

## СТАНОВИЩЕ

от доц. д-р Константин Василев Пехливанов, доцент по Област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право (Административно право и административен процес) в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, Катедра „Публичноправни науки“  
Относно дисертационен труд за придобиване на ОНС „доктор“

Автор: Елена Златева Хайдушка

Наименование „Законодателна инициатива – роля и функции в Република България“

Област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, докторска програма „Конституционно право“

Приемащо звено: Правно-исторически факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград

Първично звено: Катедра „Публичноправни науки“

Научен ръководител: проф. д.н. Георги Петков Близнашки

Становището се представя от член на научното жури, назначено със Заповед № 2594/04.10.2024 на Ректора на Югозападния университет „Неофит Рилски“ - Благоевград

Уважаеми членове на научното жури,

След като на първото си заседание научното жури констатира съответствие на кандидата за придобиване на ОНС „доктор“ с минималните национални изисквания и върху допустимостта на процедурата, представям изводите си по съдържанието на научния труд с название „Законодателна инициатива – роля и функции в Република България“.

Научният труд е структуриран класически в увод, три глави и заключение. Трудът има общ обем от 207 страници, от които 177 страници същински аналитичен текст на трите глави. Това отговаря на наложените се в практиката изисквания за обема на научния труд. Цитирани са 131 заглавия на български език и 8 на чужд език, множество практика на Конституционния съд и законопроекти (изследването на законопроекти аз

лично оценявам високо), което говори за научна добросъвестност и внимателно подхождане към предмета на дисертационното изследване.

Авторът точно отбелязва, че законодателната инициатива поставя началото на парламентарния законодателен процес и се изразява в сезиране на парламента от изрично оправомощени от Конституцията субекти с предложение във формата на законопроект за създаване на нов закон или за промяна на действащ закон. Поставя си като научна цел за изследване няколко аспекта – изследване накръга от субектите на правото на законодателна инициатива, качеството на законопроектите, спазване на процесуалните и материалните правила в процеса по неговото изработване, участието на заинтересованите страни и привличането на експерти от научните среди в този процес. Съвсем точно е посочен като значим и въпросът за мотивите към законопроекта, в които вносителят посочва причините, които налагат законодателната промяна, и резултатът, който се цели с нея. Съгласен съм с автора, че при множество публикации, засягащи въпроса, липсва цялостно, систематизирано и актуално изследване на темата за законодателната инициатива, което оправдава научното изследване и прави темата дисертабилна.

Добро впечатление прави систематизирането на задачите пред научното изследване, в което несъмнено се е отразила и намесата на научния ръководител. Това дава системност на труда, добре очертана структура и в същото време дава на научното жури критерий за оценка и проверка на дисертационния труд. Оправдани намирам включването в основата на изследването на правната социология и политологията, тъй като правото в крайна сметка е инструмент за управление на обществото и неговото проектиране, както и оценката на неговата ефективност е невъзможна без тези науки.

Глава първа, озаглавена „Предмет и обхват на законодателната инициатива“ въвежда читателя в предмета на изследването. Точно е отбелязано, че в самата Конституция няма текст, който да определя кои обществени отношения се регулират със закон и за това трябва да се стъпи на чл. 3 ЗНА. Точен е и изводът, че „Компетентността на вносителите по отношение на предметния обхват на упражняваната от тях законодателна инициатива традиционно се установява в основния закон“. Приносно и интересно за читателя е сравнителноправното изследване по въпроса, като се дават примери за държави, в които е допустимо внасяне на законопроект от субекти извън парламента и правителството, но само по определени въпроси. Изчерпателно са проследени фазите, в които се развива законодателната инициатива, като е избран

правилен критерий на темпорално проследяване. Направено е съдържателно изследване на причините, които налагат законодателна инициатива, като намирам това оправдано и полезно с оглед постигането на целите на научното изследване. Подходящо внимание е отделено на измененията, следващи от присъединяването ни към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и актовете на Европейския съд по правата на човека.

Приносно намирам изследването възможностите орган, който няма право на законодателна инициатива, да прави предложения за усъвършенстване на законодателството. Правилно е проследена и процедурата за обществена консултация при издаване на нормативни актове. Ценен е анализът на предварителната оценка на въздействието, въведен в ЗНА през 2016 г. и издадената в тази връзка Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, като е отдадено дължимото на метода на юридическото прогнозиране и неговото приложение. Особено важен според мен е анализът на етапа „формиране на концепцията за закон“, която предшества законопроекта.

Етапът на изготвяне на законопроекта е точно отразено, проучени са и предходните редакции на нормативните актове и по-стара литература. Мисля, че етапът по съставянето на проект за бюджет можеше да намери по-голямо отражение в дисертационния труд.

Приносно е отбелязването и анализа на нотификационната процедура към Европейската комисия. Подробен и внимателен е анализът на изискванията и процедурите за разглеждане на законопроекта понастоящем и в ретроспекция. Юридически полезен е сравнителният анализ на процедурите по внасяне за законопроект в различни държави.

Глава втора „Правото на законодателна инициатива“ анализира измененията в конституционната уредба от Конституцията на българското княжество насам и поднася полезен историкоправен анализ, като точно е анализиран например въпросът колко народни представители са били нужни за подаване на законопроект в предишните конституции. Процедурата по внасяне на законопроекта е проследена точно и в подробности, като се обръща внимание на евентуалното участие и на други правни субекти със становища и акцесорните права на вносителя (оттегляне, възражения срещу разпределение в комисиите и др.). Юридически точно е разграничено упражняването на

правото на законодателна инициатива от допълнителните предложения за изменение на законопроекта или предложенията в резултат на президентско вето, отделено е внимание и на практиката на Конституционния съд по въпроса. Приносно е изследването на законодателната инициатива по отношение на правните актове на Европейския съюз.

Разгледани са дискуссионните тези относно евентуалното право на президента да внесе законопроект извън признатото му право да инициира промени в Конституцията, като са проследени публикациите с доводи „за“ и „против“ и е взето отношение. Ще допълня само, че председателят (президентът) на републиката имаше такова право по чл. 80 от Конституцията на Народна република България от 1971 г. след изменението ѝ от април 1990 г. (авторът сам го отбелязва, макар и в друг контекст), макар че това стана по-скоро необмислено след механичната замяна на Държавния съвет с Председател (президент) на републиката. Аналогично, такъв анализ е проведен и относно изказваните предложения за предоставяне правото на законодателна инициатива на други органи. Подробностите на парламентарната процедура са проследени изчерпателно. Отбелязани са и възможните нежелани принципни промени в периода между двете четения. Смятам, че можеше да се допълни малко ролята на постоянните комисии.

Внимание е отделено на законопроектите, внасяни от правителството, с примери от законодателството на други страни, проведен е и статистически анализ на дялът на внесените от правителството законопроекти в общата маса, отбелязано е, че законодателната инициатива от правителството изхожда от разработен план. Приносно е изследването на законодателната инициатива в парламентарната и президентската република.

Глава трета „Функции на законодателната инициатива“ завършва дисертационния труд с анализ на взаимното влияние на правото и политическия процес, намирам я малко съкратена, което нарушава общия баланс. Като цяло поддържам предложенията за усъвършенстване на законодателството, особено важно намирам това изискването по чл. 70, ал. 2, т. 2 ПОДНС за представяне на справка за отразяване на получените становища по съответния законопроект от обществените консултации да се прилага спрямо всички субекти на правото на законодателна инициатива, а не само по отношение на Министерския съвет.

В обобщение, намирам, че е представен качествен научен труд, продукт на самостоятелна и задълбочена изследователска работа. Не съм установил данни за плагиатство и използване на чужди научни приноси по нерегламентиран от закона начин.

Намирам, че поради качествата на научния труд с наименование „Законодателна инициатива – роля и функции в Република България“ научното жури следва да присъди на автора Елена Златева Хайдушка образователната и научна степен „доктор“ по Област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, докторска програма „Конституционно право“.

/п/

доц. д-р Константин Пехливанов

25.11.2024

Пловдив

## OPINION

Assoc. Konstantin Vassilev Pehlivanov, Ph.D., Associate Professor in Area of higher education 3. Social, Economic and Legal Sciences, professional field 3.6 Law (Administrative Law and Administrative Process) at the Faculty of Law, University of Plovdiv "Paisii Hilendarski", Public Law Department

On dissertation for the acquisition of doctoral degree

Author: Elena Zlateva Haydushka

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

Area of higher education 3. Social, economic and legal sciences, professional field 3.6 Law, doctoral programme "Constitutional Law"

Host unit: Faculty of Law and History of South-West University "Neofit Rilski" - Blagoevgrad

Primary Unit: Public Law Department

Scientific supervisor: Prof. Georgi Petkov Bliznashki, PhD

The opinion shall be presented by a member of the scientific jury appointed by Order No 2594/04.10.2024 of the Rector of South-West University "Neofit Rilski" - Blagoevgrad

Dear members of the scientific jury,

After the scientific jury found at its first meeting that the candidate for the doctoral degree meets the minimum national requirements and that the procedure is admissible, I present my conclusions on the content of the scientific work entitled 'Legislative initiative – role and functions in the Republic of Bulgaria'.

The scientific work is structured classically in an introduction, three chapters and a conclusion. The work has a total volume of 207 pages, of which 177 pages are the veritable analytical text of the three chapters. This corresponds to the established in practice requirements for the volume of scientific work. Quoted are 131 titles in Bulgarian and 8 in a foreign language, numerous practice of the Constitutional Court and bills (the study of bills I personally appreciate highly), which speaks of scientific conscientiousness and careful approach to the subject of the dissertation research.

The author points out precisely that the legislative initiative initiates the parliamentary legislative process and consists in referral to Parliament by entities expressly authorised by the Constitution with a proposal in the form of a bill for the creation of a new law or for the amendment of an existing law. It sets as a scientific goal to study several aspects - the study of the circle of subjects of the right of legislative initiative, the quality of bills, compliance with the procedural and substantive rules in the process of its elaboration, the involvement of stakeholders and the involvement of experts from the scientific community in this process. Quite precisely, the question of the motives for the bill, in which the petitioner sets out the reasons that necessitate the legislative change and the result that it aims to achieve, is also mentioned as significant. I agree with the author that among numerous publications concerning the issue lacks a comprehensive, systematic and up-to-date study of the topic of the legislative initiative, which justifies the scientific research and makes the topic dissertative.

A good impression is the systematization of tasks in front of the scientific research, which undoubtedly reflects the intervention of the scientific supervisor. This resulted in a systematic work, a well-defined structure and at the same time gives the scientific jury a criterion for evaluation and verification of the dissertation. I find justified the inclusion in the basis of the study of legal sociology and political science, since law is ultimately a tool for the management of society and its design, and the assessment of its effectiveness is impossible without these sciences.

Chapter One, entitled 'Subject matter and scope of the legislative initiative', introduces the reader to the subject matter of the study. It is precisely noted that there is no text in the Constitution itself that defines which public relations are regulated by law and for this purpose must be based on Article 3 of the Normative Acts Act. It is also clear that 'the competence of importers with regard to the scope *ratione materiae* of their legislative initiative has traditionally been established in the Fundamental Law'. Contributing and interesting for the reader is the comparative legal study on the issue, giving examples of countries where it is permissible to submit a bill by entities outside parliament and government, but only on certain issues. The stages in which the legislative initiative develops are comprehensively traced, with the correct criterion of temporal follow-up being chosen. A meaningful study has been made of the reasons that require legislative initiative, and I find this justified and useful in order to achieve the objectives of the scientific research. Appropriate attention is paid to the amendments resulting from our accession to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms and the acts of the European Court of Human Rights.

I find it useful to examine the possibilities for a body that does not have the right of legislative initiative to make proposals for improving legislation. The procedure for public consultation in the issuance of normative acts has also been properly followed. Valuable is the analysis of the preliminary impact assessment introduced in the NAA in 2016 and the Ordinance on the scope and methodology for conducting impact assessment issued in this regard, with due regard to the method of legal forecasting and its application. Particularly important, in my view, is the analysis of the ‘formation of the concept of law’ stage, which precedes the draft law.

The stage of drafting the bill is accurately reflected, and previous revisions of the normative acts and older literature have been studied. I think that the stage of drafting a budget could have been more reflected in the dissertation.

The notification procedure to the European Commission has been noted and analysed. Detailed and careful is the analysis of the requirements and procedures for the examination of the bill at present and in retrospect. A comparative analysis of the procedures for tabling a bill in different countries is legally useful.

Chapter Two, ‘The right of legislative initiative’, analyses the amendments to the constitutional framework since the Constitution of the Bulgarian Principality and provides a useful historical analysis, precisely analysing, for example, the question of how many MPs were needed to submit a bill in the previous constitutions. The procedure for tabling the bill is followed precisely and in detail, paying attention to the possible involvement of other legal entities with opinions and the ancillary rights of the petitioner (withdrawal, objections to allocation to committees, etc.). Legally, the exercise of the right of legislative initiative is precisely distinguished from additional proposals to amend the bill or proposals as a result of a presidential veto, and attention is paid to the case-law of the Constitutional Court on the matter. The study of the legislative initiative with regard to the legal acts of the European Union is useful.

Discussed is the possible right of the President to introduce a bill beyond his recognized right to initiate amendments to the Constitution, followed by publications with arguments pro and contra and attitude was expressed. I would add only that the Chair (President) of the Republic had such a right under Article 80 of the Constitution of the People's Republic of Bulgaria of 1971 after its amendment in April 1990 (the author herself notes it, albeit in another context), although this became rather ill-considered after the mechanical replacement of the State Council with the Chair (President) of the Republic. Similarly, such an analysis has been



carried out on the proposals put forward for granting the right of legislative initiative to other bodies. The details of the parliamentary procedure have been followed exhaustively. Possible undesired changes in principle in the period between the two readings are also noted. I think the role of the standing committees could have been complemented a little bit.

Attention is paid to the bills submitted by the government, with examples from the legislation of other countries, a statistical analysis of the share of the bills submitted by the government in the total mass is also carried out, it is noted that the legislative initiative by the government is based on an elaborated plan. The study of the legislative initiative in the parliamentary and presidential republics is important.

Chapter Three 'Functions of the legislative initiative' concludes the dissertation with an analysis of the mutual influence of the law and the political process, I find it somewhat shortened, which upsets the overall balance. In general, I support the proposals for the improvement of the legislation, and I find it particularly important that the requirement under Article 70(2)(2) of the Rules of Organisation and Procedure of the Parliament that submission of a report to reflect the opinions received on the relevant draft law from the public consultations should apply to all subjects of the right of legislative initiative, and not only to the Council of Ministers.

In summary, I find that a quality scientific work is presented, a product of independent and in-depth research work. I have not found evidence of plagiarism and the use of foreign scientific contributions in a manner not regulated by law.

I consider that, due to the merits of the scientific work entitled 'Legislative initiative – role and functions in the Republic of Bulgaria', the scientific jury should award the author Elena Zlateva Haydushka the educational and scientific degree 'Doctor' in the area of higher education 3. Social, economic and legal sciences, professional field 3.6 Law, doctoral programme 'Constitutional Law'.

/signature/

Assoc. Prof. Konstantin Pehlivanov, PhD

25.11.2024

Plovdiv