

РЕЦЕНЗИЯ

от доц. д-р Борислав Бориславов Цеков

на дисертационен труд за присъждане на ОНС „Доктор“

Професионално направление: 3.6. Право.

Докторска програма: Конституционно право; Югозападен Университет „Неофит Рилски“.

Кандидат: Елена Златева Хайдушка

Тема: „Законодателна инициатива – роля и функции в Република България“

Научен ръководител: Проф. д.н. Георги Близнашки

Със Заповед № 2594 от 04.11.2024 г. на проф. д-р Николай Марин - Ректор на Югозападен университет "Неофит Рилски", съм определен за член на Научно жури за провеждане на публична защита за присъждане на ОНС "доктор" на Елена Златева Хайдушка - редовен докторант по докторска програма "Конституционно право" в Правно-историческия факултет на ЮЗУ "Неофит Рилски". Научен ръководител на докторанта е проф. д.н. Георги Близнашки, а темата на предложения дисертационен труд - "Законодателна инициатива – роля и функции в Република България". Изготвянето на настоящата рецензия е в съответствие с решение на Научното жури, прието в срок на неговото първо заседание, съгласно *Вътрешните правила за развитие на академичния състав на ЮЗУ „Неофит Рилски“ (чл. 57).*

Представените документи към дисертационния труд съответстват на

установените нормативни изисквания за придобиване на ОНС „Доктор“. Дисертантката Елена Златева Хайдушка има бакалавърска и магистърска степен по специалност „Икономика на индустрията“, придобити в Стопанската академия „Димитър А. Ценов“ в Свищов, магистърска степен по специалност „Стратегическо ръководство и управление на сигурността и обществения ред“ в Академията на МВР и магистърска степен по право, придобита в Югозападния университет „Неофит Рилски“. Нейният трудов и професионален стаж включва работа в частния сектор, както и заемането на експертни длъжности във важни публични институции, като Агенция „Митници“, Агенцията по вписванията, а понастоящем – в Централната изборителна комисия, където е старши юрисконсулт, който обезпечава правната дейност и процесуалното представителство на институцията.

1. Актуалност на темата на дисертационния труд.

Темата, разработена от Елена Хайдушка в предложения дисертационен труд, без съмнение има актуален характер. Това е така, поради високата динамика на законодателния процес, която изправя конституционноправната теория и практика пред множество проблемни ситуации, които изискват научно-изследователско осмисляне и концептуализиране, с оглед подобряване на качеството на законодателната дейност. Актуалният характер на темата е свързан също така и с качеството на подготовката на законопроектите и осмислянето на актуалните тенденции в ролята и поведението на политическите и

обществените „актьори“ и фактори, които оказват влияние върху законодателния процес. Предвид конкретно-историческата ситуация, в която функционира българското парламентарно управление, актуален характер има и разглеждането на законодателната инициатива и нейните особености при формиране на коалиционни мнозинства и правителства, както и влиянието на различните групи за натиск, неправителствени организации и корпоративни лобисти.

Дисертационният труд съдържа важен исторически и сравнителен анализ на конституционноправната уредба на правото на законодателна инициатива. Очертани са основни тенденции в развитието на парламентаризма от гледище на законодателната инициатива е нейните субекти. Тази проблематика е разгледана и в контекста на българското конституционно развитие според Търновската конституция, Органическият устав на Източна Румелия, както и конституциите от тоталитарния период, приети през 1947 г. и 1971 г.

2. За целите, задачите и изследователските методи.

Целите и задачите на дисертационния труд са добре формулирани. Следва да бъде оценен положително възприетия изследователски подход, според който целта на дисертационния труд е не само да разгледа формалистично и нормативистки правото на законодателна инициатива, а да го представи като цялостен процес по създаване и предлагане на законодателни решения за уреждане на обществените отношения. В тази насока са и изведените от авторката функции на законодателната инициатива. Формулираните задачи на дисертацията са постигнати и

добре аргументирани. Направен е историко-правен анализ на конституционната уредба на законодателната инициатива в България и сравнително-правен анализ на нормите, които уреждат законодателната инициатива в европейските държави и САЩ. Разкрита е същността на законодателната инициатива и са направени разграничения от други форми на законодателни предложения. Очертани са логическите взаимовръзки между отделните етапи, в които се развива законодателния процес. Направен е сравнителен преглед и анализ на правната уредба, съдържаща се в парламентарните правилници, приемани при действието на Конституцията от 1991 г. Изследвани са условията за допускане на внесен законпроект до разглеждане в процесуален и материален аспект. Анализирани са релевантни решения и определения на Конституционния съд, които засягат въпроси, свързани със законодателната инициатива. Обосновани са основните функции на законодателната инициатива.

3. Методология и структура на научното изследване.

С оглед постигане на целите и задачите на дисертационния труд са приложени преди всичко исторически, сравнително-правен и системно-структурен метод на изследване. Авторката ги използва умело, за да обоснове своите изводи и научни обобщения.

Предложената структура на дисертацията отговаря на установените законови изисквания и е разгърната последователно и балансирано. Общият обем е 207 страници, които са структурирани в увод, три глави, заключение и библиография. Библиографията включва 140 заглавия научна литература. Сред тях преобладава литература на български и руски език, а малка част – на английски език. В библиографията са включени и 31 решения от практиката на Конституционния съд, изследвания, анализи,

доклади и проучвания.

В Глава първа „Предмет и обхват на законодателната инициатива“ е анализиран въпроса за обществените отношения, които могат да бъдат предмет на законодателна инициатива. С научно и научно-приложно значение е разглеждането на пътя на един законопроект от законодателната идея, през формирането на концепция на законопроекта, до съставянето му, съобразно установените нормативни изисквания за строежа и структурата на нормативните актове, а впоследствие – до предложенията на народните представители между двете четения, както и текстовете, които се предлагат при обсъждане закон, който е върнат за ново обсъждане от президента на Републиката. Положителен момент в дисертацията е анализа на различията в характера на законодателната инициатива на национално равнище и в Европейския съюз.

В дескриптивен порядък са представени дейностите и правомощията по внасянето на законопроекти в законодателния орган. Аргументирана е авторова позиция и предложение *de lege ferenda* за създаване на организация по събиране и обработване на идеите на законопроекти и обособяването на самостоятелно звено със съответна функционална характеристика и компетенция. Обоснован е извод, че този подход ще спомогне процеса по събиране и анализиране на информация по отношение на идентична или сходна проблемна ситуация и ще се отрази благоприятно по отношение на създаването на качествено законодателство, което да има дългосрочен и стабилен ефект.

Направен е и анализ на процесуалния ред за съставяне на законопроектите, който констатира значително по-детайлна и структурирана нормативна уредба по отношение на законопроектите, внасяни от Министерския съвет спрямо тези, внасяни от народните представители.

На базата на сравнителен анализ на парламентарните правилници е формулиран извод, че изследваната уредба е претърпяла значително развитие в посока създаване на изисквания за приложенията към законопроекта, неговата форма и регистъра на законопроектите.

Глава втора „*Право на законодателната инициатива*“ е посветена на понятието за законодателна инициатива. Изследвани са различни доктринални определения на понятието „законодателна инициатива“, като е прокарано разграничение между понятията „законодателна инициатива“ и „право на законодателна инициатива“. Направено е обосновано разграничение между законодателната инициатива и други инициативи, които съдържат законодателни предложения, каквито са:

- идеята на законопроекта и предложенията за усъвършенстване на законодателството на основание чл. 45 от Конституцията и чл. 18, ал. 1 ЗНА;
- предложенията на народните представители между първо и второ четене;
- новите текстове, които народните представители предлагат в хода на обсъждането на върнатия от държавния глава за ново обсъждане закон;
- законодателната инициатива по отношение на правните актове на ЕС.

Предложен е сравнително-правен анализ на конституционната уредба в редица европейски държави, в САЩ и в Русия относно субектите на правото на законодателна инициатива. В труда е направен интересен преглед на особеностите на законодателната инициатива в САЩ и на тази основа са изведени основните отличителни черти на законодателната инициатива в президентската република спрямо държавите с

парламентарна форма на управление. Убедително е разгледана и ролята на парламентарните групи като субект на правото на законодателна инициатива, при това не само от позицията на управляващо мнозинство, но и от позицията на опозиционна парламентарна група. Засегната е и темата проблематиката на пряката народна инициатива, като са посочени основните елементи, силните и слаби страни на тази форма на пряка демокрация, включително с позоваване на чуждестранни правни модели.

С приносен характер са представените статистически данни, обобщения и анализ, които сочат устойчива тенденция на превес на внесените от народни представители законопроекти спрямо тези на Министерския съвет, което се разминава с приеманата понякога като аксиома теза, че правителството е основен вносител на законопроекти. Положително следва да се оцени също изследването на законопроектите, внесени от служебното правителство, функционираше от 21.07.2021 г. до 16.09.2021 г., когато е имало действащ парламент.

Глава трета *„Функции на законодателната инициатива“* разграничава и анализира три основни функции - политическа, обществена и правотворческа. При първата, политическата функция, е открояна връзката между правителствената програма за управление и законодателната инициатива на изпълнителната власт, отговорността на правителството за внесените законопроекти, както и механизма на въздействие върху политическата обстановка от опозиционните парламентарни групи при упражняване на право на законодателна инициатива. Обществената функция е изведена въз основа на влиянието на законодателната инициатива върху обществото, което е свързано от една страна с моделиране на обществените отношения, а от друга страна – с тенденцията за активно обществено участие в процеса по изготвяне на законопроектите, което се обезпечава чрез различни механизми. От своя

страна правотворческата функция е разгледана през призмата на качеството на законодателството.

4. Характеристика на дисертационния труд и приноси.

Дисертационният труд е първото самостоятелно конституционноправно изследване на законодателната инициатива в България. Демонстрира по убедителен начин задълбоченото познаване на теоретичния и практико-правен аспект на разглежданата проблематика и определено е постигнал формулираните от авторката изследователски цели и задачи. Събрана е и е анализирана по подходящ начин богата фактологична и нормативна информация. Показва умения за извеждане на съществени научни обобщения и изводи. Използвани са релевантна библиографска база и нормативни документи.

Разработката съдържа редица приноси моменти и определено има научно-приложно значение. Сред тях следва да бъдат открити:

- направеното разграничение между законодателна инициатива и правото на законодателна инициатива;
- анализът на отликите между законодателна инициатива и други форми на законодателни предложения;
- аргументираното извеждане на основните функции на законодателната инициатива – политическа, обществена и правотворческа;
- предложенията *de lege ferenda* за усъвършенстване на законодателството, като например предложението да бъде уредено взаимодействието между парламента и правителството на основата на програма за управление и да бъдат уеднаквени изискванията за

изработване и внасяне на законопроекти от различните субекти на правото на законодателна инициатива.

5. Публикации, свързани с дисертационния труд.

Представените публикации разглеждат важни теоретични и практически въпроси, свързани с темата на дисертацията. Показват задълбочени познания по изследваната проблематика и научна добросъвестност.

6. Автореферат.

Представеният автореферат отговаря на установените нормативни изисквания, отразява коректно съществените изводи, заключения и приносни моменти, които се съдържат в пълния обем на дисертацията.

7. Бележки и препоръки.

Като критична бележка към представения дисертационен труд, която обаче не намалява неговата научна и научно-приложна стойност, следва да се посочи необходимостта от допълнително прецизиране на използваната терминология. Препоръчвам също така в бъдещи разработки по темата да се използва повече релевантна литература от чуждестранни автори от развитите демократични държави, които представят достиженията и практиките на демократичния парламентаризъм.

8. Заключение.

В заключение, давам положителна оценка на дисертационния труд, предвид неговите научни резултати, които са оригинален принос в

правната наука, както показаната от докторантката способност му за осъществяване на самостоятелни научни изследвания и аргументираното представяне на авторова позиция по разглежданите важни конституционноправни теми.

Предлагам на уважаемото Научно жури да вземе решение за присъждане на образователната и научна степен „Доктор“ на Елена Златева Хайдушка в професионално направление 3.6 ПРАВО, докторска програма „Конституционно право“.

28 ноември 2024 г.

Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 .04.2016 г.

Доц. д-р Борислав Цеков

Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 .04.2016 г.

Review of dissertation

by Assoc. Prof. Dr. Borislav Borislavov Tsekov on dissertation for the award of PhD

Professional field. 3.6 Law

Doctoral program: Law. Constitutional Law; Southwestern University "Neofit Rilski".

Phd candidate: Elena Zlateva Haidushka

Subject: "Legislative initiative - role and functions in the Republic of Bulgaria"

Scientific supervisor: Prof. Georgi Bliznashki

By Order No. 2594 dated 04.11.2024 of Prof. Dr. Nikolay Marin - Rector of Southwestern University "Neofit Rilski", I have been appointed as a member of the Scientific Jury for conducting a public defense for awarding the PhD degree to Elena Zlateva Haidushka - a full-time PhD student in the PhD program "Constitutional Law" at the Faculty of Law and History of Southwestern University "Neofit Rilski". Scientific supervisor of the PhD student is Prof. Georgi Bliznashki, and the topic of the proposed dissertation - "Legislative Initiative - Role and Functions in the Republic of Bulgaria". The preparation of the present review is in accordance with the decision of the Scientific Jury, adopted in due time at its first meeting, in accordance with the Internal Rules for the Development of the Academic Staff of the Neofit Rilski University of Science and Technology (Article 57).

The documents submitted to the dissertation comply with the established normative requirements for the award of the PhD degree. The dissertant Elena Zlateva Haidushka has a Bachelor's and a Master's degree in Economics of Industry, acquired at the Academy of Economics "Dimitar A. Cenoff in Svishtov, a Master's degree in Strategic Leadership and Management of Security and Public Order from the Academy of the Ministry of Interior and a Master's degree in Law from the Southwestern University "Neofit Rilski". Her work and professional experience includes working in the private sector, as well as holding expert positions in important public institutions such as the Customs Agency, the Registry Agency, and currently at the Central Election Commission, where she is a senior legal advisor providing legal activities and legal representation of the institution.

1. Relevance of the dissertation topic.

The topic developed by Elena Hajdushka in the proposed dissertation is undoubtedly topical. This is so because of the high dynamics of the legislative process, which confronts constitutional law theory and practice with numerous problematic situations that require scientific research and conceptualization in order to improve the quality of legislative activity.

The topicality of the topic is also related to the quality of the drafting of the bills and the understanding of the current trends in the role and behaviour of political and social "actors" and factors that influence the legislative process. Given the concrete-historical situation in which the Bulgarian parliamentary government operates, the examination of the legislative initiative and its peculiarities in the formation of coalition majorities and governments, as well as the influence of various pressure groups, NGOs and corporate lobbyists is also relevant.

The dissertation contains an important historical and comparative analysis of the constitutional framework of the right of legislative initiative. The main trends in the development of parliamentarism from the point of view of the legislative initiative is its subjects are outlined. This

issue is also examined in the context of Bulgarian constitutional development according to the Tarnovo Constitution, the Organic Statute of Eastern Rumelia, and the constitutions of the totalitarian period adopted in 1947 and 1971.

2. The aims, objectives and research methods.

The aims and objectives of the dissertation are well formulated. The research approach adopted should be appreciated, according to which the aim of the dissertation is not only to examine formalistically and normativistically the right of legislative initiative, but to present it as a comprehensive process of creating and proposing legislative solutions to regulate social relations. In this direction are the functions of the legislative initiative outlined by the author. The formulated tasks of the dissertation are achieved and well argued. A historical-legal analysis of the constitutional framework of the legislative initiative in Bulgaria and a comparative-legal analysis of the norms that regulate the legislative initiative in European countries and the USA are made. The essence of the legislative initiative is revealed and distinctions are made from other forms of legislative proposals. The logical interrelations between the different stages in which the legislative process develops are outlined. A comparative review and analysis is made of the legal framework contained in the parliamentary rules adopted under the 1991 Constitution. The conditions for the admission of a tabled bill to consideration are examined in procedural and substantive terms. Relevant decisions and rulings of the Constitutional Court which deal with issues relating to legislative initiative are analysed. The main functions of the legislative initiative are justified.

3. Methodology and structure of the research.

In order to achieve the aims and objectives of the dissertation, primarily historical, comparative-legal and system-structural methods of research were applied. The author uses them skillfully to justify her conclusions and scientific generalizations.

The proposed structure of the dissertation meets the established legal requirements and is deployed in a coherent and balanced manner. The total length is 207 pages, which are structured into an introduction, three chapters, a conclusion and a bibliography. The bibliography includes 140 titles of scientific literature. Among these, the literature in Bulgarian and Russian predominates, with a small part in English. The bibliography also includes 31 decisions from the Constitutional Court's practice, studies, analyses, reports and research.

Chapter One, "Subject and Scope of Legislative Initiative ", analyses the issue of public relations that can be the subject of a legislative initiative. Of scientific and applied importance is the examination of the path of a bill from the legislative idea, through the formation of the concept of the bill, to its drafting, in accordance with the established legal requirements for the construction and structure of legal acts, and subsequently to the proposals of the deputies between the two readings, as well as the texts that are proposed when a law is debated and returned for further consideration by the President of the Republic. A positive point of the thesis is the analysis of the differences in the nature of legislative initiative at national level and in the European Union.

In a descriptive order, the activities and powers of introducing bills in the legislature are presented. An author's position and a proposal *de lege ferenda* for the creation of an organisation for the collection and processing of ideas for bills and the establishment of an independent unit with appropriate functional characteristics and competences are argued. It is argued that this approach will facilitate the process of collecting and analysing information on an identical or similar problem situation and will have a positive impact on the creation of quality legislation that will have a long-term and stable effect.

An analysis has also been made of the procedural procedure for drafting bills, which has revealed a significantly more detailed and structured legal framework for bills submitted by the

Council of Ministers compared to those submitted by MPs.

On the basis of a comparative analysis of the parliamentary regulations, it is concluded that the regulations under examination have evolved considerably in the direction of establishing requirements for the annexes to the bill, its form and the register of bills.

Chapter 2, *'The right of legislative initiative'*, deals with the concept of legislative initiative. Various doctrinal definitions of the term "legislative initiative" are explored, and a distinction is drawn between the terms "legislative initiative" and "right of legislative initiative." A reasoned distinction is made between legislative initiative and other initiatives which contain legislative proposals, such as:

- the idea of the bill and proposals for the improvement of legislation on the basis of Article 45 of the Constitution and Article 18, para. 1 OF THE NATIONAL ASSEMBLY ACT;
- the proposals made by Members of the National Assembly between the first and second readings;
- the new texts proposed by MPs in the course of the discussion of the law returned by the Head of State for further discussion;
- the legislative initiative on EU legal acts.

A comparative legal analysis of the constitutional framework in a number of European countries, in the USA and in Russia regarding the subjects of the right of legislative initiative is proposed. The work provides an interesting overview of the peculiarities of the legislative initiative in the USA and on this basis the main distinctive features of the legislative initiative in the presidential republic compared to the countries with parliamentary form of government are highlighted. The role of parliamentary groups as the subject of the right of legislative initiative is also convincingly examined, and not only from the position of a ruling majority, but also from the position of an opposition parliamentary group. The subject of the problems of direct popular initiative is also touched upon, pointing out the main elements, strengths and weaknesses of this form of direct democracy, including with reference to foreign legal models.

The statistical data, summaries and analysis presented are of a contributory nature, indicating a steady trend of the predominance of bills submitted by MPs compared to those submitted by the Council of Ministers, which is at odds with the thesis sometimes accepted as axiomatic that the government is the main proposer of bills. The examination of the bills introduced by the caretaker government that functioned from 21.07.2021 to 16.09.2021, when there was a functioning parliament, should also be assessed positively.

Chapter Three, *"Functions of the Legislative Initiative"*, distinguishes and analyses three main functions - political, public and law-making. In the first, the political function, the relationship between the government's programme of government and the executive's legislative initiative, the government's responsibility for the bills introduced, and the mechanism of influence on the political situation by opposition parliamentary groups in the exercise of the right of legislative initiative are highlighted. The public function is derived on the basis of the impact of the legislative initiative on society, which is related on the one hand to the modeling of social relations and on the other hand to the tendency of active public participation in the process of drafting bills, which is secured through various mechanisms. In turn, the lawmaking function is examined through the prism of the quality of legislation.

4. Characteristics of the thesis and contributions.

The dissertation is the first independent constitutional law study of the legislative initiative in Bulgaria. It demonstrates in a convincing way the in-depth knowledge of the theoretical and practical-legal aspect of the considered problems and has definitely achieved the research aims and

objectives formulated by the author. Rich factual and normative information has been collected and analyzed in an appropriate way. The author has shown skills in drawing significant scientific generalizations and conclusions. Relevant bibliographic base and normative documents are used.

The paper contains a number of contributions and is clearly of scientific and applied importance. Among them the following should be highlighted:

- The distinction made between legislative initiative and the right of legislative initiative;
- the analysis of the differences between legislative initiative and other forms of legislative proposals;
- the reasoned derivation of the main functions of the legislative initiative - political, public and law-making;
- *de lege ferenda* proposals for improving legislation, such as the proposal to regulate the interaction between Parliament and Government on the basis of a governance programme and to align the requirements for the drafting and submission of bills by the various subjects of the right of initiative.

5. Publications related to the thesis.

The publications presented address important theoretical and practical issues related to the dissertation topic. They show a thorough knowledge of the studied issues and scientific integrity.

6. Abstract.

The submitted abstract meets the established normative requirements, correctly reflects the significant findings, conclusions and contributions contained in the full dissertation.

7. Notes and recommendations.

As a critical remark to the presented dissertation, which, however, does not diminish its scientific and scientific-applied value, the need for further refinement of the terminology used should be pointed out. I also recommend that in future works on the subject more relevant literature from foreign authors from developed democratic countries, which present the achievements and practices of democratic parliamentarism, should be used.

8. Conclusion.

In conclusion, I give a **positive assessment of the dissertation**, given its scientific results, which are an original contribution to legal science, as well as the doctoral student's demonstrated ability to carry out independent research and the reasoned presentation of the author's position on the important constitutional law topics under consideration.

I propose to the esteemed Scientific Jury to take a decision to award the degree of PhD to Elena Zlateva Haidushka in the professional field 3.6 LAW, doctoral program "Constitutional Law".

28 November 2024

Assoc. Prof. Dr. Borislav Tsekov