

## СТАНОВИЩЕ

от доц. д-р Зорница Людмилова Йорданова  
доцент по Конституционно право, ПН 3.6. Право  
в Русенския университет „Ангел Кънчев”

за придобиване на ОНС „доктор” по ПН 3.6. Право в докторска програма  
„Конституционно право” към Нов български университет  
с кандидат **Петър Владиславов Славов**, с тема на дисертационния труд  
**„Гаранции за конституционносъобразен законодателен процес”**

### УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА НАУЧНОТО ЖУРИ,

Със Заповед № 3-РК-209/13.05.2024 г. на Ректора на Нов български университет съм определена за външен член на научното жури за защитата на дисертационния труд на **Петър Владиславов Славов** на тема **“Гаранции за конституционносъобразен законодателен процес”** за присъждане на ОНС „доктор” в професионално направление 3.6. Право, докторска програма „Конституционно право” в Нов български университет.

Дисертационният труд, разработен от адв. Петър Славов, е посветен на актуалната (особено през последните години) тема как да бъде осигурено качеството на приеманите от Народното събрание законодателни актове и тяхното съответствие с Конституцията на РБ.

Представеният труд е с общ обем от 251 страници, от които 230 стр. основен текст, и включва въведение, изложение в пет глави (наименовани „раздели”), заключение и библиография. Във всеки раздел са формулирани конкретни изводи, обобщени в последната глава и в заключението на дисертацията. В библиографията авторът е посочил 115 монографии, учебници и статии (от които 77 на български език), 12 интернет източника, 21 нормативни акта и 40 препратки към съдебни дела и актове. Бележките под линия са 340.

В първа глава **„Кратък исторически преглед на българските конституции след Освобождението и съдържащите се в тях конституционни гаранции на законодателния процес”** е направен исторически обзор на основните принципи и параметри на законодателния процес съгласно четирите ни конституции, с акцент на действащата Конституция на РБ от 1991 г. В текста гаранциите на законодателния процес по 4-те ни конституции не са детайлно анализирани, а са посочени само някои от най-съществените

характеристики и принципи на конституциите и държавното управление<sup>1</sup>.

Втората глава е озаглавена *„Основни теории, повлияли съвременния парламентаризъм и законодателен процес. Приемане на законите и другите актове на Народното събрание“*. Тук са представени някои основни в исторически план теории за парламента, парламентаризма и законодателния процес, след което акцент е поставен върху етапите на законодателния процес у нас съгласно действащата Конституция на Република България, Закона за нормативните актове и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Според мен би било по-уместно втората глава да бъде *„Приемане на законите и другите актове на Народното събрание“*, а първата част от текста ѝ да се обедини с историческия обзор в първа глава, която също да бъде преозаглавена.

След въвеждането в проблематиката на парламентаризма и законодателния процес у нас, третата глава на дисертацията изследва основните съгласно действащата КРБ *„Органи и механизми за конституционнообразен законодателен процес“*. В нея естествено авторът акцентира на правомощията и дейността на Народното събрание, но във взаимовръзките му с другите институции, имащи отношение към конституционността на действащото законодателство – президент, правителство, съдебна власт, Конституционен съд, омбудсман, адвокатура. Тази глава е според мен смисловото ядро на труда, поради което и същата обосновано е с най-голям обем.

Четвъртата глава е озаглавена *„Конституцията като гарант на законодателния процес. Изменение и приемане на нова Конституция“*. В нея са анализирани разпоредбите на глава IX КРБ и практиката по тяхното приложение и тълкуване. Би било удачно при евентуално бъдещо публикуване на дисертационния труд тази глава да стане част от предходната, не само заради малкия си обем, а и защото процедурите за ревизия на Основния закон са сред важните механизми за гарантиране на конституционността в широк смисъл.

Най-съществените научни и практико-приложни приноси на труда се съдържат в последната глава *„Изводи и препоръки de lege ferenda за допълнителни гаранции за конституционнообразен законодателен процес“*. В нея в 15 параграфа авторът представя и аргументира своите предложения за промени в Конституцията и законодателството с цел подобряване на качеството и осигуряване конституционнообразността на нормотворческата дейност на Народното събрание. Макар не всички предложения на автора да са изцяло негови оригинални идеи, прави добро впечатление последователното им и аргументирано изложение и обосноваването им с възникнали казуси от практиката на Народното събрание, на Конституционния съд и на съдилищата.

---

<sup>1</sup> Може би поради това обстоятелство разделът е озаглавен „кратък преглед“, но по-пълноценното изследване параметрите на законодателния процес у нас съгласно четирите ни конституции несъмнено би увеличило достойнствата на труда.

В заключителната част на дисертационния труд са повторени най-важните изводи от изследването и предложенията *de lege ferenda*. Спорно е доколко това е необходимо, след като тези предложения са предмет на самостоятелна глава в изследването.

Могат да бъдат открити следните научни и практически приноси на дисертацията:

- Представянето в систематизиран вид на съществуващите конституционни гаранции за съответен на КРБ законодателен процес и на перспективите за тяхното усъвършенстване;

- Обосноваването на предложенията *de lege ferenda* за промени в конституционната уредба, които да гарантират конституционнообразен законодателен процес – за въвеждане на по-подробна разпоредба в КРБ относно изискуемия кворум в НС, за прецизиране на изискването за две гласувания на законовите текстове, за въвеждане на срок за повторно обсъждане на закон, върнат от президента на републиката;

- Интерес представляват предложенията за уредба на конституционно ниво на срока на пълномощията на всички установени в КРБ мандатни органи, както и на възможност за спадащо мнозинство при избиране на състава им (в случаите на конституционно изискване за квалифицирано мнозинство и непостигането на такова). Макар възприемането на тези идеи да не би се отразило пряко на конституционността на законодателния процес в Народното събрание, то би спомогнало за предотвратяване на кризи във функционирането на отделни звена от държавния апарат (каквито възникнаха през последните няколко години);

- Широко разпространени в правната теория и в практиката напоследък са предложенията за разширяване правомощията на омбудсмана и на Висшия адвокатски съвет по сезиране на Конституционния съд, както и за въвеждане на т.нар. индивидуална конституционна жалба. Авторът излага своето виждане по темата и предлага редактиране на текстовете на настоящите ал. 4 и ал. 5 на чл. 150 КРБ;

- Уместна и обоснована с практически казуси е идеята за съкращаване на срока за обнародване на актовете на Конституционния съд в „Държавен вестник“;

- Също с голямо практическо значение би било възприемането на предложенията за допълнение в чл. 151, ал. 2 КРБ за „автоматично“ възстановяване действието на уредба, чиято отмяна/промяна е била обявена за противоконституционна от КС, както и за въвеждане на механизъм за привеждане в изпълнение актовете на Съда, респективно за налагане на санкции при неизпълнението им;

- Уместно е и установяването на конституционно ниво на задължение Министерският съвет да поддържа актуална и публично достъпна база данни с консолидираните текстове на българското законодателство и приложимото право на Европейския съюз.

Дисертацията оставя положително общо впечатление. Докторантът показва много добро познаване както на правната теория, така и на практическите проблеми на

законодателния процес у нас. Несъмнено за това допринася и личният му опит като народен представител (с осъществяваните от него законодателни инициативи), а и близо 20-годишната му адвокатска практика (понастоящем и като член на Висшия адвокатски съвет със съвещателен глас). Авторът аргументира своите позиции и предлага адекватни на съвременното промени в КРБ, за да се усъвършенства законодателният процес в РБ и да се преодолеят някои негови дефицити, проявяващи се отчетливо в последните години (в дисертацията са представени редица примери). Показва се и добро познаване на историческото развитие на материята на законодателния процес, на конституционното право и правосъдие у нас, както и способност за структурирано и синтезирано формулиране на съждения, изводи и препоръки. Изведените предложения *de lege ferenda* са добре аргументирани и практически ориентирани. Нямам лични впечатления за процеса на работа на докторанта по дисертацията, но считам за показателни представените в нея резултати, както и публикациите му в различни издания.

Авторефератът по мое мнение коректно отразява основните положения, залегнали в труда. Кандидатът е посочил в автореферата още 6 свои публикации, на част от които се е позовал и в дисертационния си труд. Чрез тях е осигурена публичност на някои от резултатите от научното изследване и са поставени акценти на конкретни казуси от практиката на НС и КС, като е оспорена конституционността на законови текстове (относно „служебните преференции” на водачите на листи, отпадането на „златния талон”, политическите права на хората с увреждания, „адвокатското възнаграждение” на юрисконсултите на приходната администрация, промените в машинното гласуване и др.).

Към дисертацията могат да бъдат отправени още няколко критични бележки. Както посочих по-горе, не намирам структурата на труда за оптимална. И във въведението, и в заключението на дисертацията авторът дели механизмите за гарантиране конституционособразността на законодателния процес на превантивни и последващи, и тази класификация би било добре да бъде спазена при подреждане и озаглавяване частите на труда. Възможна е според мен и друга структура – посочените гаранции да се подразделят на институционални и процедурни. Биха могли да се подредят по-прецизно параграфите и подпараграфите на изследването, защото на места има излишни или пък липсват точки/подточки, а има и повтаряне на едни и същи примери неколkokратно. Би било добре дисертацията да бъде издадена след подобряване последователността и съгласуваността на изложението. Не е препоръчително например на различните страници да се препраща към правилниците на различни легислатури (освен с цел онагледяване и съпоставка). Считам, че изложението трябва да се синхронизира и актуализира към определен момент, така че при критика на разпоредби от ПОДНС да се има предвид Правилникът на последното действащо

НС, освен когато се акцентира върху измененията в уредбата<sup>2</sup>. Препоръчвам и да се използва по-добре наличният теоретичен инструментариум<sup>3</sup>, както и преди публикуване да се отстранят непрецизните формулировки<sup>4</sup>. Отправените критични бележки обаче не намаляват достойнствата и не препятстват постигането целите на научното изследване.

Представеният дисертационен труд удовлетворява изискванията на чл. 6, ал. 3 ЗРАСРБ и на ППЗРАСРБ, съдържа научни и научно-приложни резултати, представляващи принос в правната наука, и показва, че кандидатът притежава задълбочени теоретични знания в областта на конституционното право и способност за самостоятелни научни изследвания.

Предвид гореизложеното ще гласувам **положително** за присъждане на образователната и научна степен „доктор по право” в докторска програма по научна специалност „Конституционно право” на **Петър Владиславов Славов**, докторант на самостоятелна подготовка в Нов български университет.

05.07.2024 г.

Член на научното жури:

Град Русе

/доц. д-р Зорница Йорданова/

---

<sup>2</sup> Така например, на стр.10 от дисертацията е посочено, че законодателството е съобразено към 31.12.2023 г., когато е действало 49-тото НС, а на редица места се препраща към текстове от ПОДНС на 47-мото или 48-мото НС. Разбираемо е, че отделните части от труда са разработвани в различен период, но преди защитата цялото изложение следва да бъде актуализирано към определения момент.

<sup>3</sup> По темата на дисертационния труд има още множество непосочени в библиографията научни публикации. Редица конституционалисти и теоретици на правото са разглеждали различни аспекти на проблемите, анализирани в дисертацията, в свои монографии, статии и доклади. Тук ще посоча само три от своите доклади, в които съм отправяла предложения de lege ferenda, подобни на които се съдържат и в настоящата дисертация: **Йорданова, З.** Възможни конституционни промени относно мнозинствата при гласуване в Народното събрание на Република България (достъпен на адрес: <https://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp17/7/7-3.pdf>) - относно изискуемите мнозинства в НС; **Йорданова, З.** Сезирането на Конституционния съд от Висшия адвокатски съвет – предизвикателства и перспективи. – В: Предизвикателства към правото (Научни четения в памет на Кристиан Таков, НБУ, 14.11.2020 г.) - предложения за разширяване сезиращата компетентност на ВАДвС; **Йорданова, З.** Някои актуални проблеми на върховенството на правото в контекста на законодателния процес в Народното събрание на Република България (достъпен на <https://publishing-house.nbu.bg/bg/elektronni-izdaniq/knigi/vyrhovenstvo-na-pravoto-aktualni-problemi>) – относно приемането чрез преходни и заключителни разпоредби на един закон на промени в други закони, несвързани с основния. Има и редица други непосочени в библиографията публикации по въпроси, свързани с дисертацията.

<sup>4</sup> Например констатираната неточност в труда относно мнозинствата в НС - изискването за квалифицирано мнозинство по чл. 85, ал. 2 КРБ се отнася не за ратификацията на всички международни договори по този член (както е посочено на стр. 48, 104 и 177 от дисертацията), а само на тези по т. 9 на ал. 1 - договори, с които се предоставят на ЕС правомощия, произтичащи от КРБ. Също така, на няколко места се коментират оспорени пред КС „законопроекти” (вж. стр. 71, 82, 88), а пред КС се оспорват вече обнародвани закони. Поради това препоръчвам преди евентуалното бъдещо публикуване на дисертацията да се подобри структурата на труда и същият да се редактира и актуализира, за да придобие пълноценен вид на монографично изследване.