

РЕЦЕНЗИЯ

от

проф. д-р Емилия Александрова Друмева

на дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен '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 04.11.2024г. на проф. д-р Николай Марин - Ректор на Югозападен университет "Неофит Рилски" съм определена 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" с тема на дисертационен труд: "Законодателна инициатива – роля и функции в Република България“, научен ръководител проф. д.н. Георги Близнашки. В съответствие с чл. 57 от Вътрешните правила за развитие на академичния състав на ЮЗУ "Неофит Рилски", в 14-дневен срок от издаването на заповедта на ректора, на първото заседание на Научното жури съм определена да изготвя рецензия. В това качество представям подготвената от мене рецензия.

1. Значимост на изследвания проблем в научно и научно-приложно отношение.

Актуалност на темата.

Дисертационният труд на Елена Хайдушка е самостоятелно монографично правно-научно изследване на законодателния процес с фокус върху законодателната инициатива

и нейните функции в съобразност с Конституцията и утвърждаване на нейното върховенство. Темата попада в сърцевината на конституционното право – именитият юрист Ханс Келзен пише, че за една конституция е достатъчно тя принципно да нормира законодателния процес. Така че, темата за законодателната инициатива, за стадите и функциите на законодателния процес в една демократична държава, каквато е съвременна България, е с *постоянна актуалност*.

В дисертацията аналитично и на широка основа законодателната инициатива се разглежда като правен институт с многопластова и многоаспектна същност, поставяща началото на законодателния процес в парламента. Поставена е цел да се допринесе към подобряване на нейното прилагане в практиката и взаимодействието на разделените власти към еволютивното развитие на съвременния законодателен процес. А този процес е жив и чувствителен инструмент със специфична динамика, предизвикана от вътрешни и външни фактори; проявява се особено при поредица от предсрочни и редовни парламентарни избори и къси парламенти, когато актуалността на настоящото изследване е налагаща се предвид комплицирани фактически и правни ситуации, отклонения от установените конституционни рамки за законодателстване и търсене на работещи решения. При неизбежната законодателна динамика, особено в условията на политическа нестабилност (което не е чуждо на демократичната държава и политическия плюрализъм), удържането и развитието на законодателния процес в релсите на Конституцията е абсолютно условие за правова държава.

Настоящото изследване е навременно. То обхваща значим период на еволютивно развитие, но придобива особена актуалност при турбулентно развитие на парламентаризма, когато упражняването на законодателната инициатива и развитието на законодателния процес в установените конституционни рамки има жизнено важно значение за отстояването на парламентарните ценности.

Дисертантката Хайдушка несъмнено познава проблема. Подхожда към неговото разработване на широка основа и с научна добросъвестност.

2. Приложени са няколко метода на изследване – преди всичко нормативно-аналитичният и формално-логическият методи, подплетени с историческия и сравнително-

правния методи. Избраната методология и методика на изследването улесняват постигането на целта – засилено внимание към традициите на българския конституционализъм и правна теория, към работещи конструкции от люлката на парламентаризма – Великобритания и държави на Континентална Европа. Правят се интересни сравнения и паралели със законодателната инициатива при президентската форма на управление. Дисертантката съчетава прилагането на различните методи и постига главната задача на дисертационния труд.

3. Структурата на дисертацията отговаря на законовите изисквания; организира смислено съдържанието на труда. Изложението следва логиката на структурата и е развито в последователност; разположено е в три глави. В Първата глава „Предмет и обхват на законодателната инициатива“ се изследва и проследява развитието от раждането на *идеята за закона* до кристализирането на *концепцията* за него; следва изложение на обемната и съдържателна дейност по съставянето на законопроекта и накрая – описание и анализ на дейности и правомощия относно *вносянето на законопроекта в Народното събрание*.

Във Втората глава „Право на законодателната инициатива“ централното внимание е съсредоточено върху съдържанието и границите на понятието за законодателна инициатива. Разгледано е като двустранен процес – при действието на правната уредба възниква правоотношение: от вносителя идва предложението за създаване на закон, отправено към Народното събрание, за Народното събрание възниква (при надлежно изготвен законопроект) задължението да впише и задвижи внесения законопроект в регламентирания законодателен процес. След изясняването на същността на законодателната инициатива разработката е съсредоточена върху субектите на правото на законодателна инициатива – класическите (за парламентаризма, *да се добави*) субекти – народни представители и правителство, с особено внимание върху парламентарните групи като вътрешни рационализиращи компоненти на съвременния парламентаризъм. Анализирани са богат фактически материал, покриващ широк спектър от значими за съвременната конституционна теория и практика въпроси.

В сравнителен план и при неясен за България хоризонт обосновано е отделено внимание на фигурата на т.нар. *пряка народна инициатива*, прилагана в редица европейски държави, с различни названия и специфики, което е принос с познавателен характер.

Третата глава е за функциите на законодателната инициатива. Счита се за принос на разработката включването на функциите на законодателната инициатива, упражнявани надлежно и разгледани от дисертантката в различни ракурси – политически, обществен и нормотворчески; този подход придава на дисертационния труд интердисциплинарни черти.

Броят на страниците е 207, вкл. съдържание, списък на използваните съкращения, библиография, съдебни актове и стенографски протоколи от заседания в Народното събрание и Великото Народно събрание.

4. Характеристика и оценка на дисертационния труд и приносите

Дисертационният труд съдържа научни и научно-приложни приноси и новости. Съчетава събиране и проучване на богат фактически и теоретичен материал, излагане на застъпване в доктрината разбиране, анализ на нормативната уредба, което съчетание представлява стабилна основа и едновременно с това захранва перспективи и предложения *de lege ferenda* с познавателност и приложност в практиката.

Прави се теоретичен и емпиричен анализ на (не)ефективността на действащите механизми, идентифициране на слабостите и предложения за отстраняването им. Правят се предложения за допълнителни гаранции, придружени с подкрепа или спор със застъпване в теорията и практиката становища и се допринася за поставяне на проблемите с подчертана значимост в конституционното пространство и за отстраняване на идентифицираните недостатъци, например неоправдано рехавата и недостатъчна уредба на упражняването на законодателната инициатива от отделен или група народни представители, вкл. относно предварителната оценка на въздействие (ОВ); *de lege ferenda* се предлагат конституционни гаранции в тази насока.

Дисертацията представя упражняването на законодателната инициатива като комплексен процес по вземане на решение за създаване на нов закон, преобразуване на волята на вносителя във формата на законопроект и неговото постъпване в парламента. Разглеждането на законодателната инициатива в широк смисъл способства да се

проследяват взаимовръзките, които протичат от осмисляне на необходимостта от законова намеса, през формиране на идеята на законопроекта, вземане на решение за създаване на нов закон, концептуализиране на проблемната ситуация, до създаването на законопроекта и постъпването му в Народното събрание.

Дисертационният труд съдържа от различни аспекти исторически поглед назад към традициите на българския парламентаризъм. Полагащо се внимание е отделено на теоретични мнения на български автори, изразени по предмета на дисертацията и повлияли (или не) съвременния законодателен процес; многократно се цитират (в детайли) становища на руски теоретици. Още в Увода кристализира главният въпрос на дисертацията, обобщаващ нейния предмет - достатъчно и ефективна ли е правната уредба в Основния закон и в подзаконови актове, за да бъдат упражнявани функциите на законодателната инициатива в пълнота и широта? Какво би могло да се подобри за повече полезен ефект в парламентарната динамика? Последвалото изложение и анализи в дисертационния труд има за цел да даде отговор/и и постига в задоволителна степен поставената цел.

Трудът е написан стегнато; разработките свидетелстват за знания, научно и правно мислене, способност у автора да анализира факти и събития и да синтезира изводи и препоръки с вникване и визия за решаване на проблемите.

Съчетава се теория, анализ на нормативната уредба, на съдебната практика и извеждане на заключения и прогнози, с което се следват добрите традиции в българската правна наука и практика.

Приноси:

Дисертационният труд на Елена Хайдушка е самостоятелно правно изследване на законодателната инициатива в България. В него се разработва рядко третираната в правната наука тема за т.нар. предпарламентарния законодателен процес и обособените в дисертацията негови 3 етапа: раждането на идеята за закона, концепцията за него и съставянето на законопроекта. В „предпарламентарната“ рамка се извършва трансформация на идеята за необходима промяна в конкретни обществени отношения, в правно-техническа форма на законодателната инициатива, което е безспорен научен принос в концептуален аспект.

Графичното визуализиране на реалността и причините за ново законодателство онагледява и уплътнява направените констатации и изводи.

Обособени са отлики между законодателна инициатива и други форми на законодателни предложения;

Изложението относно мотивите към законопроектите, както и това за спецификите на законодателната инициатива в бюджетния законодателен процес имат приносен характер.

Очертани и анализирани са като основни функции на законодателната инициатива – политическа, обществена и правотворческа; в тази си част дисертацията съдържа и проявява интердисциплинарни черти.

Правят се предложения *de lege ferenda* за усъвършенстване на законодателството. Сред тях с особена актуалност и значимост се открояват предложенията, засягащи упражняването на законодателна инициатива от народни представители с цел въвеждане и спазване на по-строги изисквания спрямо законопроектите, внасяни от тях; например методологията по изготвяне на предварителна ОВ за депутатски и за правителствени законопроекти да се уеднакви, да се изисква справка за съответствие с ЕКПЧ и за депутатските законопроекти, да се прави последваща ОВ и за депутатските законопроекти и др. Считаю тези препоръки особено ценни и с голяма актуалност и приложност предвид зачестилите неформални (укорими според мене) законодателни практики, наричани дори публично „бързата писта“, когато вместо правителството да внесе законопроект с подробна предварителна ОВ, предвидена като гаранция за добър законодателен процес, народен представител внася същия законопроект с минимална ОВ.

Обосновано и навременно е препоръката да се отдели повече внимание на последващата оценка за въздействие, предназначена да захранва законодателството с опит и практика.

5. Публикациите

Публикациите са по значими за конституционноправната теория и практика теми. Написани са с добросъвестност и познаване на изследвания предмет.

6. Автореферат

Направен е според изискванията на действащите нормативни актове и отразява съществените резултати, постигнати в дисертацията. Написан е подредено; има самостоятелна стойност като синтез на основните положения на дисертацията.

7. **Бележка** – въпреки безспорните качества на дисертационния труд, на места се констатира прекомерно като дължина и обем позоваване на написано от отделни автори (Барамов, Томин), което не допринася за изясняване на конкретна теза и по-скоро - на отношението на дисертанта.

8. Препоръки за бъдещо използване на дисертационните приноси и резултати

Препоръчвам дисертационният труд да бъде четен и разпространяван, за да има повече знание, култура и осведоменост относно политическото представителство и неговата основна функция законодателството, относно философията и практиката на на законодателния процес и неговия основен компонент – законодателната инициатива, и с научни аргументи добрата практика да бъде еволютивно насърчавана, а отклоненията и нарушенията - преодолявани.

Препоръчвам при публикуването на труда да не се сочат членове и алинеи на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, тъй като всяко Народно събрание утвърждава правилата, по които работи и съответно обемът и номерацията се променят.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дисертационният труд **съдържа научни и научно-приложни приноси и резултати, които представляват оригинален принос в науката** и **отговарят на всички** изисквания на Закона за развитие на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) и релевантните подзаконови актове.

Дисертационният труд, както и представените публикации показват, че докторантката Елена Златева Хайдушка **притежава** теоретични знания и професионални умения по научна специалност „Конституционно право” и **демонстрира** утвърдени качества и умения за самостоятелно провеждане на научно изследване. Поради гореизложеното, убедено давам своята **положителна оценка** за проведеното изследване, въплътено в дисертационния труд, автореферата, постигнатите резултати и научни приноси, и **предлагам на почитаемото научно жури да присъди образователната и научна степен ‘доктор’** на Елена Златева Хайдушка в професионално направление 3.6 ПРАВО, докторска програма „Конституционно право”.

26.11.2024 г.

Изготвил становището:

Проф. д-р Емилия Друмева

REVIEW

By

Prof. Dr. Emilia Alexandrova Drumeva

of dissertation work for awarding an educational and scientific degree "**doctor**"

Professional field: 3.6 Law.

Doctoral programme "Constitutional Law"; South-West University "Neofit Rilski"

Candidate: *Elena Zlateva Haydushka*

Title: 'Legislative initiative – role and functions in the Republic of Bulgaria'

Scientific supervisor: Prof. Georgi Bliznashki, PhD

By Order No. 2594 of 04.11.2024 of Prof. Dr. Nikolay Marin - Rector of South-West University "Neofit Rilski" I have been appointed as a member of the Scientific Jury for conducting a public defense for awarding the educational science degree "doctor" to Elena Zlateva Haydushka – a full-time doctoral student in the doctoral program "Constitutional Law" at the Faculty of Law and History of South-West University "Neofit Rilski" with a dissertation topic: "Legislative Initiative - Role and Functions in the Republic of Bulgaria", scientific supervisor Prof. Dr. Georgi Bliznashki. In accordance with Art. 57 of the Internal Rules for the Development of the Academic Staff of South-West University "Neofit Rilski", within 14 days from the issuance of the Rector's order, at the first meeting of the Scientific Jury I have been appointed to prepare a review. In this capacity, I present the review prepared by me.

1. Significance of the researched problem in scientific and applied terms. Relevance of the topic.

Elena Haydushka's dissertation is an independent monographic legal-scientific study of the legislative process with a focus on the legislative initiative and its functions in accordance with the Constitution and the affirmation of its supremacy. The topic falls into the core of constitutional law - the eminent jurist Hans Kelsen wrote that for a constitution it is sufficient that it fundamentally regulates the legislative process. So, the topic of the legislative

initiative, the stages and functions of the legislative process in a democratic state, such as modern Bulgaria, is of *constant relevance*.

In the dissertation, the legislative initiative is analytically and broadly considered as a legal institute with a multi-layered and multi-aspect nature, marking the beginning of the legislative process in parliament. The aim is to contribute to improving its implementation in practice and the interaction of the divided powers towards the evolutionary development of the modern legislative process. And this process is a living and sensitive instrument with specific dynamics, caused by internal and external factors; it is especially manifested during a series of early and regular parliamentary elections and short parliaments, when the relevance of this study is imperative given the complicated factual and legal situations, deviations from the established constitutional frameworks for legislation and the search for working solutions. Given the inevitable legislative dynamics, especially in conditions of political instability (which is not alien to the democratic state and political pluralism), maintaining and developing the legislative process within the rails of the Constitution is an absolute condition for a state governed by the rule of law.

This study is timely. It covers a significant period of evolutionary development, but it acquires particular relevance in the turbulent development of parliamentarism, when the exercise of legislative initiative and the development of the legislative process within the established constitutional framework are of vital importance for the upholding of parliamentary values.

The dissertation candidate Haydushka undoubtedly knows the problem. She approaches its development on a broad basis and with scientific good faith.

2. **Several research methods** were applied - above all, the normative-analytical and formal-logical methods, complemented by historical and comparative-legal methods. The chosen methodology and methodology of the study facilitate the achievement of the goal – increased attention to the traditions of Bulgarian constitutionalism and legal theory, to working constructions from the cradle of parliamentarism – Great Britain and the countries of Continental Europe. Interesting comparisons and parallels are made with the legislative initiative in the presidential form of government. The dissertation combines the application of different methods and achieves the main task of the dissertation work.

3. The structure of the dissertation meets the legal requirements; it organizes the content of the work meaningfully. The exposition follows the logic of the structure and is developed sequentially; it is arranged in three chapters. The first chapter, “Subject and scope of the legislative initiative”, examines and traces the development from the birth of the *idea of the law* to the crystallization of the *concept* for it; this is followed by an exposition of the voluminous and meaningful activity in drafting the bill and finally – a description and analysis of activities and powers regarding the *submission of the bill to the National Assembly*.

In the Second Chapter “Right of Legislative Initiative”, the central attention is focused on the content and boundaries of the concept of legislative initiative. It is considered as a two-sided process – during the operation of the legal framework, a legal relationship arises: the submitter comes with a proposal to create a law, addressed to the National Assembly, and the National Assembly (with a duly drafted bill) has the obligation to include and set in motion the submitted bill in the regulated legislative process. After clarifying the essence of the legislative initiative, the development is focused on the subjects of the right of legislative initiative – the classic (for parliamentarism, *it should be added*) subjects – members of parliament and the government, with particular attention to parliamentary groups as internal rationalizing components of modern parliamentarism. A rich factual material is analyzed, covering a wide range of issues significant for modern constitutional theory and practice.

In a comparative perspective and with an unclear horizon for Bulgaria, attention has been justifiably paid to the figure of the so-called direct popular initiative, applied in a number of European countries, with different names and specifics, which is a contribution of a cognitive nature.

The third chapter is about the functions of the legislative initiative. I consider the contribution of the work to be the inclusion of the functions of the legislative initiative, duly exercised and examined from different perspectives – political, social and normative; this approach gives the dissertation work interdisciplinary features.

The number of pages is 207, including a table of contents, list of abbreviations used, bibliography, court acts and stenographic minutes of meetings in the National Assembly and the Grand National Assembly.

4. Characterization and evaluation of the dissertation work and contributions

The dissertation work contains scientific and scientifically applied contributions and novelties. It combines the collection and study of rich factual and theoretical material, the exposition of the understandings advocated in the doctrine, the analysis of the regulatory framework, which combination constitutes a stable foundation and at the same time feeds perspectives and proposals *de lege ferenda* with knowledge and applicability in practice.

A theoretical and empirical analysis of the (in)efficiency of the operating mechanisms is made, weaknesses are identified and proposals for their elimination are made. Proposals for additional guarantees are made, accompanied by support or dispute with positions advocated in theory and practice, and contribute to placing the problems of emphasized significance in the constitutional space and to eliminating the identified shortcomings, for example, unjustifiably lax and insufficient regulation of the exercise of the legislative initiative by an individual or group of members of parliament, including regarding the preliminary impact assessment (IA); constitutional guarantees are proposed *de lege ferenda* in this direction.

The dissertation presents the exercise of legislative initiative as a complex process of making a decision to create a new law, transforming the will of the submitter into the form of a bill and its submission to the parliament. The examination of legislative initiative in a broad sense helps to trace the interrelationships that flow from understanding the need for legal intervention, through forming the idea of the bill, making a decision to create a new law, conceptualizing the problem situation, to the creation of the bill and its submission to the National Assembly.

The dissertation contains a historical look back at the traditions of Bulgarian parliamentarism from various aspects. Particular attention is paid to theoretical opinions of Bulgarian authors expressed on the subject of the dissertation and which have influenced (or not) the contemporary legislative process; opinions of Russian theorists are repeatedly cited (in detail). Already in the Introduction, the main question of the dissertation, summarizing its subject, crystallizes - is the legal framework in the Basic Law and in by-laws sufficient and effective to exercise the functions of legislative initiative in full and in breadth? What could be improved for a more useful effect in parliamentary dynamics? The subsequent presentation and analyses in the dissertation aim to provide an answer/s and achieve the set goal to a satisfactory degree.

The work is written concisely; the developments testify to the author's knowledge, scientific and legal thinking, ability to analyze facts and events and synthesize conclusions and recommendations with insight and vision for solving problems.

Theory, analysis of the regulatory framework, case law and drawing conclusions and forecasts are combined, thereby following the good traditions in Bulgarian legal science and practice.

Contributions:

Elena Haydushka's dissertation is an independent legal study of the legislative initiative in Bulgaria. It develops the rarely treated in legal science topic of the so-called pre-parliamentary legislative process and its 3 stages identified in the dissertation: the birth of the idea of the law, its concept and the drafting of the bill. In the "pre-parliamentary" framework, the idea of a necessary change in specific social relations is transformed into a legal and technical form of the legislative initiative, which is an undeniable scientific contribution in a conceptual aspect.

The graphic visualization of reality and the reasons for new legislation illustrates and condenses the findings and conclusions made.

There are distinct differences between a legislative initiative and other forms of legislative proposals.

The statement of reasons for the bills, as well as the specifics of the legislative initiative in the budget legislative process, are of a contributing nature.

The main functions of the legislative initiative – political, social and law-making – are outlined and analyzed; in this part, the dissertation contains and exhibits interdisciplinary features.

De lege ferenda proposals are being made to improve legislation. Among them, the proposals concerning the exercise of legislative initiative by members of parliament with the aim of introducing and complying with stricter requirements for the bills submitted by them stand out as particularly relevant and significant; for example, the methodology for preparing a preliminary IA for parliamentary and government bills should be unified, a reference for compliance with the ECHR should be required for parliamentary bills as well, a subsequent IA should be conducted for parliamentary bills as well, etc. I consider these recommendations particularly valuable and highly relevant and applicable given the increasing informal (reprehensible in my opinion) legislative practices, even publicly called the “fast track”, when instead of the government submitting a bill with a detailed preliminary IA, intended as a

guarantee for a good legislative process, a member of parliament submits the same bill with a minimal IA.

It is reasonable and timely to recommend that more attention be paid to ex-post impact assessment, designed to feed legislation with experience and practice.

5. Publications

The publications are on topics of importance for constitutional law theory and practice. They are written with good faith and knowledge of the subject studied.

6. Abstract

It is prepared in accordance with the requirements of the current regulations and reflects the essential results achieved in the dissertation. It is written in an orderly manner; it has an independent value as a synthesis of the main points of the dissertation.

7. Note – Despite the undeniable qualities of the dissertation work, in places it is found that the length and volume of references to writings by individual authors (Baramov, Tomin) are excessive, which does not contribute to clarifying a specific thesis and rather - to the attitude of the dissertation candidate.

8. Recommendations for future use of the dissertation contributions and results

I recommend that the dissertation work be read and disseminated in order to have more knowledge, culture and awareness about political representation and its main function - legislation, about the philosophy and practice of the legislative process and its main component - the legislative initiative, and with scientific arguments, good practice should be evolutionary encouraged, and deviations and violations should be overcome.

I recommend that when publishing the work, articles and paragraphs of the Rules of Organization and Procedure of the National Assembly should not be cited, since each National Assembly approves the rules by which it operates and the volume and numbering change accordingly.

CONCLUSION

The dissertation contains *scientific and applied scientific contributions and results that represent an original contribution to science* and meet all the requirements of the Act on

the Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria and the relevant subordinate legislation.

The dissertation work, as well as the presented publications, show that the doctoral student Elena Zlateva Haydushka possesses theoretical knowledge and professional skills in the scientific specialty "Constitutional Law" and demonstrates established qualities and skills for independent scientific research. Due to the above, I confidently give my positive assessment of the conducted research, embodied in the dissertation work, the abstract, the achieved results and scientific contributions, and **I propose to the esteemed scientific jury to award the educational and scientific degree of 'doctor'** to Elena Zlateva Haydushka in the professional field 3.6 LAW, doctoral program "Constitutional Law".

26.11.2024

Prepared the opinion:

Prof. Dr. Emilia Drumeva