади за обществени консултации, които отчитат напредъка по националната стратегия за съдебна реформа и определят оставащите стъпки за нейното изпълнение. Също така се акцентира върху създаването на механизми за непрекъснато публично отчитане на напредъка на намирането на решения на проблемите с натовареността в най-заетите съдилища, и на подобряването на взаимодействието между прокуратурата и другите институции.

Отчетено е, че работата по съдебната реформа продължава по различните направления, определени в стратегията за съдебна реформа от 2014 г. В този контекст правителството е продължило консултациите си със заинтересованите страни в рамките на консултативния съвет по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и е установило практика на публикуване на редовни актуализации за постигнатия напредък и за допълнителните приоритети в процеса на реформи. Като се има предвид, че въпросната стратегия за реформа се прилага за периода до 2020 г., тези механизми биха могли да се използват като отправна точка за по-широк обществен дебат за бъдещето на българската съдебна система и за приоритетите за евентуални инициативи за реформи след 2020 г.

Накрая, Комисията обръща внимание и на необходимостта в по-дългосрочен план да се осъществят *реформи от по-структурен характер*, които да гарантират ефективността и ефикасността на съдебната система. Важен аспект на тези реформи ще бъде разработването на решения в областта на електронното правосъдие в контекста на по-широко преразглеждане на съдебната карта.

1.7.4. Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от октомври 2019

Според доклада, значителни предизвикателства, за които ще са необходими трайни усилия през следващите години, са *повишаването на ефикасността и подобряването на достъпността на съдебната система чрез въвеждането на електронно правосъдие* и балансирано управление на натовареността в съдебната система. На няколко пъти през годините провеждането на всеобхватна реформа бива забавено, но от 2017 г. насам ВСС предприема значителни действия за преодоляването на тези предизвикателства чрез поредица от мерки, като продължават да се полагат усилия в тази насока.

Друго съществено предизвикателство, което е обект на внимание на Комисията, е функционирането на цялостната система за разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта, включително анализирания и във външни доклади системен проблем на неефективни наказателни разследвания в България. Особено чувствителна тема е създаването на процедури, гарантиращи независимост на всички етапи от разследванията, при които са налице твърдения за *неправомерни действия, извършени от главния прокурор*, докато все още е на служба.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Предложените през същата 2019 г. проектоизменения в Наказателно-процесуалния кодекс и ЗСВ като основа за обществена дискусия със заинтересованите страни по евентуално предложение на правителството за създаване на *механизъм за образуването на наказателно производство срещу действащ главен прокурор* и срещу председателите на ВКС и ВАС са привлекли вниманието на значителна част от обществото, включително представители на гражданското общество и заинтересовани страни от съдебната власт. От друга страна, намерението за включване на председателите на върховните съдилища в приложното поле на предложения механизъм е породило ново безпокойство от възможен риск за независимостта на съдебната власт особено като се има предвид, че изискванията за независимост са различни за прокурорите и съдиите.

В заключение в доклада се отчита, че е извършено консолидиране на правната и институционална рамка през годината, предхождаща анализа. За постигането на резултати в дългосрочен план обаче ще бъдат необходими решимост и последващи действия. В допълнение към ангажимента за продължаване на реформите, свързани с борбата с корупцията, Комисията отбелязва по-специално поетия от българското правителство ангажимент да въведе процедури относно *отчетността на главния прокурор*, включително с цел гарантиране на независимостта на съдебната власт в съответствие с препоръките на Венецианската комисия.

Европейски контекст. Механизъм за върховенството на закона

1.8. Доклади относно върховенството на закона. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България

1.8.1. Доклад относно върховенството на закона за 2020

В секцията от доклада относно върховенството на закона за 2020 г., посветена на правосъдната система у нас, ЕК последователно разглежда нейните независимост, качество и ификасност. Според Комисията, реформите в българската прокуратура за разглеждания период са насочени към преструктуриране и повишаване на отчетността на главния прокурор и неговите заместници. Главният прокурор в България притежава значителни правомощия, включително възможността да отменя или изменя постановления на други прокурори и да издава писмени инструкции по конкретни дела. Той също така има влияние върху кариерата и дисциплинарните производства на прокурорите, които оглавяват районните и окръжните прокуратури. Отново се подчертава, че тези обширни правомощия и *липсата на ефективен механизъм за разследване на главния прокурор и неговите заместници* предизват критики и притеснения от страна на ЕК, ЕСПЧ и Съвета на Европа.

В отговор на тези безпокойства, българското правителство е предложило законопроект, който включва създаването на „специален прокурор“ със задачата да разследва престъпления, извършени от главния прокурор. Въпреки това съществуват опасения относно процедурата по назначаване на специалния прокурор и неговите правомощия за разследване. Той ще остане подчинен на главния прокурор за дейности, които не са свързани с разследването срещу главния прокурор и неговите заместници. Отделно от това, както и Венецианската комисия изразява загриженост по въпроса, съставът и функционирането на ВСС в България продължават да предизвикват дебати,

въпреки предприетите реформи и постигнатия напредък. Освен Съветът на Европа и други заинтересовани страни изразяват загриженост по отношение на ВСС, като сочат, че неговата структура все още може да ограничи способността му да гарантира независимостта на съда. Независимо от балансираната структура на ВСС, главният прокурор продължава да играе решаваща роля, влияейки както върху прокурорската, така и потенциално върху съдийската колегия.

В рамките на реформите в българската съдебна система от 2020 г. едно от ключовите изменения включва *отмяната на автоматичното временно отстраняване от длъжност на магистрати* в случай на наказателно преследване срещу тях. Преди това, ВСС е бил задължен да отстрани временно от длъжност магистрата без необходимостта от допълнителна оценка на обстоятелствата. Това изменение е в отговор на решение на Конституционния съд на България и съответства на очакванията на ЕК и на препоръките на Съвета на Европа.

Предложена е и реформа на *ИВСС*. Има предложение главният инспектор и инспекторите да бъдат номинирани от други органи, като например ВКС и ВАС, за да се намали рискът от политическо влияние. Заинтересованите страни са изразили опасения относно дейността на Инспектората, особено в контекста на разпоредбите, които позволяват на ВСС и главния прокурор да изпращат информация до него, водеща до проверки и потенциален натиск върху отделни съдии.

По отношение на *качеството на съдебната система* на първо място в доклада се подчертава, че достъпът до правосъдие се нуждае от подобрене. В България са отправени *призови за реформи в правната помощ*, които включват понижаване на прага за достъп до нея, освобождаване от съдебни такси за получателите на правна помощ, намаляване на размера на съдебните такси за образуване на производство и подобрения в цифровизацията на съдебната система. Отбелязва се и високото ниво на съдебните такси в административното правосъдие. В областта на цифровизацията, въпреки че не е възможно завеждането на дела онлайн, вече съществуват възможности за електронно връчване на призовки и наблюдение на някои дела. Пандемията от, COVID-19 е подчертала недостатъците на съдебната система в областта на електронното правосъдие. По решение на съдийската колегия на ВСС, разглеждането на съдебните дела е временно преустановено за месец по време на извънредното положение, с изключение на спешните случаи.

Що се касае до *ефективността на съдебната система*, първата констатация на ЕК се отнася до *липсата на данни* относно гражданските и търговските съдилища от първа и втора инстанция. В рамките на българската съдебна система, процесът на събиране на статистически данни посредством обобщени статистики, не позволява детайлна разбивка на спорните и безспорните граждански и търговски дела в първа и втора инстанция. Това възпрепятства наблюдението и точната оценка на ефективността на системата като цяло.

1.8.2. Доклад относно върховенството на закона за 2021

През 2021 г. ЕК отчита новата законодателна промяна, касаеща *отчетността и наказателната отговорност на главния прокурор и неговите заместници*, която впоследствие е обявена за противоконституционна. Проблемът с ефективното

**Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането
на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт**

наказателно преследване на главния прокурор и неговите заместници продължава да бъде актуален и е бил повдиган от ЕК, Европейския съд по правата на човека и Съвета на Европа. През януари 2021 г. е прието законодателно изменение, което въвежда нова рамка за разследване на главния прокурор и/или неговите заместници, с участието на специален прокурор. Впоследствие по инициатива на Президента на Република България Конституционният съд обявява закона за противоконституционен.

Други проблеми, които се подчертават в доклада, са липсата на съдебен контрол върху решение на прокурор да не започва наказателно производство. В доклада се изтъква, че Комитетът на министрите на Съвета на Европа потвърждава препоръката си за въвеждане на *съдебен контрол за откази на прокуратурата за образуване на наказателно производство*, като се търсят начини за избягване на прекомерното натоварване на съдилищата и прокурорите. Тази препоръка идва на фона на *засилен надзор от страна на Съвета на Европа след решение на ЕСПЧ*, което отбелязва неефективността на наказателните производства като системен проблем.

Опасенията относно *състава и функционирането на ВСС* също продължават да съществуват. Положението, при което общият брой на съдиите, избрани от техните колеги, не формира мнозинство, остава непроменено. Главният прокурор продължава да има решаваща роля в прокурорската колегия на ВСС и запазва значително влияние върху пленума, а също така потенциално и върху съдийската колегия. Това е така, защото законът позволява членове на съдийската колегия, избирани от Народното събрание, да бъдат прокурори. Практиката на гласуване показва ограничено влияние на съдиите, избрани от техните колеги, в процеса на вземане на решения във ВСС и потенциално силно влияние на главния прокурор. Въпреки напредъка, постигнат с предишни реформи, ситуацията във ВСС продължава да представлява предизвикателство. Реформите са довели до по-балансиран състав на ВСС, но участието на прокурорите, и по-специално на главния прокурор, в управлението на съдиите продължава да буди безпокойство.

За да се справи с горните предизвикателствата, българското правителство приема План за изпълнение на мерки в отговор на препоръките, съдържащи се в Доклада на ЕК относно върховенството на закона за 2020 г.²². Неговите цели включват завършване на реформата относно отчетността и наказателната отговорност на главния прокурор, подобряване на функционирането и промяна на състава на Инспектората към ВСС, преразглеждане на критериите за допълнително възнаграждение на магистратите и справяне с предизвикателствата, свързани с независимостта на съдебната власт. Въпреки тези стъпки, продължават да съществуват опасения относно независимостта на съдебната власт и упражняването на натиск върху съдиите. Ефективността на съдебните реформи и въздействието им на дългосрочна основа все още предстои да бъдат оценени.

Отделно, в доклада се отчита, че липсата на редовни конкурси за повишаване в длъжност на магистратите в България е довела до значително увеличение на броя на командированите съдии. От 2017 г. насам се наблюдава *нарастване на командированията*, включително и на такива с продължителност от 90-100 месеца или

²² Вж. Решение № 806 от 6 ноември 2020 г. Министерският съвет.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

повече, като често тези командирования са за заемане на по-високи длъжности. Тази практика е в разрез с европейските стандарти, според които повишаването в длъжност трябва да се основава на заслуги, а командироването е временно и трябва да се прилага единствено при изключителни обстоятелства. Ситуацията, при която не се извършва редовно повишаване в длъжност на основата на заслуги, може сериозно да засегне независимостта на съдебната власт в страната.

По отношение на *качеството на правосъдната система и достъпа до нея* в България, ЕК отбелязва че са намалени държавните такси за искове, подадени онлайн, чрез изменения в Гражданския процесуален кодекс, като е предвидена намаление от 15% от дължимата такса за искове, подадени в електронна форма. Въпреки това, тази мярка е ограничена само до електронно подадените преписки и не се отнася до всички дела, което ограничава нейния обхват. Освен това, мярката не засяга прага за достъп до правна помощ или освобождаването от съдебни такси за получателите на правна помощ. Липсата на цифровизация също ограничава въздействието на реформата.

Що се отнася до *ефективността на правосъдната система*, в доклада се сочи, че резултатите от административното правосъдие продължават да се подобряват и то е сред най-ефикасните в ЕС. *Липсата на данни* за ефикасността на спорните и на безспорните граждански и търговски дела на първа и втора инстанция не позволява да се направи точна оценка на цялостната ефикасност на съдебната система.

1.8.3. Доклад относно върховенството на закона за 2022

Докладът относно върховенството на закона за 2022 г. отчита, че в Националния план за възстановяване и устойчивост на България са предвидени важни реформи в областта на правосъдието. Една от тях е *механизъмът за ефективна отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници*, който е отдавнашен въпрос и е повдиган от различни институции, многократно изброявани по-рано. Сред ключовите аспекти на планираните реформи са гаранциите за независимост на разследванията срещу главния прокурор и неговите заместници, както и възможността за временното им отстраняване от длъжност в случай на наказателно производство. Отчита се и идеята за избор и назначаване на съдия, който да заеме прокурорска позиция и да действа като разследващ магистрат, като се осигуряват гаранции за кариерната стабилност и независимост на този съдия. В допълнение се отчита, че се планира *ограничаване на потенциалното влияние на главния прокурор във ВСС*, като се изключи възможността представители на прокуратурата и следствието да бъдат номинирани за членове на съвета, избирани от Народното събрание. Относно повишената отчетност на главния прокурор, правителството е поело ангажимент да установи процедури за неговото изслушване, както и за задължения за ежегодна отчетност по въпроси, свързани с корупцията. Тези мерки целят да подобрят прозрачността и отчетността в съдебната система на България.

Отчита се, че в Плана за възстановяване и устойчивост на България правителството се ангажира да въведе и *механизъм за съдебен контрол на решенията на прокурорите да не започват наказателно производство*. Този механизъм отговаря на препоръките на Съвета на Европа и е предназначен да разреши дългогодишния проблем с липсата на

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

съдебен контрол върху тези решения. Комитетът на министрите на Съвета на Европа приветства този ангажимент и подчертава необходимостта от сътрудничество със Съвета на Европа за разработването на законодателство, уреждащо този механизъм. Тези стъпки са част от усилията на българското правителство да подобри правната рамка и да укрепи независимостта и отчетността на съдебната система в страната.

Докладът обаче отчита, че опасенията относно функционирането и състава на ВСС в България са нараснали, особено в контекста на дисциплинарните процедури. Както е отбелязано в докладите относно върховенството на закона за 2020 и 2021 г., *съдиите, избрани от своите колеги, все още не формират мнозинство във ВСС*. Освен това, продължаващата практика на гласуване в Пленума на ВСС подчертава значителното влияние на главния прокурор в съвета. Този факт е потвърден от различни международни и национални институции, включително делегация на Европейския парламент, Съвета на Европа, Универсалния периодичен преглед на ООН и други заинтересовани страни.

Инспекторатът към ВСС също е повод за опасения, особено по отношение на потенциалното политическо влияние. Въпреки че работната група, създадена за разглеждане на тези проблеми, завършва работата си с предложения за законодателни промени, към момента на доклада все още предстои въвеждането на конкретни мерки за разсейване на тези опасения. Допълнително, Инспекторатът продължава да работи при изтекъл мандат, което увеличава проблемите свързани с неговата независимост и ефективност.

Докладът от 2022 г. не пропуска и *липсата на редовни конкурси за повишаване на магистратите в България*, както и *широкото използване на командироването*, които продължават да предизвикват сериозни опасения относно независимостта на съдебната власт. Въпреки че магистратите теоретично могат да бъдат повишавани само чрез конкурс, на практика през последните четири години е бил завършен само един такъв конкурс. Тази липса на редовни конкурси води до прекомерно използване на командированията, което не само се отклонява от европейските стандарти, но и може да създаде ситуации на зависимост и да увеличи правомощията на административните ръководители.

През април 2022 г., Народното събрание на България приема закон за *закриване на специализираните съдебни органи*. Това решение е взето в отговор на редица опасения, изразени в предишни доклади относно върховенството на закона, както и от различни заинтересовани страни. Законопроектът обхваща и механизъм за преназначаване на магистратите, които са работили в специализираните съдебни органи. Съгласно новия закон, колегията на ВСС има задължението да разкрие длъжности на окръжно и апелативно равнище, като взема предвид натовареността на всеки съд, всяка прокуратура и следствена служба.

По отношение на *качеството на съдебната система* е отбелязан напредък на българското правителство в предприемането на важни стъпки за подобряване, особено в областта на правната помощ, съдебните такси и алтернативното разрешаване на спорове. Съгласно плана за възстановяване и устойчивост, правителството се ангажира да разшири обхвата на системата за правна помощ, като включи допълнителни случаи и основания за искане на помощ, както и да освободи от съдебни такси лицата, получили

правна помощ. Планират се и реформи за въвеждане на задължително алтернативно разрешаване на спорове за определени видове дела.

В България продължават да съществуват *значителни предизвикателства в областта на електронните комуникации в правосъдието*. Основен проблем е, че не всички съдебни служители и съдии могат да работят сигурно от разстояние. Въпреки че сигурна електронна комуникация между съдилищата е въведена до известна степен, тя все още не е достъпна за другите практикуващи юристи. С цел подобряване на цифровизацията на правосъдието, българското правителство включва в своя Национален план за възстановяване и устойчивост няколко проекта. Те предвиждат годишни анализи на законодателството, свързани с цифровизацията, за да се гарантира сигурността на електронната комуникация. Планираните реформи включват въвеждане на правила за електронно връчване на съобщения и призовки, както и възможност за електронно заплащане на съдебни такси и други задължения. Освен това, съдебните актове ще бъдат изготвяни като електронни документи.

Относно *ефективността на правосъдната система*, отново на първо място е споменато административното правораздаване, което продължава да функционира ефективно, особено на първоинстанционно ниво. Въпросите, свързани със спорните и безспорните граждански и търговски дела обаче, отново както и в предишни години, остават неизяснени поради *липсата на достатъчно обобщени данни*. Тази липса на информация ограничава възможността за точна оценка на цялостната ефикасност на съдебната система и може да доведе до пренебрегване на конкретни проблеми, свързани с нейната неефективност.

В приложението към доклада, освен че се припомнят ангажиментите, поети в рамките на Националния план за възстановяване и устойчивост във връзка с някои области на правосъдната система и уредбата за борба с корупцията, както и оставащите ангажименти по Механизма за сътрудничество и проверка, на България изрично се **препоръчва**:

1. гарантиране провеждането на *своевременни редовни конкурси за повишаване в длъжност*, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии;

2. постигане на напредък по законодателните изменения, насочени към подобряване на *функционирането на ИВСС* и *избягване на риска от политическо влияние* върху него, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове;

3. предприемане на стъпки за промяна на *състава на ВСС*, като се вземат предвид европейските стандарти за съдебните съвети;

4. гарантиране, че институционалните реформи на Комисията за противодействие на корупцията и специализираните съдебни органи водят до подобряване на ефективността на разследванията и до солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта и др.

1.8.4. Доклад относно върховенството на закона за 2023

В Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. за България се посочва, че според данните от Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г.²³, усещането за независимост на съдебната власт у нас продължава да намалява сред обществеността. В същото време, Народното събрание е приело изменения в законодателството за *ефективна отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници*, в отговор на дългогодишни опасения, повдигани от ЕК, ЕСПЧ и Съвета на Европа. Промените предвиждат механизъм, съгласно който, когато съществуват правни основания за започване на разследване срещу главния прокурор и неговите заместници, се изпраща уведомление до ръководителя на наказателната колегия на Върховния касационен съд. Впоследствие определен на случаен принцип съдия бива назначен за прокурор, отговарящ за разследването на главния прокурор и неговите заместници.

ЕК отбелязва, че в България са приети изменения, които въвеждат *съдебен контрол върху решенията на прокурорите да не започват наказателни производства*. Този закон е част от ангажиментите на България по плана за възстановяване и устойчивост и предвижда процедура, по която решението да не се започва такова производство може първо да бъде обжалвано пред горестоящ прокурор, а след това и пред съда, ако горестоящият прокурор потвърди решението.

Проблемите, свързани със *състава и функционирането на ВСС* в България остават нерешени и продължават да предизвикват сериозни опасения. Въпреки препоръката в Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., която призовава за привеждане на състава на ВСС в съответствие с европейските стандарти, не е постигнат напредък в тази област. Основните проблеми са, че съдиите, избирани от свои колеги, не формират мнозинство във ВСС, и *ролята на главния прокурор в Съвета все още е голяма*, което води до значително влияние както в прокуратурата, така и потенциално във ВСС. Тази ситуация допринася за увеличаване на общата загриженост на външните партньори по отношение на независимостта на съдебната система в страната.

Съществуващите проблеми във *функционирането на ИВСС* в България и потенциалното политическо влияние върху него също продължават да бъдат сериозни въпроси, които остават нерешени. Въпреки препоръките в Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., които призовават за законодателни промени, насочени към *подобряване на работата на ИВСС* и намаляване на риска от политическо влияние, особено чрез включване на съдебни органи в процеса на избор на членове на Инспектората, все още не е постигнат значителен напредък. Органът продължава да функционира с изтекъл мандат, което поставя под въпрос неговата независимост и ефективност.

Що се отнася до *качеството на съдебната система*, отбелязано е, че са приети законови промени относно разширяването на правната помощ и задължителната съдебна медиация. Като част от усилията на правителството да отговори на опасенията, свързани

²³ Достъпно на: https://bulgaria.representation.ec.europa.eu/novini-i-sbitiya/novini-0/informacionno-tablo-na-es-v-oblastta-na-pravosdiето-za-2023-g-2023-06-08_bg.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

с достъпа до правосъдие, включени в Плана за възстановяване и устойчивост на България, са приети изменения на Закона за правната помощ. С цел да се улесни достъпът на гражданите до правосъдие са разширени обхватът и приложното поле на видовете правна помощ при алтернативно разрешаване на спорове и в съдебните производства, както и обхватът на лицата с достъп до правна помощ. В доклада се приема, че заинтересованите страни са приветствали тези положителни изменения. Приети са и изменения, с които се създава задължителна съдебна медиация, също като част от Плана.

Проблемите със *събирането и анализа на данните относно ефективността на българската правосъдна система* продължават да са предизвикателство. *Липсата на подробни и дезагрегирани данни* затруднява цялостната оценка на ефективността, особено по отношение на спорните и безспорните граждански и търговски дела. Все пак, запазва се положителната тенденция при административното правосъдие в България да показва забележителна ефикасност. Сроковете за произнасяне на административните съдилища, особено на първоинстанционно ниво, са отбелязани като кратки, което показва висока степен на оперативност и бързина в обработката на делата. Допълнително, в областта на правото на ЕС, включително защитата на потребителите, както административните, така и съдебните процедури изглежда са ефективно управлявани, според ЕК.

Въз основа на тези констатации, в приложението към доклада, по отношение на някои аспекти на правосъдната система и уредбата на борба с корупцията, на България се **препоръчва**:

1. предприемане на стъпки за адаптиране на съответната правна уредба, за да се избегне *дългосрочното командироване на съдии* за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии;

2. постигане на напредък по изготвянето на законодателни изменения, насочени към *подобряване на функционирането на ИВСС и избягване на риска от политическо влияние*, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове;

3. увеличаване на усилията за промяна на състава на ВСС, като се вземат предвид европейските стандарти за съдебните съвети;

4. гарантиране на подобряването на ефективността на разследванията и постигането на солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта, включително чрез институционални реформи на Комисията за противодействие на корупцията и др.

Обобщените изводи, които могат да бъдат направени относно ситуацията и проблемите, съпътстващи българската съдебна система през разгледания период са няколко основни групи, представени по-долу.

1. Непрекъснати реформи

През последните 25 години, считано от 1999 г. насам, българската съдебна система и прокуратура непрекъснато се реформират както на конституционно, така и на законодателно ниво. Реформите имат за цел да отговорят на проблемите с

организираната престъпност, корупцията по високите етажи на властта и неефективността на съдебната система. Много често обаче, особено в началото на периода, това се прави непоследователно и непълноценно, а както сочи Венецианската комисия, от жизненоважно значение е усилията за укрепване на интегритета на съдебната власт чрез промени в законодателството да залагат на *систематичен подход към реформите*. Именно това е причината много скоро слез промените в Конституцията от 2015 г. и в ЗСВ от 2016 г. Венецианската комисия да подчертае в своето становище необходимостта по-нататъшни *структурни реформи*, както на конституционно, така и на законодателно ниво. По много аналогичен начин в своя доклад относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от ноември 2018 г. ЕК обръща внимание на българските власти на необходимостта в по-дългосрочен план да се осъществят *реформи от по-структурен характер*, които да гарантират ефективността и ефикасността на съдебната система.

2. Влияние на политическата нестабилност и дефицита на консенсус върху напредъка на реформите

В контекста на постоянни смени на правителствата, сериозна политическа поляризация и почти перманентен дефицит на консенсус в законодателния орган на държавата, честите политически кризи, радикалните промени и отсъствието на координиран подход между заинтересованите страни значително затрудняват провеждането, продължаването или довеждането докрай на реформите в съдебната система, поради невъзможност за приемане на необходимото законодателство, касаещо съдебната власт, съчетано с непредвидимост на самия законодателен процес.

Тази рязка променливост се превръща в значително препятствие като забавя реформите, ограничавайки вземането на адекватни стратегически, политически и нормативни решения, които отразяват стандартите и препоръките, поставени от Европейския съюз и международните партньори на България. Важен двигател на проблемите пред реформите в съдебната система е и *недостатъчното участие на представителите на гражданското общество, професионалистите от самата система и академичните среди*, което често води до липсата на широк публичен дебат относно промените в съдебната власт.

3. Неефективни и частични нормативни промени

Въпреки приетите изменения и допълнения на законодателно и конституционно ниво през годините, съдебната система остава изправена пред системни проблеми, като неефективност, липса на прозрачност и отчетност и дефицит на доверие в нея. Промените в нормативната уредба често са реакция на непосредствен външен натиск и не се основават на вътрешна консистентност, задълбоченост и дългосрочна стратегия. Това води до непрекъснат цикъл от законодателни промени, които не успяват да преодолеят радикално проблемите в съдебната система. Практиката на постоянно повтарящи се частични и повърхностни реформи води до дълбоки разломи в правосъдната система, като оставя неадресирани системните ѝ недостатъци като некачествено и забавено правосъдие, неефективна борба с корупцията по високите етажи

на властта, застрашаване или нарушаване на основните права на човека и др. Липсата на дългосрочна визия и систематичен подход оставят правосъдието без необходимата стабилност, което затруднява функционирането ѝ и подкопава правовата държава.

4. Ограничен достъп до правосъдие

Неефективната правна помощ, високите съдебни такси за образуване на производства и проблемите с цифровизацията в работата на съдебната власт допълнително подкопават основните права и свободи и компрометират идеята за справедлив съдебен процес. Изправени пред системни бариери, българските граждани и особено тези от уязвимите групи и лицата с доходи, равни или под прага на бедността, могат да бъдат възпрепятствани да упражнят и защитят своите права по оптимален начин. Всичко това задълбочава социалното неравенство и ерозира доверието в съдебната система.

5. Ниско ниво на цифровизация на съдебната система

Въпреки постоянно увеличаващия се бюджет на съдебната власт и полаганите усилия за модернизация и въвеждане на електронно правосъдие, предизвикателствата, свързани с недостатъчното ниво на цифровизация, продължават да ограничават достъпността и ефективността на правосъдната ни система. Непродуктивната интеграция на информационните и комуникационните технологии и липсата на унифицирани стандарти и обучения за служителите затруднява въвеждането на сигурна електронна среда за работа, както и взаимодействието с гражданите в електронна среда. Проблемите с цифровизацията не само ограничават възможностите за защита правата на човека, но и забавят работните процеси, с което увеличават разходите и създават допълнителна административна тежест в рамките на съдебната система.

6. Оставяне на едни и същи проблеми, нерешени в продължение на години

6.1. Недостатъчна независимост на съдии и прокурори

Независимостта на съдебната власт, включително в структурно отношение, е фундаментално изискване на правото на ЕС, произтичащо от принципа на ефективна съдебна защита, уреден в чл. 19 от Договора за ЕС и от правото на ефективни правни средства за защита пред съд, залегнало в чл. 47 от Хартата на основните права на ЕС. Проблемът в национален план е отражение на системни недостатъци, които не само позволяват, но и улесняват възможностите за намеса, допускане на зависимости и натиск върху работата на магистратите, оказвайки директно влияние върху съдебните решения и дейността на прокуратурата. Отсъствието на ефективни механизми за гарантиране на съдебна независимост и върховенство на закона води до ерозия на доверието в съдебната власт и поставя под въпрос нейната способност да осигури справедливост, предвидимост и сигурност на правосъдието.

6.2. Концентрация на значителна власт в главния прокурор и прокуратурата

Главният прокурор в България притежава значителни правомощия посредством осъществявания надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

всички прокурори, включително възможността да отменя или изменя техни актове, да разпределя дела, да определя район на досъдебното производство, да издава писмени инструкции по конкретни дела и др. Той има влияние и върху кариерното им развитие.

Мощната роля на главния прокурор в рамките на българската съдебна система, значителното влияние му във ВСС и дългогодишното отсъствие на практически механизми за контрол и търсене на наказателна отговорност на него и заместниците му създават сериозни предизвикателства за отчетността и независимостта на прокуратурата, а с това и на цялата съдебна система. Отделно от това, разширените правомощия на прокуратурата извън строго наказателноправната сфера, дефицитът на ясни законови рамки за предварителните проверки и липсата на съдебен контрол върху прокурорските постановления за отказ от образуване на наказателно производство създават предпоставки за злоупотреба с власт и ограничаване на правата на гражданите. Недостатъчно добре реформираното наказателно производство в България продължава да създава сериозни проблеми за ефективното разследване по сложни дела, които включват делата за корупция по високите етажи на властта и за тежка организирана престъпност.

6.3. Дефицити в институционалния дизайн на Висшия съдебен съвет

Непропорционалното представителство във ВСС и преобладаващото влияние на прокуратурата представлява сериозен проблем, който води до нарушаване на баланса и независимостта на съдебната система. Това състояние е в разрез с препоръките на европейски институции и международни органи, които дълго време подчертават необходимостта от осигуряване на демократичен и прозрачен избор на членовете на съвета, въз основа на строги критерии за неутралност и професионална подготовка, които да гарантират, че избраните членове на ВСС притежават необходимата компетентност и независимост за изпълнение на своите правомощия.

От повече от десетилетие се отправя препоръката най-малко половината от членовете на ВСС да бъдат съдии, избрани от техните колеги от всички нива на съдебната система, за да се гарантира засилване ролята и самоуправлението на съда. Дисбалансът в състава на органа е сериозен проблем, който допълнително подсилва и без това прекомерното влияние на главния прокурор в рамките съдебната власт. В тази връзка са необходими значими промени, насочени към демократизиране и повишаване на прозрачността при избора на членове на ВСС.

Проблемите, следващи от институционалните дефицити в управлението на съдебната власт, включват и назначаването и кариерното развитие на магистратите и неясното разделение на ролите и компетенциите между ВСС и Инспектората към него. Проблемите с Инспектората обхващат редица въпроси както по отношение на неговия персонален състав, така и във връзка с неговите правомощия и дисциплинарната отговорност на магистратите. Въпреки опитите за реформа и укрепване на институциите чрез законодателни промени, все още съществуват сериозни опасения относно независимостта на съдебната власт, процедурите за назначаване и отчетност на инспекторите и влиянието на политически фактори.

Дефиниране на проблема:
Недостатъчна ефективност
на съдебната система
поради липсата на правна
уредба, гарантираща
цялостно справяне с нейни
дългогодишни структурни
и системни дефицити.

Фигура 1. Дърво на проблемите



2. Заинтересовани страни

Идентифицирането на заинтересованите от оценяваните политики или норми страни е основен процедурен етап в извършването на предварителната оценка на въздействието. Именно въздействието върху заинтересованите страни на разглежданите варианти стои в основата на оценката. Поради това правилното набелязване на заинтересовани страни е от ключово значение за целия процес по оценка. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 26).

NB! За всеки отделен проблем, разгледан в оценката, заинтересованите страни могат да варират, като за единия проблем една част от тях да отпаднат, а за друг от проблемите - да се добавят други заинтересовани страни.

Възможните начини за провеждане на консултации са посочени в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието (РМС № 728 от 2019 г.) и Стандартите за провеждане на обществени консултации (одобрени от Съвета за административната реформа на 16 септември 2019 г.)]

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.).

Когато заинтересованите страни се посочват по групи е необходимо да се посочи техният брой, за да се определи мащаба на въздействията.

За постигане на възможно най-широко покритие на всички потенциални заинтересовани групи от оценяваната политика в ОВ е приложен инструментът за идентифициране на заинтересованите страни, прилаган от Европейската комисия²⁴, който включва:

I. набелязване на всички заинтересовани страни, които имат отношение към или се интересуват от съответната област на политика;

II. определяне на целеви групи, различни от „очевидните“ заинтересовани страни, за които съществува риск да бъдат изключени от процеса по консултиране и оценка;

III. сортиране на заинтересованите страни в съответствие със степента на интерес, влияние и експертни познания върху конкретната политика, стратегия или инициатива, която е обект на оценка;

IV. групиране на набелязаните заинтересовани страни по категории.

Списъкът на преките адресати, засегнатите и заинтересованите страни от една бъдеща публична интервенция, целяща постигането на значително по-ефективна съдебна система у нас, неизчерпателно включва следните групи:

1. Органите на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие;
2. Българските магистрати;

²⁴ Инструментарий за по-добро регулиране на ЕК, юли 2023 г., стр. 463, достъпен на английски: 'Better Regulation Toolbox', 2023 European Commission: <https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf>.

3. Българската адвокатура и всички други практикуващи юристи;
4. Граждански организации;
5. Образователни институции, работещи в сферата и академични среди;
6. Местни власти и бизнеси;
7. Чуждестранни организации, бизнеси, общности и лица;
8. Министерство на правосъдието;
9. Българската държава, българските граждани и обществото като цяло.

По-долу в синтезиран вид и хронологична подредба са представени основните резултати, находки и заключения от социологически проучвания, изследвания на нагласи, обществени консултации, допитвания и други форми на събиране на данни и мнения, провеждани с различни групи заинтересовани страни в рамките на последните 10 години, посветени на темата с набелязани основните нужди и проблеми и възможните техни разрешения.

I. Доклади, данни и проучвания за състоянието на съдебната система и възприятието на гражданите за нея за периода 2016 - 2023

1. Информационно табло на Европейския съюз в областта на правосъдието за периода 2017 - 2023²⁵

Информационните табла на ЕС в областта на правосъдието за периода 2017-2023 г. предоставят ценна информация и индикатори за измерване на ефективността, независимостта и качеството на съдебната система в държавите членки на ЕС. Те позволяват да се проследят в повече конкретика напредъка или предизвикателствата, с които се сблъсква съдебната система в България и най-вече какво подтиква българската държава към нови конституционни изменения и допълнения, касаещи съдебната власт през 2023 г.

Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието е част от инструментариума на Съюза за проследяване на върховенството на закона. То има за цел да помага на държавите членки да подобряват ефективността на своите национални правосъдни системи чрез осигуряване на обективни, надеждни и съпоставими данни. Всеки нов годишен цикъл на информационното табло доразвива показателите от по-старите, като допълнително въвежда нови, актуални и важни за ЕС аспекти за проследяване, свързани с правосъдието в държавите членки. Основните констатации по отношение на ключовите проблеми, свързани с дейността и институционалната структура на съдебната система у нас, са представени по-долу.

Електронно правосъдие

За да се подобри достъпът до правосъдие в условията на динамично променяща се технологична и обществена среда, съдилищата и прокуратурите трябва да разполагат с

²⁵ Достъпно на: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

подходящи инструменти за комуникация от разстояние и защитен достъп до работното място от разстояние. За защитената електронна комуникация между съдилищата и прокуратурите, останалите институции и практикуващи юристи, са необходими и подходящи инфраструктура и оборудване.

ИКТ, включително иновативните технологии, имат важна роля за подпомагане на работата на съдебните органи. Те допринасят значително за качеството на правосъдните системи. Наличието на различни цифрови инструменти на разположение на съдиите, прокурорите, съдебните служители, останалите институции и практикуващи юристи може да рационализира работните процеси.

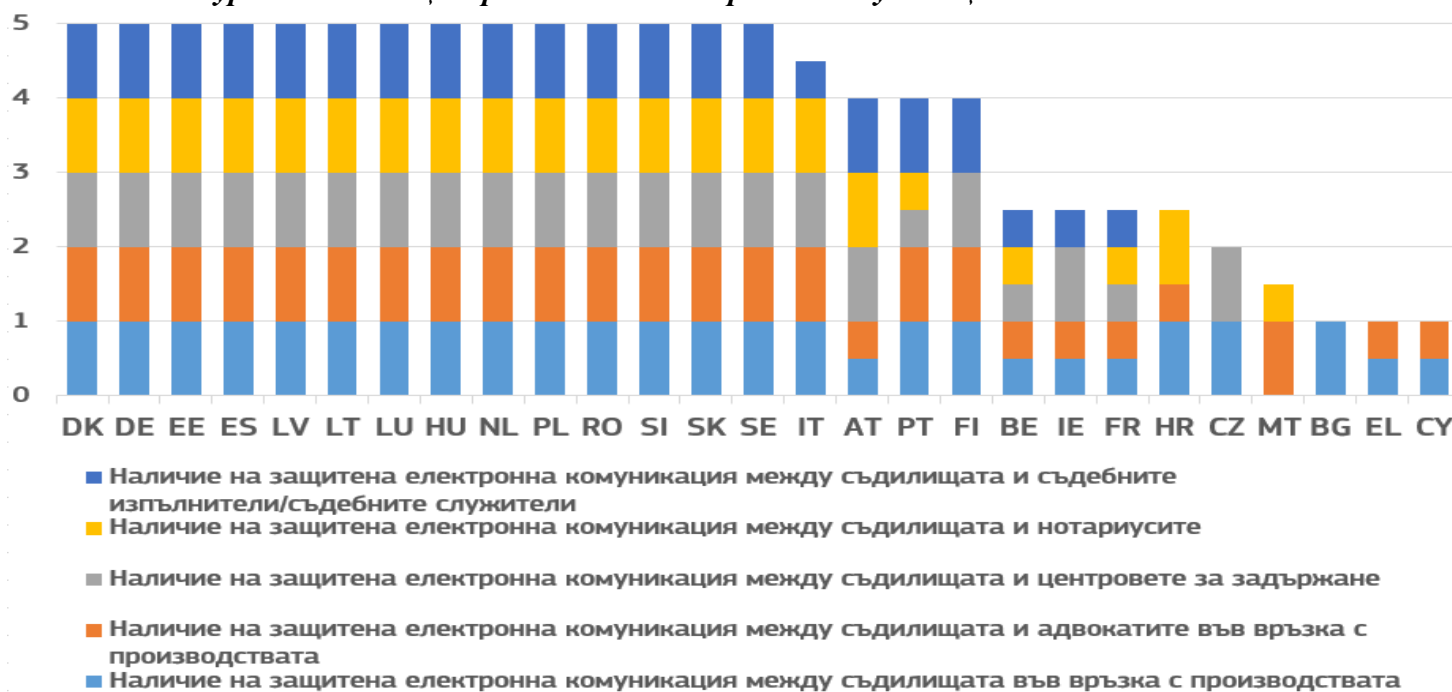
Обзорът на Информационното табло през годините демонстрира изоставане на страната ни по отношение на внедряването на цифрови инструменти. Докладът от 2023 г. подчертава това, включително по отношение на важни аспекти, свързани с електронната сигурност като блокчейн технологии и работа от разстояние в защитена среда.

Отделно, възможността съдилищата и прокуратурите да комуникират по електронен път води до намаляване на нуждите от комуникация на хартиен носител и физическо присъствие, което би допринесло за ограничаване на продължителността на действията в досъдебната фаза на наказателния процес и съдебните производства изобщо, което означава повишаване на качеството на правосъдната система като цяло.

Затова Информационното табло проследява отделни показатели относно дигитализацията в този аспект и за двете подсистеми на съдебната власт – съд и прокуратура. Според данните, съдът в България изостава от прокуратурата по внедряване на електронни средства за сигурна комуникация.

Както е отбелязано в актуалния доклад от 2023 г. (видно от долната фигура), според направения преглед от ЕК при изготвянето на докладите за информационното табло в областта на правосъдието, България е сред държавите с *изключително ниски показатели при използването на средства за защитена електронна комуникация за съдилищата*. Изрично е подчертано, че използването на такива средства е важно, т.к. възможността съдилищата да комуникират по електронен път помежду си, както и с останалите институции и практикуващи юристи, може да намали продължителността на досъдебните дейности и съдебните производства.

Фигура 2. Съдилища: средства за електронна комуникация 2022²⁶



Според Информационното табло за 2023 г., прокуратурата също може да извлече ползи от достъпа до защитени електронни канали за комуникация. Те биха могли да улеснят работата ѝ и по този начин да подобрят качеството на наказателните производства. Възможността за защитена електронна комуникация между прокуратурите и разследващите органи, защитата и съдилищата би спомогнала за по-целенасочена и ефективна подготовка на производствата пред съда. По този проследен аспект страната ни се представя по-пълноценно като е сред лидерите по добри показатели относно възможностите за електронна комуникация. България изпълнява всички критерии за защитена електронна комуникация, включително с адвокатите, осъществяващи защитата на обвиняемите и подсъдимите, центровете за задържане, разследващи органи и съд и в рамките на самата прокуратура²⁷.

Достъп до правосъдие

Друга основна категория аспекти, които влияят на правосъдието са правната помощ и съдебните такси. Разходите за водене на съдебни спорове са ключов фактор, който определя достъпа до правосъдие. Високите разходи за водене на съдебни дела, включително държавните такси и разходите за правни услуги могат да възпрепятстват достъпа до

²⁶ Източник: Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г. Доклад, изготвен от Европейската комисия, достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0309>.

правосъдие. Разходите за водене на съдебни дела по граждански и търговски спорове не са хармонизирани на равнище ЕС. Те се регулират от националното законодателство и следователно се различават в отделните държави членки. Достъпът до правна помощ е основно право, залегнало в Хартата за основните права на ЕС. За България са посочени недостатъци в нейното предоставяне в сравнение с други държави членки на ЕС.

Прозрачност

Друг важен показател за съдебната система, вън от съдебния процес, е комуникацията с медиите. Доколкото по отношение на широката общественост медиите изпълняват ролята на канал, който допринася за достъпността на правосъдните системи и работата на съдилищата, ЕС е направил специфично изследване, в което българската държава стои на първо място, изпълняваща всички показатели.

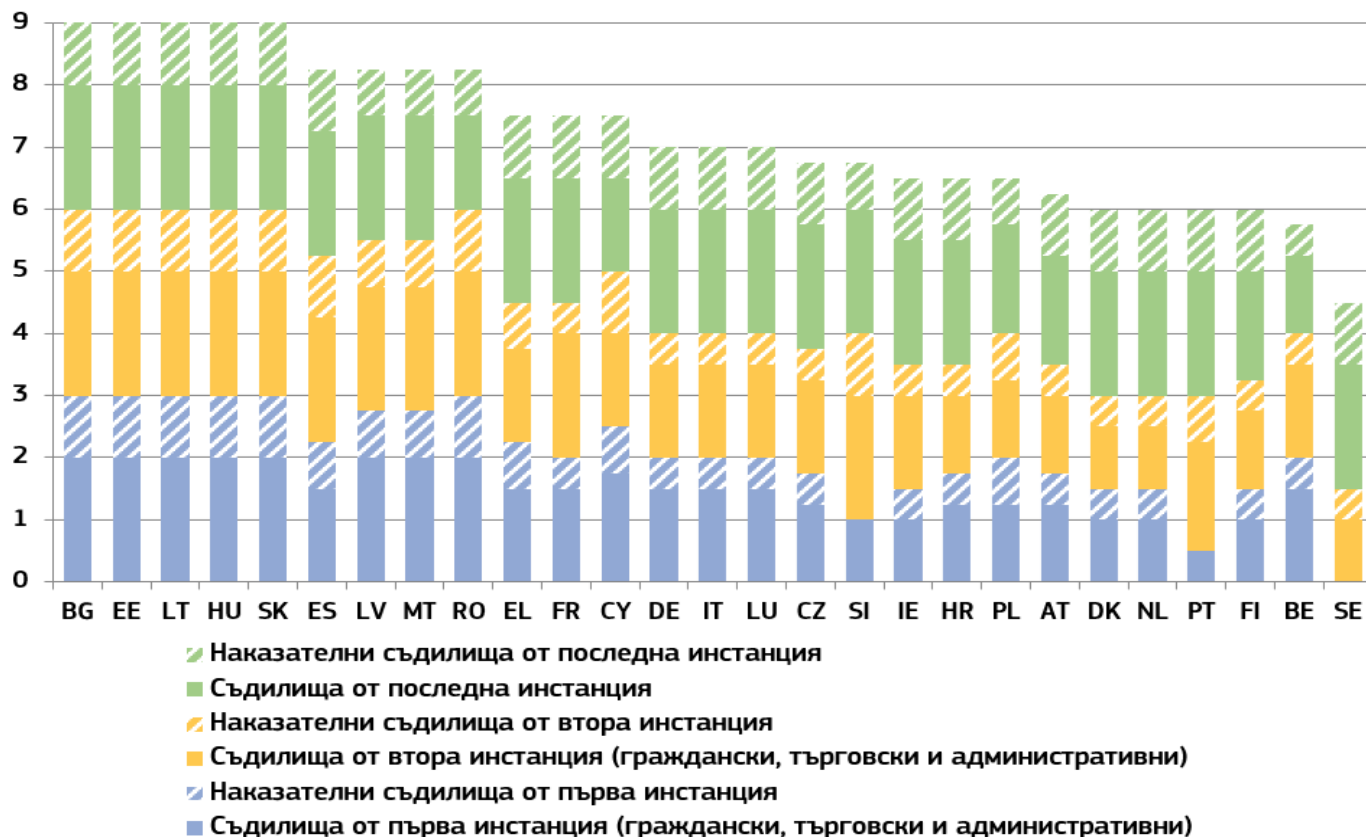
Тези критерии включват наличието на предварителни насоки за комуникация на органите на съдиите с пресата и медиите, както и това дали в отделните инстанции на съда са назначени длъжностни лица, специално отговорни за обясняване на съдебните решения пред медиите и пресата. Тук българската държава изпълнява всички критерии и е сред водещите в Европа.

България е една от водещите сред страните членки на ЕС и по прозрачност на съдебните решения. В Информационното табло от 2017 г. страната събира пълен актив от точки в проучването за достъп на широката общественост до публикувани онлайн съдебни решения. Осигуряването на онлайн достъп до съдебните решения повишава прозрачността и разбирането на правосъдната система.

Достъпът спомага гражданите и предприятията да вземат мотивирани решения, когато имат досег с правосъдната система. Също така той би могъл да допринесе за повишаване на последователността на съдебната практика. Този позитивен показател показва стабилна тенденция през годините за България.

За всяка инстанция в посочената по-долу графика се присъжда по една точка, ако са достъпни всички съдебни решения съответно по граждански, търговски и административни дела и 0,5 точки, когато са налични само някои съдебни решения.

Фигура 3. Онлайн достъп на широката общественост до публикувани решения, 2022²⁸



За ЕК публикуването на съдебни решения, обаче трябва да е съобразено с множество добри практики. Това са например онлайн съдебното решение да е съпътствано с ключови думи, да съдържа европейския идентификатор за съдебна практика ECU, уебсайтът да се актуализира поне месечно и др. Така, въпреки горното постижение, в предишни информационни табла, като тези за 2017 и 2018 г., за България са идентифицирани пропуски в практиките за публикуване онлайн на съдебни решения на всички инстанции, като са отбелязани липсата на адекватни правила за разкриване на лични данни и липсата на европейския идентификатор за съдебна практика в страната²⁹. От 2021 г. насам обаче този индикатор вече не се проследява.

Наличие на мониторинг и оценка на дейността на съда

Следващият основен показател в доклада, който е изследван само за 2020 г., е системата за мониторинг и оценка на дейностите на съдилищата. Той е ценен, т.к. спомага

²⁸ Източник: Европейската комисия. Данни за граждански/търговски, административни и наказателни дела на всички инстанции.

за откриване на пропуските и потребностите в тази област на функциониране на съдебната система и по този начин допринася за по-добро реагиране спрямо настоящите и бъдещите предизвикателства. Според ЕК, подходящите инструменти на ИКТ могат да осигурят системи за деловодство в реално време и да спомогнат за генериране на стандартизирани статистически данни в национален мащаб, свързани с дейността на съдилищата.

По показателя за наличие на мониторинг и оценяване на дейността на съдилищата в информационните табла за периода 2017-2019 г. българската държава показва все по-голямо подобрене, но това не ѝ позволява повече от това да се нареди на средно място. Страната не демонстрира наличието на важни показатели за внедряване на система за редовна оценка, специализиран съдебен персонал по качеството и други подобни елементи. България изпълнява обаче всички критерии в докладите от 2017 г. до 2019 г. по показателите за наличие на ИКТ за управление на делата и статистически данни за дейността на съдилищата.

Усещане за независимост на съдебната система

Фигурата по-долу показва усещането за независимост на съдилищата и съдиите в различни европейски държави според Информационното табло от 2023 г., сравнявайки данни от 2016 до 2022 г.³⁰ Цветовете на фигурата сигнализират за различни нива на възприятие, които варират от „Много добро“, „Доста добро“, „Доста лошо“, „Много лошо“, до „Не знам“.

Още Информационното табло от 2017 г. сочи, че през 2016 г. възприятието за независимост на съдебната система у нас е сравнително негативно, като комбинацията от „Доста лошо“ и „Много лошо“ превъзхожда „Доста добро“ и „Много добро“.

³⁰ Независимостта на съдебната власт е изискване на правото на ЕС, произтичащо от принципа на ефективна съдебна защита, посочен в чл. 19 от ДЕС, и от правото на ефективни правни средства за защита пред съд, залегнало в чл. 47 от Хартата на основните права на ЕС. Тя гарантира справедливост, предвидимост и сигурност на правната система, които представляват важни елементи за създаването на привлекателна инвестиционна среда. Високата степен на усещане за независимост на съдебната власт е от първостепенно значение за доверието, което правосъдието трябва да вдъхва в общество, ръководено от принципите на върховенството на закона, и допринася за благоприятна за растежа бизнес среда, тъй като усещането за липса на независимост може да възпрепятства инвестициите. Според проучването относно усещането на широката общественост за независимостта на съдилищата и съдиите, България традиционно заема последните места през всички години на преглед от настоящата ОВ. Това изискване предполага:

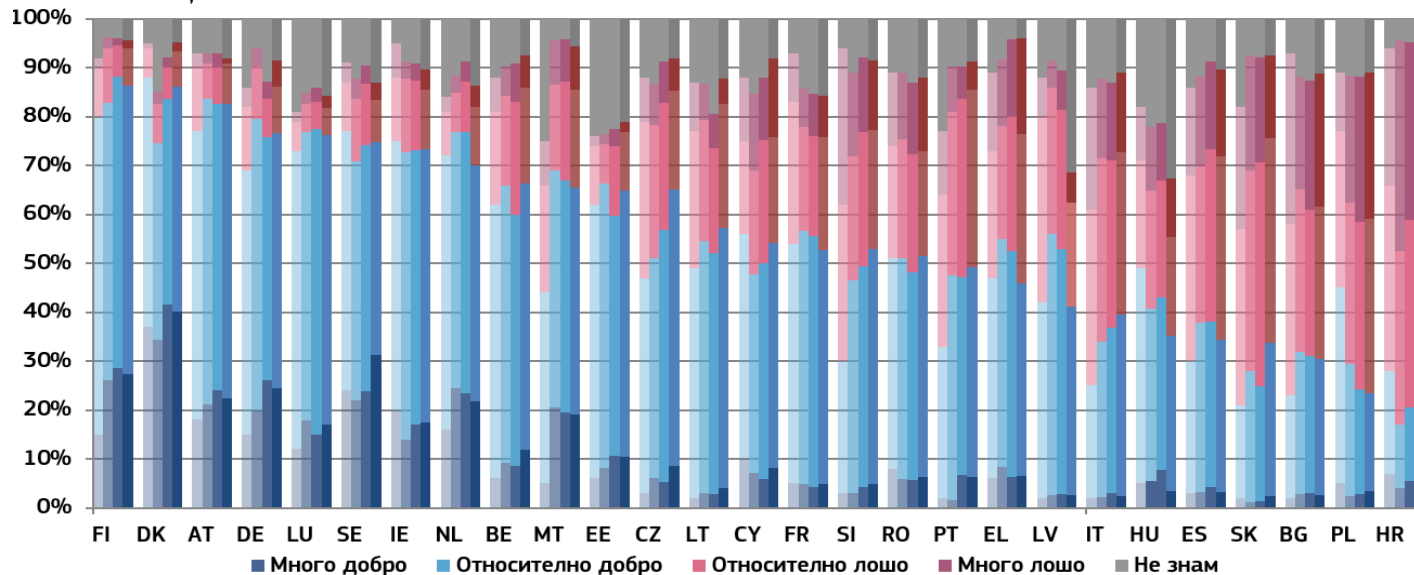
1. външна независимост, когато съответният орган упражнява функциите си самостоятелно, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на друг орган и без да получава нареждания или указания от какъвто и да било вид, като по този начин е защитен от външна намеса или натиск, които могат да накърнят независимостта на преценката на членовете му и да повлияят на техните решения и
2. вътрешна независимост и безпристрастност, когато се запазва еднаква отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора и когато отделни съдии са защитени от неправомерен натиск в рамките на съдебната власт. В допълнение към информацията за усещането за независимост на съдебната власт, събрана чрез различни източници, Информационното табло съдържа преглед на начина, по който са организирани правосъдните системи, така че да бъде защитена независимостта на съдебната власт в определени ситуации, при които тя би могла да бъде застрашена.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

През 2017 г. има видимо увеличение на негативното възприятие, като процентът на хората, които смятат, че съдилищата и съдиите са независими (светлосиньо и синьо), намалява, а този на хората с негативно мнение (розово и червено) нараства.

В Информационното табло за 2023 г. фигурата показва подобни резултати. Крайното недоволството расте спрямо крайното одобрение, според релацията „Много добро“ – „Много лошо“.

Фигура 4. Възприятия на широката общественост за независимостта на съдилищата и съдиите³¹



Страната ни е сред държавите, попадащи в дясна част на фигурата, което означава преобладаващо отрицателно възприятие. Това е устойчива тенденция през годините на проследяване на този показател.

В България обществото традиционно възприема правосъдната система като изложена на външни влияния, което води до впечатлението за липса на независимост на съдилищата и съдиите. Процентите, отразяващи тези негативни възприятия, отново по устойчива тенденция, са сред най-високите в сравнение с другите изследвани европейски държави. Така показателите отразяват трайно силното усещане за нежелателно преплитане на правосъдната власт с други сфери на държавното управление и обществото.

Най-високо усещане за влияние върху работата на съдебната система респондентите в проучването от Информационното табло за 2017 г. намират в намесата или натиска от страна на правителството и политиците. Почти наравно с този показател стои и намесата или натискът на икономическите или други специални интереси.

³¹ Информационно табло за 2023 г. Източник: Евробарометър - в светли цветове: 2016 г., 2021 г. и 2022 г., в тъмни цветове: 2023 г.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

След годините на политическа криза, обаче в България този индикатор взема друга посока, като според последните данни, почти половината от гражданите възприемат вмешателството или натискът от икономически или други конкретни интереси като превъзхождащи политическия натиск. Би могло да се каже, че усещането за липса на независимост от всички тези години стои на едни и същи общи нива (между 40 и 50%).

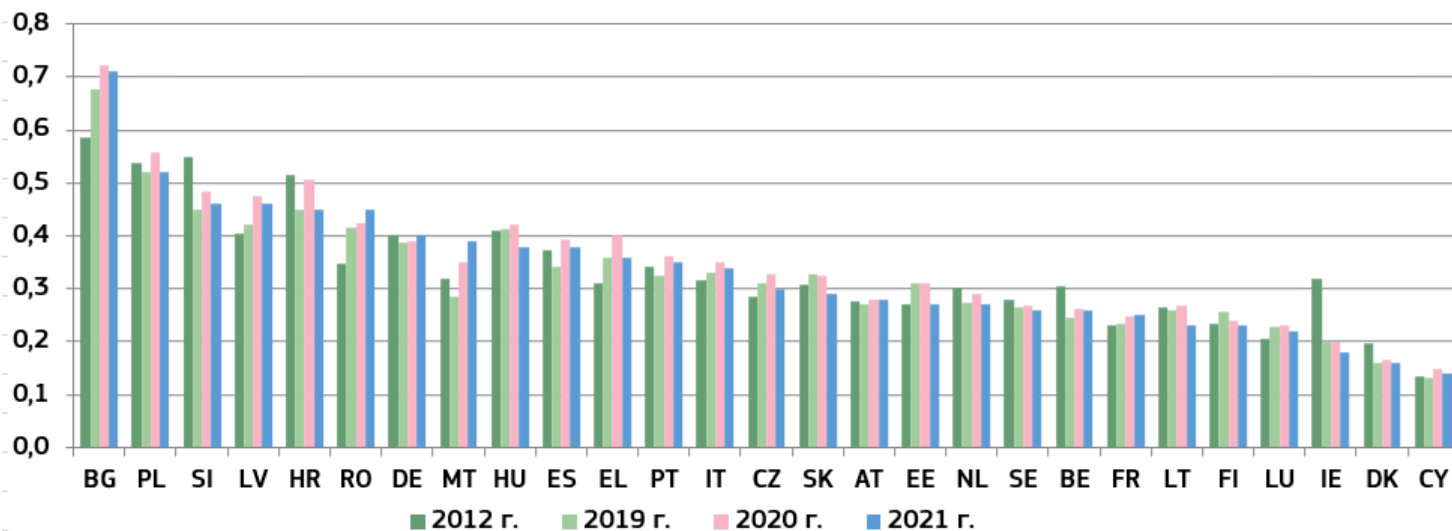
Ресурсна обезпеченост

Що се отнася до ресурсната обезпеченост на съдебната система, от докладите от 2012, 2019, 2020 и 2021 г. става ясно, че доброто функциониране на правосъдната система изисква наличието на достатъчни ресурси, на подходящи условия в съдилищата и на добре квалифициран персонал.

Дефицитът на достатъчен брой служители с необходимата квалификация, умения и достъп до продължаващо обучение излага на риск качеството на работата и на съдебните решения.

България е сред държавите на последни места по бюджет, действително усвоен от съдилищата на глава от населението. За сметка на това като **дял от БВП страната е на първо място** и показателят расте с всяка година. И доколкото общият разход на глава от населението е по-скоро среден към нисък, видно от долната фигура, България е водеща по показателя за размера на разходите по процент от БВП.

Фигура 5. Общ размер на общите държавни разходи за съдилищата като процент от БВП за 2012, 2019 - 2021³²



Страната ни, от друга страна, е и **сред водещите по-показател за стартова заплата на магистрат** в началото на кариерата си в сравнение с годишната средна брутна заплата

³² Източник: Евростат.

(близо 3 пъти по-висока). Показателят за висшите магистрати в това отношение отстъпва на отделни държави, но също е висок в сравнително отношение с 14 други държави, включително Германия, Франция, Финландия, Нидерландия и Белгия.

Структурна независимост на съда

Докладите на Информационното табло измерват и т.нар. структурна независимост. В тях се прави преглед на начина, по който съдебните системи са организирани, за да защитават съдебната независимост в определени видове ситуации, при които тя може да бъде застрашена. Особеното място на съдебната власт в системата на разделението на властите и акцентът върху независимостта и безпристрастността на съдиите изискват законите, уреждащи оценката или преценката на професионалните задължения на съдиите, да бъдат формулирани и прилагани много внимателно, а ролята на изпълнителната или на законодателната власт в този процес да бъде ограничена до абсолютно необходимата степен. През годините са проследявани основни показатели, свързани с правните гаранции за дисциплинарните производства срещу съдиите, гаранциите при предлагане на съдии, правомощия и структура на съдебните съвети и др.

По отношение на структурната независимост, докладът на Информационното табло от 2022 г. разглежда и гаранциите, свързани с временното назначаване на съдии или прокурори като политици, министри, правителствени служители, членове на кабинет или други политически служби. Според доклада, магистратите могат да бъдат назначавани временно на тези длъжности, но при особени правила. За повторното им назначаване като съдии, прокурори или следователи се прилагат специални процедурни правила, съгласно които в 14-дневен срок от освобождаването им от другата (временната) длъжност се подава молба до съответната колегия на Висшия съдебен съвет с оглед възстановяването им на длъжност. Според същото Информационно табло, България е редом с други държави от бившия социалистически блок, при които е задължително решението на по-висшестоящите съдилища, с общо приложение за всички съдилища/съдии. Неспазването на задължително решение или общо указание за определен вид дела пък се взема предвид при атестацията на магистратите, която представлява обективна оценка на техните професионални, делови и нравствени качества, проявени при изпълнение на тяхната длъжност.

Структурна независимост на прокуратурата

Докладът от 2022 г. разглежда и друг важен момент. Независимо от модела на националната правосъдна система или правната традиция, на които тя се гради, европейските стандарти изискват държавите членки да предприемат ефективни мерки, за да се гарантира, че прокурорите са в състояние да изпълняват професионалните си задължения и отговорности при подходящи правни и организационни условия и без неоправдано вмешателство. По-конкретно, когато правителството дава указания от общ характер,

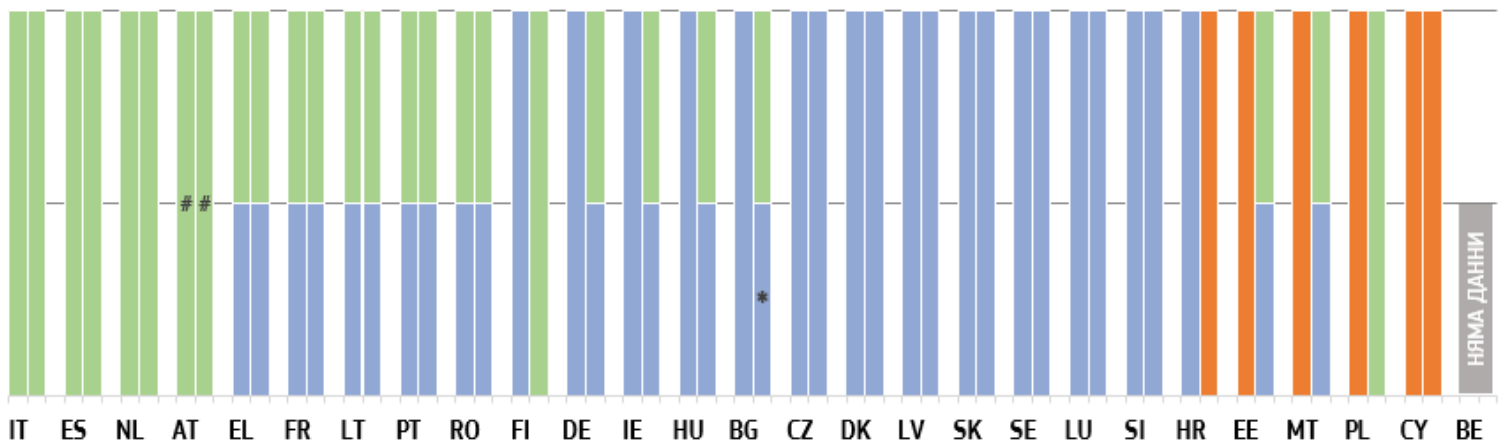
Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

отнасящи се например до политиката за борба с престъпността, те трябва да бъдат в писмена форма и да се публикуват по подходящ начин.

На следващо място, решението да не се провежда наказателно преследване може да създава проблеми по отношение на отчетността на прокурорите, поради което правното средство за защита срещу него е важно.

На фигурата по-долу е представен по-подробен преглед на възможността за извършване на проверка на решението на прокурор за отказ от образуване на наказателно производство³³.

Фигура 6. Орган, извършващ проверка на решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване³⁴



За всяка държава членка в двете колони са представени следните два сценария:

1. престъпления без жертви (напр. изпиране на пари)
2. престъпления с жертва

■ Не се извършва проверка

■ Висш прокурор

■ Съд

³³ На графиката са представени органите, които вземат решение по искане за извършване на проверка на решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване по отделно дело за престъпления без жертва (напр. изпиране на пари, корупция) и за престъпления с жертва (напр. телесна повреда). На нея е показано кой извършва проверка на работата на отделните прокурори, което оказва влияние върху функционирането на прокуратурата. В някои държави членки проверката на решението да не се провежда наказателно преследване се извършва от различни органи: от висши прокурори (включително, когато е приложимо, от главния прокурор) или от съд. В някои държави членки първо се извършва проверка на решението от висшите прокурори, а след това то може да бъде оспорено пред съда (държави, при които колоната е в два цвята). Когато колоната е в един цвят, проверка на решението да не се провежда наказателно преследване се извършва или само от висшия прокурор, или само от съда. В някои от държавите членки не може да се извършва проверка на решението.

³⁴ Източник: Европейската комисия и Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

**Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането
на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт**

В България, според доклада, ситуацията предполага, че когато извършването на проверка е възможно, в случай на престъпления без жертви, решението да не се провежда наказателно преследване може да бъде оспорено или отменено от главния прокурор. В случай на престъпления с жертва решението да не се провежда наказателно преследване може да бъде оспорено от висшестоящия прокурор.

Принципът е, че прокурорът решава дали са налице изискванията на закона за образуване на досъдебно производство. В противен случай той издава постановление за отказ да се образува такова. Този отказ подлежи на обжалване само пред по-горестоящата прокуратура.

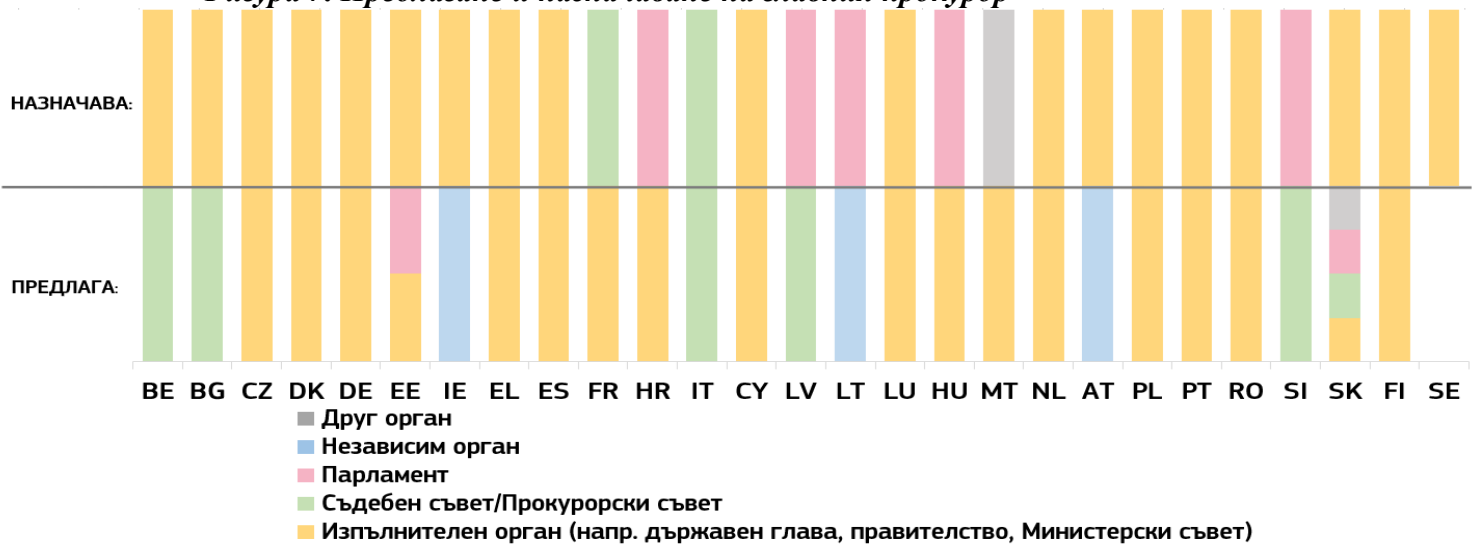
В Информационното табло за 2020 г. се съдържа и обследване на основни предефинирани управленски правомощия на главните прокурори по отношение на прокурорите от по-нисък ранг, каквито са:

1. да издава общи насоки относно политиката на наказателно преследване;
2. да дава указания за наказателно преследване по отделни дела;
3. да оценява прокурорите;
4. да повишава прокурорите;
5. да отнема конкретно дело, което е било възложено на даден прокурор (прехвърляне на дело);
6. да взема решения по дисциплинарни мерки срещу прокурори;
7. да премества прокурорите без тяхното съгласие и др.

В количествено отношение главният прокурор в България разполага със средно ниво на управленски правомощия. Той не може да повишава, атестира или решава за дисциплинарни наказания за разлика от 12 други държави, където главните прокурори разполагат с повече възможности за действие.

България се различава значително от останалите държави от ЕС и по механизъм на предлагане и назначаване на главния прокурор.

Фигура 7. Предлагане и назначаване на главния прокурор³⁵



От горната фигура е видно, че българският модел за предлагане и назначаване се прилага от малко от останалите европейски държави.

Висш съдебен съвет

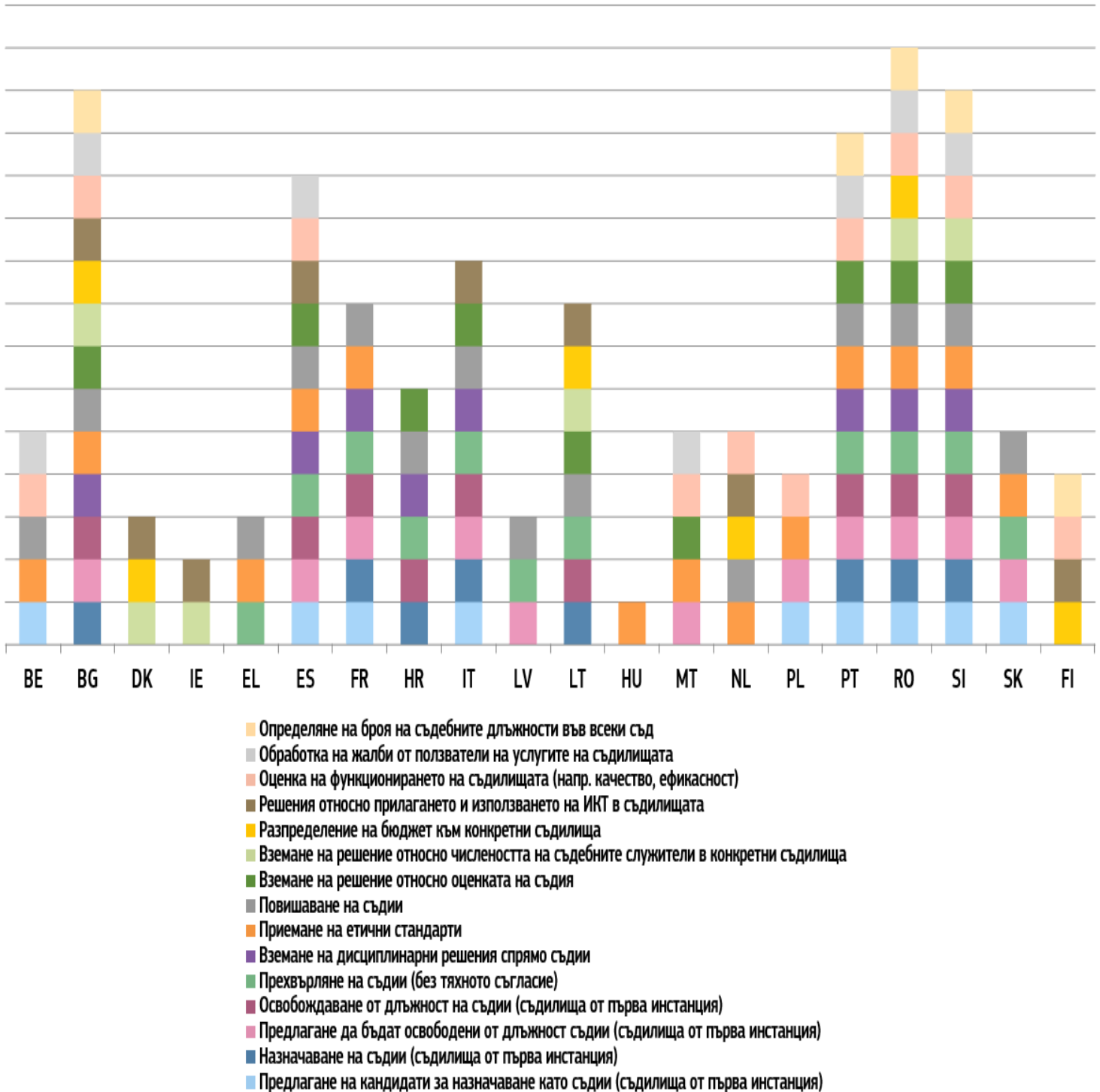
Информационното табло за 2023 г. обръща повече внимание на висшите съдебни съвети и назначаването на председателите на върховните съдилища. По отношение на правомощията на българския ВСС личи, че е сред органите с най-голяма власт в сравнителен план за Европа.

На фигурата по-долу е показан актуализиран обзор, представен за първи път в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016 г., на някои от ключовите правомощия на съдебните съвети, като например правомощия за назначаване на съдиите и за повлияване на кариерното им израстване.

Този обзор е разширен така, че да включва правомощията за оценка на функционирането на съдилищата, например на качество и ефективност, разглеждането на жалби от ползвателите на услугите на съдилищата и вземането на решения за броя на съдебните длъжности във всеки съд.

³⁵ Източник: Европейската комисия и Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Фигура 8. Правомощия на съдебните съвети³⁶



³⁶ Източник: Европейската мрежа на съдебните съвети и Мрежата на председателите на върховните съдилища в ЕС

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Що се касае до назначаването на председатели на върховни съдилища, законодателството на ЕС изисква от държавите членки да гарантират, че от момента на встъпването им в длъжност и след това, съдиите не са изложени на натиск и не получават инструкции от органа по назначаването им при упражняването на техните функции. Необходимо е също така да се гарантира, че материалноправните условия и подробните процесуални правила за приемането на решения за назначаване не следва да порождават основателни съмнения в хората по отношение на неподатливостта на съответните съдии към външни фактори и спрямо неутралността им към интересите, представени пред тях. Участието на независими органи, като например съдебни съвети, в процеса по назначаване на съдии по принцип може да допринесе за по-обективното негово протичане, при условие че самите тези органи са достатъчно независими от законодателната и изпълнителната власт и органа, пред който е необходимо да представят становища.

II. Оценка за дейността на съда и на главния прокурор в България³⁷

Агенцията за маркетингови и социални проучвания Алфа Рисърч през годините провежда регулярни проучвания на общественото мнение, включително такива, фокусирани върху обществено-политическите нагласи и възприятията за съдебната система в България, които дават цялостна картина за нивото на доверие и удовлетвореност на обществото от нейната ефективност, качество и независимост.

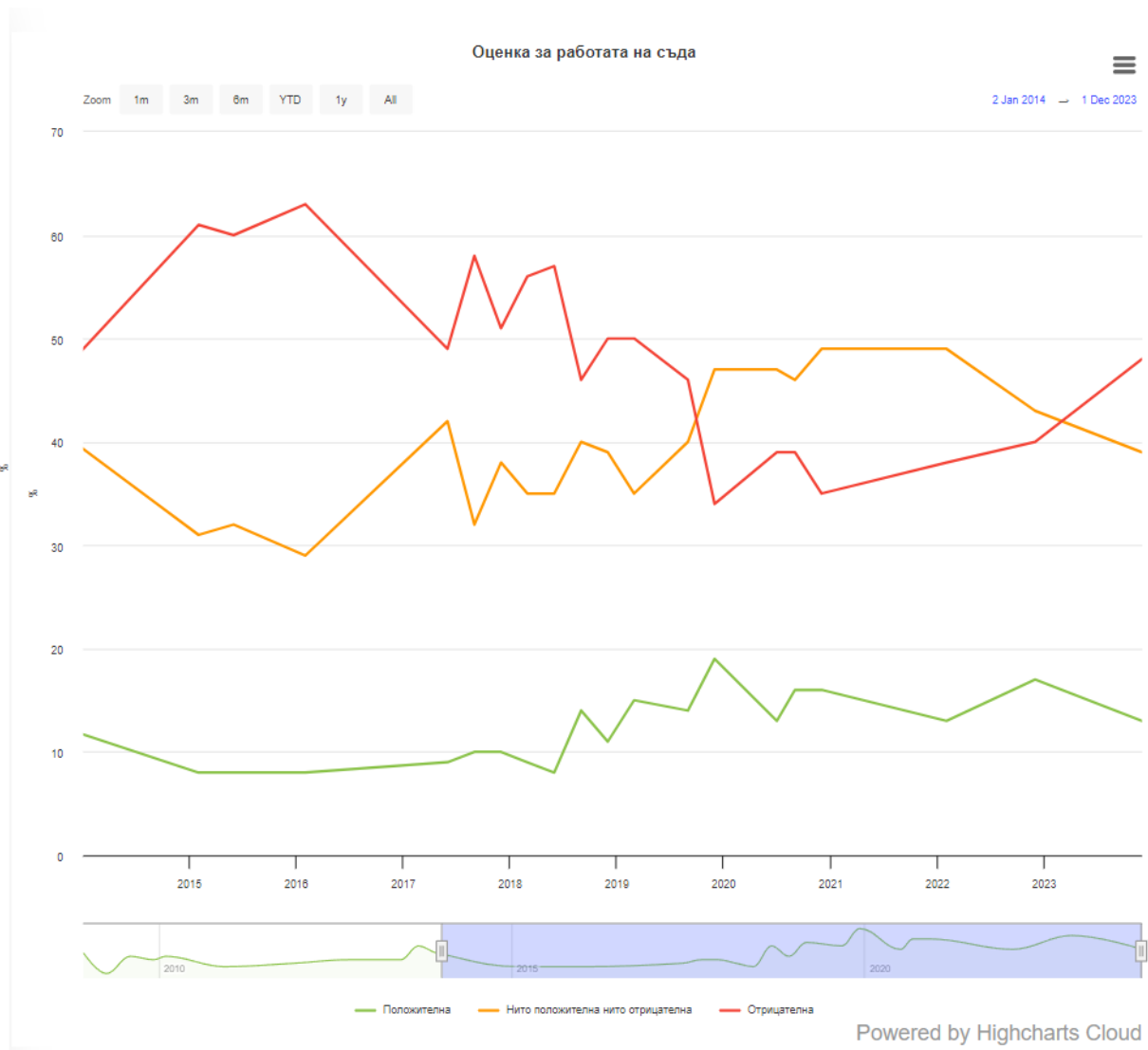
Благодарение на провеждания от агенцията редовен мониторинг на обществените нагласи могат да бъдат очертани ключови тенденции и мнения по теми като доверие в институциите, въздействието на социално-икономическите развития върху общественото мнение и др.

Едно от последните изследвания, което включва раздел посветен на съдебната власт, проведено от агенцията в края на 2023 г.³⁸, установява широко разпространено убеждение сред гражданите, че правосъдието в България не функционира правилно. От неговите резултати е видно, че значителна част от населението остава дълбоко загрижено за състоянието на съдебната система, както по отношение на дейността на съда, така и на главния прокурор.

³⁷ Източник: Рейтинги и доверие. Раздел Социално-политически нагласи. <https://alpharesearch.bg/monitoring/25/>.

³⁸ В периода 22-30 ноември 2023 г. сред представителна за пълнолетното население на страната извадка от 1000 респонденти, анкетирани по домовете им чрез пряко стандартизирано интервю с таблети.

Фигура 9. Оценка за работата на съда за периода 2014 – 2023³⁹



В периода от началото на 2014 до края на 2023 г., зелената линия, която представя положителната оценка за работата на съда, показва тенденция на устойчив ръст, достигнала своя пик през 2020 г. След това обаче тя пада. Това означава, че възприятието за работата на съда се е подобрило през годините, но все още е нестабилно.

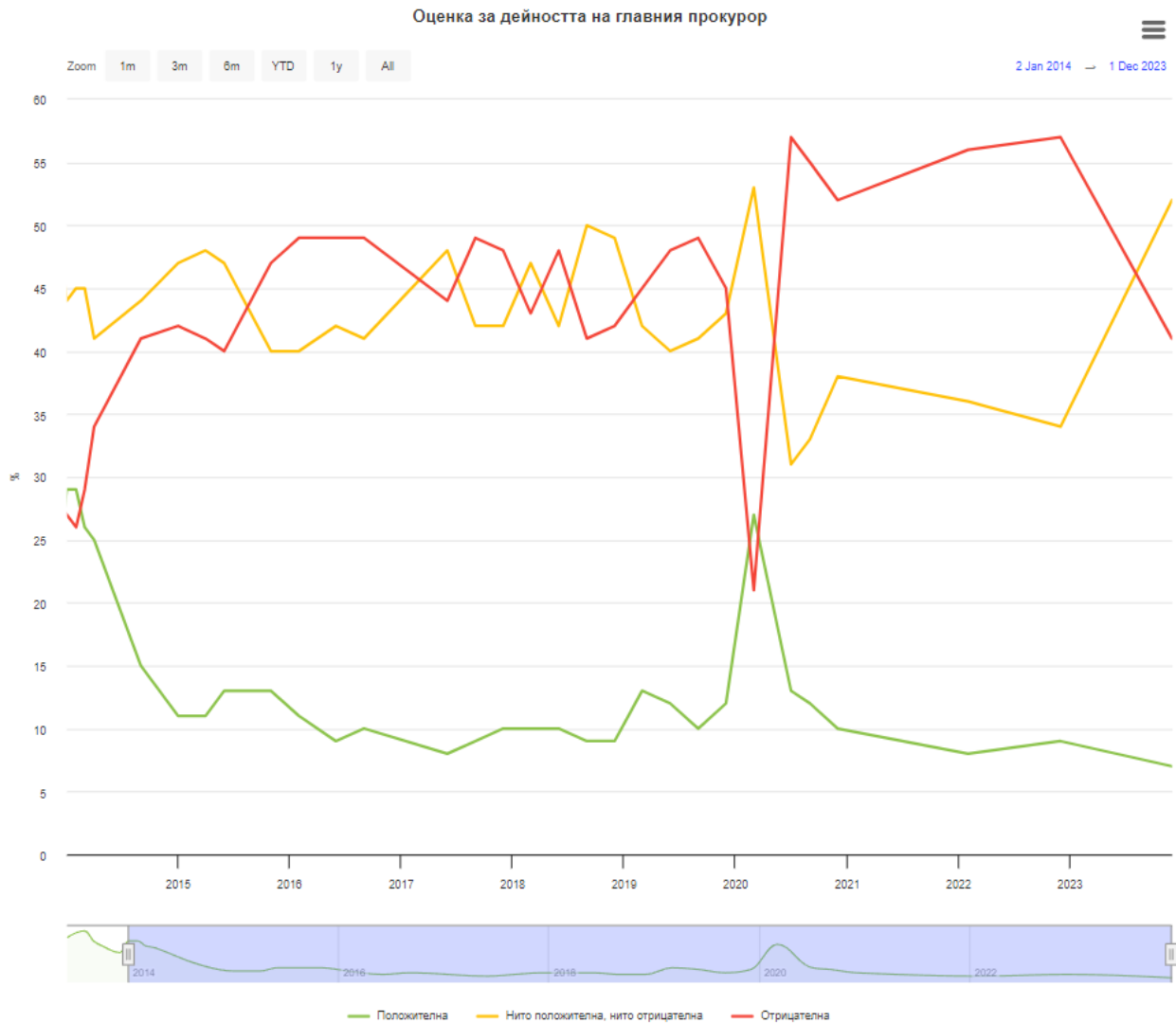
От друга страна, червената линия, която отразява отрицателната оценка, започва с висок процент от над 60% през 2015 г. и преминава през периоди на вариране с тенденция към намаляване, като най-ниската точка е отбелязана през 2020 г. След това отрицателните оценки отново се покачват.

³⁹ Източник: Алфа Рисърч, 2024.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Жълтата линия остава сравнително стабилна след средата на периода, което показва, че макар и да има промени в положителните и отрицателните оценки, общата нагласа, която не е нито одобряваща, нито осъждаща, остава последователна с течение на времето.

Фигура 10. Оценка за дейността на главния прокурор за периода 2014 – 2023⁴⁰



На фигурата по-горе е представена оценката за дейността на главния прокурор за периода от началото на 2014 до края на 2023 г., като различните цветове на линиите отразяват същото, както при оценката на съда.

⁴⁰ Източник: Алфа Рисърч, 2024 г.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

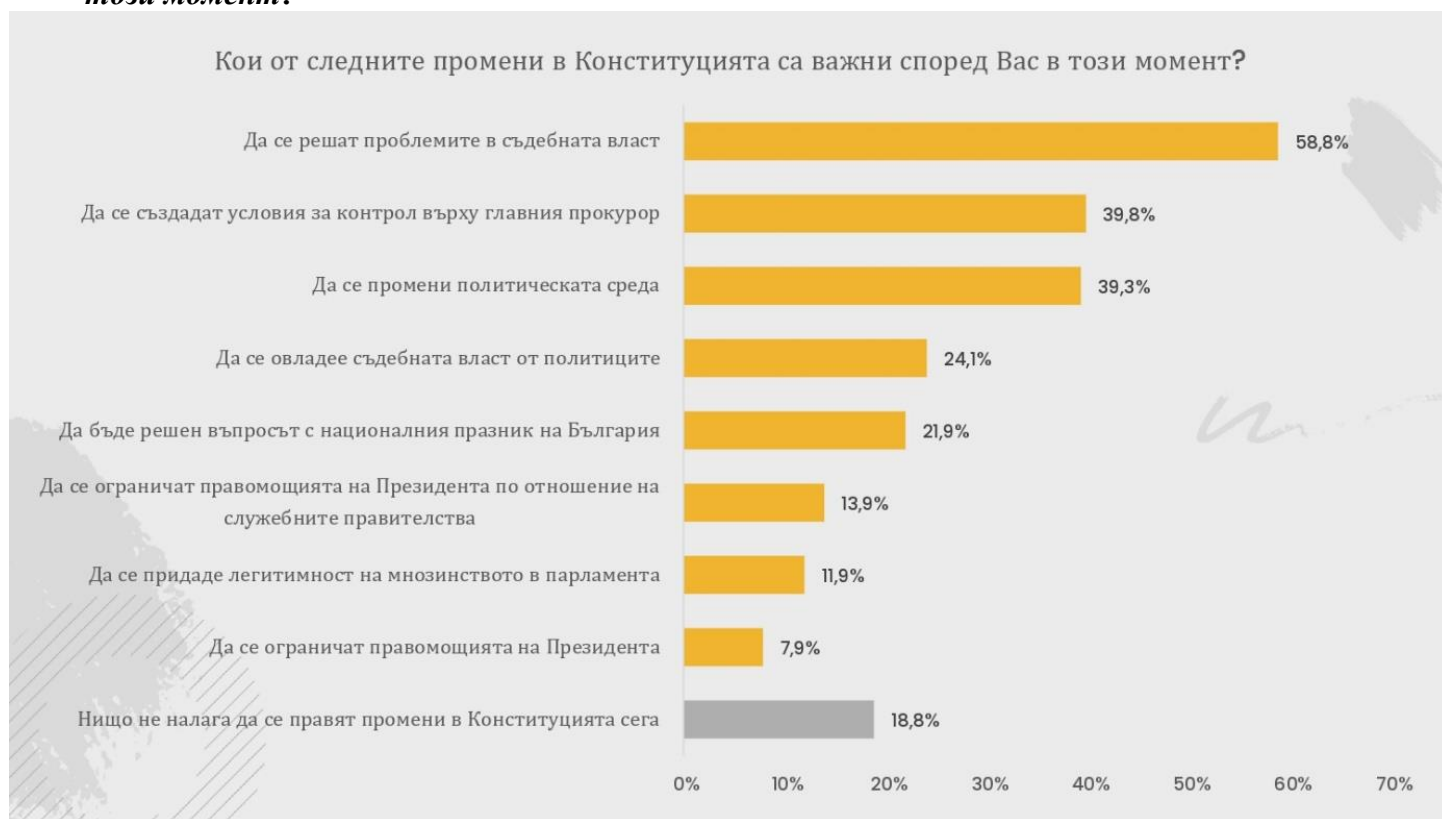
Зелената линия, която очертава положителната оценка, показва умерен възход до средата на периода, където следва рязък пик, а след това спад до края разглеждания период, сочещ четиригодишен период на спадащо одобрение.

Червената линия, представяща отрицателната оценка за работата му, стои с висок процент през повечето време и достига своя пик около 2020 г., където отрицателните оценки са над 55%. Въпреки че след това има спад, неодобрението остава сравнително високо до 2023 г.

Жълтата линия, която означава нито положителна, нито отрицателна оценка, показва сравнителна стабилност с леки вълнения, което предполага, че има консистентна част от българското общество, която не е изразило крайно мнение за дейността на главния прокурор.

III. Нагласи към промените в Конституцията и свикването на Велико народно събрание⁴¹

Фигура 11. Кои от следните промени в Конституцията са важни според Вас в този момент?⁴²



⁴¹ http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/bili_constitution_poll.pdf.

⁴² Източник: изследване на Глобал Метрикс по възлагане на Български институт за правни инициативи, Ноември 2023 г.

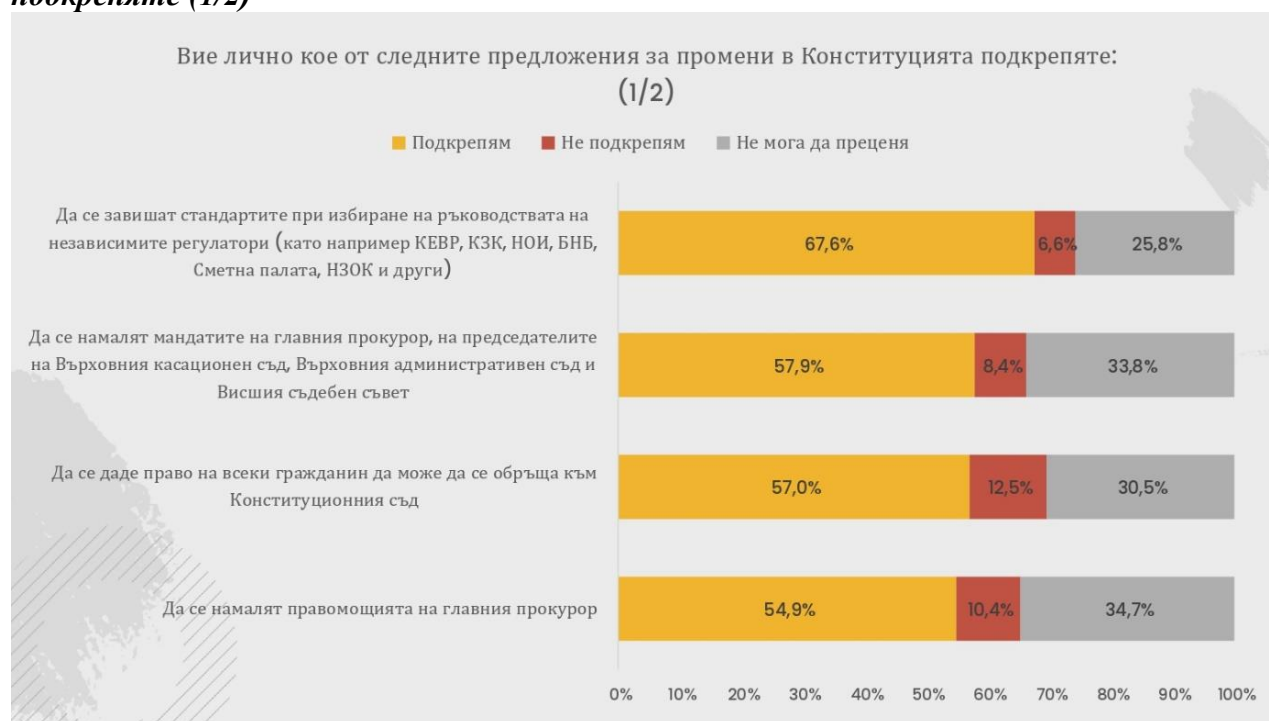
Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

От проведено в края на 2023 г. изследване на нагласите към промените в Конституцията⁴³, става ясно, че гражданите са силно ангажирани с въпроса за реформите в съдебната власт.

На въпроса „Кои от следните промени в Конституцията са важни според Вас в този момент?“ 58,8% от респондентите са посочили „да се решат проблемите в съдебната власт“. Това е най-високият процент отговори, който е следван от този, гласящ „да се създадат условия за контрол върху главния прокурор“ (39,8%).

На четвърто място с 24,1% стои отговорът „да се овладее съдебната власт от политиците“.

Фигура 12. Вие лично кое от следните предложения за промени в Конституцията подкрепяте (1/2)⁴⁴



На въпроса „Вие лично кое от следните предложения за промени в Конституцията подкрепяте“ са дадени няколко възможни избора за отговор с „подкрепям“, „не подкрепям“ и „не мога да преценя“, свързани със съдебната система.

Първият избор се свежда до мнението по въпроса „да се намалят мандатите на главния прокурор, на председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Висшия съдебен съвет“.

⁴³ Национално представително за пълнолетното население на страната, съдържащо извадка от 1011 пълнолетни лица чрез директни стандартизирани интервюта в домовете на респондентите (чрез таблети), с двуетапна вложена стратифицирана квотна извадка формирани по възраст, пол, образование и тип населено място.

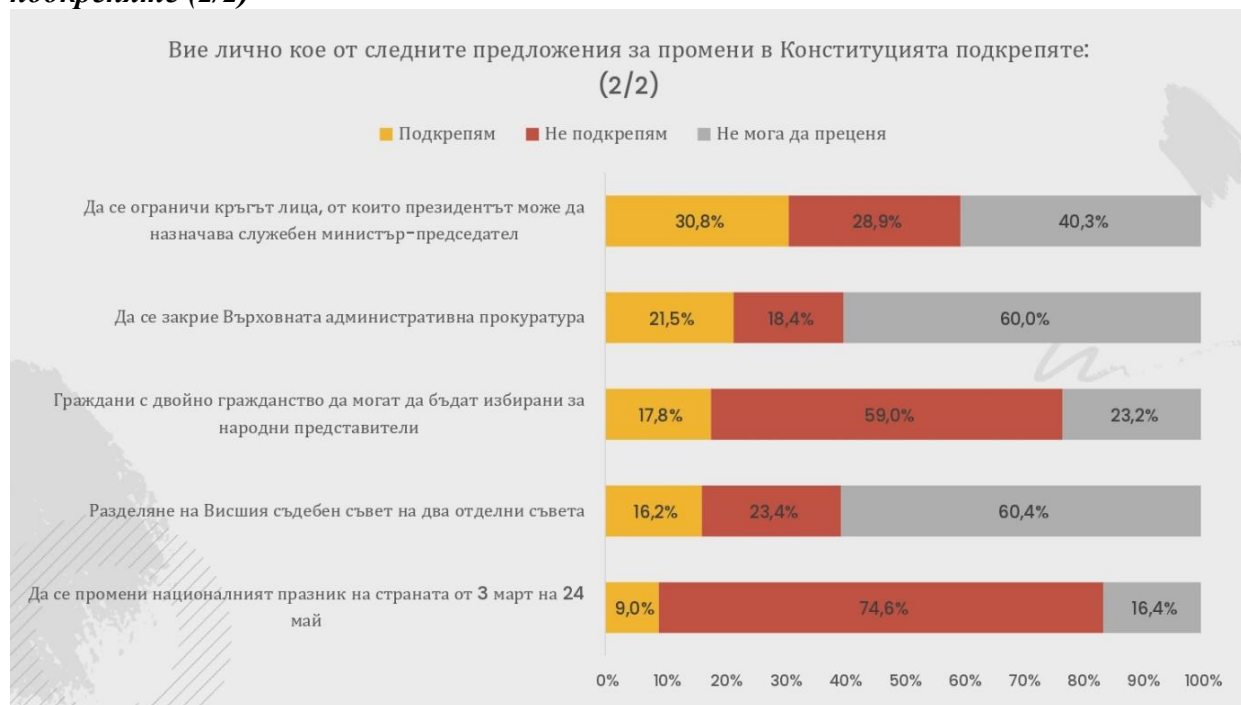
⁴⁴ Източник: Български институт за правни инициативи, 2023 г.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Над половината от респондентите (57,9%) подкрепят инициативата, а 8,4% не я подкрепят. 33,8% остават индиферентни.

По въпроса дали да се намалят ли правомощията на главния прокурор, 54,9% изразяват подкрепа, 10,4% са против, а 34,7% заявяват, че не могат да преценят.

Фигура 13. Вие лично кое от следните предложения за промени в Конституцията подкрепяте (2/2)⁴⁵



Категорично отрицателен отговор получава въпросът „Да ли се закрие Върховната административна прокуратура“ с 60% против. 21,5% подкрепят закриването, докато 18,4% не могат да решат.

Разделянето на ВСС на два отделни съвета също е сред въпросите, получили отрицателно становище от респондентите. 60,4% от тях са против тази стъпка, като едва 16,2% я подкрепят. 23,4% не могат да преценят.

IV. Обществена консултация във връзка с изготвянето на настоящата цялостна предварителна оценка на въздействието

Обществената консултация е обявена от Министерството на правосъдието на Република България като задължителна част от процедурата по изготвяне на цялостна предварителна оценка на въздействието на проект на Закон за съдебната власт при спазване на Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на

⁴⁵ Източник: Български институт за правни инициативи, 2023 г.

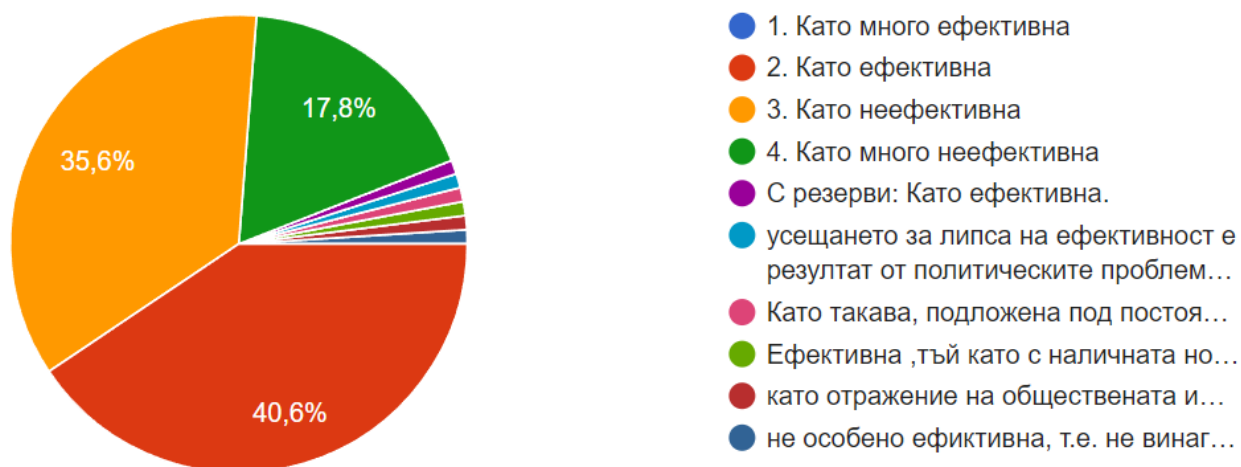
Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

оценка на въздействието на Министерския съвет и Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието на МС от 2019 г.⁴⁶

Консултацията е предварителна по своя характер. Нейната основна цел е на възможно най-ранната фаза от процеса по формулиране на политики и разработване на мерки за регулиране да се получи обратна връзка и да се съберат достатъчно данни, информация, предложения и становища от заинтересованите страни относно очакваните ефекти от евентуална публична регулаторна интервенция в обществените отношения, свързани със структурата и дейността на органите на съдебната система в съответствие с последните изменения на Конституцията на Република България.

Он-лайн консултацията е обявена едновременно на интернет страниците на Министерството на правосъдието и на Центъра за оценка на въздействието на законодателството с период на провеждане 23.02.2024 – 08.03.2024 г., в рамките на който са получени над 100 приноса. Резултатите от консултацията са представени в синтезиран вид по-долу.

Фигура 14. Как бихте определили начина, по който функционира съдебната система в България през последните 10 години и към момента?



Като ефективен определят начина, по който функционира съдебната система в България през последните 10 години и към момента 40,6% от анкетираните. Други 35,6% считат, че тя функционира неефективно, а 17,8% - много неефективно. Така над половината от всички участници в консултацията (53,4%) определят функционирането на българската съдебна система през последното десетилетие и понастоящем като неефективно.

В графата „Друго, моля, посочете“ са получени следните отговори:

⁴⁶ Ръководството е прието с Решение на МС № 728 на МС от 05.12.2019 г.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

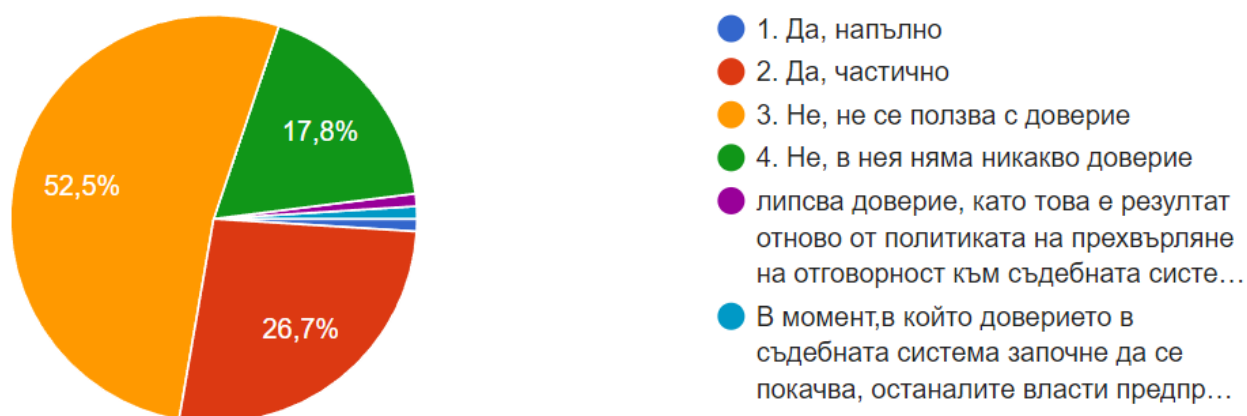
1. усещането за липса на ефективност е резултат от политическите проблеми, които се пренасят в съдебната система чрез постоянни и целенасочени намеси и прехвърляне на отговорност;

2. функционирането на съдебната система е като на такава, подложена на постоянен натиск от политическата система;

3. тя е ефективна, тъй като с наличната нормативна база това е възможно;

4. начинът ѝ на функциониране е отражение на обществената и политическа действителност в държавата, липсата на адекватни законодателни решения и реформа.

Фигура 15. Ползва ли се с достатъчно обществено доверие съдебната система в България през последните 10 години и към момента?



Повече от половината от участвалите в он-лайн допитването (52,5%) считат, че българската съдебна система у нас не се ползва с доверие през последното десетилетие и към момента. Други 26,7% смятат, че тя се ползва с частично доверие, а 17,8% са на мнение, че в нея няма никакво доверие. Така общо над две трети от респондентите (70,3%) споделят виждането, че съдебната система не се ползва с доверие в обществото.

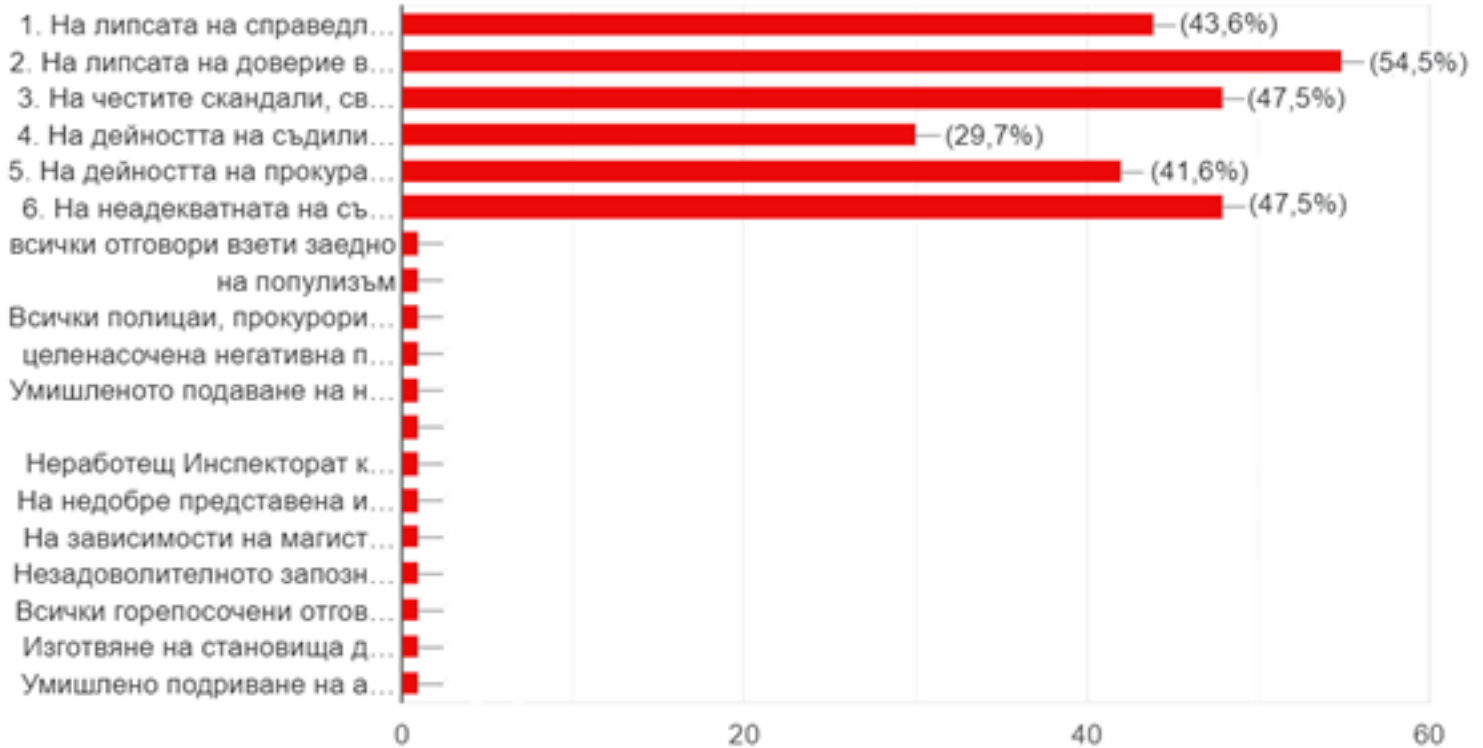
Според останалите мнения, дадени по този въпрос:

1. липсва доверие в нея, като това е резултат отново от политиката на прехвърляне на отговорност към съдебната система и профанизиране на проблемите;

2. в момента, в който доверието в съдебната система започне да се покачва, останалите власти предприемат действия или бездействат така че доверието да девалвира.

Фигура 16. На какво се дължат сочените в почти всички доклади дефицити във функционирането на съдебната система у нас?

/Възможен е повече от един отговор/



Най-много участници, над половината от всички отговорили споделят виждането, че сочените в почти всички доклади, включително тези на Европейската комисия и Венецианската комисия, дефицити във функционирането на съдебната система у нас се дължи на липсата на доверие в нея от гражданите (54,5%).

Поравно са мненията на респондентите, че основна заслуга за това имат честите скандали, свързани със съдебната система и неадекватната на съвременната действителност нормативна уредба (47,5%).

Немалка част от отговорилите считат, че дефицитите във функционирането на съдебната ни система, сочени от външните институции и организации, които я наблюдават, се дължат на липсата на справедливост, каквато се очаква от нея (43,6%).

Малко над 40% от отговорилите смятат, че тези дефицити се дължат на дейността на прокуратурата и следствието (41,6%), а почти 30% от респондентите сочат, че дейността на съдилищата е водещата причина за тях (29,7%).

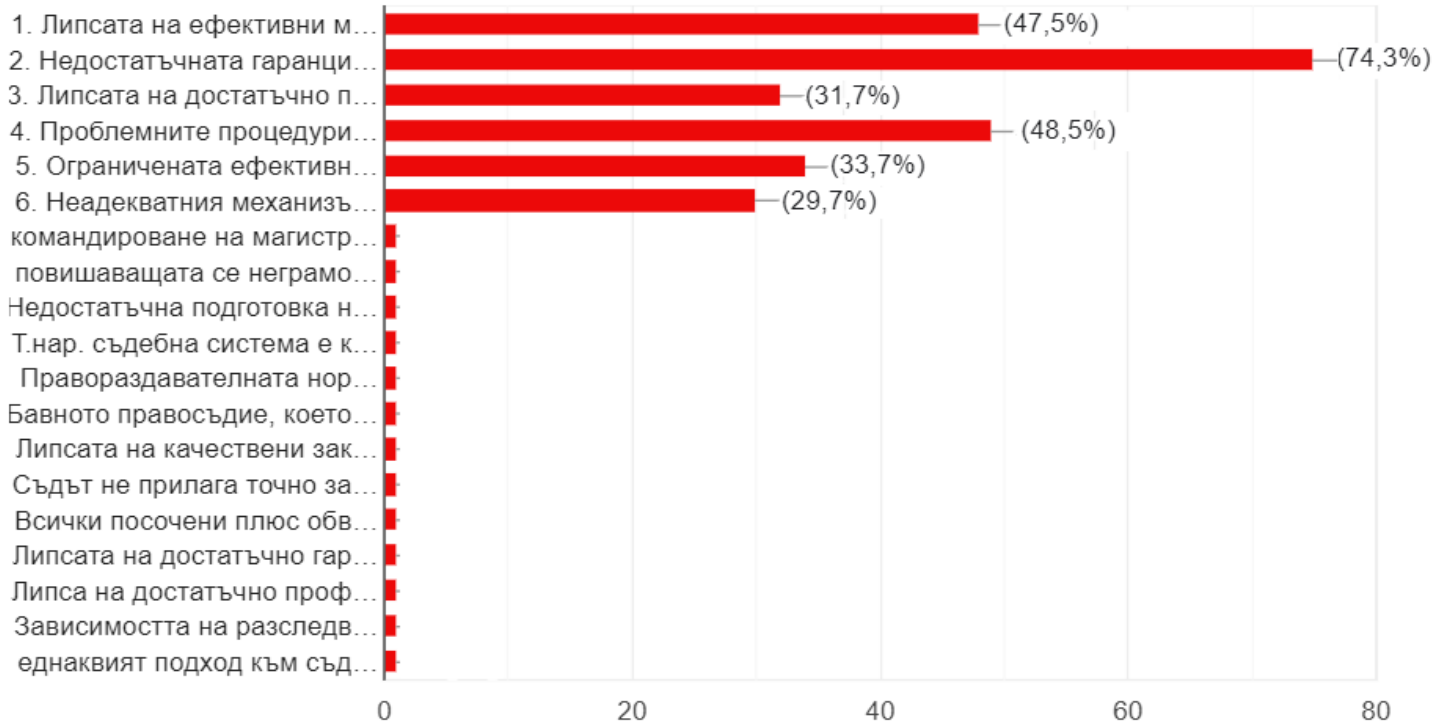
В отговор на отворения въпрос „Друго, моля, посочете“ са получени следните отговори:

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

1. „всички полицаи, прокурори, съдии, следователи, и др. служители в съдебната система са в положение на свиреп скрит конфликт на интереси по няколко признака. Освен това, всички посочени ръководители и служители са членове в агентурно-терористичната мрежа на политическата полиция "ДС-ДАНС" и на военно-политическата полиция "СВП". Поради тази причина прилагат конституцията и законите, само ако желаят да ги приложат и само ако прилагането не би накърнило тайните догми и идеология на "ДС-ДАНС" и "СВП“;
2. причината е в умишленото подаване на невярна и изкривена информация от политици и медии и НПО към външни органи и към обществото;
3. наличието на неработещ Инспекторат към ВСС, чиято функция е да следи за качествено изпълнение на служебните задължения на магистратите, а вместо това се ограничава в следене на срокове на дела и имотни декларации на същите;
4. на недобре представена информация за проблемите в уредбата на съдебната власт;
5. на зависимости на магистрати от организираната престъпност, поръчково правосъдие и корупцията в системата;
6. незадоволителното запознаване с всички материали по делата, за да се вземе справедливо решение, като не се проверяват представените документи за фалшификат, дори това да е доказано от страните, често не се взима предвид и законосъобразността на действията спрямо действащ закон в момента на събитието;
7. всички предложени отговори от анкетата в съвкупност, като се включи и намесата на политиците и на мафиотски структури, включително и подчертаната семейна обвързаност между магистрати, адвокати, бизнесмени и пр.;
8. изготвяне на становища до комисиите от организации и лица, които не са запознати с функционалната компетентност на съда и прокуратурата;
9. умишлено подриване на авторитета на съда от страна на политици и медии. Неадекватно управление от страна на висшите органи и най-вече ВСС. Липсата на правна култура у гражданите, прекомерната формализация на наказателния процес и други.

Фигура 17. Кои са най-съществените проблеми в действащата правна уредба, касаеща съдебната система?

/Възможен е повече от един отговор/



Почти 3/4 от всички участници в он-лайн проучването са на мнение, че най-същественият проблем в действащата правна уредба, касаеща съдебната система, е недостатъчната гаранция за независимост на съдебната власт от политическо влияние (74,3%).

На следващо място по най-много получени гласове за съществен проблем в правната уредба е отговорът, че това се дължи на проблемните процедури за назначаване, освобождаване, повишаване в длъжност, преместване, командироване и атестиране на съдии, прокурори и следователи (48,5%).

На трето място е липсата на ефективни механизми за предотвратяване на конфликт на интереси и корупция с 47,5%. Почти поравно са мненията, че най-съществен проблем в действащата правна уредба, касаеща съдебната система, е ограничената ефективност на механизмите за дисциплинарна и наказателна отговорност на магистратите (33,7%) и липсата на достатъчно прозрачност и отчетност на дейността на органите на съдебната власт (31,7%).

Накрая с 29,7% е отговорът, че неадекватният механизъм за разследване на главния прокурор и неговите заместници е най-същественият проблем на уредбата на съдебната система у нас.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

В секцията „Друго, моля, опишете“ към този въпрос са получени следните отговори:

1. командироването на магистрати;
2. повишаващата се неграмотност при създателите на нормативни актове;
3. недостатъчната подготовка на магистратите;

4. „всички ръководители и служители в т.нар. съдебна система са управлявани дистанционно от "ДС-ДАНС" и "СВП". Служителите на "ДС-ДАНС" и "СВП" ежедневно и в реално време дават заповеди за конкретно процесуално поведение и решения на ръководителите и служителите в съдебната система чрез обаждане по телефона и т.н.“;

5. бавното правосъдие, което е равно на липса на правосъдие;

6. липсата на качествени закони и фокусирането само върху наказателната функция в частност към прокуратурата;

7. съдът не прилага точно закона и игнорира доказателствата по делото. Значителен брой съдии на всички нива са некомпетентни в областта на Правото на ЕС. В съдебните актове липсва желание за извършване на сериозен анализ на доказателствата, както и опит за извършване на преценка относно това дали съответната ситуация попада в обхвата на съюзното законодателство. Други съществени проблеми са неспособността за прилагане на правото по аналогия, който способ е застъпен широко в практиката на Съда ЕС, самовлюбеността от страна на някои съдии, съчетано с чувство за недосегаемост и липса на механизъм за ангажиране на личната отговорност на съдията;

8. липсата на достатъчно гаранции за ефективно упражняване на правомощията на съда в процесуалните закони. Неефективна уредба по отношение на съдебните заседатели и тяхното заплащане. Нужен е коренно различен подход. Това важи и за експертизите. Изключителен дефицит на специалисти в страната. Следва да има задължително за всички медицински заведения утвърждаване на списъци с лекари, на които да се възлагат експертизи, особено за много специфични области. Липсата на механизми за кадровото обезпечаване на органите на съдебна власт, което води до невъзможност за срочно разглеждане на делата. Оставяне съдилища само с един действащ съдия, който трудно се справя сам с всички задължения. Това е свързано с бавното протичане на конкурсите, като води и до дълги командирования, от което страдат районните и окръжните съдилища най-вече. Липсата на ефективен механизъм за търсене на отговорност от членовете на ВСС при нарушаване на изискванията на ЗСВ за назначаване на младши съдии в районните съдилища. Липсва политика относно осигуряването на системата със съдебни служители, тяхното обучение и заплащане. Крайно време е всички адвокати да бъдат задължени да имат ел. адрес, на който да получават призовки и съобщения, а не това да е по тяхно желание. Ако се ползват от ел. инф. система на съда в ЕПЕП трябва да може и да се призовават чрез нея без избор, а задължително. Трябва да има адекватно финансиране по отношение на съвременното оборудване и още много други;

9. липса на достатъчно професионални познания и решителност да се прилага законът;

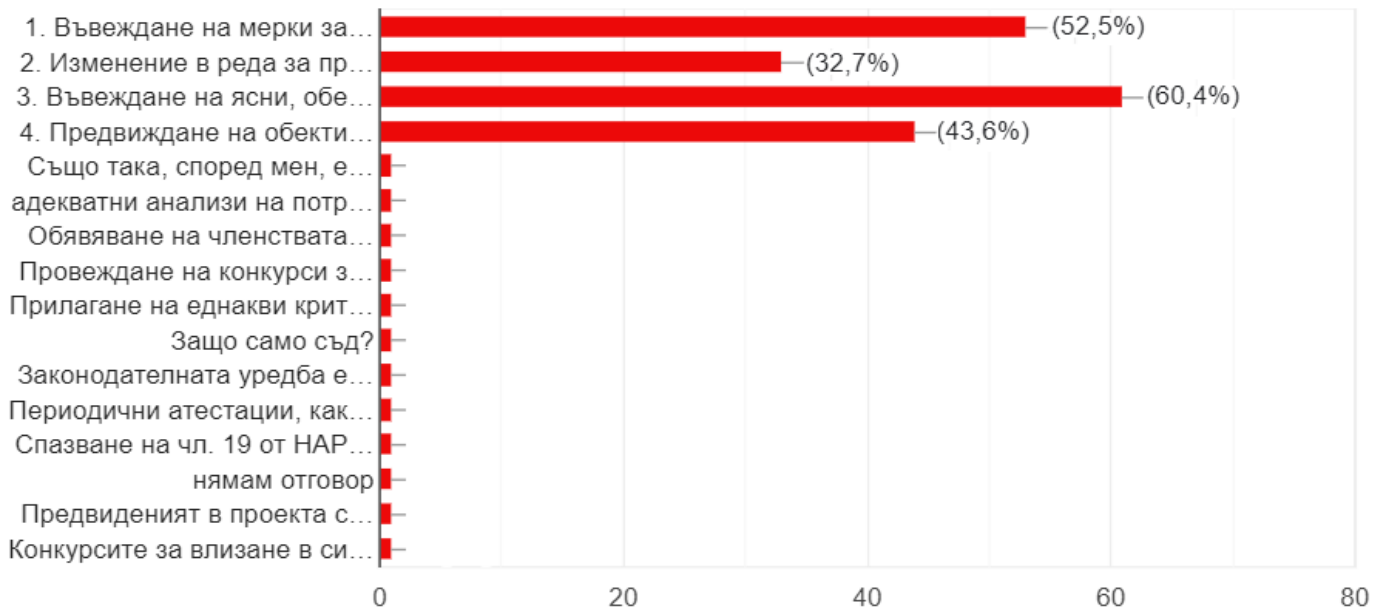
Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

10. зависимостта на разследващите органи, ролята на статистиката и нейното значение, липсата на достъп на прокурорите до регистри и информационни системи на други държавни органи;

11. еднаквият подход към съдии и прокурори по повечето въпроси.

Фигура 18. Какви промени в уредбата на конкурсите, атестирането и командироването следва да бъдат направени, за да се постигне по-висока ефективност, прозрачност и независимост на съдебната система?

/Възможен е повече от един отговор/



Най-много респонденти смятат, че е необходимо въвеждането на ясни, обективни и строги критерии за оценка на магистратите при атестиране (60,4%).

Повече от половината от отговорилите са на мнение, че трябва да се въведат мерки за повишаване на прозрачността на всички етапи от процедурите по назначаване, атестиране и командироване, вкл. чрез осигуряване на ефективна система за наблюдение и оценяване (52,5%).

Немалка част от отговорилите посочват като необходима промяна предвиждането на обективни правила и максимален срок за командироване в един съд (43,6%).

Около 1/3 от респондентите посочват, че е нужно изменение в реда за провеждане и обжалване на конкурсите (32,7%).

Дадените мнения в раздел „Друго, моля, посочете“ варират значително и са следните:

1. редно е да се вземат предвид местоживеенето и желанието да кандидатите, тъй като назначаването било то на магистрат чрез конкурс за първоначално назначаване или на младши магистрат в съответен орган на съдебната власт, намиращ се на значително

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

разстояние от обичайното му местопребиваване, създава огромни затруднения от всякакво естество на съответния кандидат и семейството му. Освен това провеждането на конкурсите на база на въведен "териториален принцип" (напр. по Апелативни райони) в значителна степен би спомогнало в съответните органи на СВ да бъдат назначени магистрати, които впоследствие биха желали да останат за един сравнително по-продължителен период от време в съответния орган;

2. адекватни анализи на потребностите в различните структури в съдебната система и планиране;

3. „обявяване на членствата и сътрудничествата в мрежите на МВР, ДС, РУМНО, ГЩ-МНО, по време на комунистическия режим. Обявяване на членствата и сътрудничествата в мрежите на ДАНС, ДАР, СВП, по време на изминалите 35 г. и към настоящия момент. Отстраняване на всички тези ръководители и служители от работа във ведомствата в съдебната система - от цялата йерархия: от КС и ВСС до районните съдилища“;

4. провеждане на конкурси за преместване възможно най-често, за да може командироването да е предимно алтернатива при липсата на кадри в съответната структура. Също така опростяване на тези процедури, за да се провеждат за няколко месеца, вместо за година или повече;

5. прилагане на еднакви критерии при назначаването на магистратите по реда на чл. 243 от ЗСВ. В момента едни се назначават на свободна щатна бройка в различен район от този, в който са били младши магистрати, а за малка част магистрати се прилага правилото на чл. 243, ал. 1 от ЗСВ и въпреки установената практика на ПК на ВСС да се изисква мнение на младшите магистрати след изтичането на законоустановения срок, след който същите следва да бъдат назначени за магистрати, желанията на едни се удовлетворяват, а на други сходни случаи - не се вземат предвид. Нарушава се принципът на равенство;

6. законодателната уредба е добра, необходима е воля за провеждане на честни конкурси;

7. периодични атестации, както и механизъм за извършване на атестация в случай на достатъчно достоверни данни за липса на професионален капацитет и интегритет на съдията;

8. Спазване на чл. 19 от Наредба № 1 от 9.02.2017 г. за конкурсите за магистрати и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт, поставяне за решаване само на казуси, по които има произнасяне на касационната инстанция и няма противоречиви решения;

9. предвиденият в проекта срок от 1 г. за командироване в един орган на съдебна власт за съдиите е много малък заради бавната процедура на конкурсите. Този срок би следвало да може да се удължи по решение на ОС на съдиите, след оценка на работата на командирования в по-горния съд и до заемането на бройката чрез конкурс. Конкурсите за повишаване трябва да се провеждат по апелативни райони, с участието на съдии в

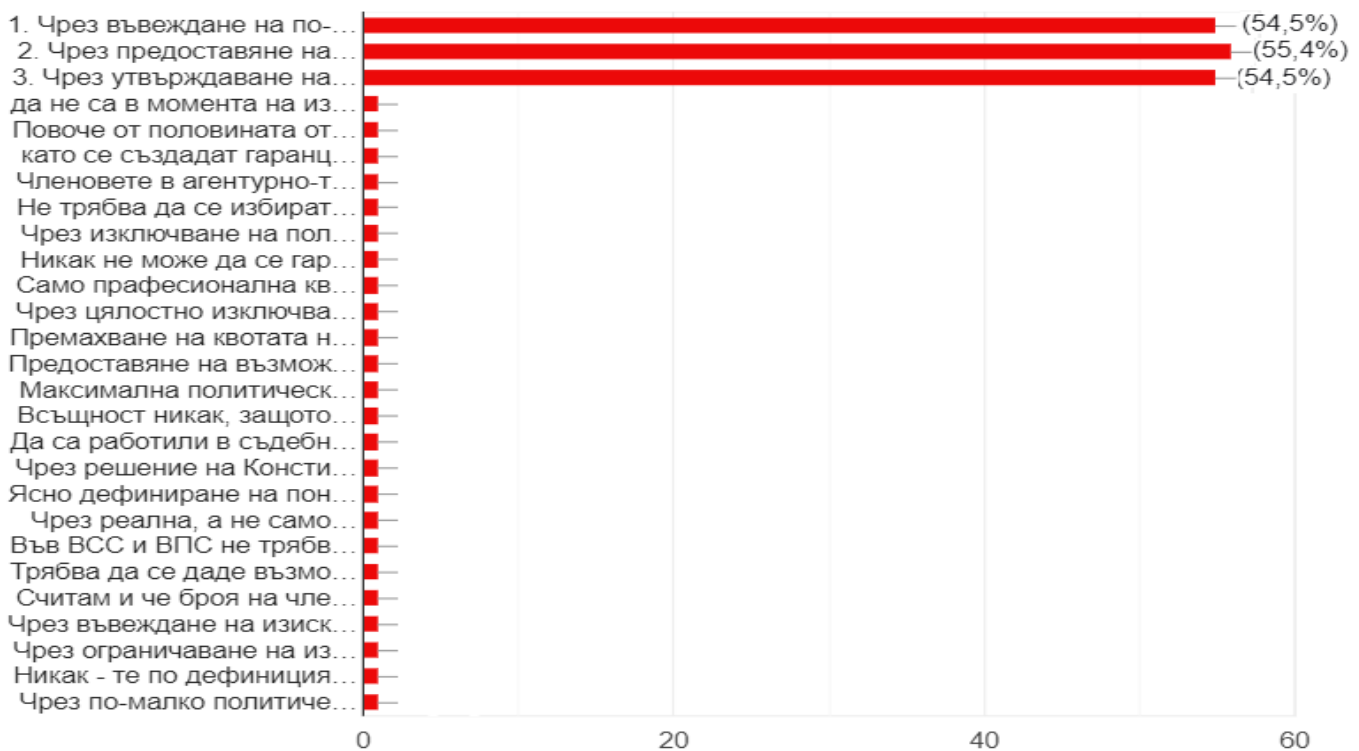
Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

конкурсната комисия от органа, в който се провежда конкурсът. Може и всеки съд сам да го провежда и това ще е най-добре;

10. конкурсите за влизане в системата са опорочени. Все по-често сме свидетели на изтекли казуси. Не трябва да има само една комисия, която да провежда целия изпит. Казусът да се съставя от една комисия или от самия ВСС и ВПС и да се дава на комисията непосредствено преди изпита. Трябва да се изключи устният изпит, защото субективният елемент е доста добре изразен, когато трябва да се сложат наши хора. Вместо устен изпит да се прави един тест от 100 /ако трябва и повече/ въпроси, който да обхваща цялата материя за конкретния изпит.

Фигура 19. Как може да се гарантира максимална политическа независимост на членовете на ВСС и на ВПС, избирани от Народното събрание?

/Възможен е повече от един отговор/



Предложените от самата анкета три затворени отговора са получили почти равна подкрепа от участвалите в консултацията. Най-много от тях смятат, че максимална политическа независимост на членовете на ВСС и на ВПС, избирани от Народното събрание, може да се постигне чрез предоставяне на възможност за номиниране на кандидати на широка основа, вкл. от академичните среди и организациите на гражданското общество (55,4%).

По равно са разпределени мненията на респондентите, че това може да се постигне чрез въвеждане на по-високи изисквания спрямо техния професионализъм и интегритет

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

(54,5%), съответно чрез утвърждаване на по-прозрачна процедура за избор на членове, вкл. чрез осигуряване на свободно достъпна онлайн връзка в реално време към откритото заседание за изслушване на кандидатите (54,5%).

Получени са голям брой мнения в секция „Друго, моля, посочете“, които синтезирано са представени по-долу, както следва:

1. да не са в момента на избора народни представители, министри или от изпълнителната власт година назад;

2. повече от половината от членовете на ВСС и ВПС трябва да са избрани от органите на съдебната власт;

3. като се създадат гаранции, че избиращите са достатъчно компетентни за да преценят избираните;

4. „членовете в агентурно-терористичната мрежа на "ДС-ДАНС" и на "СВП" нямат място в съдебната система. Докато те не бъдат отстранени от работа в съдебната система, проблемите няма да бъдат решени“;

5. чрез изключване на политическите партии от избора т.е. да отмените в Конституцията възможността Народното събрание да избира магистрати;

6. чрез цялостно изключване на възможността политици да избират членове на ВСС;

7. максимална политическа независимост означава да няма квота от изпълнителната власт в съдебната власт;

8. всъщност никак, защото техният избор ще бъде резултат на "тънки" пазарлъци между политическите сили, задкулисни естествено и далеч от вашите "онлайн връзки";

9. да са работили в съдебната власт или от академичните среди, да не са работили в изпълнителната власт. Да не са членове на партии и политически структури;

10. чрез решение на Конституционния съд, с което бъдат обявени за противоконституционни измененията от 2023 г. в частта за създаване на ВПС;

11. във ВСС и ВПС не трябва да бъдат избирани адвокати и политически обвързани лица, както и не трябва да бъдат избирани членове на НПО-тата;

12. трябва да се даде възможност на органите на съдебна власт и магистратите да задават конкретни въпроси при изслушването на кандидатите. Те следва да представят концепциите си на публична платформа и да отговорят на поставените от професионалната гилдия и НПО въпроси, както е в конкурсите за административни ръководители. Да има оценка за техните морални и професионални качества от съответната организация, в която са работили;

13. считам и че броят на членовете, избирани от Народното събрание следва да е по-малък, за да се ограничи политическата зависимост;

14. чрез въвеждане на изискване за поне минимален опит в съдебната система;

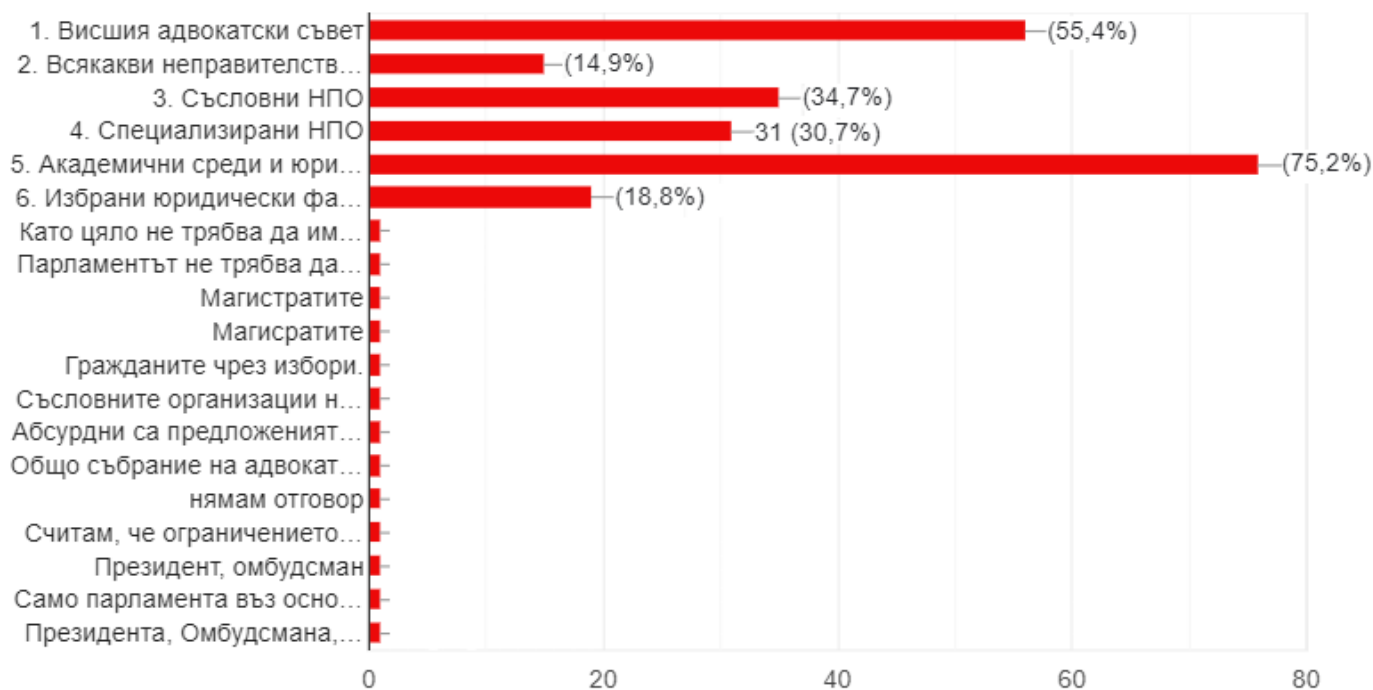
15. никак, те по дефиниция са политически зависими и ще се "отчитат" на назначилите ги лица от НС и политическите лидери. Справка - изборът на Десислава Атанасова за КС!;

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

16. чрез по-малко политическо присъствие в състава на тези органи. Дори по възможност да се изключи.

Фигура 20. Кои следва да са субектите с право да номинират членове на ВСС от парламентарната квота?

/Възможен е повече от един отговор/



Над 3/4 от анкетираните са на мнение, че академичните среди и юридическите факултети в страната следва да са субектите с право да номинират членове на ВСС от парламентарната квота (75,2%). За разлика от това, само 18,8% от участниците са посочили, че субектите с право да номинират следва да са избрани юридически факултети.

Над половината от респондентите са посочили, че това следва да е Висшият адвокатски съвет (55,4%).

В полза на съсловните и специализираните неправителствени организации като субекти с право да номинират членове на ВСС от парламентарната квота, са отговорили съответно 34,7% от анкетираните за съсловните и 30,7% за специализираните НПО. Само 14,9% са отговорите в полза на възможността всякакви неправителствени организации да могат да номинират членове на ВСС от парламентарната квота.

Становищата, изразени под „Друго, моля, посочете“ са следните:

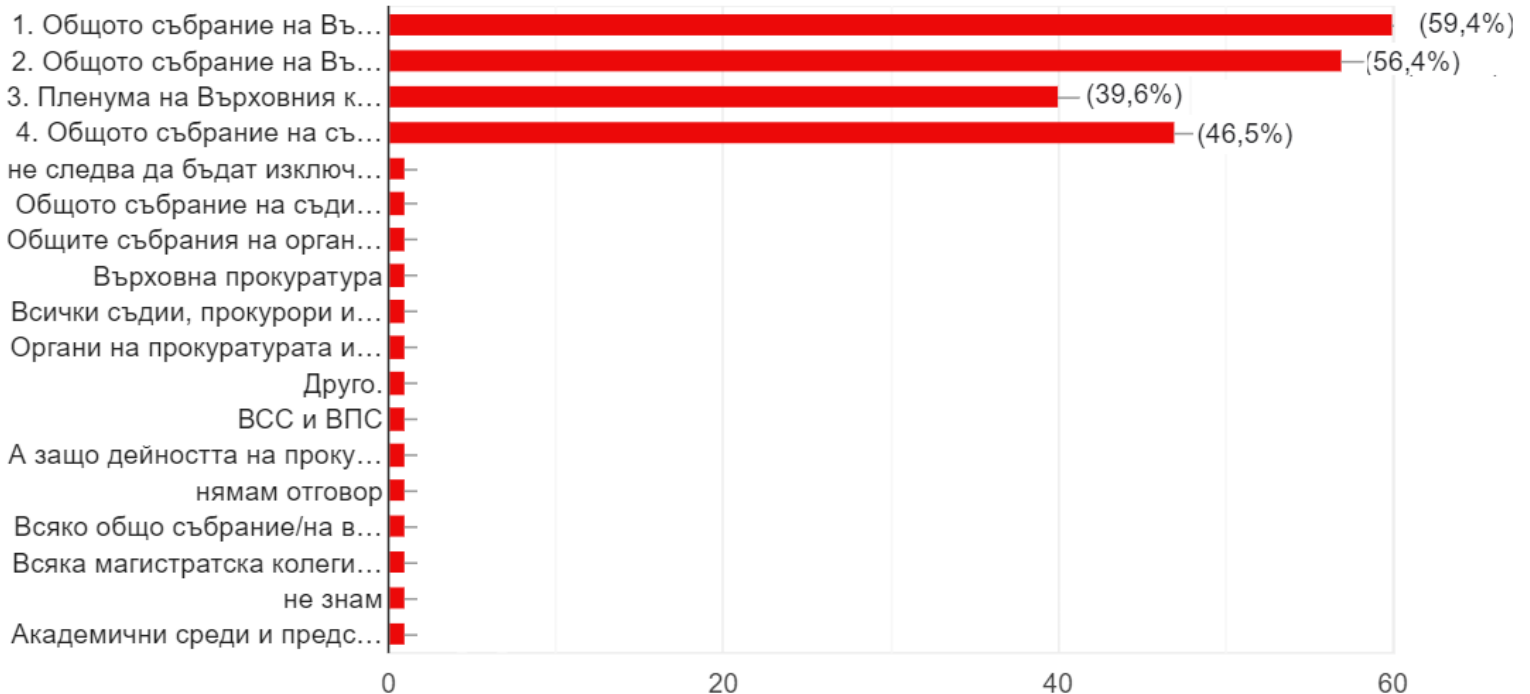
1. като цяло не трябва да има избор от политически орган, какъвто е НС;

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

2. парламентът не трябва да участва в избора на магистрати. Да се промени в Конституцията това нововъведение;
3. магистратите трябва да номинират;
4. гражданите чрез избори трябва да го правят;
5. Президентът и Омбудсманът трябва да могат да номинират;
6. Общото събрание на ВКС и ВАС;
7. Общото събрание на адвокатите от страната;
8. съсловните организации на съд, прокуратура и следствие;
9. абсурдни са предложенията за номиниране на анонимни кандидати без да е ясно кой поема политическа отговорност за кандидатурите;
10. считам, че ограничението на броя на юридическите факултети с право да номинират е дискриминационно;
11. само парламента въз основа на предложение на академичните среди. Може да се направи академичен съвет на юридическите факултети и те да издигат кандидати, които да предлагат на Народното събрание. Избраните кандидати представят концепции пред НС и то избира най-добре представилите се кандидати.

Фигура 21. Кои органи следва да могат да номинират членове на Инспектората към Висшия съдебен съвет?

/Възможен е повече от един отговор/



Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Общото събрание на Върховния касационен съд е получило най-голям брой от гласовете на участвалите в обществената консултация за орган, който да може да номинира членове на Инспектората към Висшия съдебен съвет (59,4%).

На следващо място респондентите са класирали Общото събрание на Върховния административен съд като такъв орган (56,4%).

На трето място е поставено Общото събрание на съдиите от апелативните съдилища (46,5%) и най-накрая е поставен Пленумът на Върховния касационен съд (39,6%)

Мненията, получени в отговор на възможността, дадена в секция „Друго, моля посочете“ са следните:

1. не следва да бъдат изключвани прокурорите и следователите от процеса на номиниране, ето защо трябва да бъдат включени и Върховна прокуратура и Национална следствена служба;

2. Общото събрание на съдиите от окръжните и административните съдилища, Общото събрание на прокурорите от ВКП и следователите от НСлС, прокурорите от ОП на ОС, прокурорите от АП на ОС;

3. общите събрания на органите в прокуратурата, включително и тези на следствените органи;

4. всички съдии, прокурори и следователи и професионалните организации;

5. Върховна прокуратура, органи на прокуратурата и следствието, ВСС и ВПС;

6. „А защо дейността на прокурорите ще се проверява от съдии?“;

7. всяко общо събрание /на всеки съд/ и всяка магистратска колегия би следвало да има право да номинира;

8. академични среди и представители на обществеността.

Фигура 22. Следва ли да бъдат запазени правомощията на главния прокурор да отменя или изменят прокурорски актове, освен ако те са били предмет на съдебен контрол?



Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Най-много участници в анкетата смятат, че правомощията по действащия Закон за съдебната власт на главният прокурор и неговите заместници, в предвидените от закона случаи, да могат писмено да отменят или изменят прокурорски актове, освен ако те са били предмет на съдебен контрол, не следва да бъдат запазени защото това би противоречало на последните промени в Конституцията (43,6%).

Много близък до горния е и процентът на лицата, дали точно обратния отговор, че тези правомощия следва да бъдат запазени защото това не би противоречало на последните промени в Конституцията (41,6%).

В рубриката „Друго, моля, посочете“ са получени следните позиции на участниците:

1. като изключение при незаконосъобразност;
2. не, независимо от последните промени в Конституцията, защото няма логична причина за произнасяне на главния прокурор по случаи, за които е извършена преценка, че не са толкова значими, че да подлежат на съдебен контрол;
3. „правомощията на главния прокурор и на неговите заместници не трябва да са такива, че да водят до необходимост до тях да бъдат подавани жалби за отмяна на незаконосъобразни решения и постановления на подчинените им прокурори. Тъй като това всъщност е схемата на работа на прокурорите от 150 години насам, прилагана с цел създаване на работна натовареност и получаване на високи държавни заплати. Схемата, разработена от тях и прилагана до свършенство и samozабрава. Тя представлява форма на социално-икономическо паразитиране“;
4. не е необходимо да има контрол от главния прокурор и заместниците му, доколкото това са административни длъжности и техните правомощия касаят организацията на действие и стратегията на прокуратурата;
5. да, трябва да останат при достатъчна прозрачност пред обществото;
6. зависи от естеството на акта. Би следвало да могат да се изменят такива актове, свързани със споровете за подсъдност, но намирам, че изменение или отмяна на прокурорски актове, с които се решават въпросите по същество следва да подлежат на контрол по инстанционния ред само пред прокурори от ВП. Като допълнение, да се предвиди възможност този краен акт на прокурор от ВП да подлежи, при определени хипотези, и на съдебен контрол пред ВКС;
7. следва да бъдат запазени, при разписани ясни критерии, в кои случаи може да се приложи отмяната и задължително тя да бъде мотивирана;
8. не следва да имат такива правомощия, всеки прокурор следва да носи отговорност за действията/бездействията си;
9. не трябва да има такава възможност. Така може да се влияе на процеса. Само съдът следва да може да указва и да изисква изясняване на прокурорски актове.

Фигура 23. Следва ли да бъдат запазени правомощията на прокурора да изисква сведения, лично да извършва проверки, да призовава граждани и други?



Повече от 2/3 от анкетираниите (67,3%) считат, че правомощията на прокурора по ЗСВ да изисква сведения и други материали, лично да извършва проверки, да възлага извършването на проверки и ревизии и да призовава граждани, включително да разпорежда принудителното им довеждане при неявяване без уважителни причини следва да бъдат запазени, защото това не би противоречало на буквата и духа на последните промени в Конституцията.

По-малко от 1/5 от отговорилите (19,8%) са на противоположното мнение, че тези правомощия не следва да бъдат запазени защото това би противоречало на буквата и духа на последните промени в Конституцията.

В частта от този въпрос, даваща възможността за свободно изразяване на мнения, озаглавена „Друго, моля, посочете“ са получени следните отговори:

1. да извършва проверки и да изисква сведения и документи – да;
2. не, защото същинската работа на прокурора е да работи със събраните от полицията данни, но полицейските органи трябва да отговарят за пълнотата на извършваните проверки;
3. „правомощията на прокурорите не трябва да са такива, че да водят до необходимост до тях да бъдат подавани жалби за отмяна на незаконосъобразни решения и постановления на подчинените им прокурори. Тъй като това всъщност е схемата на работа на прокурорите от 150 години насам, прилагана с цел създаване на работна натовареност и получаване на високи държавни заплати. Схема, разработена от тях и прилагана до съвършенство и самозабрава. Тя представлява форма на социално-икономическо паразитиране. Освен това, те имат и отработени схеми за дразнене, тормоз, насилие и терор спрямо политически, религиозно и идеологически неудобни и презрени жители на страната“;

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

4. в случай че се запазят, следва да има ясни и обективни правила, при които да могат да се прилагат;

5. да защото в противен случай се засилва зависимостта на прокурора от работата на полицейските органи;

6. в случай че се запазят, следва да има ясни и обективни правила, при които да могат да се прилагат;

7. да, защото в противен случай се засилва зависимостта на прокурора от работата на полицейските органи;

8. не, защото ще се бърка в независимостта и вътрешното убеждение на съответния прокурор.

На въпроса с възможност за открити отговори: ***Кои са общите въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт, които по смисъла на Конституцията следва да бъдат уредени в закона като попадащи в компетентността на Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, според Вас***, са получени над 40 мнения, които в синтезиран вид са представени по-долу:

1. по досега действащата уредба чрез правилниците, както и вътрешните правила се дописва законът като се добавят правомощия, каквито органът няма разписани в закона. Становища по конституционни дела следва да се обсъждат на Общото събрание на ВСС и ВПС. В новия ЗСВ следва да се разпише начин на свикване на ОС, кворум, начина на вземане на решения, протоколиране, регистър на решенията, неприсъствени решения. Кадровата обезпеченост на съдебни служители и управлението на съдебните сгради, кой и как ще ги стопанисва, плащане на режимни, капиталови разходи;

2. независимостта не може да е част от компетентността на административни органи, които се избират като зависими;

3. „всички съдии и всички прокурори са в свиреп конфликт на интереси. Поради което са законово, нравствено, граждански, социално, психологически и логически, непригодни да изпълняват своите задължения. Конфликтът на интереси е в няколко направления - по признаците: фактически пол; фактическа възраст; скрито членство в тайни организации; тенденциозност и пристрастност на вземаните решения по служба. В същият свиреп конфликт на интереси са и всичките: общински съветници, правителствени ръководители и служители, общински ръководители и служители в нашата страна“;

4. ясни и непреодолими механизми за дисциплинарна и наказателна отговорност на магистратите и избягване на политическо влияние, конфликт на интереси и корупция и строги критерии за оценка на магистратите при атестиране;

5. въпросът за независимостта на съдебната власт се тълкува превратно, в смисъл на независимост. Според мен, принципът на независимостта на трите власти, постановен в Конституцията, следва да се тълкува и практикува в смисъла на взаимен паритет на властите. В момента няма легитимна институционална сила, която да парира бездействие или умишлено вредно действие в съдебната власт. Думата е: Паритет, не независимост;

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

6. процедурите по назначаване, атестиране и командироване, вкл. чрез осигуряване на ефективна система за наблюдение и оценяване;
7. разпределение на бюджета, назначаване, дисциплинарна отговорност и освобождаване на гл. прокурор, председатели на ВКС и ВАС;
8. финансови въпроси и избор на Главен прокурор и председатели на ВКС и ВАС;
9. обучение и повишаване на квалификацията на магистратите, възнагражденията на магистратите и управлението на имотите на съдебната власт;
10. въпроси, свързани с териториалната структура на съдилищата и прокуратурите, бюджет на съдебната власт, задаване на етични и професионални стандарти, отнасящи се до всички магистрати;
11. политически неутралитет;
12. свързани с кадровата политика за конкурси, атестации и командироване, социален статус и въпроси от бюджетната сфера;
13. бюджет, управление на собствеността, брой на щатните длъжности;
14. зависимостта на ВСС от политическите квоти в тях, маскирани като "обществени" и избирани директно от политическите сили;
15. на първо място бюджетът на съдебната власт, както и общи правила за взаимодействие между съдии, прокурори и следователи и правила за организация на съдопроизводството на всеки един от етапите на процедурите;
16. с промените в КРБ от 2023 г. се засегна по груб начин независимостта на Прокуратурата, доколкото същата вече се управлява от Народното събрание посредством назначавания от него ВПС - при това без членовете на ВПС да са магистрати, т.е. да са запознати с проблемите на системата. Избирането на адвокати, които имат бегли наблюдения, би било в очевиден конфликт на интереси, доколкото адвокатските кантори, които представляват, очевидно, имат интереси по определени дела;
17. разглеждане на всички въпроси, свързани с дисциплинарната отговорност на магистратите, както и въпросите за назначаване на административните ръководители, провеждането на конкурси за повишаване в длъжност;
18. каквото и да бъде уредено не бъде ли решен въпросът с обвързаността нищо съществено няма да се промени;
19. финансовите въпроси следва да се уреждат от Общото събрание, за да се изолира възможността за пряко въздействие на изпълнителната власт върху независимостта на съдебната система;
20. съвместното обучение, ефективността и свързаността на информационните системи, управлението на собствеността;
21. членовете следва да се избират, работят и освобождават по обективни правила;
22. магистратско обучение, финанси и стопанисване на сградния фонд;
23. според мен това трябва да е само бюджета на съдебната власт.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

На последния въпрос, който дава възможност на респондентите да направят свободно **всякакви допълнителни предложения, мнения или коментари** по темата на обществената консултация са получени около 30 отговора, които в синтезиран вид са представени по-долу:

1. „просто не правете повече глупости. Вижте чл. 320 НК например. Използвайте експертизата на утвърдени професионалисти и не си играйте на законотворци - решенията Ви направиха държавата и народа на халваджийски тефтер“;

2. обществено обсъждане от хора без професионална подготовка води до популистки закони, които са неефективни, създадени са без необходимите анализи и често противоречат на основни правни принципи и са в основата на разбирането на неефективност на системата;

3. „по същество, всички ръководители и служители в съдебната система са зависими лица, "кукли на конците", сектанти, психопати, и лобисти на тайна организация и т.н. Подробно съм описал, анализирал и аргументирал тези твърдения относно съдебната система и администрациите, в становището, което подадох преди два месеца в обществената консултация за регулиране на лобизма. Становището ми беше публикувано на следната страница: <https://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7969>.

Препоръчвам Ви да го разгледате и прочетете изцяло и да го имате предвид при извършване на оценката, както и при извършване на следващи промени в Закона за съдебната власт. Становището е много актуално и приложимо и към Закона за съдебната власт и към другите закони в сферата на т.нар. българско правосъдие“;

4. да се отмени промяната в Конституцията, касаеща участието на Народното събрание в избора на висши магистратски органи;

5. да се обърне внимание и прозрачност и отстраняване на даден магистрат, поради конфликт на интереси или уронен престиж. Обществото, няма доверие и му се налага да търпи хора със сринал престиж и това също налага мисъл за корупционни схеми;

6. да се премахне политическата квота и в двата съвета, за да се елиминира всякакво политическо влияние в съдебната система;

7. имам подготвен ЗИД на ЗСВ, ако желаете, може да се свържете с мен на посочения мейл и да го коментираме в работна група. Като експерт по оценка на въздействието и юрист, мисля че ще сме си полезни;

8. налице е очевиден стремеж прокуратурата да бъде натикана в ъгъла на съдебната власт. Това е глупав и непремерен подход, резултатът от който няма да се хареса и на неговите сегашни поддръжници. Поставянето на българската прокуратура под абсолютен политически контрол ще доведе до практическото ѝ блокиране. И тогава всичко ще започне отначало, след като е станало вече по-зле...;

9. да се предвидят ефективни механизми за срочност при провеждането на всички конкурси в съдебната система, както и обективни и прозрачни критерии при провеждането им. Да се създадат реално действащи гаранции за независимост на магистратите както от

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

външни по отношение на системата влияния, така и от зависимост, натиск или каквото и да било влияние от по-горестоящи в йерархията прокурори;

10. необходима е цялостна реформа, след задълбочен анализ на необходимите законодателни промени, свързани със съдебната власт, включително и по отношение на съдиите по вписванията с утвърждаване на техния статут като орган на съдебната власт;

11. изрично утвърждаване на правото на адвокатска защита в предварителната проверка по чл. 145 ЗСВ;

12. смятам, че трябва да се гарантира независимостта не само на съда, но и на прокуратурата, като за целта прокуратурата следва да бъде включена в структурата на Съда, каквато е структурата в повечето държави от ЕС;

13. в така предложения проект отново не са уредени въпросите, касаещи трудовите възнаграждения на ДСИ и съдиите по вписванията, кариерното им развитие, ограниченията /по-скоро липсата на такива/ относно политическото сдружаване, несъвместимостта и пасивното избиращо право на тези лица. Имам предложения, които ще публикувам на портала за обществени консултации;

14. непрозрачност на конкурсите, защото това не помага, а изцяло нови процедури, стъпили на качеството на работа. Издигането да може да се случва на местно ниво, където се познава работата на магистрата;

15. „да се даде по голяма гласност на тази последваща оценка“;

16. „време е да се замени логото на издаваните съдебни присъди от "В името на народа" на "В името на Справедливостта"!“;

17. следва да се премахне фигурата на младшия магистрат. Към настоящия момент същата е необяснима. Натовареността е еднаква с останалите прокурори, отговорността е еднаква, заплащането е по-ниско. Младши магистрата не работи съвместно с наставник, тъй като това е невъзможно. Освен това високата натовареност не позволява плавно встъпване в работата;

18. трябва да се мисли не за въвеждане на допълнителна политическа квота във ВСС, а за нейното намаляване. Подходът към двата съвета в това отношение е крещящо непоследователен и неизбежно ще резултира в изпадане на прокуратурата в зависимост от политическите партии. Този механизъм за отчетност и прозрачност може и да работи в други страни от ЕС, но у нас ще се изроди в пълна зависимост на всяко кадрово движение в ПРБ от политиката, а по-лошо от това няма;

19. за да има доверие в съдебната система трябва да има честни и справедливи конкурси за влизане. Постоянно ставаме свидетели на изтекли казуси, грешно зададени казуси и тестове, които водят до падане на конкурсите в съда. Няма никаква отговорност за комисиите в тези конкурси. Трябва изцяло да се преосмисли начинът им на провеждане. Освен това съдебната система не е само съдии, прокурори и следователи. В нея има съдии по вписванията /СВ/ и държавни съдебни изпълнители /ДСИ/. Трябва да се преосмисли начина за тяхното назначаване. Те са органи на съдебна власт и средствата за

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

възнагражденията им идват от бюджета на съдебната власт. Редно е също да се назначават от ВСС. Трябва да се преосмислят и правомощията им. Съдиите по вписванията могат да поемат изцяло охранителното производство, а не само вписванията. Това ще облекчи до известна степен работата на съдиите магистрати. Конкурсите за СВ и ДСИ също не са пожалени от народното недоволство. И за тях винаги има съмнения, че нещо е нагласено и предрешено и често има жалби до МП относно начина на провеждането им. Трябва да се преосмисли за органа по назначаването им и начина за провеждане на конкурсите за СВ и ДСИ. По възможност и при тях устния изпит да отпадне, за да се елиминира субективния елемент. Може да е само казус и тест, който да обхваща цялата материята, касаеща тези две длъжности. Сегашния начин на провеждане на част от конкурсните процедури създава впечатление, че изпитната комисия знае кой оценява;

20. отчитането на различния характер на работата на съдиите и прокурорите, а не поставянето им под общия знаменател „магистрати“ считам за важен момент при обсъждане на ЗСВ, а и проблемите в съдебната система като цяло.

В получено по електронна поща *становище на Окръжен съд – Търговище* се изразява позиция по някои от основните въпроси, разглеждани от оценката на въздействието, представени по-долу както следва:

1. От съда напълно подкрепят обсъжданото от МП *предложение за избор на нов ВСС* от страна на съдиите, това че гласуването следва да бъде по два начина и най-вече да се запази дистанционното електронно гласуване. Възможността за дистанционно електронно гласуване трябва да остане защото неговото отпадане би демотивирало напълно съдиите и останалите магистрати, както и би довело до нарушаване на правото на лично участие на съдиите от райони, които са отдалечени;

2. „Изключително голям е *проблемът с кадровото обезпечаване* на всички нива. Ние сме в непрекъснато очакване нещо да се случи, да се обяви конкурс за свободните бройки. Има много командировани съдии в окръжните и апелативните съдилища. Затова сме заинтересувани да участват хора, които имат намерение действително да работят в съответния орган на съдебна власт. Всички съдии от даден съд имат интерес да дойдат най-добрите и да си вършат работата, като се установят трайно в даденото населено място. Видяхме през последните години толкова безпринципни решения от СК на ВСС, при което се стигаше в много от случаите до пълно пренебрегване на интересите на съответния орган на съдебна власт, за сметка на личните интереси на млади колеги и младши магистрати. Така беше и за нашия район.“;

3. „Имам какво да посоча и по отношение на *командирането*. Разбирам защо в момента се обсъжда максимален срок от 1 година за командироване на съдиите. Този за прокурорите е просто смешен – 6 месеца. Всичко щеше да е наред в това отношение, ако конкурсите не продължаваха толкова дълго. Не съм сигурна дали това, което се предвижда ще проработи. Следва да се даде възможност, ако конкурсът за свободната бройка не е приключил, командироването да продължи още една година, след оценка на работата на

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

съответния съдия и оценка на ситуацията в органа на съдебна власт, където е на постоянна работа. Ако това не се приеме, ще има непрекъснато смяна на командировани съдии, което не е в интерес на нито един орган на съдебна власт“.

В рамките на обществената консултация, по електронна поща е получено и **Становище на Камарата на следователите в България**. По-важните аспекти от него са представени накратко по-долу:

1. Относно *статута на Националната следствена служба* (НСлС), от Камарата смятат, че ако се възприеме сегашното предложение за нейното самостоятелно съществуване, законодателно следва да се предвиди, че тя е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище в гр. София, тъй като би имала собствена правосубектност. Следва да бъде изяснено и мястото на Службата в прокуратурата, както и зависимостта между НСлС и окръжните следствени отдели, които остават структури в окръжните прокуратури. Ако се възприеме досегашния подход директорът на НСлС да е заместник на главния прокурор по разследването, тогава и следствените отдели следва да останат към окръжните прокуратури. Ако НСлС е самостоятелна структура с директор, който няма да е заместник на главния прокурор по разследването, то тогава следва да бъде доразвит нейният статут и би следвало и следствените отдели да имат административна самостоятелност и йерархична подчиненост на НСлС. Това законодателно решение беше изоставено през 2009 г., когато следствените органи преминаха към прокуратурата. Необходимо е да се прецени дали следствените отдели и НСлС да имат самостоятелно съществуване, т.е. самостоятелна правосубектност или всички следствени органи да бъдат запазени в рамките на организационната структура на прокуратурата, какъвто е моделът и досега;

2. От Камарата подкрепят идеята да бъдат обявявани *ежегодно конкурси за длъжности* във Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Върховната прокуратура и Национална следствена служба. Кариерното израстване е важно за магистратите, като по този начин ще се сведе до минимум институтът на командироването. Спорен е въпросът, ако даден конкурс не приключи в определения от закона срок, какви последици ще настъпят от това и как те ще се отразят на непрекъснатото и ефективно функциониране на съответната структура от съдебната власт. При положение, че конкурсната процедура бъде оспорена, същата е възможно да не бъде приключена в рамките на една година;

3. *командироването* не следва да се ограничава до кратък период от порядъка на 6 месеца, предвид сложността на разследванията, които се провеждат в Национална следствена служба по дела с особена фактическа и правна сложност, включително по делата от компетентността на Европейската прокуратура, отличаващи се със специфика и огромен обем документи и информация, изискващи множество действия по разследването. Дори и да се ускорят процедурите по провеждане на конкурсите, често решенията на съответните колегии /занапред съвети/ се обжалват и съдебните дела в конкретни случаи не приключват в рамките на една година.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

В тази връзка предложението е командироването на определена длъжност да се запази до встъпването на съответния магистрат в длъжността, за която е бил проведен конкурс. От Камарата на следователите в България предлагат да бъдат въведени и два режима за командироване: на заета и на незаета щатна бройка. По този начин продължаването на командироването на незаета щатна бройка до встъпването на кандидата в длъжност в резултат от приключил конкурс, включително и при приключило обжалване на решението на съответния съвет, би било проверка и оценка за ефективността на обсъжданите нови правила за провеждане на конкурсните процедури в съдебната система.

3. Цели

[Определянето на целите е втората основна аналитична стъпка (втора от общо шест) при извършването на оценка на въздействието. То се намира в тясна взаимовръзка с дефинирането на проблема (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 22).

В тази връзка ако в оценката се решават няколко проблема, то за всеки от тях е необходимо да се определят цели.]

Посочете целите, които се поставят при регулирането на обществените отношения с проекта на нормативен акт, по конкретен и измерим начин и график за тяхното постигане. Какъв ефект би имала промяната и спрямо кого?

Целите са три групи - общи, конкретни и оперативни (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 23)

3.1. Обща цел

Изграждане на правна рамка, позволяваща значително подобряване на ефективността на съдебната система, която доразвива последните изменения и допълнения на Конституцията на Република България от 2023 г., изпълнява дългогодишните препоръки на международните организации и институции, които я наблюдават и съответства на международните и европейските стандарти.

3.2. Конкретни цели

Предприемане на действия на национално ниво, водещи до оптимално разрешаване на дефинираните проблеми в регулирането на обществените отношения и дейността на органите на съдебната власт, чрез отстраняване на двигателите, стоящи в тяхната основа или чрез прекъсване на причинно-следствената връзка между проблемите и появата и проявленията на тези двигатели.

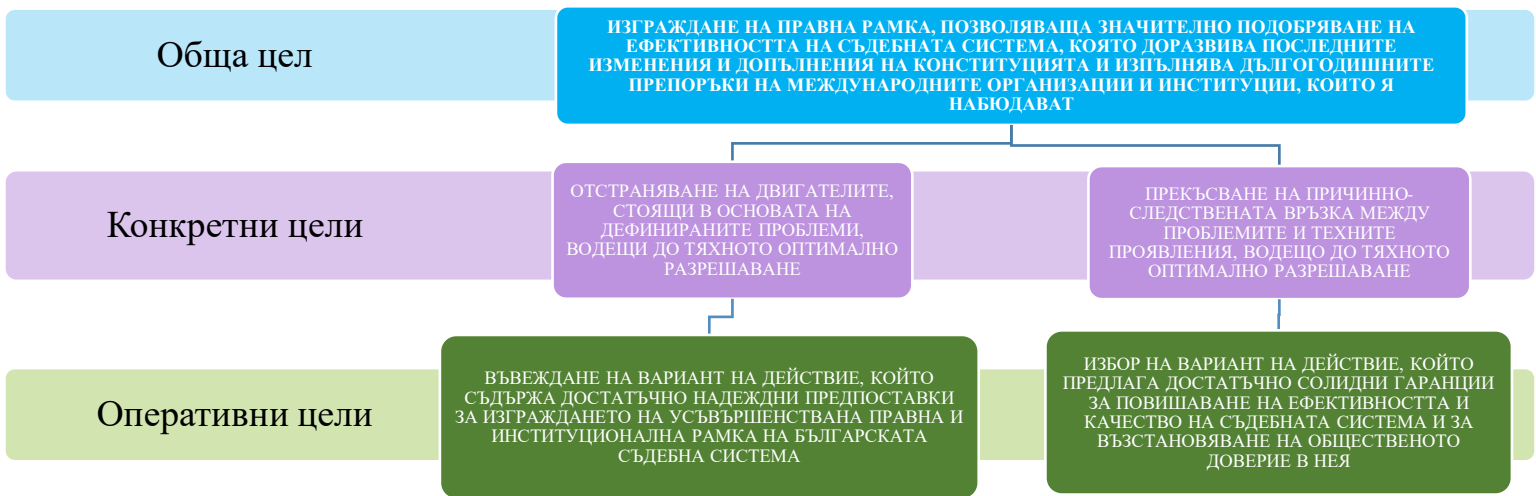
Полезните ефекти от реализирането на конкретните цели биха могли да се проявят веднага след предприемането на действията по въвеждане на мерките, избрани като средства за тяхното постигане.

3.3. Оперативни цели

Идентифициране на вариант на действие, който съдържа достатъчно надеждни предпоставки за изграждането на усъвършенствана правна и институционална рамка на българската съдебна система, която предлага достатъчно и солидни гаранции за повишаване на нейната ефективност и качество и за възстановяване на общественото доверие в нея.

Визуализация на проведеното от оценката на въздействието целеполагане е представено на следващата фигура.

Фигура 24. Дърво на целите



4. Варианти на действие

[Определянето на вариантите за решаването на всеки един от проблемите е третата ключова аналитична стъпка (трета от общо шест) в процеса по изготвяне на предварителна оценка на въздействие.

Когато в цялостната предварителна оценка на въздействието се решава повече от един проблем, след определянето на целите за всеки от тях се разработват и вариантите за действие за всеки един от проблемите.

Когато се извършва оценка на въздействието на нормативен акт, **никога** не се оценяват като алтернативни варианти приемането или неприемането на нормативния акт (особено ако това е предвидено в правото на ЕС или в акт от по-висока степен). Изследват се реалните алтернативи за действие, насочени към разрешаване на проблема, така както той би бил (или вече е бил) поставен при оценката на акта от по-висока степен или на акта на орган на ЕС. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 25 - 26).

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Препоръчва се вариантите да са между 4 и 7. Това е така, тъй като при определянето на вариантите, често има три „служебни“ варианта:

Вариантът „Без действие“ – той е задължителен и служи за отправна точка при сравняването на вариантите и евентуално при избора на най-подходящия.

Вариант „Фаворит“ – вариантът, който волно или неволно още с формулирането на проблема, изниква в съзнанието на членовете на екипа още преди аналитичната част

„Краен, очевидно неприемлив вариант“ – вариантът, който често се появява само да покаже, че вариантът „Фаворит“ е приемливото решение (т.е. създава се, за да подкрепи варианта „Фаворит“).

Това е причина да се очаква поне четвърти вариант, който не означава че е правилният, а просто диференцира и „балансира“ анализа.

Точно тази логика е представена в табличната форма по-долу – за всеки проблем се разработват варианти за действие за неговото решаване.

Табличната форма визуализира логиката на анализа/структурата на доклада и не е задължителна.]

В основата на тази ключова аналитична стъпка от оценката на въздействието стои разбирането, че разрешаването на идентифицираните проблеми при едновременното постигане на дефинираните цели може да се постигне по различни начини. От гледна точка на реализирането на конкретните и оперативните цели, ОВ е призвана да спомогне за вземането на информирано решение относно оптималния вариант, чрез който ще се постигне най-доброто съотношение между ползи и разходи, при най-ниско ниво на рискове и най-пълно задоволяване интересите на всички заинтересовани страни.

Стремежът е вариантите на действие да са ясно обвързани с целите и да са пропорционални на разрешаваните проблеми. ОВ задължително предлага както въздържане от всякаква регулаторна намеса, така и различни интервенции, подходящи за разрешаване на проблемите. В последния случай тя разглежда и инструментите, чрез които да бъде осъществена всяка от интервенциите, като поставя на анализ предимствата и недостатъците на всеки един от тях. Това най-общо могат да са регулаторни мерки, нерегулаторни мерки или комбинация от двете.

Регулаторните мерки включват въвеждането на правнообвързващи правила под формата на закони или подзаконни правни норми, които фиксират изискванията и предписват конкретно поведение на техните адресати: физическите и юридическите лица, държавата и нейните институции. Тяхното предимство е, че позволяват постигането на яснота относно очакваното правомерно действие и улесняват разпознаването на неправомерното поведение. Те обаче често изискват значителен ресурс, включително човешки, организационен и времеви, необходим за тяхното разработване, приемане, въвеждане в действие, администриране, спазване и прилагане. Това означава извършването

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

на непосредствени разходи веднага, още при тяхното разработване и най-често отдалечено във времето реализиране на свързаните с тях ползи и положителни въздействия.

Нерегулаторните мерки, наричани още алтернативи на регулирането, са интервенции с по-нисък интензитет от горните. Те включват действие или действия, при които публичната намеса в проблемните обществени отношения е значително по-лека. С такива варианти не се въвежда радикална промяна в организацията на проблемните отношения, не се приемат изменения или допълнения в стратегическата или регулаторната рамка, а се предприемат действия, които са техни заместители. Класически примери за такива мерки са *корегулирането*, *саморегулирането*, *квазирегулирането* и други подобни на тях. Предимствата при този тип интервенции са свързани със значително по-малките разходи на ресурси и възможността за често бързото проявление на техните положителни въздействия, когато е налице достатъчно подходяща среда за тях.

Предвид необвързващия им характер обаче, ефективността на алтернативите на правното регулиране често може да е поставена под въпрос. Това е валидно особено за държави като българската, при които има силно изразен регулаторен инстинкт всички проблеми да бъдат разрешавани чрез приемането на законодателство. Той, от своя страна, е довел до отглеждането на съответстващия му регулаторен рефлекс на адресатите, особено в администрацията, която не се признава валидна и стойна на никакви други правила освен на такива, съдържащи се в законови или подзаконови нормативни актове.

В конкретния случай ОВ се провежда в условията на относителна нормативна обвързаност. Предвид обстоятелството, че обект на обследване е материя, която попада в обхвата на последните изменения и допълнения в КРБ от 2023 г., оценката донякъде е обусловена от изискването, поставено в Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията, законите, които се отнасят до прилагането на измененията и допълненията на Основния закон да бъдат приети в срок от шест месеца от влизането в сила на последните⁴⁷.

Отчитайки посочените дотук в настоящата ОВ данни и идентифицираните от нея проблеми, вариантите на действие, които предстои да бъдат оценени, търсят оптималния баланс на правата и интересите на адресатите, засегнатите и заинтересованите страни и на държавата и обществото като цяло.

В настоящата ОВ са разработени, представени, поставени на задълбочен анализ и оценени **3 варианта** на действие.

Вариант 0: „Без действие“ е първият и задължителен за разглеждане, наричан още нулев вариант, който служи за основа при прогностичното теоретично конструиране на т.нар. базисен сценарий, който очертава какво би било развитието на нещата при избора на този вариант. При него не се предлага публична намеса в обществените отношения, а въздържание от такава, като се разчита на това идентифицираните проблеми да се решат от само себе си, съответно от влиянието на други фактори на средата или в резултат от начина,

⁴⁷ Вж. §22 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн. в ДВ, бр. 106 от 2023 г.

по който съответната система от политики, норми, правила, практики и институции функционира към момента. Този вариант, наричан още Вариант „Не прави нищо“⁴⁸, означава да не се интервенира по никакъв начин в обществените отношения, които попадат в обхвата на оценяваната сфера на политики.

Останалите варианти съдържат предложения за конкретни интервенции, чрез които се преследва подобряване на съществуващата ситуация и разрешаване на установените проблеми. Това са:

1. Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“, който предвижда цялостна и радикална публична намеса чрез уреждане на проблемните обществени отношения по първичен или предписан от Конституцията начин с нов законов нормативен акт и

2. Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“, който включва конкретни интервенции на регулаторно ниво, чрез въвеждането на промени в действащите нормативни актове, уреждащи същата материя.

Първият и вторият вариант (регулаторни) включват прилагането на мерки с най-висок интензитет и степен на определеност. Тяхната непосредствена цел, отчетливо изразена при първия, е ясно и недвусмислено запълване на съществуващи дефицити в действащото българско законодателство. Подходът на регулаторната намеса при тях основно се стреми към преуреждане по нов начин на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт със своето правно и институционално измерение, което следва да допринася за значително повишаване на ефективността на функционирането на съдебната система като цяло.

Поначало при всеки регулаторен вариант, на първо място се прибягва до разработването и въвеждането на адекватни инструменти за правно регулиране, насочени към подобряване на действащата нормативна уредба. Когато проблемите са от такова естество, че не могат да бъдат разрешени чрез подобни действия, се обмисля приемането на изцяло нов закон, който чрез общо задължително за всички и всеобхватно правно действие, с което да се уредят трайно, по първичен начин или както е в конкретния случай, по предписание в Конституцията, обществените отношения, засегнати от проблемите. Крайният преследван резултат от тези действия следва да е един и същ – приемането на ясна, последователно и непротиворечива национална уредба, която води до ефективно правоприлагане на национално ниво и пълно, съответстващо на правото на ЕС и на приложимите за държавата ни международни ангажименти, регулиране на обществените отношения в разглежданата област.

Оценяваните тук два регулаторни варианта са разработени и поставени на аналитично изпитание в ОВ в отговор именно на вече посочените проблеми и техните двигатели. Те предвиждат провеждането на адекватна на съществуващите нужди интервенция, водеща до промяна в действащото до момента правно регулиране.

⁴⁸ От англ. Do Nothing Option.

Решението за избор на най-приложимия вариант на бездействие или действие или на най-подходящите мерки, при избор на вариант на действие, ще бъде взето в края на ОВ след анализа на въздействията и сравняването на вариантите, според техните ползи и разходи, рискове и по множеството други критерии, включени в методологическата рамка на оценката.

4.0. Вариант 0: „Без действие“

При нулевия вариант се изхожда от позицията, че когато проблемът възниква в среда, в която действат дългогодишно установени демократични традиции или практики на ниво работни процеси на институциите и администрацията, функционирали продължително време при спазването на утвърдени стандарти за качество на извършваната дейност, би било по-ефективно и ефикасно засегнатите от проблемите обществени отношения да се оставят да се коригират сами – от самата среда, от самите стандарти и работни процеси, като се направи обосновано предположение, че проблемът би се саморазрешил без каквато и да е публична намеса.

Вариант 0: „Без действие“ е за предпочитане и в случаите, когато има достатъчно доказателства, че проблемът не е свързан с липсата на въведени мерки за регулиране, а по-скоро с лошо правоприлагане или недостатъчна степен на постигане на поставените цели. Вариантът е най-подходящ и при хипотези, когато са налице достатъчно факти и фактори от обективната действителност, като например превърнати в работна култура най-добри практики на дейност или високо ниво на правосъзнание на лица, общности и институции, които правят достатъчно реалистична вероятността набеязаните проблеми да се разрешат от само себе си.

4.1. Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“

Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“ се поставя на преценка и задълбочен анализ от ОВ в отговор на сочената от заинтересованите страни необходимост от въвеждането на усъвършенствано правно регулиране на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт.

През целия изследван от оценката 25-годишен период са правени множество и разнообразни опити за нормативни промени на конституционно и на законодателно ниво, чрез изцяло нови закони или промени в действащи такива, които за съжаление до момента на са постигнали целеният резултат, свързан с цялостно повишаване на ефективността на дейността на съдебната система у нас.

Няма спор, че приемането на един нов закон, заместващ досегашния, само по себе си не би могло да доведе до разрешаване на проблемите. То, обаче би могло да служи за важен фундамент и отправна точка за това и за постигане на целите. Въпреки че регулаторната реформа в България е в ход от края на 2016 г., когато са въведени инструментите за по-добро регулиране, каквито са оценката на въздействието и обществените консултации, и

понастоящем, поради тяхното непълноценно прилагане, особено при инициативи в рамките на НС, при създаване на ново законодателство не съществуват достатъчно гаранции, че въвежданото регулиране е с необходимото качество. За съжаление, българската правна действителност днес е наситена с точно обратното на това, което в ЕС се нарича по-добро регулиране. Съществува изобилие от случаи, при които с приемането на нов законов нормативен акт значително се влошава, вместо да се подобри правното положение на адресатите и заинтересованите страни, като или не се разрешават набелязаните проблеми, или се разрешават, но на тяхно място се създават нови, поради липсата на достатъчно обмисляне, разум, знания или умения на лицата, вземащи решенията.

Именно затова освен горните инструменти, на законово ниво по нов начин през 2016 г. бяха нормативно закрепени и принципите на българското нормотворчество. Това са началата, които следва да бъдат съблюдавани в нормотворческия процес, като в ЗНА от 2007 г. те са четири: обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. С промените в закона от 2016 г. към тях са добавени нови четири и това са принципите на необходимост, предвидимост, субсидиарност и пропорционалност⁴⁹. Всеки принцип в нормотворчеството е уреден като отделен тест, който трябва да бъде преодолян от субектите с право на законодателна инициатива. Успешното преминаване на предхождащия тест от хронологията на изброените принципи в закона обуславя и е задължително условие за преминаване към следващия.

Принципът на необходимостта е един от четирите нови принципа в нормотворчеството ни, уредени за първи път със ЗНА от 2016 година. Той е единственият тест, който не е обусловен от успешно преминаване на предхождащ го, защото преди него няма друг. Т.е. той по-скоро се намира на нулево, вместо на първо място, като негова еманация е „нулевият вариант“, който е задължителният първи вариант за разглеждане от всяка ОВ. Чрез него за първи път в българския нормотворчески процес се поставя въпросът нужна ли е намеса на държавата при разрешаването на дадени идентифицирани проблеми. Поставянето на нулево място на принципа на необходимостта издига пред нормотвореца изискването да разгледа, преди всичко останало, най-малко два различни подхода на разрешаване на идентифицираните проблеми – на въздържание от действие (бездействие) и на действие.

Веднага след него в ЗНА е поставен *принципът на обосноваността*. Той изисква максимална обективност при аргументирането на избора на вариант на действие. Негово проявление е въведеното законово изискване за извършването на базиран на факти и данни многовариантен анализ. Той започва с идентифицирането на проблема, но неговата същинска част е насочена към информиране на вземането на решения, което означава набавяне на експертно и научно потвърдени доказателства и доводи относно вариантите, насочени към разрешаване на идентифицираните проблеми.

⁴⁹ Чл. 26, ал. 1 ЗНА, Обн., ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г., посл. изм. и доп., бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 4.11.2016 г.

Преминаването на теста за необходимост, т.е. обосноваването на това, че съществува проблем, който не може да бъде решен по друг начин освен с приемането на изцяло нов закон, както е в нашия случай, изисква провеждането на цялостен процес на доказване, който включва събирането на необходимите данни, тяхна надеждна обработка, провеждане на многовариантен анализ, прогнозиране на въздействия и т.н. Всичко това се обезпечава чрез оценката на въздействието, която в своя край прави препоръка за вариант, базирана изцяло на солидни факти, данни и доказателства, оценени с помощта на безспорни методи.

4.2. Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“

Този вариант би могъл да се определи като вариантът, прилагащ подхода на „по-лекото докосване“⁵⁰ при регулирането. При него не се въвежда радикална нормативна промяна, не се приема изцяло нов нормативен акт, а се предприемат отделни действия за подобряване на правната уредба, която се съдържа в съществуващите нормативни актове. Този вариант се отнася до нова настройка на действащите мерки за регулиране към изменението на средата, довело до възникването на установените проблеми в обществените отношения.

Основанията за това Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“ да бъде поставен на разглеждане и задълбочен анализ от ОВ са същите като при Вариант 1. Това е установената необходимост от въвеждането на усъвършенствана национална правна уредба на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт. Единствено интензитетът на регулаторната намеса при този вариант е по-нисък и подходите, с които се предлага това да бъде извършено, са различни.

Много често, когато е налице непоследователна, парцелирана, фрагментарна или противоречива действаща уредба, съдържаща се в поредица от нормативни актове, хаотично и/или многократно изменяни в кратък период от време, се прибегва именно до този вариант чрез прилагането на някои от способите, широко прилагани в правото на ЕС, каквито са опростяване, консолидиране или унификация на действащата правна уредба.

Като цяло вариантите, предпоставящи регулаторна намеса, следва винаги да търсят разрешаване на проблемите чрез интервенция, която гарантира възможно най-ефективно и ефикасно постигане на поставените цели и едновременно с това осигуряване на предвидимост на правоприлагането. Търсят се също достъпност, прозрачност, качество, бързина на процедурите и функционирането на институциите, изцяло в полза на адресатите на регулирането и заинтересованите страни.

⁵⁰ Букв. от англ. „Lighter touch“. Понятието в контекст на правно регулирането се използва още в началото на 90-те години на миналия век във Великобритания, когато е приет закон (The Broadcasting Act), който има за цел да реформира цялата система на британската телевизия. Законът довежда до премахването на основния регулативен орган на комерсиалната телевизия във Великобритания и замяната му с два нови органа, на които без да бъдат предоставени правомощията на стария регулативен орган, е дадено правото да приемат правна уредба с по-лек интензитет.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

В конкретния случай проблемите, идентифицирани от ОВ, имат структурен и системен характер. Оттук следва много внимателно да бъде преценено дали чрез този вариант те биха били разрешени в оптимална степен.

Опишете изследваните варианти за постигане на заложените цели за всеки от описаните проблеми, включително алтернативи на предприемането на нормативна промяна. Опишете накратко потенциалните рискове, свързани с вариантите, каква е вероятността те да настъпят и техния ефект, ако настъпят.

Таблица № 1. Свързване на вариантите с идентифицирания проблем

	<i>Вариант 0: „Без действие“</i>	<i>Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“</i>	<i>Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“</i>
Проблем: <i>Недостатъчна ефективност на съдебната система поради липсата на правна уредба, гарантираща цялостно справяне с нейни дългогодишни структурни и системни дефицити</i>	<i>Описание:</i> Вариант 0: „Без действие“ не предвижда публична намеса за разрешаване на проблемите, като разчита на това, че когато те възникват в демократична среда, установена от почти 35 г. с изградени достатъчно ефективни работни процеси, стандарти и практики, функционирали продължителен период от време, би било по-добре засегнатите обществени отношения да се оставят да се регулират сами – от самата среда, от самите стандарти и практики.	<i>Описание:</i> Вариант 1 предлага радикална публична интервенция, насочена към разрешаването на всички идентифицирани проблеми, която преследва едновременно отстраняване на съществуващите дефицити на политическо (policy), юридическо и институционално ниво, съчетано с постигане в оптимална степен на поставените цели.	<i>Описание:</i> Вариант 2 предлага частично разрешаване на идентифицираните проблеми чрез въвеждането на отделни разпоредби в действащото законодателство, които да отстранят някои от съществуващите дефицити на действащата национална правна уредба.
	<i>Рискове:</i> Неразрешаване на идентифицираните проблеми, защото Вариант 0 не води до отстраняване на никой от установените дефицити, което да допринесе за значително повишаване на ефективността на функционирането на съдебната система у нас.	<i>Рискове:</i> Липсват идентифицирани значителни рискове, които могат да бъдат свързани с въвеждането на Вариант 1.	<i>Рискове:</i> Рисковете са свързани с това, че Вариант 2 не съдържа потенциал за цялостно справяне с идентифицираните проблеми и за пълноценно постигане на поставените цели.

5. Анализ на въздействията

[Анализът на въздействията на всеки един вариант по всеки отделен проблем е четвъртата ключова аналитична стъпка (четвърта от общо шест).

Анализира се въздействието на всеки отделен вариант за решаването на всеки отделен проблем. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 27 - 28).]

Анализът на въздействията е ключовата аналитична стъпка от процеса на оценка, при която след като веднъж е определен окончателният списък с приложимите варианти на действие, същите са поставят „под лупа“ за обстойно изследване на техните въздействия, които са следните основни групи:

1. въздействия от обективна страна: икономически, социални, екологични и други въздействия;

2. въздействия от субективна страна: установяване на ефектите спрямо отделните категории засегнати и заинтересовани страни;

3. специфични въздействия: най-съществените такива са ефектите спрямо основните права, административната тежест и малките и следните предприятия.

Въздействията от обективна страна и тези спрямо субектите са изведени като самостоятелни подраздели в образеца за цялостна предварителна ОВ. Същото важи и за специфичните въздействия административна тежест и МСП. Третото значимо специфично въздействие „основни права“ не е посочено в образеца, което обаче не е основание да бъде пропуснато в настоящата ОВ. Поради това то е представено на първо място като самостоятелен раздел при Количествената оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти. Така в оценката са изследвани и по-значимите въздействия на вариантите върху правата на човека⁵¹ и основните права⁵². Основанието за това е, че правата на човека имат хоризонтален характер и са еднакво относими за всички политики. Публичните институции са длъжни да се съобразяват с тях, както във вътрешните, така и във външните си политики.

Фаза 1 от процеса по анализ на въздействията на разработените в рамките на ОВ варианти включва идентифициране на потенциалните ефекти, които да бъдат обективно изследвани, като едновременно с това се прави и преценка на положителните и отрицателните, преките и непреките, предвидимите и непредвидимите, сигурните и несигурните, краткосрочните и дългосрочните и всякакви други очаквани въздействия.

Настоящата ОВ следва добрата практика на провеждане на тази стъпка, като прегледът на потенциалните *икономически* въздействия, като минимум, задължително е обхванал проверка на влиянието на вариантите върху: свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници, подобряването на условията за инвестиции, разходите за регулиране и регулаторната и тежест за гражданите и косвено за бизнеса и други.

⁵¹ Според Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

⁵² Според Хартата на основните права на Европейския съюз.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Направеният скрининг на потенциалните *социални* въздействия на вариантите включва изследване на тяхното представяне по отношение гарантирането на пълноценно право на гражданите на достъп до правосъдие, защита правата на гражданите по съдебен ред, прозрачността на функциониране на съдебната система и други.

Идентифицирането на потенциалните *екологични* въздействия на вариантите се изразява в преглед на тяхното влияние върху външни фактори като биоразнообразие, флора, фауна и естествена среда, устойчиво потребление, опазване на околната среда и други.

Фаза 2 от процеса по анализ на въздействията на вариантите представлява преценка въз основа на доказателствата и подбор на най-относитимите от тях за целите на конкретната оценка на въздействието, при зачитане на принципа на пропорционалния анализ, които да бъдат запазени за по-подробно изследване. Изборът е направен както на базата на абсолютната стойност на очакваните ефекти, така и на тяхната относителна стойност, отразяваща релевантността на въздействията спрямо отделните групи заинтересовани страни и степента на тяхното засягане.

Фаза 3 от анализа на въздействията включва извършването на окончателен подбор на значимите въздействия, онези които да бъдат поставени на задълбочен количествен и качествен анализ с цел да се изгради ясна представа относно тяхната същност: положителни или отрицателни, сигурни или несигурни, желани или нежелани и относно това за кого те биха донесли ползи и за кого загуби.

Очакваната значимост на въздействията на вариантите е преценена от гледна точка на промените в поведението на заинтересованите страни или на измененията в средата, които се свързват с всеки от оценяваните варианти в сравнение с базисния сценарий - този, който би се реализирал и развил при избора на нулевия вариант, наречен в настоящата ОВ Вариант 0: „Без действие“.

5.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия

[Първата фаза от анализа на въздействията има за цел да идентифицира икономическите, социални и екологични въздействия, които ще се проявят ако даден вариант за действие бъде възприет. В нейните рамки задължително се изяснява кои лица ще бъдат засегнати от конкретното въздействие и в кой момент.

В рамките на тази фаза се идентифицират и специфичните за всеки отделен вариант аспекти на икономическите, социалните и екологичните въздействия (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 29 – 35).]

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Единна методологическа рамка за анализ на въздействията⁵³

Икономическите, социалните, екологичните и специфичните въздействия са идентифицирани в резултат от последователното приложение на единната методологическа рамка за анализ на въздействията на запазените за оценка варианти, представени в самостоятелни приложения към доклада с ОВ, както следва:

0. Приложение 0 - Анализ на въздействията на Вариант 0: „Без действие“;

1. Приложение 1 - Анализ на въздействията на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“ и

2. Приложение 2 - Анализ на въздействията на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“.

След приключването на горния аналитичен процес и въз основа на събраните данни и доказателства са извлечени по-значимите въздействия и специфичните аспекти на всеки от вариантите, които са представени по-долу.

Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на проблема:

Таблица № 2. Представяне на значимите икономически, социални и екологични въздействия на вариантите

<i>Проблем: Недостатъчна ефективност на съдебната система поради липсата на правна уредба, гарантираща цялостно справяне с нейни дългогодишни структурни и системни дефицити</i>			
	<i>Икономически въздействия</i>	<i>Социални въздействия</i>	<i>Екологични въздействия</i>
<i>Вариант 0: „Без действие“</i>	1. Не благоприятства по никакъв начин свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници в рамките на ЕС, ЕИП и на гражданите на Конфедерация Швейцария; 2. Не води до ефективна защита по съдебен път на правата върху интелектуалната собственост и така не улеснява по никакъв начин въвеждането и разпространението на иновации; 3. Не допринася за подобряване условията за инвестиции и за насърчаване на конкурентните предимства на страната.	1. Не гарантира пълноценно правото на гражданите на достъп до правосъдие; 2. Не води до въвеждането на по-ефективни средства за защита правата на гражданите по съдебен ред; 3. Не допринася за увеличаване на прозрачността на функциониране на съдебната система, осигурявана чрез медиите и гарантиране защитата на основните права.	1. Не води до опазването на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда; 2. Не допринася за ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите; 3. Не съдържа потенциал за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.

⁵³ Единната методологическа рамка е изцяло съобразена с точка 4.1. „Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия“ от Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието, прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

	<i>Икономически въздействия</i>	<i>Социални въздействия</i>	<i>Екологични въздействия</i>
<i>Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“</i>	<p>1. Най-добре изразено косвено положително влияние върху свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници в рамките на ЕС, ЕИП и на гражданите на Конфедерация Швейцария;</p> <p>2. Води до най-пълноценна защита по съдебен път на правата върху интелектуалната собственост и по този начин косвено улеснява въвеждането и разпространението на иновации;</p> <p>3. Най-пълно допринася за подобряване условията за инвестиции и за насърчаване на конкурентните предимства на страната.</p>	<p>1. Оптимално гарантира правото на гражданите на достъп до правосъдие;</p> <p>2. Води до въвеждането на по-ефективни средства за защита правата на гражданите по съдебен ред;</p> <p>3. Най-пълно допринася за увеличаване на прозрачността на функциониране на съдебната система, осигурявана чрез медиите и за гарантиране защитата на основните права.</p>	<p>1. Спомага косвено за опазването на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда;</p> <p>2. Косвено допринася за ограничаване на замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите;</p> <p>3. Предлага най-голям потенциал за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.</p>
	<i>Икономически въздействия</i>	<i>Социални въздействия</i>	<i>Екологични въздействия</i>
<i>Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“</i>	<p>1. Частично и несигурно положително влияние върху свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници в рамките на ЕС, ЕИП и на гражданите на Конфедерация Швейцария;</p> <p>2. Непълно повишаване на ефективността на защитата по съдебен път на правата върху интелектуалната собственост и отгук несигурно улесняване въвеждането и разпространението на иновации;</p> <p>3. Частично и несигурно подобряване на условията за инвестиции и за насърчаване на конкурентните предимства на страната.</p>	<p>1. Частично гарантиране на правото на гражданите на достъп до правосъдие;</p> <p>2. Частично може да води до въвеждането на по-ефективни средства за защита правата на гражданите по съдебен ред;</p> <p>3. Частично може да допринася за увеличаване на прозрачността на функциониране на съдебната система, осигурявана чрез медиите, както и гарантирането защитата на основните права.</p>	<p>1. Непълен и несигурен принос към опазването на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда;</p> <p>2. Частичен и несигурен принос за ограничаване на замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите;</p> <p>3. Вероятни и частични възможности за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.</p>

5.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти

[Втората фаза от анализа на въздействията включва определяне на по-значимите въздействия и е предимно качествена. При нея следва да се определят и кои специфични аспекти на въздействията ще се проявят. В рамките на тази стъпка е необходимо:

1. да се идентифицират областите, в които предлаганото действие трябва да доведе до ползи, както и областите, където то може да доведе до преки разходи или непредвидени отрицателни въздействия
2. да се установи скалата с ниска, средна или висока вероятност въздействието да се прояви, включително чрез извеждането на предположения относно факторите, които са извън контрола на лицата управляващи интервенцията, които могат да повлияят на тези вероятности
3. да се оценят и прогнозират величините на всяко въздействие чрез представяне на конкретни стойности или диапазони като се вземе предвид влиянието на интервенцията върху поведението на адресатите в социално-икономически и екологичен контекст
4. да се оцени значението на въздействията въз основа на двата предходни елемента (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 36).]

Таблица № 3. Матрица на въздействията на Вариант 0: „Без действие“

Вариант 0: „Без действие“	ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Не благоприятства по никакъв начин свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници в рамките на ЕС, ЕИП и на гражданите на Конфедерация Швейцария	Въздействие 2. Не води до ефективна защита по съдебен път на правата върху интелектуалната собственост и така не улеснява по никакъв начин въвеждането и разпространението на иновации	Въздействие 3. Не допринася за подобряване условията за инвестиции и за насърчаване на конкурентните предимства на страната
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>	X		X
<i>Висока</i>		X	
Вариант 0: „Без действие“	СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Не гарантира пълноценно правото на гражданите на достъп до правосъдие	Въздействие 2. Не води до въвеждането на по-ефективни средства за защита правата на гражданите по съдебен ред	Въздействие 3. Не допринася за увеличаване на прозрачността на функциониране на съдебната система, осигурявана чрез

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

			медиите и за гарантиране защитата на основните права
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>			
<i>Висока</i>	X	X	X
Вариант 0: „Без действие“	ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Не води до опазването на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда	Въздействие 2. Не допринася за ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите	Въздействие 3. Не съдържа потенциал за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>			
<i>Висока</i>	X	X	X

Таблица № 4. Матрица на въздействията на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“

Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Положително влияние върху свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници в рамките на ЕС, ЕИП и на гражданите (най-ярко изразено косвено въздействие)	Въздействие 2. Най-пълноценна защита по съдебен път на правата върху интелектуалната собственост и по този начин улеснява въвеждането и разпространението на иновации	Въздействие 3. Най-цялостен принос за подобряване условията за инвестиции и за насърчаване на конкурентните предимства на страната
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>	X		X
<i>Висока</i>		X	
Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Принос за гарантиране правото на гражданите на достъп до правосъдие (Оптимално)	Въздействие 2. Въвеждане на по-ефективни средства за защита правата на гражданите по съдебен ред (Оптимално)	Въздействие 3. Увеличаване на прозрачността на функциониране на съдебната система, осигурявана чрез медиите и гарантиране защитата на основните права (Оптимално)
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>			X
<i>Висока</i>	X	X	
Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Принос за опазването на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда (Най-пълно, косвено)	Въздействие 2. Ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите (Най-пълно, косвено)	Въздействие 3. Потенциал за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси (Най-пълно, косвено)
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>	X	X	X
<i>Висока</i>			

Таблица № 5. Матрица на въздействията на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“

Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Положително влияние върху свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници в рамките на ЕС, ЕИП и на гражданите на Конфедерация Швейцария	Въздействие 2. Повишаване на ефективността на защитата по съдебен път на правата върху интелектуалната собственост и оттук несигурно улесняване на въвеждането и разпространението на иновации	Въздействие 3. Подобряване на условията за инвестиции и за насърчаване на конкурентните предимства на страната (Частично, несигурно)

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

	(Частично, несигурно)	(Частично, несигурно)	
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>	X	X	X
<i>Висока</i>			
Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Гарантиране на правото на гражданите на достъп до правосъдие (Частично)	Въздействие 2. Води до въвеждането на по-ефективни средства за защита правата на гражданите по съдебен ред (Частично, несигурно)	Въздействие 3. Допринася за увеличаване на прозрачността на функциониране на съдебната система, осигурявана чрез медиите и за гарантиране защитата на основните права (Частично)
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>	X	X	X
<i>Висока</i>			
Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Принос към опазването на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда (Частично)	Въздействие 2. Принос за ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите (Частично)	Въздействие 3. Възможности за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси (Несигурно, частично)
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>	X	X	
<i>Висока</i>			X

5.3. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти

[Третата фаза от анализа на въздействията включва задълбочен качествен и количествен анализ на най-значимите въздействия. Тя надгражда резултатите от структурния качествен анализ от предходната стъпка, като нейната цел е задълбочаване на анализа за извеждането на количествени прогнози за очакваните ползи и разходи. Те могат да са под няколко форми:

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

1. задълбочен анализ на очакваните въздействия с течение на времето, който изисква проучване на практики или изграждане на конкретни сценарии

2. количествена прогноза, при която въздействията се оценяват чрез използването на количествени методи. Чрез тях следва да се остойността въздействията на отделните варианти и да се прогнозира разходите и ползите в парични стойности, когато това е осъществимо. Ако не е осъществимо, следва да се обяснят причините за това.

Задълбоченият качествен и количествен анализ на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти се извършва чрез определени методи за анализ на въздействията.

Всички предложени варианти за действие трябва да бъдат оценявани през призмата на съответствието с общата цел за по-добро регулиране и да бъдат оценени от гледна точка на **необходимостта от по-ясно и разбираемо национално законодателство**. Необходимо е да се прави оценка на аспектите на спазването и прилагането на законодателството от гражданите и бизнеса. Целта е определяне на потенциалните пречки за спазване от страна на лицата, чието поведение трябва да се промени, както и всякакви стимули, които биха насърчили по-високо ниво на спазване.

Количествена оценка се извършва на **всяко значително въздействие на всеки вариант за действие при решаването на всеки проблем** (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 37 - 59)].

Опишете количествено всички значителни въздействия и на специфичните им аспекти за всеки вариант, идентифициран за решаване на всеки проблем.]

Опишете количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, **водещи до ползи и разходи**, включително директни, **за заинтересованите страни**, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия - за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки вариант.

Следва да се опише в следната поредност:

Проблем 1.

Вариант 1

Въздействие 1: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 2

Въздействие 1: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 3

Въздействие 1: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Проблем 2.

Вариант 1

Въздействие 1: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 2

Въздействие 1: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 3

Въздействие 1: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количествена оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Проблем 3.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Вариант 1

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 2

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 3

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Възможни методи за анализа на въздействията

- Оценка на риска
- Анализ на разходите и ползите
- Анализ на ефективността
- Мултикритериен анализ
- Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия

5.4. Въздействия спрямо основните права

Анализът на въздействията върху правата на човека допринася за по-доброто формулиране на публични политики и мерки за регулиране и улеснява изготвянето на справка за съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

свободи и с практиката на ЕСПЧ, която по силата на чл. 28, ал. 3 ЗНА Министерството на правосъдието следва да извърши за всеки проект на закон или кодекс, който подлежи на разглеждане от Министерския съвет.

Хартата на основните права на Европейския съюз представлява фундаментален правен инструмент, утвърждаващ гражданските, политическите, икономическите и социалните права на гражданите в Европейския съюз. Тя става правно обвързваща за България с влизането в сила на Договора от Лисабон през 2009 г.⁵⁴ Съгласно нейния чл. 51, ал. 1, определящ приложното ѝ поле, държавите членки са задължени да зачитат правата, да спазват принципите ѝ и да насърчават нейното прилагане. Това задължение се отнася за всички органи на държавите членки, включително националните законодателни такива, държавната администрация, съдебната система и други. Хартата предвижда (чл. 52, ал. 3), че доколкото в нея се съдържат права, съответстващи на тези, гарантирани от ЕКПЧОС, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция.

България ратифицира Статута на Съвета на Европа със закон от 5 май 1992 г.⁵⁵, а става страна по Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи със закон, приет на 31 юли 1992 г.⁵⁶ Правата на човека са релевантни спрямо всички политики и институциите са длъжни да се съобразяват с тях, както във вътрешните, така и във външните си политики. Някои от правата, залегнали в Конвенцията са абсолютни и не могат да бъдат ограничавани по какъвто и да е начин без значение от важността на целите на политиката. Поради това абсолютният характер на потенциално засегнатите права на човека е изведен като прагов индикатор при оценяването на въздействията на различните варианти (вж. въпрос 2 от Контролния списък на правата на човека по-долу). Такъв характер имат правата по чл. 3 - забрана на изтезанията, чл. 4, ал. 1 - забрана на робството и принудителното подчинение и чл. 7 - забрана на налагането на наказание без закон.

Аналогично разделение съществува и в Хартата на основните права на ЕС. Макар самата Харта да не съдържа изчерпателен списък на абсолютни права, практиката на европейските съдилища сочи, че забраната на изтезанията и нечовешкото или унижително отношение или наказание (чл. 4 от Хартата) и забраната на робството и принудителния труд (чл. 5 от Хартата) са абсолютно защитени. Други права, при необходимост могат да бъдат обект на ограничения, но до степен, че такива ограничения съблюдават строгите изисквания на Хартата⁵⁷. Нивото на защита, предлагано от Хартата, не може да бъде по-ниско от това,

⁵⁴ Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, като последният е преименуван на Договор за функционирането на Европейския съюз, в сила от 1 декември 2009 г.

⁵⁵ Обн. ДВ, бр. 49 от 1992 г., в сила от 7 май 1992 г.

⁵⁶ Обн. ДВ, бр. 80 от 1992 г., в сила от 7 септември 1992 г.

⁵⁷ Чл. 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз гласи, че: „Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност

осигурено от международните споразумения, по които Съюзът или всички държави членки са страни. Хартата следва да бъде тълкувана съобразно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, по която ЕС е страна от 2011 г.

Принципът на равенството е друг ключов елемент от оценката на въздействието върху правата на човека, тъй като обръща фокуса върху благоденствието на уязвимите групи през призмата на забраната за дискриминация. Целта на изследването на въздействията върху правата на човека е да идентифицира различните ефекти на предлаганите интервенции и да определи дали те биха имали дискриминационни такива спрямо определена част от населението.

Обхватът на настоящата оценка на въздействието обуславя разглеждането на въздействията на всеки от идентифицираните варианти във връзка с някои от основните права на човека, като повечето от тях имат своя произход и в ЕКПЧОС:

1. правото на свобода и сигурност;
2. защита на личните данни;
3. правото на добра администрация;
4. правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес;
5. право на защита.

В този контекст, обсъждането на правата на човека ще се съсредоточи върху проблемите, идентифицирани в международните и европейските доклади относно правосъдната система на България, както и върху случаите на лица, потърсили защита пред ЕСПЧ на свои нарушени права поради забавяне или неефективност на съдебната система.

Право на свобода и сигурност

Съгласно чл. 6 от Хартата всеки има право на свобода и сигурност. Тези права са съответно гарантирани и от чл. 5 от ЕКПЧОС и в съответствие с чл. 52, пар. 3 от Хартата имат същия смисъл и същия обхват. От това следва, че ограниченията, които могат законово да им бъдат налагани, не могат да надхвърлят границите, позволени от Конвенцията, която изчерпателно изрежда хипотезите на своя обхват, включително и предписва каква е отговорността на държавата при незаконосъобразни действия, като постановява, че всяко лице, арестувано или лишено от свобода в нарушение на изискванията на тази разпоредба, има право на обезщетение. Всичко това означава, че държавата е длъжна да гарантира, че ограничаването на правата следва бъде съпроводено с механизми за ефективен съдебен контрол.

Практиката на Съда на ЕС, през разглеждания в настоящата ОВ период, показва колебание на българските прокуратура и съд при приложението на тази разпоредба, например по отношение на съдебния контрол на прокурорски постановления, засягащи

ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.“

правата на уязвими лица⁵⁸. Що се отнася до съдебната практика на ЕСПЧ по чл. 5 от ЕКПЧОС, то тя изобилства от казуси, при които е потърсена защита на закрепените в разпоредбата права, както и съответното обезщетение за претърпените вреди. Според последния годишен доклад на ЕСПЧ от 2023 г. това е второто най-нарушавано право от държавите членки след правото на справедлив процес. В статистическите данни към момента за България са посочени 2 нарушения на правото на свобода и сигурност⁵⁹.

Защита на личните данни

Според чл. 8 от Хартата на основните права всеки има право на защита на неговите лични данни. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им. Спазването на тези правила подлежи на контрол от независим орган.

Както вече бе посочено по-горе, в европейските доклади относно актуалното състояние на правосъдната система в България са отбелязвани пропуски именно в осигуряването на особени правила при обезпечаване защитата на личните данни на лицата, които фигурират в съдебните решения, които се публикуват онлайн.

Право на добра администрация

Въпреки, че тази формулировка не фигурира в ЕКПЧОС, а разпоредбата най-често се прилага в контекста на изпълнителната власт и административните органи, чл. 41 от Хартата на основните права гарантира това право, което включва правната възможност на всяко лице засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок. Изрично е предвидено, че това композитно право включва по-специално:

1. правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него;
2. правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна и
3. задължението на администрацията да мотивира своите решения.

⁵⁸ Вж. Решение на съда по дело С-467/18 „Преюдициално запитване - Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси - Членове 6 и 47 и член 51, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз - Директива 2012/13/ЕС - Член 8, параграф 2 - Директива 2013/48/ЕС - Член 12 - Директива (ЕС) 2016/343 - Член 3 - Национална правна уредба, по реда на която може по терапевтични съображения и съображения за сигурност да се настаняват в психиатрично заведение лица, които в състояние на невменяемост са извършили общественоопасни деяния - Право на информация относно правата - Право на достъп до адвокат - Право на ефективни правни средства за защита - Презумпция за невинност - Уязвимо лице“.

⁵⁹ Court's Annual Report 2023. <https://www.echr.coe.int/annual-reports>.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Всяко лице има право на обезщетение от страна на Съюза за вредите, нанесени му от институциите или от техните служители при изпълнение на служебните им задължения, в съответствие с основните принципи, които са общи за законодателствата на държавите членки. Всяко лице може да се обърне към институциите на Съюза на един от официалните езици на Договорите и трябва да получи отговор на същия език. Разпоредбата от Хартата се основава на съществуването на Съюза като правова общност, чийто характеристики са развити в съдебната практика, която е утвърдила доброто управление и в частност добрата администрация като общ принцип на правото.

Постигането на значително по-ефективно и качествено правосъдие и правораздаване е неразривно свързано със законосъобразното протичане на административно-управленската дейност в рамките на съдебната власт, при спазване на най-високите международни и европейски стандарти и практики. Това означава, че когато прилага правото на ЕС, тя следва да гарантират прозрачност и отчетност на своите действия. Спазването на принципа е особено важно и при взаимодействието на министъра на правосъдието с административните и кадрови органи на системата.

Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес

Чл. 47 на Хартата на основните права осигурява достъпа до съд за всички граждани, гарантирайки справедливост в съдебните процедури и независимост на органите на съдебната власт. Той гласи, че всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия. Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван. На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото такава е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие.

Това право имплицитно изисква насърчаване спазването на високи стандарти и ясни процедури за отговорност, водещи до по-добра организационна култура в рамките на самата система. То кореспондира и с необходимостта от подобряване на обучението на съдебните служители, с намирането на най-подходящите и съвременни способности за осигуряване на по-добро обслужване на ползвателите и въвеждане на по-голяма предвидимост в работата на съдилищата. По този начин се гарантира, че съдебната система е по-ефективна, прозрачна и достъпна за гражданите.

Към 31 декември 2022 г., според последния доклад за изпълнението на наказанията на ЕСПЧ, за България наборът от висящи дела включва едно дело относно липсата на независимо разследване срещу главния прокурор, една група дела относно липсата на

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

ефективно разследване и дело, което се отнася до ограничаване на свободата на изразяване спрямо съдия, преимуществено за цел, която не е обхваната от Конвенцията⁶⁰.

Право на защита

Според чл. 48 от Хартата на основните права, всеки обвиняем се счита за невинен до установяване на вината му в съответствие със закона. На всеки обвиняем се гарантира зачитане на правото на защита. Тази разпоредба съвпада с чл. 6, т. 2 и 3 от ЕКПЧОС, според който всяко лице, обвинено в престъпление се счита за невинно до доказване на вината му в съответствие със закона, като има правата да бъде незабавно и в подробности информирано за характера и причините за обвинението срещу него на разбираем за него език, да се защитава лично или да ползва адвокат по свой избор, ако не разполага със средства за заплащане на адвокат, да му бъде предоставена безплатно служебна защита, когато го изискват интересите на правосъдието и др.

⁶⁰ 16th Annual Report of the Committee of Ministers. <https://www.coe.int/en/web/execution/annual-reports>.

КОНТРОЛЕН СПИСЪК НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ⁶¹

Критерии	Вариант 0: „Без действие“	Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“
1. Кои права на човека са засегнати?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Право на свобода и сигурност; ✓ Защита на личните данни; ✓ Право на добра администрация; ✓ Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес; ✓ Право на защита. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Право на свобода и сигурност; ✓ Защита на личните данни; ✓ Право на добра администрация; ✓ Право на ефективни правни средства за защита и на Справедлив съдебен процес; ✓ Право на защита. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Право на свобода и сигурност; ✓ Защита на личните данни; ✓ Право на добра администрация; ✓ Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес; ✓ Право на защита.
2. Тези права абсолютни ли са?	Не	Не	Не
<i>Ако се направи извод, че изследваният вариант на действие ограничава абсолютно право - вариантът следва да бъде отхвърлен още на този етап и анализ по точки 3-6 не е необходим.</i>			
3. Какво е въздействието на обмисления вариант на действие върху правата на човека?	Отрицателно, защото няма очаквания при базисния сценарий проблемите да се саморазрешат	Положително, т.к. насърчава приоритизирането на посочените по-горе права на човека и основни свободи	Не се очаква този вариант да предизвика съществено подобрение или влошаване на описаната в базисния сценарий ситуация
4. Имат ли вариантите както позитивно, така и негативно въздействие, в зависимост от разглежданите права на човека?	Няма положително въздействие. Отрицателните въздействия са свързани с прогресиране на идентифицираните проблеми	Няма отрицателно въздействие	Не се очаква този вариант да предизвика съществено подобрение или влошаване на описаната в базисния сценарий ситуация
<i>Ако анализът установи, че вариантът на политика няма никакво съществено въздействие или само позитивни въздействия върху правата на човека, няма нужда от допълнителен анализ по точки 5 и 6. Ако, напротив, сте установили възможни ограничения на правата на човека, за всяко отделно ограничение следва да бъде взето предвид следното:</i>			
5. Ограничението/негативното въздействие върху правата на човека ще бъде ли резултат от закон, по ясен и предвидим начин?	Не е приложимо	Не е приложимо	Не е приложимо
6. Такова ограничение/негативно въздействие:	Не е приложимо	Не е приложимо	Не е приложимо

⁶¹ Използваната методология е изцяло съобразена с Инструментариума за по-добро регулиране на Европейската комисия от 2023 г.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането
на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

<ul style="list-style-type: none">• Ще отговаря ли действително на съществуваща обща цел или на защитата на правата и свободите на други?• Ще бъде ли необходимо за постигане на желаната цел?• Пропорционално ли ще е на желаната цел?• Запазва ли същността на засегнатото право на човека?			
--	--	--	--

5.5. Административна тежест

[Административната тежест представлява специфично въздействие на всеки един от предложените варианти, за решаването на всеки един от дефинираните проблеми за решаване.

Изчисляването на административната тежест е основата част на оценката на въздействието и е прието да се изчислява чрез Модела на стандартните разходи (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 39)]

Опишете промяната на административната тежест по отношение на заинтересованите страни за всеки от вариантите при решаването на всеки проблем, включително в случай на нови регулаторни режими и регистри.
Опишете в следната поредност:

Проблем 1.

Вариант 1

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 2

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 3

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Проблем 2.

Вариант 1

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 2

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 3

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Проблем 3.

Вариант 1

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 2

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 3

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Възможни методи за анализа на въздействията:

Модел на стандартните разходи.

Административната тежест е вид специфично въздействие, което потенциално може да съпътства всеки един от разглежданите варианти за решаването на дефинирания проблем. Административните разходи се определят като разходите, които предприятията, гражданските организации, потребителите, гражданите и публичните власти са длъжни да правят в изпълнение на техните задължения за предоставяне на информация за тяхната дейност или производство, към други публични органи, институции или частни лица.

Регулаторните разходи са онези, които правните субекти правят, за да спазват наложените им от държавата задължения. Когато задълженията са въведени чрез мерки за регулиране, тези разходи представляват цената на регулирането. Те се изразяват в стойността на това, което правната уредба изисква от субектите да разходят, за да постигнат и поддържат нормосъобразно поведение. Съответно, съвкупността от разходите, които един регулаторен вариант изисква от съответните адресати, образува регулаторната тежест, която той налага.

В конкретния случай, при избора на Вариант 0: „Без действие“ промяна в регулаторната и административната тежест, налагана на адресатите им, не би могла да се очаква.

Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“ не би могъл да окаже влияние върху регулаторната и административната тежест.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

От Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“ също не могат да се очакват преки ефекти, свързани с налагането на регулаторна и административна тежест. Косвено той може да допринесе за облекчаване на регулаторната и административна тежест поради потенциала, който носи за въвеждане на електронното правосъдие, което предвижда възможността съдилищата, прокуратурите, останалите институции и практикуващи юристите да намалят нуждите от комуникация с нея на хартиен носител и от физическо присъствие в нейните сгради.

5.6. Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест)

[Съгласно чл. 22, ал. 3 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието при всяка цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва и оценка на въздействието върху малките и средните предприятия.

Оценката на въздействието върху малките и средните предприятия е известна като „МСП – тест“.

Оценката на въздействието върху МСП се базира на:

1. резултатите от целенасочени консултации със заинтересованите малки и средни предприятия и/или с техни представителни организации;
2. броя и категорията на предприятията, които ще бъдат пряко или косвено засегнати от нормативния акт;
3. описание на разходите и ползите от прилагането на нормативния акт за предприятията - по категории малки и средни предприятия, а където е подходящо - и по основно засегнатата икономическа дейност;
4. доказателства за необходимостта от включване на малки и средни предприятия в обхвата на нормативния акт;
5. предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория - като цялостното им изключване от обхвата на нормативния акт, временното им изключване от обхвата на нормативния акт, изключването само на някои от категориите предприятия от обхвата на нормативния акт, намаление на такси и др. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 42).]

Опишете в следната поредност:

Проблем 1.

Вариант 1

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 2

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 3

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Проблем 2.

Вариант 1

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 2

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 3

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Проблем 3.

Вариант 1

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 2

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 3

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Възможни методи за анализа на въздействията

Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия

Никой от запазените за задълбочен анализ от ОВ варианти не разграничава предприятията, които биха били адресати, засегнати или заинтересовани страни от въвежданото с него регулиране според техния размер. Всеки от регулаторните варианти

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

предвижда еднакъв обем на задължения, свързани с изпълнението на изисквания и с предоставяне на данни и информация.

Проведеният до момента анализ на въздействията показва липса на потенциал някой от вариантите да доведе до утежняване на положението на МСП, поради което не е необходимо разглеждането от ОВ на възможни алтернативи и мерки за намаляване на регулаторната и административната тежест върху тях. Това е основание за избора на настоящата опростена процедура за МСП Тест, при която анализът на въздействията спрямо тях е представен единствено чрез качествено описание.

Таблица 6. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти

<i>Проблем: Недостатъчна ефективност на съдебната система поради липсата на правна уредба, гарантираща цялостно справяне с нейни дългогодишни структурни и системни дефицити</i>			
<i>Метод: Мултикритериен анализ⁶²</i>			
<i>Критерии</i>	<i>Варианти</i>		
	<i>Вариант 0: „Без действие“</i>	<i>Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“</i>	<i>Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“</i>
Икономическо въздействие 1. Положително влияние върху свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници в рамките на ЕС, ЕИП и на гражданите на Конфедерация Швейцария	-3	+2	+2
Икономическо въздействие 2. Пълноценна защита по съдебен път на правата върху интелектуалната собственост и условия за въвеждането и разпространението на иновации	-3	+3	+1
Икономическо въздействие 3. Принос за подобряване условията за инвестиции и за насърчаване на конкурентните предимства на страната	-3	+2	+2
Социално въздействие 1. Принос за гарантиране правото на гражданите на достъп до правосъдие	-3	+3	+2
Социално въздействие 2. Въвеждане на по-ефективни средства за защита правата на гражданите по съдебен ред	-3	+3	+1

⁶² Скала за оценяване: отрицателна оценка: -3, -2, -1; неутрална: 0; положителна оценка +1, +2, +3.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Социално въздействие 3. Увеличаване на прозрачността на функциониране на съдебната система, осигурявана чрез медиите и гарантиране защитата на основните права	-3	+2	+1
Екологично въздействие 1. Принос за опазването на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда	-2	+2	+1
Екологично въздействие 2. Ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите	-1	+1	0
Екологично въздействие 3. Потенциал за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси	-2	+2	+1
Обща оценка:	-23	+20	+11

5.7. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни

[Разходите и ползите са три основни групи:

Разходи и ползи, които могат да бъдат остойностени (измерени в парични единици)

Разходи и ползи, които могат да бъдат измерени в натурални (физически единици), но не могат да бъдат остойностени

Разходи и ползи, които не могат да бъдат остойностени измерени в натурални (физически единици)

Когато е невъзможно да бъде представена количествената характеристика на регулаторните разходи и ползи, те се описват качествено.]

Опишете на негативните (разходите) и положителните (ползите) въздействия за всяка от заинтересованите страни, за всеки от вариантите при решаване на всеки проблем.

Опишете в следната поредност:

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

Таблица № 7. Разходи и ползи за заинтересованите страни

<i>Проблем: Недостатъчна ефективност на съдебната система поради липсата на правна уредба, гарантираща цялостно справяне с нейни дългогодишни структурни и системни дефицити</i>			
	<i>Вариант 0: „Без действие“</i>	<i>Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“</i>	<i>Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“</i>
<i>Заинтересована страна/група 1: Органите на съдебната власт, българските магистрати, българските адвокати и останалите институции и практикуващи юристи</i>	<i>Разходи:</i> пропускане на възможността за значително подобряване на ефективността и работните процеси в съдебната система и за възстановяване на доверието в нея на гражданите. <i>Ползи:</i> няма.	<i>Разходи:</i> незначителни бюджетни средства за реструктуриране на работните процеси и въвеждане на електронното правосъдие. <i>Ползи:</i> реализиране на пълния спектър от ползи, свързани с подобряване на ефективността и работните процеси в съдебната система, изпълнение на дългогодишни отравяни критики и препоръки към нея от външните институции и организации, които я наблюдават и възстановяване на общественото доверие в нея.	<i>Разходи:</i> евентуални незначителни бюджетни средства за реструктуриране на работните процеси и въвеждане на електронното правосъдие. <i>Ползи:</i> частично реализиране на някои от ползите, свързани с подобряване на ефективността и работните процеси в съдебната система, изпълнение на дългогодишни отравяни критики и препоръки към нея от външните институции и организации, които я наблюдават и възстановяване на общественото доверие в нея.
<i>Заинтересована страна/група 2: Българските физически и юридически лица, местната власт и бизнеса като ползватели на услугите на съдебната власт</i>	<i>Разходи:</i> пропускане на възможността за получаване на качествено правосъдие, съобразено с международните и европейски стандарти, което води до оптимална защита на интересите на ползвателите на услугите на съдебната власт поради постигането на справедливост. <i>Ползи:</i> няма.	<i>Разходи:</i> незначителни бюджетни средства за реструктуриране на работните процеси и въвеждане на електронното правосъдие. <i>Ползи:</i> реализиране на пълния пакет от ползи, свързани с ефективното функциониране на съдебната система, водещо до предвидимост, правна сигурност и пълноценна защита на правата на лицата – ползватели на нейните услуги.	<i>Разходи:</i> евентуални незначителни бюджетни средства. <i>Ползи:</i> създаване на възможности за частично реализиране ползите, свързани с ефективното функциониране на съдебната система, водещо до предвидимост, правна сигурност и пълноценна защита на правата на лицата – ползватели на нейните услуги.
<i>Заинтересована страна/група 3: Българската държава, заинтересованите граждански организации и обществото като цяло</i>	<i>Разходи:</i> изоставане от актуалните тенденции, стандарти и принципи за ефективно правосъдие, поради продължаващо повече от десетилетие неизпълнение на отправените към съдебната система препоръки, водещо до отрицателен имидж на държавата и чувство за липсата на предвидимост, на правна сигурност и на справедливост в обществото. <i>Ползи:</i> няма.	<i>Разходи:</i> незначителни бюджетни разходи. <i>Ползи:</i> най-пълни възможности за бързо наваксване на изоставането на страната от актуалните тенденции, стандарти и принципи за ефективно правосъдие, подобряване на имиджа на държавата и възстановяване на доверието на обществото в съдебната система.	<i>Разходи:</i> евентуални незначителни бюджетни средства. <i>Ползи:</i> непълни възможности за наваксване на изоставането на страната и не възползване от пълния потенциал на ефективното правосъдие за държавата в международен план и вътре сред българското общество.

6. Сравняване на вариантите

[Сравняването на вариантите е процес, при който се извършва:

1. сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант;
2. сравняване на вариантите;
3. класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 59).]

Сравнете описаните варианти въз основа на данните и изчисленията при анализа на въздействията.

6.1. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант⁶³

[(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 59).]

	Вариант 0: „Без действие“	Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“
Икономически въздействия	ОЦЕНКИ		
1. Влияние върху свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници в рамките на ЕС, ЕИП и на гражданите на Конфедерация Швейцария	---	+	+?
2. Насърчаване на защитата по съдебен път на правата върху интелектуалната собственост и въвеждането и разпространението на иновации	---	+	+?
3. Принос за подобряване условията за инвестиции и за насърчаване на конкурентните предимства на страната	-	+	+?
Социални въздействия	ОЦЕНКИ		
1. Гарантиране правото на гражданите на достъп до правосъдие	-	+	+?
2. Въвеждане на по-ефективни средства за защита правата на гражданите по съдебен	-	+	+?

⁶³ Легенда:

– отрицателно въздействие;

+ положително въздействие;

0 без въздействие;

–? несигурно или косвено отрицателно въздействие;

+? несигурно или косвено положително въздействие;

--- запазване на негативно положение.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

ред			
3. Увеличаване на прозрачността на функциониране на съдебната система, осигурявана чрез медиите и гарантиране защитата на основните права	---	+	+?
Екологични въздействия	ОЦЕНКИ		
1. Принос за опазването на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда	---	+?	0
2. Ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите	---	+?	0
3. Потенциал за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси	-	+	+?

6.2. Сравняване на изследваните варианти⁶⁴

[(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 60).]

	Вариант 0: „Без действие“	Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“
Ефективност	ОЦЕНКИ		
<i>Обща цел:</i> Изграждане на правна рамка, позволяваща значително подобряване на ефективността на съдебната система, която доразвива последните изменения и допълнения на Конституцията на Република България от 2023 г., изпълнява дългогодишните препоръки на международните организации и институции, които я наблюдават и съответства на международните и европейските стандарти	0	++	+
<i>Конкретна цел:</i> Предприемане на действия на национално ниво, водещи до оптимално разрешаване на дефинираните проблеми в регулирането на обществените отношения и дейността на органите на съдебната власт, чрез отстраняване на двигателите, стоящи в тяхната основа или	--	++	+

⁶⁴ Легенда:

- + подобряване на ситуацията;
- ++ значително подобряване на ситуацията;
- +/- незначително, нетрайно подобряване на ситуацията;
- 0 без промяна;
- слабо влошаване на ситуацията;
- значително влошаване на ситуацията;
- /+ незначително, нетрайно влошаване на ситуацията.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

чрез прекъсване на причинно-следствената връзка между проблемите и появата и проявленията на тези двигатели			
<i>Оперативна цел:</i> Идентифициране на вариант на действие, който съдържа достатъчно надеждни предпоставки за изграждането на усъвършенствана правна и институционална рамка на българската съдебна система, която предлага достатъчно и солидни гаранции за повишаване на нейната ефективност и качество и за възстановяване на общественото доверие в нея	— —	++	+/-
Ефикасност	—	+	+/-
Съгласуваност	Не. Значителен компромис	Да.	Да. Ограничен компромис
Риск за прилагане	Важни рискове	Ограничени рискове	Ограничени рискове

6.3. Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант

[(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 61).]

Въз основа на направеното сравнение на оценените варианти, както и вземайки предвид извършеното класиране на база резултатите от мултикритерийния анализ и представянето на разходите и ползите, оценката на въздействието идентифицира като най-подходящ за разрешаването на проблемите и постигането на целите:

Вариант 1: “Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон”.

7. Препоръчителен вариант

[Представянето на препоръчителен вариант и обосновка към него въз основа на сравнението на вариантите в доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието е задължително съгласно чл. 22, ал. 2, т. 11 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието]

Опишете препоръчителния вариант, като го допълните с обосновка въз основа на сравнението на вариантите по точка 6.2.

Препоръчаният от ОВ Вариант 1: “Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон” предвижда интервенция в проблемните обществени отношения, която включва конкретни правни мерки, насочени към справяне с основните дефицити, установени от оценката. Основните въпроси, които винаги се поставят при анализирането на приложимостта на вариант, включващ регулаторна намеса, при който държавата интервенира по един от най-интензивните начини в проблемните обществените отношения, са:

1. как точно да бъдат подбрани и реализирани мерките за регулиране;

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

2. доколко детайлна, стриктна и императивна, респективно диспозитивна, да бъде регулаторната намеса в областта, в която попадат изследваните обществени отношения и

3. следва ли тя да бъде ограничена по някакъв критерий, като например, според субектите, времево или в пространството - териториално или секторно.

Настоящата ОВ е установила наличието на няколко основни групи проблеми, които са едновременно структурни и системни и които се проявяват както на нормативно, така и на институционално и оперативно ниво. Създаването на нов нормативен акт, дори устройствен по своя характер, не е и не може да бъде самоцелно действие. Самото приемане на изцяло нов закон не е генерално разрешение за всички проблеми, защото българската действителност към момента съдържа неограничен брой примери на лошо регулиране, въведено чрез нови закони.

Освен справянето с идентифицираните проблеми препоръчителният вариант следва оптимално да допринася за постигане на поставените от ОВ цели, които в детайлизиран вид изглеждат по следния начин.

Общата цел, преследвана оценката е осигуряване на адекватна правна рамка, уреждаща ясно и изчерпателно функциите и компетентностите на органите в отделните подсистеми на съдебната власт с оглед оптимизиране на нейното функциониране, повишаване на прозрачността ѝ и засилване на нейната независимост.

Конкретните цели, поставени пред избрания вариант, са:

1. пълноценно привеждане на устройствената законова уредба в унисон с конституционните промени от края на 2023 г. по отношение на конституирането и правомощията на административните ръководители и кадрови органи за съдиите от една страна и за прокурорите и следователите, от друга, включително чрез нови изисквания за изборните членове на бъдещите ВСС и ВПС;

2. фиксиране на правомощията и мястото на прокуратурата в съдебната система и поставяне на ясен фокус върху функциите ѝ в рамките на наказателния процес;

3. преформулиране на статута и прецизиране на правомощията на главния прокурор с оглед ограничаване на неговото влияние върху съдебната система и въвеждане на работещ механизъм за контрол и отчетност;

4. изграждане на по-ефективни и прозрачни механизми за водене на кадрова политика и контролна дейност в съдебната система, които да осигурят повече отчетност, вътрешна и външна независимост на магистратите и

5. оптимизиране на използването на автоматизирани информационни системи от органите на съдебната власт, гарантиращо тяхната пълноценна употреба, което да подобри цялостното функциониране на системата и да улесни достъпа до правосъдие.

Оперативните цели, набелязани за постигане от препоръчания вариант, включват:

1. установяване на демократичен, прозрачен и обективен механизъм за избор на членове на ВСС и ВПС, съобразно волята на конституционния законодател, включващ строги критерии за техните качества и определяне на техния правен статут;

2. подробна и изчерпателна правна регламентация на структурата, правомощията и организацията на дейността на ВСС и на ВПС, както поотделно, така и в рамките на

**Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането
на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт**

Общото им събрание и ограничаване ролята на министъра на правосъдието с оглед избягване на влияние от изпълнителната власт;

3. фиксиране по категоричен начин на структурата на прокуратурата, като съответстваща на тази на съдилищата, които разглеждат наказателни дела, подчертавайки нейната принадлежност към съдебната система, в която съдът има водещата роля като носител на съдебната власт;

4. преформулиране на правомощията на прокуратурата, утвърждавайки нейната централна роля в наказателния процес и гарантирайки субсидиарното ѝ участие в гражданския и административния процес, ограничено до предприемането на действия за оспорване пред съд на законосъобразността на актове и участие в други дела за защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила в случаи, изрично посочени в закон;

5. регламентиране на новия статут на главния прокурор според конституционната повеля и ограничаване на влиянието му върху съда и прокуратурата чрез прецизиране на неговите правомощия, което включва трансформация на административно-ръководната му роля спрямо дейността и актовете на всички прокурори, свеждането му до ръководител на Върховната прокуратура и членство по право единствено във ВПС;

6. разработване и внедряване на процедура за избор и назначаване на прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, която да препятства възможността за субординационна зависимост от тях;

7. утвърждаване на независимостта на съдебната система в състава на ВСС, изхождайки от принципа, че съдиите следва да бъдат да назначавани, понижавани, премествани и освобождавани от длъжност от орган, в който мнозинството от членовете му са избрани от съдии;

8. регламентиране на подробни правила за назначаване, атестиране, придобиване на статут на несменяемост, командироване и налагане на дисциплинарна отговорност на магистратите, които да гарантират оперативност и строго спазване на сроковете, обективни критерии и яснота на процесите, като във възможно най-висока степен ограничават произвола и възможностите за оказване на вътрешни и външни влияния или натиск, включително чрез оптимизиране на правния статут, състава и правомощията на ИВСС;

9. осигуряване на ясни правила и технически изисквания за електронна форма на актовете и удостоверителните изявления в съдебната система, за да се гарантира ефективност, сигурност и достъпност на електронното правосъдие;

10. осигуряване на възможност за внедряване на иновации и технологии за електронно правосъдие чрез прецизиране на правомощията на ВСС и ВПС да регулират интеграцията на ИКТ системи в рамките на съдебната власт.

Разгледаният от ОВ Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“ в конкретният случай е този, който предлага радикална промяна, с която се преследва цялостно изкореняване на двигателите на установените проблеми, чрез въвеждането на нови правни фигури и институти в сферата, в която действат проблемните отношения и тяхното уреждане по изцяло нов начин, според предписанията на конституционните промени. Той е единственият, който има потенциал едновременно и пълноценно да се

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

справи с всички констатирани дефицити и с техните проявления на различните нива. Същият е препоръчан от ОВ, тъй като идентифицираните проблеми са многопластови, а набелязаните цели са твърде амбициозни. Това изисква съответстващо на тях разрешение, което в случая е регулаторна интервенция с най-висок интензитет, осъществена чрез изцяло нова законов нормативен акт.

8. Обществени консултации

[Съгласно чл. 22, ал. 2, т. 10 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието задължително се включва обобщение на резултатите от проведените консултации по раздел V от наредбата, включително на основните въпроси, приетите предложения и обосновка за неприетите становища и предложения на заинтересованите страни.

Провеждането на консултации в процеса по извършване на предварителна оценка на въздействието се извършват съгласно раздел „Обществените консултации и оценката на въздействието на нормативните актове“, стр. 73 от Стандартите за провеждане на обществени консултации (РСАР от 16 септември 2019 г.)

При отразяването на проведените консултации се използват, приетите от Съвета за административната реформа на 16 септември 2019 г.:

- *Справка за отразяване на постъпилите предложения и становища от обществените консултации*
- *Съобщение за непостъпили предложения и становища от обществените консултации]*

Описание на основните заинтересовани страни, с които са проведени консултации. Описание на видовете консултационни процедури и графика за тяхното провеждане. опишете броя и характера на отговорите, получени при консултацията.

Обобщение на резултатите от проведените консултации съгласно Раздел V „Консултации при извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието“ от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, включително на основните въпроси, приетите предложения и обосновка за неприетите становища и предложения на заинтересованите страни.

В изпълнение на ЗНА, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на МС и Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието на МС от 2019 г., Министерството на правосъдието на Република България обяви обществена консултация като част от процедурата по изготвяне на настоящата цялостна предварителна оценка на въздействието.

Консултацията имаше за свои адресати:

1. органите на съдебната власт и българските магистрати;
2. българските адвокати и юристи, работещи със съдебната система;
3. публичните институции, които имат правомощия, свързани със съдебната власт;
4. неправителствените организации, неформалните граждански образувания и експертите, чиято дейност или интереси са свързани със съдебната власт;
5. българските граждани, представителите на бизнеса и местната власт;

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

б. всички останали заинтересовани страни и широката общественост.

Консултацията бе предназначена да послужи и като информационен канал за:

I. Получаване на мнения и становища от заинтересованите страни относно:

1. необходимостта от евентуална нова регулаторна намеса (интервенция);

2. възможните цели на евентуалната интервенция – усъвършенстване, прецизиране или кодифициране на действащата правна уредба;

3. инструментът на интервенцията – промяна в действащите нормативни актове или приемането на изцяло нов законов нормативен акт;

II. Проучване на очакванията относно потенциалните въздействия от интервенцията, при установена необходимост от нея.

Консултацията бе открита под формата на общодостъпно он-лайн обществено допитване чрез интерактивен въпросник, качен в интернет, със срок за получаване на приноси от 14 дни в периода 23.02.2024 г. – 08.03.2024 г.

По време на консултацията всички заинтересовани са получили възможността свободно да изразят своето мнение и да направят своите предложения в разглежданата област на действие на политики. За участие в обществената консултация те са могли да попълнят въпросника в Google forms, както и да изпратят своите становища по електронна поща на изрично посочен и-мейл.

Обработените резултати от консултацията в обобщен вид са представени в настоящия доклад с ОВ.

9. Последваща оценка на въздействието

[Съгласно чл. 22, ал. 2, т. 12 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието задължително се включва препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието.]

Последващата (ex-post) оценка на въздействието, наричана още „ретроспективна“, „последващо оценяване“ или за краткост „оценяване“⁶⁵ представлява основано на доказателствата заключение относно степента, в която дадена интервенция е била ефективна, ефикасна и релевантна от гледна точка на нейните цели и разрешаваните проблеми, съвместима с останалите политики и законодателство и с добавена стойност предвид избраното ниво на власт, от което тя е реализирана – местно, национално или наднационално. Оценяването е механизъм, който спомага да се оцени реалния напредък на въведените политики и мерки в сравнение с първоначалните очаквания.

Последващото оценяване не е оценка на това какво се е случило. То анализира защо нещо се е случило и, ако е възможно, колко се е променило като последица от избрания вариант на действие. То разглежда по-широката перспектива и се опитва да види дали има нежелани или неочаквани ефекти, които не са били предвидени при предварителната оценка на въздействието.

⁶⁵ От англ. evaluation.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

В конкретния случай последващата оценка на въздействието би имала за цел да отговори на следните генерални въпроси:

1. какво е текущото положение – това предизвикано в резултат от прилагането на избрания вариант на действие?
2. доколко ефективно е било избраното действие?
3. колко ефикасно е било то?
4. доколко съгласувана с общата стратегическа рамка на правителството, държавата или ЕС е избраната интервенция?

Основните критерии за намиране на отговори на поставените въпроси пред оценяването биха били следните:

1. постигане на целите – степента, в която целите от реализираната политика или нормативен акт са постигнати, независимо дали това се дължи на конкретната политика, съответно на акта;
2. ефективност – степента, в която постигането на целите от реализираната политика или нормативния акт се дължи на конкретната политика, съответно на акта;
3. ефикасност – постигането на максимални резултати от използваните ресурси от реализираната политика или от нормативния акт;
4. устойчивост – степента на трайно решаване на идентифицираните проблеми;
5. полезност – степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката или на нормативния акт.

Подходящи допълнителни критерии за последваща оценка в конкретния случай биха били следните:

1. релевантност – дали целите на интервенцията продължават да съответстват на потребностите и проблемите;
2. добавената стойност на действието от избраното ниво на власт, т.е. кои са онези общи ползи от предприемането на действията от избраното ниво на власт – местно или национално, които не биха се реализирали, ако беше избрано друго такова;
3. допълняемост – чрез този критерий се проследява до каква степен интервенцията се подкрепя и допълва по полезен начин с други подобни на нея интервенции;
4. координираност – при него се изследва доколко интервенцията е структурирана по начин, който позволява да се увеличат до максимум нейните ефекти в резултат от синергията ѝ с други подобни на нея интервенции;
5. равенство – чрез този критерий се проверява доколко справедливо са разпределени отделните ефекти от интервенцията сред различните заинтересовани лица, региони, полове, социални групи и други;
6. приемливост – с помощта на този критерий се проучва до каква степен могат да се наблюдават промени във възприемането на интервенцията от целевите групи, заинтересованите страни или широката общественост.

Според ЗНА, органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, извършва последваща оценка на въздействието на новите закони, кодекси и подзаконови нормативни актове на МС. Последващата оценка на въздействието се извършва в срок 5 години след влизането в сила на новия закон, кодекс или подзаконов нормативен акт на МС или в по-кратък срок, определен от отговорния орган.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

При извършването на последваща оценка на въздействието на препоръчания вариант за регулаторна намеса чрез изцяло нов закон, следва да бъдат използвани всички възможни данни, генерирани в рамките на националната и европейската статистика, съдебната власт и други, чрез които да се установи в каква степен са постигнати поставените пред закона цели и настъпили ли са преследваните ефекти и промени по отношение на преките адресати на регулиране, съдебната власт, държавата и обществото като цяло.

Основните критерии, по които да се прецени доколко са постигнати заложените цели на национално ниво при прилагането на реализирания вариант на действие, следва да са тези, използвани в настоящата цялостна предварителна оценка на въздействието като: ефективност, ефикасност и съгласуваност. Те могат да бъдат съответно обвързани и с периодичен преглед на прилагането на въведената уредба от правото на ЕС, с преценка на съответствието с определени конституционни разпоредби и други.

Предвид всичко посочено дотук и необходимостта от достатъчно време за проявяването на всички краткосрочни и дългосрочни ефекти на интервенцията, оценката на въздействието препоръчва извършването на последващо оценяване в **срок не по-дълъг от 5 години** от влизането в сила на предложените мерки на регулиране.

10. Източници

[Възможни източници:

- Закон за нормативните актове
- Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
- Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието - (РМС № 728 от 2019 г.)
- Стандарти за провеждане на обществени консултации (РСАР от 16 септември 2019 г.)
- Държавните органи и бюджетните организации по смисъла на Закона за публичните финанси, до които са отправени искания за сведения или за съдействие във връзка с извършването на оценка на въздействието (съгласно чл. 23 от Закона за нормативните актове
- Национален статистически институт
- секторно министерство/държавна агенция
- Търговски регистър и регистър на ЮЛНЦ
- Регистър на МСП
- Административен регистър
- Годишни доклади за извършването на ОВ
- Решения на консултативни съвети
- Стратегически документи
- Доклади на Сметна палата
- Решения на Комисията за защита на конкуренцията
- Съдебна практика
- Др.]

Описание на използваните източници на информация, включително последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката.

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

1. Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2015 – 2020, достъпна на: <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=17804>;
2. Годишен доклад на Европейския съд по правата на човека: 2023, достъпен на англ. език на: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual-report-2023-eng?download=true>;
3. Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, в сила от 1 декември 2009 г., достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>;
4. Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от януари 2017 г., достъпен на: <https://mjs.bg/home/index/9ddc0d09-7df3-4c04-ad23-77de28e66fb8>;
5. Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от ноември 2017, достъпен на: <https://mjs.bg/home/index/9ddc0d09-7df3-4c04-ad23-77de28e66fb8>;
6. Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от ноември 2018 г., достъпен на: <https://mjs.bg/home/index/9ddc0d09-7df3-4c04-ad23-77de28e66fb8>.;
7. Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от октомври 2019 г., достъпен на: <https://mjs.bg/home/index/9ddc0d09-7df3-4c04-ad23-77de28e66fb8>;
8. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., достъпен на: <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=373&y=&m=&d=>;
9. Доклад относно върховенството на закона за 2021 г., достъпен на: <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=373&y=&m=&d=>;
10. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., достъпен на: <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=373&y=&m=&d=>;
11. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., достъпен на: <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=373&y=&m=&d=>;
12. Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи, достъпна на англ. език на: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bul;
13. Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн. в ДВ, бр. 106 от 2023 г.;
14. Закон за нормативните актове;
15. Закон за съдебната власт;
16. Инструментариум към Насоките за по-добро регулиране на ЕК от 2023 г.;
17. Информационно табло на Европейския съюз в областта на правосъдието за периода 2017 – 2023, достъпно на: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en;

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на регулирането на обществените отношения и на дейността на органите на съдебната власт

18. Комуникационна стратегия на съдебната власт 2014 – 2020 г., достъпна на: <https://vss.justice.bg/page/view/2938>;
19. Конституция на Република България;
20. Нагласи към промени в Конституцията и свикване на Велико Народно събрание. Български институт за правни инициативи, достъпно на: ; http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/ANALIZ_SOCIOLOGIA_FINAL.pdf
21. Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието;
22. Насоки за по-добро регулиране на ЕК от 2021 г., достъпни на англ. език на: <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=344&y=2022&m=3&d=>;
23. Национален план за възстановяване и устойчивост, достъпен на: <https://nextgeneration.bg/14>;
24. План за изпълнение на мерки в отговор на препоръките и посочените предизвикателства, съдържащи се в Доклада на Европейската комисия от 30.09.2020 г. относно върховенството на закона за 2020 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в България, достъпен на: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>;
25. Преведени решения на ЕСПЧ по български дела. Министерство на правосъдието;
26. Пътна карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система 2015 – 2020 г., достъпни на: <https://mjs.bg/home/index/48312690-3f31-497b-88ba-3ee5e458e500>;
27. Рейтинги и доверие. Раздел Социално-политически нагласи. Алфа Рисърч, достъпни на: <https://alpharesearch.bg/monitoring/34/>;
28. Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието на МС от 2019 г.;
29. Становище на Венецианската комисия относно Закона за съдебната власт от 2017 г., прието от Венецианската комисия на нейната 112-та пленарна сесия проведена във Венеция на 6 и 7 октомври 2017 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)018-e);
30. Становище на Венецианската комисия по проектите за изменение в Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт, засягащи разследвания срещу висши магистрати от 2019 г., прието от Венецианската комисия на нейната 121-ва пленарна сесия във Венеция на 6 и 7 декември 2019 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)031-e);
31. Спешно междинно становище на Венецианската комисия по проекта на нова Конституция от 2020 г., одобрено от Венецианската комисия на 11 декември 2020 г. по време на нейната 125-та онлайн пленарна сесия, проведена на 11 и 12 декември 2020 г., достъпно на англ. език на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)035-e);
32. Становище на Венецианската комисия по проектите за изменения в Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт от 2022 г., прието от Венецианската комисия на нейната 132-ра пленарна сесия, проведена във Венеция на 21 и 22 октомври 2022 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)022-e);

33. Становище на Венецианската комисия относно измененията в Конституцията на Република България от 2023 г., прието от Венецианската комисия на нейната 136-та пленарна сесия, проведена във Венеция на 6 и 7 октомври 2023 г., достъпно на англ. език на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)039-e);
34. Статистически данни на Евростат, достъпни на: <https://ec.europa.eu/eurostat>;
35. Статут на Съвета на Европа, достъпен на: <https://legislation.apis.bg/doc/4222/0>;
36. Стратегия за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014-2020 г., достъпна на: <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=4875>;
37. Харта на основните права на Европейския съюз, достъпна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=ET>;
38. Шестнадесети годишен доклад на Комитета на министрите. Съвет на Европа, достъпен на англ. език на: <https://rm.coe.int/annual-report-2022/1680aad12f>.

11. Приложения

Опишете приложенията към доклада.

1. Приложение 0 - Анализ на въздействията на Вариант 0: „Без действие“;
2. Приложение 1 - Анализ на въздействията на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“ и
3. Приложение 2 - Анализ на въздействията на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“.