

Приложение № 1

към чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието

Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието* (Приложете към формуляра допълнителна информация/документи)	
Институция: Министерство на правосъдието	Нормативен акт: Проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Правилник за прилагане на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство
За включване в законодателната/ оперативната програма на Министерския съвет за периода: 01.07.2018 г. – 31.12.2018 г.	Дата: август 2018 г.
Контакт за въпроси: Александър Стефанов, държавен експерт в дирекция „Съвет по законодателство“ на Министерство на правосъдието, ел. поща: al_stefanov@justice.government.bg Силвия Соколова, държавен експерт в дирекция „Съвет по законодателство“ на Министерство на правосъдието, ел. поща: S_Sokolova@justice.government.bg	Телефон: 02/9237 344 Телефон: 02/9237 410
1. Дефиниране на проблема: <i>1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна.</i> В Държавен вестник (ДВ), бр. 44 от 29.05.2018 г. е обнародван Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ЗЗЛЗВНП). Причините, които наложиха приемането на ЗИДЗЗЛЗВНП, са установени слабости в периода на действие на закона и натрупаната практика в прилагането му. Това поражда необходимостта от прецизиране на текстове и отстраняване на несъвършенства в отделни разпоредби на ЗЗЛЗВНП, Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). С приемането на ЗИДЗЗЛЗВНП се повишава ефективността на специалната защита, оптимизира се организацията на работа на Бюрото по защита при главния прокурор, намаляват се финансовите и човешките ресурси, подобрява се взаимодействието с останалите държавни органи, имащи отношение към осъществяването на специалната защита. Съгласно § 33 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на	

ЗИДЗЗЛЗВНП в двумесечен срок от влизането в сила на закона Министерският съвет привежда в съответствие с него правилника за прилагане на закона. В изпълнение на тази разпоредба е необходимо да бъде изготвен проект на Правилник за прилагане на ЗЗЛЗВНП (ППЗЗЛЗВНП).

Изработването на нормативния акт цели да бъдат отразени в цялост и да се детайлизират на подзаконово ниво измененията и допълненията на ЗЗЛЗВНП. Промените са значителни и съществени по своя същност и смисъл. В тази връзка, предвид наличието на множество и важни промени, в съответствие с разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от Закона за нормативните актове, е необходимо да бъде изготвен проект на нов Правилник за прилагане на ЗЗЛЗВНП, с приемането на който ще се отмени действащия към настоящия момент правилник.

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

Със ЗИД на ЗЗЛЗВНП (ДВ, бр. 44 от 29.05.2018 г.) се въведеха нормативни промени за постигане на ефективен механизъм за включване и пребиваване на застрашени лица в Програмата за защита. Въведе се понятието „специална защита“, която включва предварителна защита и Програма за защита на застрашени лица, промениха се видовете мерки и начина, по който ще бъдат прилагани. В закона се регламентира Бюрото по защита при главния прокурор да дава мотивирано становище по предложението на съответния компетентен орган за предоставяне на специална защита, както и механизъм за периодична оценка за наличие и определяне на степента на застрашеност на защитеното лице.

При изготвянето на законопроекта е изследван чуждестранният опит и добрите практики на държавите членки на Европейския съюз. Пример за това е подходът към една от най-често прилаганите към момента в Република България мерки за защита - личната физическа охрана. Изследвайки опита на водещите чуждестранни Звена за защита на свидетели в Европейския съюз, се констатира, че тази мярка е оценена като една от най-неефективните относно защитата на застрашените лица и едновременно ангажираща изключително висок човешки и финансов ресурс, поради което същата не се прилага или е отпаднала.

В практиката са установени слабости при създаването на условия за намаляване на риска от осъществяване на противоправни посегателства срещу защитени лица, изразяващи се в необходимост от оптимизация на специалната защита и създаване механизъм за възмездяване на разходи в случай на неизпълнение на поетите задължения, които компрометират взетите мерки за защита и намаляване на негативните икономически последици от това в периода на действие на закона и натрупаната практика в прилагането му включително при взаимодействие с други държави в областта на защитата на свидетели.

В същото време е констатирано наличие на правно-технически грешки с неточни препратки във връзка с приетите изменения и допълнения с ДВ, бр. 63 от 04.08.2017 г., в сила от 05.11.2017 г., и несъответствие в отделни разпоредби, уреждащи мерките по защита с оглед компетентността на съдията-докладчик.

Понастоящем не е налице правна уредба, която да обособява като самостоятелна категория информацията, подлежаща на класификация като държавна тайна, с оглед

обезпечаване на специфичните дейности на Бюрото по защита при главния прокурор.

Необходимо е също така да отпаднат съществуващите мерки в Програмата за защита „лична физическа охрана“ и „пълна промяна на самоличността“ като самостоятелни мерки, които са доказали своята неефективност. Отделно от това такива не съществуват в аналогичните закони в останалите държави членки на Европейския съюз. Личната физическа охрана е предвидена като временна мярка. Пълната промяна на самоличността е допусната с възможността лицето с променени основни данни да продължи да ги ползва и след излизането му от Програмата за защита, в случай че има необходимост от това.

Влезлите в сила законови изменения засягат текстовете на всички разпоредби от действащия правилник с малки изключения, като за постигане на правна яснота и сигурност, в съответствие с разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от Закона за нормативните актове, се предлага да бъде изготвен проект на нов ППЗЛЗВНП.

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

Извършен анализ на дейността по осъществяване на Програмата за защита в Бюрото по защита.

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

Със ЗИД на ЗЛЗВНП се въведоха нормативни промени за постигане на ефективен механизъм за включване и пребиваване на застрашени лица в Програмата за защита. Въведе се понятието „специална защита“, която включва предварителна защита и Програма за защита на застрашени лица, промениха се видовете мерки и начина, по който ще бъдат прилагани. Специалната защита винаги ще започва с предварителна защита, която цели осигуряване на незабавна защита на застрашените лица и ще се прилага до издаване на разпореждане на главния прокурор или вземане на решение на Съвета по защита на мярка за защита, за определен в закона срок, който може да бъде удължаван еднократно, но не-повече от първоначално определения. Предварителната защита има за цел да осигури и технологично време за събиране и оценка на необходимата информация за вземане на информирано решение от главния прокурор за включване или не на застрашеното лице в Програмата по защита. В този срок ще се даде възможност на застрашеното лице да се информира детайлно за възможностите и ограниченията на Програмата за защита, както и да организира личните си дела, със съдействието на Бюрото по защита. В закона се регламентира Бюрото по защита при главния прокурор да дава мотивирано становище по предложението на съответния компетентен орган за предоставяне на специална защита, както и механизъм за периодична оценка за наличие и определяне на степента на застрашеност на защитеното лице. Разделянето на специалната защита на два вида води и до промяна на вида на мерките и начина, по който ще бъдат прилагани. Мерките на предварителната защита са: лична физическа охрана, охрана на имуществото, настаняване на безопасно място и настаняване в друго място за изтърпяване на наказанието.

Разпоредбата на §33 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗЗЛЗВНП задължава правилникът за прилагане на закона да бъде приведен в съответствие със законовите промени. Възниква необходимост в проекта на правилник да бъдат въведени понятията „специална защита“, „предварителна защита“, както и да бъде прецизирано използването на понятията „застрашено лице“ и „защитено лице“. На следващо място следва да се предвидят и норми, регламентиращи организация и изпълнение на мерките за предварителна защита и на Програмата за защита, както и да се детайлизира процедурата за предоставяне предварителна защита и за включване в Програмата за защита съобразно процедурата, уредена в едноименния раздел III на глава втора от ЗЗЛЗВНП.

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

- Съдът или прокурорът, които вземат мерки за незабавна защита на свидетел по реда и условията на Наказателно-процесуалния кодекс;
- Застрашеното лице, разследващия орган, наблюдаващият прокурор или началника на мястото за лишаване от свобода - за осъдени лица;
- Главният прокурор на Република България;
- Бюрото по защита при главния прокурор;
- Министерството на вътрешните работи;
- Държавна агенция „Национална сигурност“;
- Министерството на правосъдието;
- Съветът по защита;
- Участниците в наказателно производство, които биха могли да бъдат защитени лица: свидетел, частен обвинител, граждански ищец, обвиняем, подсъдим, вещо лице, поемно лице; осъдено лице; лица, пряко свързани с посочените лица - възходящи, низходящи, братя, сестри, съпруг или лица, с които се намират в особено близки отношения.

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

Вариантите са следните:

Вариант 0 „Без действие“ :

Неприемане на проекта на Правилник за прилагане на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство.

При този вариант няма да се изпълни изискването на § 33 от ПЗР на ЗИДЗЛЗВНП в двумесечен срок от влизането в сила на закона Министерският съвет привежда в съответствие с него правилника за прилагане на закона. Няма да бъде своевременно актуализиран подзаконовият акт, уреждащ редът и условията за прилагане на ЗЛЗВНП, което ще доведе до правна несигурност и неяснота при изпълнение от страна на компетентните органи на дейностите, уредени в закона.

Вариант 1 „Приемане на проекта на Правилник за прилагане на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство“

Чрез приемането на проекта на правилник:

- ще се регламентира, че при организиране и изпълнение на специалната защита Бюрото по защита ще получава съдействие от всички органи на държавна власт и местно самоуправление, юридически и физически лица, включително достъп до необходимите данни в техните информационни фондове, като редът и начинът се предвижда да бъде определен в инструкции, сключени съгласно чл. 5, ал. 8 от ЗЛЗВНП.

- ще се уреди организацията и изпълнението на мерките на предварителната защита и организацията и изпълнението на мерките на Програмата за защита. Ключов елемент от организацията и изпълнението на мерките за предварителна защита и мерките от Програмата за защита е утвърждаването на план за действие и издаването на заповед от директора на Бюрото по защита;

- ще се детайлизират дейностите на компетентните държавни органи в съответствие с функциите им, определени в раздел III на глава втора от ЗЛЗВНП. Относно дейността на Съвета по защита на застрашени лица, ще се регламентира процедурата по свикване и провеждане на заседанията, начинът на вземане на решенията, както и изискванията към тяхното съдържание. Относно дейността на главния прокурор, неговите правомощия, произтичащи от закона, ще се систематизират в разпоредбата на чл. 26 от проекта. Уредени са и реквизитите на писмените разпореждания, които главният прокурор издава при упражняване на своите правомощия. Относно Бюрото по защита при главния прокурор, регламентирано е, че класификаторът на длъжностите със статут по Закона за Министерството на вътрешните работи, длъжностните разписания, функционалните задължения и длъжностните характеристики на служителите в Бюрото по защита се утвърждават от главния прокурор по предложение на директора на Бюрото по защита. Функциите на директора на Бюрото по защита са обособени в отделна разпоредба. Регламентирана е длъжността на заместник-директора на Бюрото по защита, който замества директора при определени случаи;

- предвижда се условията, редът и начинът за изпълнение на мерките за специална защита да се определят с правила, утвърдени от главния прокурор. Посочената разпоредба следва изведения в чл. 5, ал. 2 от ЗЛЗВНП принцип на конспиративност при осъществяване на мерките по специалната защита.

- чрез проекта ще се детайлизира процедурата за предоставяне на предварителна защита и за включване в Програмата за защита съобразно процедурата, уредена в едноименния раздел III на глава втора от ЗЗЛЗВНП. Изрично ще се въведе задължение предложението за предоставяне на специална защита по чл.15 и 16 от закона да бъде изготвено при спазване изискванията на Закона за защита на класифицираната информация, както и ще бъде регламентирана възможност в случаите, когато предложението не съдържа всички данни по чл. 16, ал. 1 от ЗЗЛЗВНП, директорът на Бюрото по защита да изисква от органа, отправил предложението, да предостави допълнителна информация;
- предвижда се да бъде поставен акцент върху задължението на Бюрото по защита в съответствие с чл. 17б, ал. 2 от ЗЗЛЗВНП периодично да изготвя становище до главния прокурор, след вземане на мнение от органа, изготвил предложението, относно необходимостта от продължаване на мерките по Програмата за защита за всяко защитено лице или за тяхното изменение или прекратяване;
- по отношение на съдържанието на споразумението по чл. 18 и чл. 19 от ЗЗЛЗВНП, в проекта на правилник ще се доразвие, че правата и задълженията на защитеното лице, включително задължението да не пречи по никакъв начин за прилагане на съответните мерки за защита и действията, от които трябва да се въздържа, се определят от Бюрото по защита в рамките на нормативната уредба;
- допълнително в проекта ще се уточнят предпоставките за изпълнение на мярката по чл. 6, ал. 2, т. 5 от ЗЗЛЗВНП релокация в друга държава, включително наличие на влязъл в сила международен договор за защита на класифицирана информация между Република България и другата държава, избрана от Бюрото по защита. Допълнително ще се посочи, че при подготовката и прилагането на мерките по чл. 27 от ЗЗЛЗВНП разходите за защитените лица са за сметка на съответната държава, съгласно сключеното конкретно споразумение за защита;
- ще се доразвие функцията на Бюрото по защита по събиране, систематизиране, анализиране и съхраняване информация, отнасяща се до дейностите по предоставяне на специална защита. Предвижда се тези действия да се извършват по ред, определен в заповед на главния прокурор, при осигурени мерки за защита, предвидени в ЗЗКИ;
- правилникът ще регламентира подробно и воденето в Бюрото по защита на регистър, в който се вписват всички издадени разпореждания на главния прокурор и взети решения на Съвета по защита съгласно ЗЗЛЗВНП, както и други данни за застрашени или защитени лица, по ред, определен от главния прокурор.

Вариант 2 „Предприемане на организационни и други мерки без нормативни промени“:

Разпоредбата на §33 от ПЗР на ЗИДЗЗЛЗВНП не може да бъде спазена без приемането на нормативни промени. Предприемането на организационни и други мерки не е достатъчно.

5. Негативни въздействия: *Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи (негативни въздействия) за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на*

предприемане на действията. Пояснете кои разходи (негативни въздействия) се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.

Вариант 0 „Без действие“ : Неприемане на проекта на Правилник за прилагане на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство.

При този вариант правилникът няма да бъде приведен в съответствие със ЗИДЗЗЛЗВНП. Няма да бъдат въведени в подзаконов акт новите понятия „специална защита“, „предварителна защита“, както и да бъде прецизирано в правилника използването на понятията „застрашено лице“ и „защитено лице“. Ще останат неуредени на подзаконово ниво въпросите относно организацията и изпълнението на мерките за предварителна защита и на Програмата за защита, както и материята относно процедурата за предоставяне предварителна защита и за включване в Програмата за защита съобразно процедурата, уредена в едноименния раздел III на глава втора от ЗЗЛЗВНП.

Посочените негативни въздействия засягат всички заинтересовани страни.

Вариант 1: „Приемане на проекта на Правилник за прилагане на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство“

При този вариант не са идентифицирани негативни въздействия.

Вариант 2 „Предприемане на организационни и други мерки без нормативни промени“: Изисква се приемането на нормативни промени. Не е възможно предприемането само на организационни и други мерки. В тази връзка се предвиждат негативни въздействия, аналогични на посочените във Вариант 0.

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

Вариант 0 “Без действие“: При този вариант не са идентифицирани положителни въздействия.

Вариант 1: „Приемане на проекта на Правилник за прилагане на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство“:

Ще бъдат уредени своевременно на подзаконово ниво въпросите относно редът и условията за:

- организацията и изпълнението на мерките за специална защита на застрашени лица по смисъла на ЗЗЛЗВНП,
- дейността на компетентните органи при осъществяване на функциите по ЗЗЛЗВНП;
- процедурата за предоставяне на предварителна защита и включване в Програмата за защита;

- прекратяването на действието на специалната защита;
- осъществяването на международно сътрудничество;
- изграждането, поддържането и съхраняването на база данни.

По този начин ще бъде постигната пълнота в правната регламентация.

Посочените положителни въздействия засягат всички заинтересовани страни.

Вариант 2: „Предприемане на организационни и други мерки без нормативни промени“

При неприемане на проекта на Правилник за прилагане на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство положителни въздействия върху заинтересованите страни не се очакват.

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

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

- Ще се повиши
- Ще се намали
- Няма ефект

8.2. Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи режими и услуги?

Не се създават.

9. Създават ли се нови регистри?

Когато отговорът е „да“, посочете колко и кои са те: ДА.

Създава се един регистър, в който се вписват всички издадени разпореждания на главния прокурор и взети решения на Съвета по защита съгласно ЗЗЛЗВНП.

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

- Актът засяга пряко МСП
- Актът не засяга МСП
- Няма ефект

11. Проектът на нормативен акт изисква ли цялостна оценка на въздействието?

- Да
- Не

12. Обществени консултации: *Обобщете най-важните въпроси за консултации в случай на извършване на цялостна оценка на въздействието или за обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултациялни процедури.*

Предвижда се в съответствие с изискванията на чл. 26, ал. 3 и ал. 4 от Закона за нормативните актове, проектът да бъде публикуван на страницата на Министерството на правосъдието в интернет и на Портала за обществени консултации за срок от 30

дни.

13. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

Да

Не

Моля посочете изискванията на правото на Европейския съюз, включително информацията по т. 8.1 и 8.2, дали е извършена оценка на въздействието на ниво Европейски съюз, и я приложете (или посочете връзка към източник):

14. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на нормативния акт:

Име и длъжност: Любомир Талев – директор на дирекция „Съвет по законодателство“

Дата: 03.09.2018 г.

Подпис: