

ДО
ЧЛЕНОВЕТЕ НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ДОКЛАД

от

Работната група при Комисията за атестирането и конкурсите към
Прокурската колегия за изработването на проект на Наредба по чл. 209б от
ЗСВ

ОТНОСНО: Проект на Наредба по чл. 209б от Закона за съдебната власт

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,

Представяме Ви за обсъждане проект на Наредба по чл. 209б от Закона за съдебната власт, в съответствие с изискванията на Закона за нормативните актове.

С Решение на Комисията по атестирането и конкурсите към Прокурорската колегия на ВСС по протокол № 6/27.09.2016 г. е определен поименният състав на Работната група за изработване на проект на Наредба по чл. 209б от Закона за съдебната власт. В резултат на проведените работни заседания, в т.ч. и с представители на работната група при съдийската колегия, бе разработен проект, който детайлно урежда показателите, методите за атестиране и механизма за оценяване на прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници.

Залегналите в предложенията проект норми отговарят изцяло на измененията в Закона за съдебната власт, Препоръките на Комитета на министрите на Съвета на Европа за статута на съдиите, прокурорите и следователите, вкл. № R(94)12, Препоръките в докладите на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка.

При изготвяне на проекта на Наредба по чл. 209б са съобразени въведените за първи път с обнародвания в ДВ бр. 62 от 09.08.2016 г. Закон за съдебната власт нови атестационни процедури – като предварителното и извънредното атестиране, сроковете за провеждане на атестирането и принципно различния подход и идея на законодателя при оценяването. Предложените текстове най-общо касаят показателите за атестиране, натовареността, правомощията на компетентните органи и механизма на оценяване.

В контекста на атестирането, отражение в разработените правила намират и моменти, залегнали в измененията на Закона за съдебната власт, свързани със задълженията на административните ръководители по участие в изготвянето и контрола на индивидуалните планове за професионално развитие, възложените нови функции на Инспектората на ВСС във връзка с приемането и проверката на декларациите за имущество и интереси на магистратите, въведените максимални императивни срокове във връзка с извършваните от прокурорите лични проверки и с произнасянията на прокурорите по преписките по същество.

При формулиране на правилата работната група се ръководи от принципно новата концепция на законодателя, залегнала в измененията на закона за:

- гарантиране на ясни, обективни и справедливи правила за кариерна оценка и развитие посредством адекватен подкрепящ инструментариум и
- усъвършенстване на атестационния процес и преодоляване на формализма, стериотипността и липсата на аналитичност и съдържателност при формиране на комплексните оценки.

С оглед възприетия от законодателя подход за предоставяне свобода на колегиите и Пленума на ВСС при разработване на показателите, методите и механизмите, по които да се извърши оценяването, в наредбата детайлно са формулирани ясни и конкрети показатели за атестиране, фокусирани върху същността и спецификата в работата на прокурорите и следователите в досъдебната и съдебна фаза. Така например при специфичните критерии за атестиране на прокурорите са предвидени показатели, които са пряко свързани с изпълнение на задълженията по НПК за ръководство на разследването и осъществяване на постоянен надзор за законосъобразното му и своевременно провеждане; участие в съдебното производство като държавен обвинител; вземане на мерки за отстраняване на допуснати закононарушения по реда, установен в НПК и упражняване на надзор за законност при изпълнение на принудителните мерки, както и тези свързани с изискванията за изпълнени за непрекъснат контрол и указания по разследването, целящи осигуряване на пълно, всестранно и обективно разследване. Като самостоятелен показател при отчитане способностите за планиране и структуриране действията на прокурора в съдебната фаза са въведени уменията за ясно и разбираемо обосноваване в устна форма, способности за адекватни реакции в съдебно заседание, както и за формулиране на ясни и законосъобразни доказателствени искания и въпроси.

Предлагат се норми, подчинени на новия законодателен критерий „спазване на правилата за етично поведение“. Като показател по този критерий изрично е предвидено да се вземат предвид не само становищата на етичните комисии за спазване Кодекса на етично поведение на българските магистрати, но и резултатите от проверки на Инспектората към ВСС за почтеност и за

установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт. При атестиране за придобиване статут на несменяемост в самостоятелен показател са въведени и резултатите от допълнителни проверки за съответствие на имуществото и конфликт на интереси, които са от особено значение при преценка на почеността, способностите и ефикасността на магистратата с оглед специфичната цел на атестирането в този случай - да се удостовери, че даден прокурор или следовател може да придобие статут на несменяемост.

В отделни разпоредби са уредени случаи, когато атестирианият прокурор или следовател е заемал едновременно и длъжностите административен ръководител или заместник административен ръководител или когато е бил командирован в международни институции. За първата хипотеза предложеното разрешение е атестирането да се провежда по общите, специфичните и допълнителни критерии, ако заеманата ръководна длъжност обхваща повече от половината от периода на атестиране. А във втората изрично е предвидено да се изиска становище от международната институция или орган, където е работил за времето на командироването. Целта и в двата случая е да се отчетат възможно най-разнообразните случаи, като се съобразява, че дейността на магистратите е специфична и не подлежи единствено на количествено и измерване.

По отношение на административните ръководители – нормите и показателите за оценяване са подчинени на законодателните промени, свързани с повишенияте отговорности спрямо тях по ръководство, организация и отчетност на съответния орган на съдебна власт от системата на прокуратурата.

За преодоляване на един от изтъкваните до момента недостатъци при атестирането – отсъствие на пълна и достоверна информация за цялостната дейност на атестираните е предвидено **събирането на данните да се осъществява от въведената за прокурорите и следователите унифицирана информационна система**. По този начин няма да остане неотчетена и необхваната от атестационния процес дейност, тъй като в най-пълна степен ще бъде съобразено естеството на работа според нивото на прокуратурата, в която работи атестирианият. От друга страна унифицираният за всички прокурори в страната източник на достоверна информация за събиране и обобщаване на данни, въз основа на която ще се формират крайните изводи за дейността на атестираните ще даде повече обективизъм, ще елиминира неточностите и ограничи възраженията от страна на магистратите. Същевременно тези данни се обвързват с приетите и прилагани вече правила за отчитане на индивидуалната натовареност на прокурорите и следователите. Предлага се в ЕФА да бъде изведен не само общият брой актове по различни признания и категории, но да се отчита и броят актове с тежест единица изчислена по Правилата за измерване на натовареността на брой актове, при приложението на коефициента за тежест. По този начин се дава възможност за обективна оценка и за сравнение, тъй като се

включва времето отделено от магистрата за постановяването им, т.е отчита се тежестта на отделните актове, респ. как се отразяват на натовареността на атестирации.

Едновременно с това в отделен самостоятелен раздел са предвидени и критерии за натовареност като - работни дни в периода на атестиране; действително отработени дни; обща натовареност в брой актове; натовареност в брой актове с тежест единица, среднодневна натовареност в брой актове с тежест единица. Въведено е правилото индивидуалната натовареност на атестирации да се сравнява с определената норма за натовареност съгласно правилата за натовареност, приети от ВСС и с натовареността на другите прокурори или следователи от същия орган на съдебната власт. Предложените текстове са съобразени със законодателното изискване за отчитане степента на натовареност, от друга страна са обвързани и препращат към правилата за измерване на натовареността на прокурорите и следователите, което е гаранция за прозрачност и яснота, ще доведе до по-голяма обективност при сравняването и спомага за намирането на баланс между количествените и качествени методи при оценяването.

В подзаконовата правна регламентация намират отражение и идеите на закона за нов подход при оценяването, насочен към самите атестиирани - прокурори и следователи. Разширени са **компонентите и източниците, участващи при реализацията на методите за атестиране и при анализа на достоверната писмена информация**. Въведено е изискването за прилагане на ежегодни, обобщени, мотивирани писмени становища от съответния административния ръководител, които отразяват професионалното развитие на атестирации на база изготвена част III от ЕФА за всяка година, както и възможността за представяне от самия атестиран на допълнителни данни за дела с особена правна или фактическа сложност и изразяване на становище, свързано с личната мотивираност и със самооценката му за професионалното развитие. Този подход ще даде възможност на оценяващите органи, ведно с анализа на статистическите данни за проследяване на тенденциите в професионалното развитие на атестираните, въз основа на които да се дефинират необходимостите и насоките за допълнително развитие на професионалните умения и компетентности. Подобен подход се явява от значение особено при оценяване на прокурорите и следователите при атестиране за придобиване статут на несменяемост и ще ограничи формализма и кампанийността при периодичното оценяване.

Специално място в Наредбата е отделено на **обобщения доклад**, изготвян от постоянните атестационни комисии и неговото съдържание. Освен подробна аргументация относно поставените оценки, предвидено е същият да съдържа и препоръки към магистрата, както и анализ за изпълнението на изведените от

предходното атестиране препоръки, доколкото се явяват елемент от основните аспекти при атестирането, тъй като целят надграждане на личните професионални качества на магистратите.

В Наредбата подробно са разписани броят, съставът и правомощията, на компетентните органи по атестирането и конкретно на постоянните атестационни комисии към Апелативните прокуратури. Предвидено е същите да се състоят от 3-ма редовни и 2-ма резервни членове, като по-големият брой резервни членове е гаранция за възможността за сформиране състав на комисия при евентуално отсъствие или отвод на редовни членове. Предлага се членовете на тези комисии да работят с намалена натовареност, определена със заповед на съответния апелативен прокурор, съобразно броя на предстоящите за извършване атестации на прокурори от съответните районни и окръжни прокуратури в рамките на мандата им, но не по-малко от 50%. Този процент е необходим, за да не бъде подценявана дейността по атестирането и за да бъде преодолян соченият като съществен недостатък на досегашната регламентация по оценяване от помощни атестационни комисии формализъм, поради оценяването от действащи магистрати, за които процесът по атестиране се явяващ допълнителен и натоварващ ангажимент.

Съществен момент е предложението изцяло **нов механизъм на оценяване**. Формулираните промени целят да отговорят на очакванията оценката на прокурорите и следователите да се формира на принципите на обективност, прозрачност и справедливост и по начин, който да стимулира тяхната професионална компетентност, а не самоцелното постигане на точно определен брой точки точки.

Системата на оценяване включва 4 етапа – излагане на словесни констатации, коментари и изводи относно показателите по всеки от критериите, поставяне на цифрова оценка въз основа на констатациите, коментарите и изводите съобразно показателите по съответния критерий, определяне на балообразуваща оценка /бал/ по всеки критерий, представляваща произведението от поставената цифровата оценка за критерия и относимия към него коефициент за тежест на съответния критерий и в заключение - формиране на комплексна словесна оценка от атестирането, представляваща словесен израз на оценката от цифровата стойност на частното, получено при деление на събора от баловите оценки със събора от коефициентите за тежест на критериите, участващи в съответното атестиране.

Предлага се общите, специфични и допълнителни критерии за атестиране да се оценяват по петобална скала в цяло число – като се отчита законовият регламент за оценяване, който също предвижда 3 степени на положителна оценка – задоволителна, добра и много добра.

Освен това се предлага оценяването на всеки от критериите с допълнителен коефициент, който отразява тежестта на влияние и важността на съответния критерий, като в наредбата точно е посочен всеки един коефициент. Предложените коефициенти са в интервала от 0,50 до 1,75, като с най-голям коефициент съответно най-голяма тежест е отдадена на критериите, свързани с правните познания, уменията за прилагане на правнорелевантните факти, както и пряко свързаният с тях специфичен критерий за прокурорите и респективно за следователите, въведени с изменението на закона, т.е. фокусът е върху критериите, които показват качеството на работата на атестираните по същество. Разработеният модел и прилагането му ще доведе до формиране на оценките по по-обоснован начин, като цели да елиминира общоизвестното положение преобладаващата част от атестираните магистрати да получават максимални оценки дори и при наличие на съществени пропуски в компетентностите, уменията и при изпълнение на задълженията им.

Очакванията са, че предложеният проект няма да се отрази съществено на бюджета на съдебната власт.

Предвид изложеното и на основание чл. 209б от ЗСВ предлагаме на Пленума на Висшия съдебен съвет да разгледа и приема така предложения проект на Наредба относно показателите, методика за атестирането и критериите за отчитане на степента на натовареност на прокурори и следователи и на административните ръководители и техните заместници, както и за реда за провеждане на атестирането.