

РЕЦЕНЗИЯ

на дисертационния труд на Вихър Георгиев

докторант в катедра Европеистика, ФФ, СУ “Св. Климент Охридски”

“Процедури за осъществяване на изпълнителните правомощия на Европейската комисия”

за присъждане на образователната и научна степен “Доктор”

от проф. Нели Огнянова

Катедра “Европеистика”, ФФ, СУ “Св. Климент Охридски”

1. Общи данни по процедурата. Представен е дисертационен труд със следните характеристики: обем 224 страници, разделен на пет глави с увод и заключение, библиография със 440 заглавия на български и английски език.

2. Значителни части от дисертационния труд са публикувани – има 6 публикации, от които две на английски език в международни списания, втората предстои да излезе. Приемам, че представените трудове са по темата на дисертацията .

3. Текстът на автореферата представя изцяло и *пълноценно* съдържанието и идеите в дисертацията.

4. Оценка на дисертационния труд

4.1. Актуален проблем. Обикновено научното внимание е концентрирано върху процедурите за приемане на законодателни актове от Съвета, а по-късно – и от Съвета и Европейския парламент. В същото време огромна част от законодателството на ЕС се нуждае от допълваща правна уредба чрез актовете по изпълнение, приемани от Комисията. Важността на процедурите за приемане на актове по изпълнението на Европейската комисия нараства със значителното увеличаване на случаите на законова делегация на изпълнителни правомощия към Комисията.

4.2. Резултати, значими за практиката. Включването на представители на българската публична администрация в процедурите по комитология води до нови проблеми и предизвикателства, които са анализирани в дисертационния труд.

4.3. Цялостност и новост. В нашата литература отсъства изследване, което да е посветено на цялостната институционална динамика на изпълнителните правомощия на Комисията от първите дни на Европейската общност за въглища и стомана до новия комитологичен режим след Договора от Лисабон. Авторът прецизно прилага исторически метод, но дисертационният труд не съдържа хронологично проследяване, а разкриване на механизми на интеграционния процес, което е особено достойнство на разглеждания труд.

4.4. В методологично отношение изводите в дисертацията са направени чрез прилагане на интердисциплинен подход. Методи на изследване, прилагани в правните изследвания (историческия, сравнителноправния, системно-структурния и материално-догматичния метод) се съчетават с политологичен анализ.

Научното направление на дисертационното изследване се отличава с интердисциплинност,

налагана от спецификата на предмета. Авторът приема, че целостта на анализа изисква едновременното настъпление по линията на юридическия и политологичния анализ.

Обосновката за *правния* аспект на анализа, който е очевиден в цялото изследване, изисква да се подчертае отличното владение на правната материя в областта на институционалното право на ЕС, но и материалното право (глава 4).

В редица опорни моменти дисертационното изследване носи *политологически* характер (балансиране на различни равнища на интереси, вземане на решения, упражняване на власт и реализиране на мандати, компетентности и пълномощия, граници и характер на държавната намеса, реализация на политически принципи). Анализът на балансите на интереси показват умение да се преодолява характерен за юристите дефицит и оценката на законодателството да се разгръща в по-широк политически и социален контекст. Самото разполагане на изследването в очертаното интердисциплинно поле е несъмнено предимство и специфика на дисертационния труд, която заслужава изрично отбелязване и подкрепа.

4.5. По същество дисертационният труд е посветен на област, станала известна като *комитология*. В началото на изследването се анализира институционалната динамика до предвиждането на самостоятелни, независими и неотменими правомощия на Европейската комисия да приема актове по изпълнението, което се оценява от автора като „наистина историческа стъпка в разбирането за правната уредба на интеграционния процес.” *Комитологията* се разглежда в светлината на *компромис*, с който се слага началото на *нова форма на контрол* от страна на държавите членки върху изпълнителните правомощия на Комисията. Тъй като не са склонни да предоставят изцяло изпълнителните правомощия на наднационални органи, държавите виждат в направеното предложение ефективна възможност за контрол, но още в регламента от 1962 г. Държавите предвиждат, че Съветът ще прецени комитологията „*в светлината на опита*”. Може да се каже, че дисертантът представя изследване, в което се решава тъкмо тази задача в широк план: анализ на комитологията в динамика и в *светлината на опита*.

Институционализирането на процедурите и развитието на комитологията до наши дни е изследвано с акцент върху обяснението на произхода на промените в нормативната уредба. Особен интерес представлява анализът на последните промени, въведени с Договора от Лисабон във връзка с установената четиристепенна йерархия на правните актове. В дисертацията се взема отношение към най-актуални проблеми на правната теория, например към разграничението между делегирани и изпълнителни актове. Авторът допуска, че Европейската комисия (със съобщението си от декември 2009) се стреми към разширително тълкуване на текста на чл. 290 ДФЕС, което да позволи по-широко използване на делегираните актове. От друга страна посочва се, че Съветът и Европейският парламент са използвали всички процесуални възможности за ограничаване на дискрецията на Европейската комисия при приемането на делегираните актове. Балансът между ролята на Европейската комисия, от една страна, и на Съвета и Европейския парламент, от друга, се обсъжда и в светлината на първите делегирани актове от ноември 2010 г.

Това е един от първите анализи на делегираните актове и на актуалното състояние на уредбата на комитологията, тъй като става дума за феномен буквално на днешния ден. Регламент (ЕС) № 182/2011 за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите от ЕС върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията е обнародван на 28 февруари 2011 г. Втора глава показва несъмнено, че на базата на подготовката си авторът анализира процесите в ход, което води до едно от големите достойнства на обсъждания труд – актуалност и оригиналност.

Третата глава разширява полето на анализ, като дисертантът обсъжда националната правна

уредба в България – както нормативната уредба, така и резултати от практиката от участието на представители на държавната администрация в заседанията на комитетите по процедурите по комитология.

Маркират се важни моменти, относими към анализа – (1) началото на правната уредба на участието на Република България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз е свързано с подписването на Европейското споразумение за асоцииране между Европейските общности и Република България. България не може да участва в процедурите по комитология, а нормативните актове по изпълнението, приемани от Европейската комисия, се смятат за част от *acquis communautaire*, които Република България следва да транспонира в необходимата степен; (2) подписването на Договора, вследствие от което България получи статус на активен наблюдател в институциите на Европейския съюз и участва в процедурата за информиране и консултиране за приемането на определени решения и други мерки в периода, предхождащ присъединяването; (3) въвеждането на легално определение за понятието „комитология” (ПМС 85/2007) и промените, в резултат от които препращането към процедурите по комитология е заменено с формулировката „в рамките на процеса по вземане на решения по чл. 290 и 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз“.

Авторът анализира правната уредба на националния координационен механизъм по отношение на процеса на вземане на решения по чл. 290 и 291 ДФЕС и стига до извода, че водещото ведомство има съществени правомощия както в процеса на определяне на рамковата позиция, така и в изготвяне на указанията за конкретните заседания на комитетите по чл. 290 и особено по чл. 291 ДФЕС. Възниква въпросът – целесъобразно ли е такова съсредоточаване на правомощия във водещото ведомство по отношение на процедурите по комитология? Според дисертацията, отговорът е положителен и се обосновава с наличието на проблеми (дефицити в подготовката – езикова, предметна област и правна, в частност непознаване на особеностите на съответната процедура по комитология) или логистични трудности, свързани с изключително кратки срокове за подготовка преди заседанието. Основателно се акцентира върху необходимостта от отчетност и контрол, като се коментират въпросите пред кого се отчитат българските представители, как става публична тяхната дейност и каква е ефективността ѝ.

Дисертационният труд съдържа в отделна глава изследване на правната уредба на генетично модифицираните организми (ГМО) в контекста на процедурите по комитология. Според автора от гледна точка на процедурите по комитология практиката в областта на ГМО е един от малкото на брой видими неуспехи. В огромния брой случаи Съветът не успява да постигне съгласие с квалифицирано мнозинство нито „за“, нито „против“ разрешаването на определени ГМО. Макар и със съществено забавяне, Комисията разрешава въвеждането на пазара на някои ГМО.

Разглеждането на практиката в една конкретна област е обосновано от хода на анализа и се вписва в логиката на текста, защото на основата на примера се извеждат важни теоретични аргументи. Констатираният институционален активизъм на Комисията в конкретно разглежданата област се използва като основание да се обсъди въпроса за необходимостта от процесуални гаранции за демократична легитимност на взетите решения на наднационално ниво. Идентифицирани са проблеми : съществено забавяне, правна несигурност и подкопаване на демократичната легитимност (проблемът свръхинтеграция).

Пета глава съдържа анализ и прогнози за евентуални промени, както и предложения *de lege ferenda*. Тази глава е крайно интересна и приносна. Авторът не само обобщава предходните си изводи, но използва нов инструментариум за интердисциплинен анализ (Lord and Magnette 2004), който не зависи от предварителните ограничения на съответната научна дисциплина и позволява използването на постиженията на различните научни дисциплини.

От правна гледна точка е очевидно, че Комисията е постигнала в значителна степен освобождаване от контрола на държавите чрез процедурите по комитология. Има данни за отклонения от критериите за отчетност на участниците в комитетите по комитология. Дисертантът проблематизира тенденцията и разглежда по оригинален начин връзката между ефективност и демократичност. При използване на т.нар. *вектори на легитимност* се стига до извод, че новият комитологичен режим допринася към, вместо да намалява, демократичния дефицит на ЕС. Новият комитологичен режим показва отклонения от трите оси на демократичния контрол, предложени от Héritier&Lehmkuhl,2011: демократична отчетност на политическите актьори към електората, функционален способ на представителство на заинтересуваните страни и основан на участието на медии критичен публичен дебат.

Предложението на автора за ограничаване на демократичния дефицит е в посока институционализация на процедурите за консултация със заинтересуваните страни, които ще бъдат засегнати от приложението на акта по изпълнение. Позовавайки се на модели, работещи в САЩ, авторът посочва процедурата за консултиране със заинтересуваните страни като възможност разнообразни и дори противоречиви интереси да бъдат отчетени в процеса на административно правотворчество, което също така би подобрило отчетността и улеснило прилагането на самите мерки.

В светлината на по-нататъшната работа на дисертанта виждам възможности за допълнителна аргументация и по-конкретни анализи в следните посоки:

- Ако процедурите по комитология представляват една процесуална иновация за контрол от страна на държавите, съществена е цитираната оценка на Веселс: „Комитетите по комитология успешно държат своите политически господари извън играта”. Тази констатация е тревожен знак за тенденция и на дневен ред е въпросът какво може да се противопостави на подобна тенденция, след като според автора „възможностите за участие на гражданското общество в този дискурс са незначителни при сегашните условия”.
- В същия план е и противоречието между експертност и представителност при т.нар. неmajorитарни способи за вземане на решения (легитимност на изхода) – според автора, особено подходящи, когато се осъществяват регулаторни политики, доколкото изискват експертност, безпристрастност и ефективност. Има ли хипотези, в които „*по-малко демократичният*” Европейски съюз е за предпочитане?
- Оценката на българския механизъм от гледна точка на *централизация и децентрализация* има отношение към ефективността, експертността и демократичната легитимност. Ако разгледаме институционалната опора на механизма в България, работните групи са основата на *експертната пирамида*. Преобладаващата част от рамковите позиции се изработват на най-ниското възможно ниво. Ясно е, че трудностите произтичат от готовността на администрацията за самостоятелно вземане на решения и поемане на отговорност, но ключов въпрос остава какви са възможните мерки – със средствата на правото или други мерки – за повишаване на качеството на участие на българските представители, в частност в работата на комитетите. Възможно ли е да се постигне *по-голяма отчетност* върху участието на България по-специално в осъществяването на контрола върху изпълнителните правомощия на ЕК и *какви са границите на публичността* за този вид дейност.
- Също така – на фона на интересния политологичен анализ за балансите на интереси – стои въпросът за отношението между България и позициите на останалите държави от ЕС. Известно е значението на договаряне на позиции с други държави и за формиране на коалиции с тях на основата на сходни национални интереси. Представяват интерес практиките за договаряне, особено с участие на България.

5. Приноси

Дисертацията предлага интердисциплинна оценка на процедурите за осъществяване на изпълнителните правомощия, предоставени на Европейската комисия чрез съчетаване на юридически и политологичен анализ. Юридическите развития са изследвани като резултат от баланси на наднационално равнище, като по този начин се демонстрират възможностите на интердисциплинния анализ в европейските изследвания.

Дисертацията е първо за България цялостно изследване на институционалната динамика на процедурите за осъществяване на изпълнителните правомощия, предоставени на Европейската комисия. Обработен е огромен обем актове и специализирана литература, за да се анализират факторите, определили логиката на това развитие.

Дисертацията съдържа анализ на аспекти от националния координационен механизъм за участие на Република България в решенията на ЕС, имащи отношение към изпълнителните правомощия на Комисията. В такава светлина авторът е отправил и някои препоръки за усъвършенстване на българското участие.

Дисертацията съдържа изследване на практическото приложение на процедурите по комитология в една конкретна област - разрешаването на генно модифицирани организми като област на правно регулиране с голяма политическа значимост. Направените изводи са основа за финалните обобщения в дисертацията.

6. Заключение

След направения анализ на представената за рецензия дисертация и с оглед убедителността на изводите и приносите, заявявам в качеството ми на рецензент, че дисертационният труд на Вихър Георгиев отговаря на изискванията на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитие на академичния състав в Република България и има всички необходими качества да бъде успешно защитен за придобиване на образователната и научна степен доктор.

Предлагам да бъде дадена положителна оценка на дисертацията, да се приеме нейната защита и да се присъди научната и образователна степен *доктор* на Вихър Георгиев, редовен докторант в катедра Европеистика на Философски факултет на *СУ Св. Климент Охридски*.

16 септември 2011

Проф. Нели Огнянова
