Вх. №: НО-05-06-23/11.02.2014г.

ДО

НАУЧНИЯ СЪВЕТ
НА ИНСТИТУТА ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО
БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ

С Т А Н О В И Щ Е

от проф. д-р Жасмин Николова Попова, Катедра „Международно и сравнително право" , Пловдивски Университет "Паисий Хилендарски"

ОТНОСНО : дисертационния труд на Тони Атанасов Димов, докторант на самостоятелна подготовка в секция по международноправни науки на Института за държавата и правото – БАН, на тема:
"Оценка на въздействието на законодателството в Европейския съюз – същност, правна уредба и механизми"
за присъждане на образователната и научна степен "доктор"по научна специалност "Международно право и международни отношения " шифър 05.05.15

Уважаеми членове на научното жури,

След обстойното представяне на докторанта от председателя на журито не считам за необходимо да излагам факти и обстоятелства, свързани с неговото професионално развитие , отразени коректно в представената автобиографична справка. Бих желала единствено да отбележа като позитивен факт участието на г-н Тони Димов в различно качество в редица неправителствени организации , както и в работни групи и проекти, тясно свързани с темата на дисертационния труд, участие , което несъмнено е оказало значително полезно въздействие върху научно-изследователските му занимания.

Представеният дисертационен труд е посветен на тема, чиито актуалност и практическа полза са безспорни и не се нуждаят от специална аргументация.

Качеството както на националното, така и на европейското законодателство, което в значителна степен за държавите членки на Съюза е същевременно и национално, е проблем, който пряко засяга всички нас – не само като юристи, но и като потребители на това законодателство. Предизвикателствата и на ниво ЕС и на ниво национална държава са сходни и схематично биха могли да се формулират така : как в един непрекъснато усложняващ се свят да формулираме ясни, точни и прости норми. Това е ratio-то на понятието за по-добро нормотворчество, което занимава участниците в законодателния процес на ниво Общност доста отдавна, тъй като още от Договора от Маастрихт(1992) и въвеждането на принципа за субсидиарност като основен принцип на общностния правов ред Комисията започва да публикува редовни доклади, озаглавени „По-добро нормотворчество" а след Договора от Амстердам от

1996г. широките публични консултации задължително предхождат изработването на всеки правен акт.

В българската правна литература все още съществува сериозен дефицит от монографични изследвания , посветени на отделните елементи на процеса на вземане на решения в ЕС и в тази връзка представеният труд запълва една празнота.

Бих желала специално да отбележа практическата полза на изследването за различни широки сфери на българската правна общественост и в частност за всички, въвлечени в една или друта степен в нормотворческия процес на национално равнище и в рамките на националното представителство при изработване на законодателството на ЕС.

С оглед да бъда максимално полезна за автора и предвид целта и характера на настоящото становище, ще се опитам в схематичен вид да формулирам някои бележки от терминологично, структурно и систематично естеството, които биха могли да го подпомогнат при бъдещото публикуване на труда.

Авторът разглежда оценката на въздействието на законодателството (ОВЗ) като елемент на „смарт" регулирането. Иначе казано, ОВЗ е правно средство за постигане на по-високо (или по-добро) качество на нормотворческия процес. Ще започна с терминологична бележка, свързана с представянето на български език на понятието „ smart regulation „ като смарт регулиране. Официалният български текст на съобщението на Комисията, посветено на този проблем COM(210)543 final използва термина „разумно" регулиране. Преобладаващото мнозинство от останалите езикови версии (френска, испанска, немска, италиянска, полска, португалска, словашка, румънска и пр.) използват прилагателното „интелигентно". Тъй като материята не се регулира с правнообвързващи актове, мисля че е допустимо отклонение от официалното название. Независимо от това обаче, бих препоръчала на автора , след като не желае да ползва българската езикова версия, а държи да използва английската такава, то да не я побългарява, изписвайки я на кирилица, а да остави в кавички автентичното й наименование.

Що се отнася до термина „регулиране", все по-широко навлизащ като обобщаващо понятие както в журналистическия, така и в юридическия език, струва ми се, че в българското право той има по-тясно приложно поле от понятието „нормотворчество" . Бих искала да припомня, че на френски за означаване на Better regulation се използва „ mieux legiferer „ , тъй като в случая става дума за качеството на процеса на вземане на решения, изразяващ се в създаване на правни норми, т.е. нормотворчество.

Предметът на изследването определя конструкцията на труда и съдържанието му : в логична последователност са разгледани същностните характеристики на оценката на въздействието на процеса на вземане на решения в ЕС, в отделни негови държави-членки, както и на нормотворческия процес на национално ниво. Трудът е в общ обем от 328 страници(вкл. библиографска справка и приложения) и се състои от Въведение, шест глави и заключение, обобщаващо основните авторови изводи и препоръки de lege ferenda. Авторефератът дава вярна представа за съдържанието на дисертационния труд, поради което няма да се спирам обстойно на проблемите, предмет на изследване.

Първата глава представлява своеобразно въведение в темата, тъй като съдържа най-обща характеристика на ОВ, неговите основни понятия и

процедури. Независимо, че заглавието на главата реферира към „теории „ на ОВЗ, това е само условно, тъй като ОВ не е теория, а практика, възникнала в резултат на практически нужди и реализираща се чрез практически действия.

Втората глава е посветена на правната уредба на ОВ в ЕС.
Мисля, че – без това естествено да бъде авторовата теза - някои пасажи в изложението на тази глава биха могли да наведат недостатъчно информирания читател до идеята, че в ЕС ОВЗ е задължителна процедура, императивно изискване, неспазването на което би довело до опорочаване на приетия акт с произтичащите от това правни последици. Нито първичното, нито производното право на ЕС съдържат разпоредби в този смисъл. ОВЗ е елемент от процеса на вземане на решения в ЕС, но за разлика от изрично закрепените изисквания към този процес (напр. спазване на принципите на субсидиарност или на пропорционалност, изискванията за мотивиране, форма и т.н.) , нарушението му не опорочава приетия акт, който не може да бъде атакуван само на това основание. Струва ми се, че едно ясно указване и прецизиране в този смисъл би отстранило възможността за погрешни изводи.
Глави III до VI са сърцевината и същността на дисертационния труд и според мен в тях се съдържат приносните моменти на изследването, коректно отразени в справката за приносите, която споделям. След сериозен и задълбочен анализ на действащия механизъм на ОВЗ в ЕС (глава III), глава IV съдържа сравнителноправен анализ на ОВЗ в няколко държави членки на базата на съвкупност от 5 основни критерии, глава V третира действащия правен режим в Обединеното кралство, а глава VI – националната уредба.

Като цяло работата е добре структурирана, но е налице дисбаланс в обема на отделните глави, който би могъл да се избегне чрез известно преструктуриране на текста. Така глава 4, която изследва режима на ОВЗ в 5 държави членки е в обем на 42 стр, глава V, посветена на режима на ОК е 82 стр. (de facto най-обемната глава в изследването) , а изложението за България, предмет на глава VI е съвкем кратко (15 стр).
От систематична гледна точка считам, че независимо от пионерската роля на Обединеното Кралство в материята и спецификата на неговия режим, тази глава – в редуциран обем - би следвало да се включи към изследването, посветено на останалите държави членки, на базата на същите критерии, като естествено се разкрият спецификите на режима на Обединеното Кралство. А иначе, в историческата част за създаването на ОВЗ в ЕС(която според мен би могла да се развие повече) би могло да се открои по-ясно силната роля и влияние, което оказват процесите в Обединеното Кралство върху тези в ЕС – да не забравяме, че разглеждания период се характеризира с въздействието на много влиятелни и силни британски комисари и правителствени ръководители върху политиката на ЕС. Известно е, че не малко правни институти в ЕО, респ. в ЕС са заимствани от национални такива и би представлявал интерес да се укаже в каква степен европейските идеи и практика по ОВЗ са заимствани от британския режим.

А иначе като цяло изводът от сравнителноправния преглед е констатираното голямо различие в подходите, възприети от различните държави членки по отношение на ОВ. Те или изобщо не са, или в доста ограничен обем са възприели насоките и ръководствата на Комисията по ОВЗ. Съвсем естествено липсва „хармонизация" на тези процеси, които остават в дискрецията на компетентните национални органи.

Що се отнася до режима на ОВЗ в България (глава VI), авторовият анализ, който се концентрира върху състоянието в годините след прехода(т.е.

процесите в последните 20 години) , е силно критичен. Струва ми се, че изследването би било по-пълно, ако реферира – макар и съвсем накратко - и към законодателната практика предхождаща промените от 1989г. , в която отделни звена – Съвета по законодателство към Държавния съвет и към Министерството на правосъдието осъществяваха своеобразна предварителна ОВЗ, отразявана като цяло в мотивите към проекта за нормативен акт.

Коментирайки елементите на националния законодателен процес , следва да се направи уговорката, че у нас, както и в останалите държави членки stricto senso този процес е ограничен до областите, които не спадат в изключителната компетентност на ЕС или в част от тези на поделена компетентност. По отношение на пряко приложимото производно право на ЕС (регламенти, решения и пр.) ОВЗ се извършва на ниво ЕС и нейното качество зависи и от дейността и приноса на националните ни експерти, участващи в процеса на вземане на решения в ЕС. Така че на национално ниво ОВЗ обхваща дейността по транспониране на директивите и, естествено, всички материи, спадащи в изключителната компетентност на националната държава.

Склонна съм да приема значителна част от критиките, отправени към процесите на ОВЗ в България, но не мога да не отбележа отсъствието на примери и доказателства в подкрепа на категорично негативните оценки.

Авторът се задоволява с констатацията, че ОВЗ се прилага „*частично и спорадично*", което – според него – „*означава липса на всякаква полза от нея* „ За съжаление в текста липсва изложение относно това дали и как на практика се извършва предварителна оценка на въздействието при изготвянето на проектите за нормативни актове. Коректността изисква да се отбележи, че у нас отдавна съществуват звена , както към НС, така и към изпълнителната власт – МС и предимно Министерството на правосъдието, които действайки под различни наименования и конфигурации, на базата на ЗНА и устройствените правилници на институциите, са извършвали и извършват своеобразна предварителна оценка на въздействието : консултативния съвет по законодателство към Парламента , дирекция „Съвет по законодателствио" към МП(сега преобразувана), дирекция „Правна" на МС и пр.

По начало нито една държава членка няма изчерпателна уредба на ОВЗ и макар и тази, съдържаща се в българския ЗНА още от 1974 да не е пълна, тя представлява известна правна основа . Друг е въпросът доколко и как тя се прилага на практика. Азбучна истина е, че даже и да създадем възможно най-добрата правна уредба, това в никакъв случай не е гаранция за добро качество на законодателството. Нереалистично и наивно е да се мисли, че задължителното ОВЗ ще направи качеството на законодателството ни по-добро. Проблемът е как се прилага действащата уредба, т.е. императивът не е само better regulation, но преди всичко better enforcement. Сега значителна част от нашето здаконодателство е по транспониране на директивите на ЕС и там стои въпросът за ОВЗ на тяхното въвеждане в действие в националния правов ред.

В „Изводите„ на труда авторът изброява редица проблеми, свързани с лошото качество на националното нормотворчество, вкл. и със съответствието на националните законопроекти с правото на ЕС(стр.307), без обаче да подкрепи твърденията си с конкретни данни и примери . По този начин начин те остават само декларации, присъщи по-скоро на публицистично-журналистическия жанр . Така например той изтъква „*константно наличие на лош, неадекватен превод на български език*", или пък „*некоректно въвеждане на правото на ЕС във вътрешното законодателство* „ Такива обобщения са неприемливи, освен ако

не са подкрепени с факти и данни. Действително има и лоши преводи, но в никакъв случай те не са „константно" явление. Не е ясно какво има предвид авторът под „некоректно" имплементиране. Позоваването на практиката на ВАС (т.10) неминуемо изисква да се спомене поне едно решение на този съд в подкрепа на твърдението.

Изложението в заключителната част на труда създава впечатлението за една катастрофична картина на качеството на българското законодателство, която според мен не съответства изцяло на действителността. Да не забравяме, че още от момента на т.нар. screening на acquis, в значителна част българските норми представляваха транспониране на общностни норми и това продължава и сега с директната приложимост на регламентите на Съюза и транспонирането на неговите директиви. Проблемите в превода съществуват, но нека не се заблуждаваме, че те са решаващият фактор.Самото европейско законодателство страда от редица недостатъци и не случайно въпросът за качеството му е обект на засилено внимание още преди ДЕС от Амстердам.

Авторът оценява позитивно предприетите стъпки и формулираните инициативи от страна на правителството през лятото на миналата година, които ако бъдат въведени в действие и се прилагат биха спомогнали за подобряване на качеството на нормотворческия процес. Заслужаващи внимание са предложенията му de lege ferenda , както и представените в приложение детайлни предложения за институционални схеми за осъществяване на механизма на ОВ на национално равнище, в които се откриват приносни моменти.

В стремежа си да обхване широк кръг проблеми авторът третира и въпроси, които излизат от приложното поле stricto sensu на темата, но които по същество са изключително важни и по характер особено сложни, така че неизбежно схематичното им представяне не добавя особена стойност на изследването. Имам предвид изложението, посветено на законодателната компетентност на Комисията(процедурата по приемане на делегирани актове и на изпълнителни актове (комитологията) – тема, сама по себе си достойна за хабилитационен труд.

Независимо от дискусионния характер на някои предложения и застъпвани тези, в голямата си част те са подкрепени със сериозен анализ , и заслужават внимание.

Методиката на изследването включва сравнителноправния, нормативния, телеологическия и системния подходи.

В работата е използван значителен научен апарат. Към труда е приложена обширна библиографска справка, както на български език, така и на други езици на Съюза.

Стилът на автора е достъпен и работата е прегледно и интересно представена.

Като се основавам на безспорното наличие на научни приноси в обсъждания дисертационен труд и като имам предвид нормативно определените изисквания за присъждане на образователната и научна степен "доктор", си позволявам да формулирам следното становище:

Рецензираният труд отговаря на изискванията на чл.6, ал.3 от Закона за развитие на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) за присъждане на образователната и научна степен "доктор". Той представлява цялостно научно изследване, съдържащо научни резултати, които представляват принос в правната наука. Поставените за разглеждане проблеми са изложени в

тяхната пълнота. Освен теоретично значение, изследваната в дисертацията проблематика има сериозно практическо измерение . Представеният труд показва, че докторантът има задълбочени теоретични познания по проблематиката на правото на ЕС и способност за самостоятелно научно мислене и изследвания.

С оглед на гореизложеното, в качеството ми на член на научното жури по чл.9 от ЗРАСРБ, давам ПОЛОЖИТЕЛНА ОЦЕНКА на дисертационния труд на Тони Атанасов Димов и препоръчвам на Научния съвет на Института за държавата и правото на БАН да вземе решение да му бъде присъдена образователната и научна степен "доктор" (специалност "Международно право и международни отношения", шифър 05.05.15).

София, 11 февруари 2014г.