Вх. № 40-05-06-27/14.02.2014 г.

Р Е Ц Е Н З И Я

от
доц. д-р Маргарит Ганев
за дисертационния труд на
Тони Атанасов Димов -
„Оценка на въздействието на законодателството в Европейския съюз – същност, правна уредба и механизми“

Тони Атанасов Димов е зачислен като докторант на самостоятелна подготовка в Секция „Международноправни науки“ на Института за държавата и правото при Българската академия на науките (БАН) със Заповед № 55 от 28.03.2012 г. и отчислен с право на защита със Заповед № РД-09-106 от 20.12.2013 г. на Института за държавата и правото при БАН.

Дисертационния труд е обсъден на 5 декември 2013 г. и е насочен от секция „Международноправни науки“ на Института за държавата и правото при БАН за публична защита на 18 март 2014 г.

Дисертационният труд включва 328 страници (въведение, шест глави, заключение, изводи, препоръки и библиография) и 233 цитирания под линия на монографии, учебни пособия, наръчници, сборници и т.н.. Онагледен е със седем таблици и пет приложения.

Спазени са всички изисквания, които са предвидени за подобна процедура.

Без съмнение темата на дисертационния труд е актуална и научно значима. В Европейския съюз действа широко възприет механизъм, при който на базата на един прозрачен и експертен анализ може да бъдат оценени ефектите на планирана променя в правната уредба на определени обществени отношения. Този анализ дава отговор на въпроса дали изменението би имало благоприятно влияние върху тях и какви биха били неговите социални, икономически, екологични и други въздействия. Това е оценката на въздействието на законодателството.

В България липсват достатъчно информация и научни разработки по темата, както и процедури, наръчници и ноу-хау за нейното извършване на практика. Това обуславя наличието на сериозен дефицит на капацитет в рамките на изпълнителната и законодателна власт по отношение прилагането на инструментариума за оценка на въздействие на законодателството. Няма унифицирана методология, алгоритъм или насоки, които да ръководят процеса на оценка на въздействието.

Според мен авторът успешно се е справил с една от основните задачи, стоящи пред него- да обоснове теоретично и да предложи адаптирани и реално приложими в практиката подходи за постепенно въвеждане на механизма на оценката на въздействие на законодателството в България.

По структура и съдържание дисертационният труд е изцяло съобразен с действащата нормативна уредба, включително със специфичните изисквания, които са въведени от Института за държавата и правото при БАН.

I. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.

1. Глава първа. Оценка на въздействието на законодателството в Европейския съюз – теории и практики

Сполучливо са представени аргументи за правната същност и механизмите на осъществяване на оценките за въздействие, включително с оглед повишаване качеството на законодателството, ползване на инструментариум за дерегулация, а даже и способи за търсене на отговорност от органите и лицата, които вземат нормативните решения. Силно впечатление прави разделът за оценка на въздействие на законодателството в Европейския съюз, като интегриран подход за изследване на ефектите на бъдещите инициативи и политики.

Представени са и модерни виждания за регулиране и формулиране на основни тенденции в бъдещото развитие на правото на Европейския съюз.

Механизмът на оценка на въздействие залага на интегрирания подход за изследване и анализ на ефектите от приемането на нови и използването на стари правила и норми на Европейския съюз и се прилага за всякакви негови предложения, политики и инициативи, както за такива които предвиждат въвеждането на мерки по регулиране, така и за такива, които не включват регулативна намеса.

2. Глава втора. Правна уредба на оценката на въздействието на законодателството в Европейския съюз

Втората глава на дисертацията представя в детайли правната уредба на оценката на въздействието на законодателството в Европейския съюз. Систематически тя обхваща четири раздела. Първите два са фокусирани върху статичните характеристики на оценката на въздействие в динамика, като се занимават с институциите, ангажирани с оценката на въздействие в Европейския съюз и с механизма за нейното извършване на ниво Съюз.

Европейската комисия определя оценката на въздействието като ключовия механизъм за реализация на политиката на смарт регулирането в Европейския съюз, която съдържа основните приоритети и тенденции в развитието на правото на Европейския съюз в бъдеще. Европейският парламент, в различни свои актове /най-често резолюции/ и по различни поводи представя свои подробни становища относно тенденциите за по-доброто регулиране, по-доброто законодателство, смарт регулирането, където определя оценката на въздействието като инструментариумът, заемащ централно място във всички тях. Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите, в своите официални позиции подчертават, че този подход води до по-рационално и адекватно създаване и прилагане на правото на Съюза при целия цикъл на разработване на политики.

Дисертационният труд отделя особено внимание на правомощията на Комисията, свързани с приемането на актове валидни на ниво Европейски съюз. Дадено е тълкуване на разпоредбата на чл. 290 от ДФЕС, която изрично предвижда възможността Комисията да приема определен вид нормативни актове, т.е. да упражнява нормотворчески правомощия, която е уредена по-скоро като изключение от общото правило, като хипотеза на законодателстване само при кумулативното наличие на строго определени обстоятелства. Чрез процедурата по приемане на делегирани актове, Комисията бива оправомощена по силата на законодателен акт да приема незаконодателни актове от общ характер, които са актове с правно обвързващо действие.

Представена е и компетентността на Комисията, произтичаща от чл. 291 от ДФЕС да приема актове за изпълнение. Държавите – членки отговарят за контрола върху тези актове, който се извършва чрез формирането на различните комитети, включващи национални представители и експерти и председателствани от представител на Комисията. Тази специфична система за едновременно консултиране на общностно и национално ниво се нарича комитология. С Регламент (ЕС) № 182/2011 на ЕП и на Съвета от 2011 година, предишната система е значително опростена като след приемането му Комисията може да упражнява

изпълнителните си правомощия в съответствие с една от възможните два вида процедури: по консултиране или по разглеждане.

3. Глава трета. Механизъм за оценка на въздействието на законодателството в Европейския съюз

Глава трета от труда представлява първия по рода си опит у нас за научно – приложно представяне на действащата процедура за оценката за въздействие на Европейската комисия, при който алгоритъмът, ключовите аналитични стъпки и общите насоки, прилагани от ЕС са изследвани и предадени на разбираем български език, с понятия познати на българската правна теория и законодателна практика и обяснени с оглед създаване на възможност за тяхното въвеждане в България.

В раздел втори са разгледани критериите за определяне на пропорционалното ниво на анализ в оценката на въздействието. Колкото по-значими и по-вероятни се очаква да бъдат въздействията от едно предложение на Комисията, толкова по-дълбок трябва да бъде анализа в неговата оценка на въздействие.

В последните два раздела от тази глава е разгледана проекцията на механизма на оценката на въздействие по отношение на всеки от етапите на цикъла по разработване на политики и подробно са представени ключовите аналитични стъпки при извършването на оценката на въздействието, които в синтезиран вид са следните:

1. Дефиниране на проблема, което включва:
- описание на естеството и степента на неговото развитие;
- идентифициране на ключовите оператори, субекти и засегнатото население;
- установяване на основните двигатели и причини за проблема;
- изясняване дали темата е от компетентността на Съюза.

2. Определяне на целите, в рамките на което се извършва:
- разработване на ясен сценарий;
- задаване на цели, които съответстват на проблема и неговите първопричини;
- установяване на целите на няколко нива - от общи, конкретни и оперативни;
- гарантиране, че целите са съвместими със съществуващите политики и стратегии на Европейския съюз.

3. Разработване на основни варианти на политиката, което включва:
- определяне на вариантите на политиката;
- проверка за спазване на принципа на пропорционалността;
- постепенно стесняване на обхвата на вариантите;
- съставяне на кратък списък с вариантите.

4. Анализ на въздействията на вариантите, при което оценката на въздействие извършва:
- идентифициране на прякото и непрякото икономическо, социално и екологично въздействие;
- определяне на засегнатите субекти;
- оценяване в качествено, количествено и парично изражение на въздействията;
- оценяване на административната тежест;
- преценка на рисковете и колебанията при избора на всеки от вариантите.

5. Сравняване на вариантите, при което последователно се провежда:
- претегляне на положителните и отрицателните въздействия на всеки вариант;
- извършване на хоризонтални сравнения между всеки от вариантите;
- посочване, където е възможно и подходящо на предпочитан вариант.

6. Мониторинг и оценяване на политиката, включва определяне на основните индикатори за успешно постигане на целите и представяне в общи рамки на възможните мерки за мониторинг на текущата реализация на варианта и за последващо оценяване на резултатите от неговото прилагане.

4. Глава четвърта. Оценката на въздействието на законодателството в отделни държави – членки на Европейския съюз

Глава четвърта включва сравнителноправно изследване на практиката в отделни държави - членки на ЕС (три „стари“ – Франция, Германия и Нидерландия, и две „нови“ – Полша и Унгария).

Изборът на държавите е базиран на критериите сходство на правните системи и продължителност на членството в ЕС, като основната рамка на анализа включва изследване на механизма в две стари и две нови държави - членки на ЕС. Според автора петата държава Нидерландия е представена допълнително, без да попада в горната рамка, поради близостта на възприетия от нея модел с този, който е на път да бъде въведен в България.

5. Глава пета. Оценката на въздействието на законодателството в Обединеното кралство – правна уредба и механизъм на извършване.

Глава пета от труда е посветена на оценката на въздействието на законодателството в Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, която е първата държава в рамките на Европейския съюз, възприела този подход и разработила своя институционална рамка и административна инфраструктура.

Свидетелство за добро познаване на практиката от страна на автора са приведените конкретни примери за период от близо тридесет години.

Самостоятелен раздел от глава пета изследва правомощията и спецификите на участие в процеса на всяка от институциите, ангажирани с оценката на въздействието в Обединеното кралство, по-важните от които са Службата за по-добро регулиране и Звеното за по-добро регулиране, които извършват формалния и качествения контрол на оценката на въздействие. За всеки от етапите на оценката на въздействие в подробности са описани и актуално приложимите практически указания, които се съдържат в Ръководството за оценка на въздействието,, Инструментариумът за оценка на въздействието и Формулярът за оценка на въздействието.

Следващите раздели на глава пета на дисертацията са разглеждат, както следва:

- предварителната оценка на въздействие, която започва веднага след като се роди идеята за новата правна уредба;

- частичната оценка на въздействие, която се основава на горната и се изготвя преди провеждането на консултации и придружава документа за консултация и

- пълната оценка на въздействие, която се изгражда въз основа на информацията и анализа от частичната оценка на въздействие.

Особен акцент в тази част от труда е поставен върху изследването на алтернативите на законодателството като елемент от оценката на въздействие, който се е превърнал в ключов въпрос за бъдещото развитие на правото на ЕС, каквито: саморегулирането, кодексите за поведение и практика, корегулирането, квазирегулирането, информационни и образователни кампании, пазарни инструменти, включително финансови стимули, търгуеми разрешителни режими и квоти, стандарти и други.

Последният шести раздел от глава пета обхваща спецификите при работата на британските държавни органи и извършването на оценки на въздействието по отношение на европейските предложения за въвеждане на законодателство и по специално с директивите на Европейсия съюз, които са в процес на договаряне по обикновената законодателна процедура.

6. Глава шеста. Оценката на въздействието на законодателството в България

Последната глава шеста от труда е посветена на ОВЗ в България. Тя представя нейното място в законодателния процес и правната уредба на механизма у нас, практическото му прилагане и перспективите пред ОВЗ в бъдеще. Изложението включва кратък анализ на действащи нормативни актове, уреждащи елементи от ОВЗ, някои от които приети буквално дни преди финализирането на дисертацията. Представени са и нормативни актове в проект, които са в процес на разработване и тепърва предстои тяхното обсъждане и приемане.

Първият раздел от главата е посветен на проблемите на законодателната практика през последните от 20 години, свързани с това, че българските нормативни актове и особено законите се внасят и приемат без наличието на ясна оценка за очакваното от тях въздействие върху отношенията, които те са предназначени да регулират, както и върху бизнеса, неправителствените организации и обществото като цяло.

В следващите два раздела от главата са представени нормите от действащото българско законодателство, които уреждат отделни елементи на оценката на въздействието на законодателството.

В самостоятелен раздел четвърти от глава шеста на дисертацията са изложени перспективите пред оценката на въздействието на законодателството в България.

II. ИЗВОДИ

Споделям редица от направените от автора изводи, като например необходимостта от приемане на нов Закон за нормативните актове, за липсата на концептуален подход при уредбата на определени обществени отношения и на дългосрочно планиране на публичните политики, за дефицитите в законодателните програми на Министерски съвет и на отделните министерства и за липсата на задължителната предварителна експертиза за тяхната конституционносъобразност, респективно до несъобразяване на проектите за нормативни актове с ангажименти на Република България по международни договори. Съгласен съм изцяло с констатацията, че основният проблем е честото несъответствие на законопроектите с правото на Европейския съюз:

- неадекватен и неотговарящ на българската правна терминология превод на актовете на Европейския съюз;
- неоснователно инкорпориране във вътрешни актове на регламентите, които имат непосредствено действие,
- преписване в буквален смисъл на директиви на Европейския съюз;

Това води като цяло до некоректно въвеждане на правото на Европейския съюз във вътрешното ни законодателство.

Частично съм съгласен с извода, че е честа практиката за изменението на действащ закон да бъде извършвано с преходните и заключителни разпоредби на друг закон.

Не бих могъл обаче да споделя извода, че качеството на българските закони е незадоволително. Основните нормативни актове, които бяха приети в хода на присъединяването ни към Европейския съюз (Административнопроцесуален кодекс, Граждански процесуален кодекс, Наказателно-процесуален кодекс, Закон за екстрадицията и европейската заповед за арест и тн.) получиха много висока оценка от нашите европейски партньори. Не мога да споделя и твърдението за ненужно неоснователно и самоцелно раздробяване на законите. Съществува утвърдена архитектоника на законотворчеството, приета в много държави и сега действащия Закон за нормативните актове коректно я възпроизвежда. Спорен е и въпросът за предварителното консултиране на законотворчеството, включително и с неправителствени организации. В България съществуват множество подобни организации с претенции за въздействие и определяне на приоритетите, но е много трудно да бъде намерен модел кои от тях

да бъдат привлечени и до каква степен изразяваните позиции да бъдат взети под внимание, тъй като често те са обосновани от определени конюнктурни съображения.

III. ПРЕПОРЪКИ

До известна степен съм съгласен, че предложените от автора на концептуално ниво подходи са приемливи и приложими, но не бих могъл да възприема изцяло твърдението, че съвременният процес на оценка на въздействието в Европейския съюз е изцяло базиран на „нови и непознати за нашата действителност подходи".

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С оглед гореизложените съображения споделям виждането, че въвеждането на механизма на оценка на въздействието би поставило законодателния процес в България по един по-добър начин като демократичен инструментариум, чрез който се реализират дългосрочни политики на национално и наднационално ниво. Едва ли обаче е безапелационна тезата, че единствено чрез оценката на въздействие би могло да се постави началото на новото разбиране за законодателството, а така също, че едва ли не досега липсва метод за измерване качеството на приетите нормативни актове.

V. ПРИНОСИ

1. Приноси с фундаментално значение

– За първи път в българската специализирана литература е анализирана теоретично в детайли системата на оценка на въздействието на законодателството, политиките и инициативите на ЕС;

– За първи път е анализирана уредбата на оценката на въздействието на законодателството в първичното право на ЕС (Договора за ЕС и Договора за функциониране на ЕС);

– Новост представлява проучването и изясняването на правомощията на институциите на ЕС (Европейския съвет, Съвета, Европейския парламент) и преди всичко на Европейската комисия по отношение на оценката на въздействие на законодателството.

– Анализът на правомощията на Комисията и актовете, които издава в реформираната процедура и политика на смарт регулиране, установяваща общите правила, чрез които следва да се гарантира яснота, прозрачност и пропорционалност на приеманите актове;

– Представянето на уредбата на Оценката на въздействието на законодателството в междуинституционалните споразумение на Европейския съюз и в актовете на съвещателните органи на Съюза, каквито са Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите;

– Дисертационният труд съдържа първия по рода си опит за научно – приложно представяне на действащата процедура за оценката на въздействие на Европейската комисия, при което алгоритъмът, ключовите аналитични стъпки и общите насоки, прилагани от Европейския съюз са изследвани и предадени на разбираем български език, с понятия познати на българската правна теория и законодателна практика и обяснени с оглед създаване на възможност за тяхното въвеждане в България;

– За първи път у нас се представя сравнителноправно проучване на оценката на въздействие в отделни държави - членки на Европейския съюз, което изследва моделите на правна регламентация и процесите на функциониране на оценката на въздействие в три стари и две нови страни - членки от Европейския съюз;

2. Принос с методологично значение

В дисертационния труд, чрез метода на сравнителния анализ, бяха селектирани, анализирани и съпоставени правила, техники и практики, които след това бяха подложени на телеологично тълкуване, чиято основна цел беше да се изясни доколко така идентифицираните правни норми, институти, практики, механизми и подходи на правна уредба са годни за адаптиране и прилагане в българската действителност – правна, обществена, политическа и друга.

Методът на профилирания сравнителноправен анализ, приложен в дисертационния труд е малко познат и използван у нас. При него правната уредба и практиките по прилагане на оценката на въздействие в отделните държави - членки на Европейския съюз са разгледани през призмата на едни и същи критерии, показатели и индикатори, представени в идентична хронология за всяка от държавите, което позволява да бъдат извлечени добрите практики на правна уредба и прилагане на механизма на оценката на въздействие, които да могат да бъдат адаптирани и приложени в България.

3. Препоръки de lege ferenda

– Приемане на нов Закон за нормативните актове, който да урежда механизма на оценката на въздействието на законодателството в България;

– Въвеждане на задължение за публикуване на интернет – страницата на Народното събрание на всички постъпили законопроекти и предложения независимо от техния вносител;

– Предвиждане на законово задължение законопроектите внесени от народни представители да отговарят на същите изисквания, както тези, внесени от Министерски съвет;

– Създаване на специализиран орган към администрацията на Народното събрание, който да централизира контрола за качество на ОВЗ и на проектопредложенията, изготвени от изпълнителната власт, да подпомага народните представители при разработването на техните предложения и извършването на оценката на въздействие на законодателството и да подпомага организирането на обществени консултации за тези проектопредложения.

4. Приноси с оригинален характер

Представена е детайлна схема за междуинституционално разгръщане и практическа реализация на механизма на оценка на въздействие на законодателството в България.

VI. КРИТЧНИ БЕЛЕЖКИ

Към дисертационния труд във въведението не е достатъчно обяснена формулировката на авторовата теза.

Дисертацията би спечелила от анализа, отнасящ се за повече държави-членки на Европейския съюз.

В глава шеста има справедливи съждения относно негативите на законодателството в България през последните години, но все пак констатацията /„практиката е лоша“/, не може да бъде еднозначно възприета и трябва да е ясно, че политиката е изкуството на възможното, респективно че всичко което се върши в сферата на законодателството е свързано с баланс на интереси. Така е не само у нас, но и в държавите от европейския съюз.

Тези критични бележки и препоръки по никакъв начин не намаляват научната стойност на дисертационния труд

Предвид гореизложеното убедено заявявам, че Тони Атанасов Димов следва да получи образователната и научна степен „доктор по право“.

Рецензент: .....

/Маргарит Ганев/