
Рецензия
по конкурс за академичната длъжност „доцент“
в професионално направление
3.7. Администрация и управление /Публично право и гражданско участие/
към Софийски университет „Св. Климент Охридски“

обявен в ДВ бр. 83 от 17. 10. 2017 г.

от проф. дпн Нели Огнянова,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Документи за участие в конкурса в посочения в обявата срок е подал един кандидат – **гл.ас. д-р Атанас Владиславов Славов**. Подадените от кандидата документи отговарят на изискванията на Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) и на съответните подзаконовни нормативни актове.

Кратко представяне на кандидата

Д-р Славов е юрист, магистър по право от Софийския университет и доктор по право от Университета на Глазгоу и Софийския университет (шифър 05.05.06 – Конституционно право, 2009). Главен асистент в катедра Публична администрация на Софийския университет от 2012 г. Участва в учебния процес като хоноруван преподавател от 2005 г., включително хоноруван лектор в катедра Европеистика от 2010 г. Има впечатляващ брой международни специализации в Сан Франциско, Хайделберг, Токио и др.

Работил е в администрацията на Министерството на правосъдието и Министерския съвет като съветник по законодателни въпроси и държавен експерт по конституционни въпроси.

Участва в изготвянето на нормативни актове като консултант и участник в работни групи по: ЗИД на Закона за съдебната власт (2014/15); ЗИД на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (2015); ЗИД на Закона за нормативните актове (2015/16); ЗИД на Закон за държавния служител, ЗИД на Закон за електронното управление, Закон за електронната идентификация, ЗИД на Закона за българските лични документи (2016); Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (2008/10/15); Законопроекта за лобистката дейност (2008/09); Законопроекта за нормативните актове (2008/09); ЗИД на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (2007).

Участва в подготовката, управлението и изпълнението на международни проекти в областта на конкурса, свързани с гражданските инициативи, гражданското участие, пряката демокрация и др.

Преподавателска работа

Доколкото изискванията за академичната длъжност в чл. 29 ЗРАСРБ поставят акцент върху **преподавателската дейност** на кандидата, ще отбележа преподавателската ангажираност на д-р Славов, който преподава

- в бакалавърската програма Публична администрация: Въведение в правото - 30 уч. ч.; Конституционно право – 45 ч.; Основни права на човека – 30 ч.; Публично право и гражданско участие – 45 ч.; Институции и процес на вземане на решения в ЕС – 45 ч
- в магистърски програми: Права на човека – 30 ч.; Human Rights – 30 ч.; Оценка на съответствието със законодателството на ЕС – 30 ч.

Видно и от представената справка по чл. 111, ал. 2 от Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски“, компетентността на д-р Атанас Славов в областта на конкурса е призната и чрез избора му за лектор в повече от 100 семинара за представители на НПО

и институции по проблеми на гражданското участие и пряката демокрация, правна рамка на НПО, избягването на конфликт на интереси, децентрализацията на публичните услуги.

Разбира се, допълнително качество и актуалност на преподаването придава и **експертизата**, която д.р Славов е придобил в практиката на изготвянето на нормативни актове и като консултант.

Научна дейност и приноси моменти

За участие в конкурса са представени една монография, издадена през 2017 г., и 16 статии и студии, издадени за периода след защитата на докторска дисертация. Приемам представените за рецензиране публикации като свързани с предметната област на конкурса.

Както кандидатът посочва, научните му интереси водят до публикации със следните **основни тематични ядра**:

конституционно право и управление;

гражданско участие и пряка демокрация;

европейско публично право;

публично право и политическа теология.

От представените материали за участие в конкурса е видно, че кандидатът системно работи в областта на правните гаранции за демократичния процес на национално и наднационално равнище.

Специално внимание бих отделила за **новоиздадената монография** и публикации, свързани с Европа и европейското членство на България като **Славов, Атанас**. „Националната конституция и Хартата на основните права на Европейския съюз” (2010),

Славов, Атанас, „Десет години европейско членство: дефектна демокрация, зависими институции“ (2017) и др.

В монографията се разглеждат конституционните основи на гражданското участие. Напълно може да бъде споделена констатацията, че именно *създаването на условия за спазване и интериоризиране на принципа на върховенство на правото е основна предпоставка за активното участие на гражданите в обществените дела: участваш, когато знаеш, че се спазват определени правила на политическата игра* (с.75).

Но авторът продължава и по-нататък, обсъждайки факта, че върховенството на правото има значение и тогава, когато правилата на политическата игра не се спазват. Според него дори и тогава върховенството на правото продължава да има важна роля, доколкото принципът е силен аргумент при публичното отстояване на гражданските права. Обосноваването на една или друга позиция като произтичаща от прилагането на принципа е начин за легитимиране на ценностни нагласи и ценностни различия.

Като подчертава, че дефинирането на принципи на конституционно ниво не е достатъчно, но е необходимо, д-р Славов анализира степента на съответствие на Конституцията от 1991 г. с международните стандарти и стандартите в правото на ЕС. Установява се, че Конституцията взема предвид *във висока степен* тези стандарти, макар че още остава какво да се желае. При изследването на някои конституционни разпоредби е наистина трудно да се изясни мотивацията на законодателя да се отклони например от Конвенцията за правата на човека и основните свободи (вж например чл.39 от Конституцията на РБ, съпоставен с чл.10 ЕКПЧОС: пределите на свободата на изразяване са без съмнение много по-обстоятелствено и прецизно регламентирани в предхождащата по времето на създаване конвенция). Но авторът посочва и постигнатото – записване на конституционно равнище на гаранции за правата и свободите на гражданите (с.106).

Акцентираща се върху свободата на политическото слово, което – и според практиката на ЕСПЧ – може да се ограничава само в изключителни случаи, като при това каталогът на пределите на свободата не може да се тълкува разширително. Принципно важно е да не се допуска подмяната на принципа с изключенията, които – макар и много на брой – все

пак не трябва да се прилагат по начин, който да ерозира конституционната демокрация. Подчертава се значимостта на т.нар. тест за пропорционалност, прилаган от ЕСПЧ, в частност по отношение на политическото слово. Впрочем не е без значение и фактът, че именно ЕСПЧ ни дава прагматична дефиниция на понятието *политическо слово* (вж напр решението по VGT v Switzerland, което се отнася именно до различни форми на гражданско участие в обществените дела). По мое убеждение тестът за пропорционалност може да бъде възприет и в съдебната и регулаторна практика и на национално равнище – и в такъв контекст монографията на д-р Славов има и определена практическа полезност.

Тук анализът би спечелил, ако отделно бяха обсъдени международната правна рамка и правото на ЕС, тъй като препратката към чл.5, ал.4 от Конституцията на РБ, *предвиждаща примат и пряко действие*, все пак има специфика в двете хипотези и засяга предимно международната правна рамка, ако приемем, че правото на ЕС е отделен правен ред. Като посока в бъдещите изследвания на автора мога да предложа по-нататъшния анализ на взаимодействието не само на вътрешното право с международното право и правото на ЕС, но и взаимодействието на международното право с правото на ЕС, особено в частта Конвенция на Съвета на Европа за правата на човека и основните свободи и Хартата за основните права на ЕС. Както е известно, към момента Европейският съюз не е страна по Конвенцията поради обстоятелства, подробно изложени в съответното становище на Съда на ЕС.

Монографията проследява по-нататък и европейските стандарти за демокрацията на участието и пряката демокрация. Те са изведени от основополагащи документи предимно на Съвета на Европа. Авторът показва отлична информираност и относно сравнителноправните аспекти на гражданското участие и пряката демокрация, като проследява специфични форми на гражданско участие в държави, известни с дългите си традиции в това отношение като Швейцария, САЩ – по-специално Калифорния – и държави от ЕС.

Специален акцент е въведената с Лисабонския договор мярка, станала известна като Европейска гражданска инициатива (с.162). Проследява се не само основанието в първичното право на ЕС, но и практиката по прилагането на Европейската гражданска инициатива и първите проблеми и резултати. Посочва се, че голямата част от първите опити са неуспешни. Анализира се връзката с националното законодателство, , което предвижда специфични изисквания за събиране и проверка на подписите.

Много обстойно са разработени въпросите на прякото гражданско участие – форми и процедури (Глава пета, с.169 и сл.) Изследвани са не само различните форми според регламентацията им в закона, но и подробно и критично са проследени конкретните събития на национално и местно равнище, които следват приемането на правната уредба. Изводът на автора е, че въпреки несъвършенства и проблеми, възможностите са гражданско участие се разширяват, но *са необходими по-гъвкави и по-достъпни процедури.*

Няма съвременна демокрация без ефективно гражданско участие в законодателния процес. Д-р Славов е посветил отделна глава на този въпрос, като предпочита по-широкото понятие *заколотворчество*, за да не ограничава изследването само до парламентарната фаза на законодателния процес. Отбелязва се, че *макар изключени от кръга на преките вносител на законопроекти, гражданите и гражданските организации могат да разработват законопроекти и да ги внасят за разглеждане в парламента през двата възможни входа – отделни народни представители или МС.* Сочи се ролята на АПК и на Закона за нормативните актове, според който гражданите и юридическите лица могат да правят предложения за усъвършенстване на законодателството. Отделно се анализира възможността граждани да участват в изготвянето на законопроекти, когато вносител е МС.

Заслужава изрично да се посочи в допълнение, че ПМС №85 за координация по въпросите на ЕС предвижда, че в работните групи към Съвета по европейски въпроси *могат да се включват и представители на социалните партньори, гражданското общество, академичната общност и бизнес организации (чл.7,ал.8), а в изпълнение на своите функции ръководителите на работните групи могат да канят представители на*

социалните партньори, гражданското общество, академичната общност и бизнес организации, в случаите, когато не са включени в състава на работните групи (чл.8, ал.1). Граждани и граждански организации участват и в дейността на парламентарните комисии.

Може да се сподели заключението, че формите на гражданско участие, предвидени в законодателството, се разширяват и умножават, както и наблюдението на автора, че все още има твърди много дискреция – нормативните актове предвиждат граждани *да могат да участват*, но това зависи от волята на съответните институции (с.251). Няма съмнение, че дискрецията следва да намалява. Може да се добави още, че често гражданите и гражданските организации се включват селективно, с оглед на известните им отнапред позиции, или като граждански организации се означават главно бизнес асоциации и сдружения – което опорочава идеята за гражданско участие, основана на широко представителство на интереси и гледни точки.

С несъмнен приносен характер е последната глава на монографията, която съдържа предложения за усъвършенстване на правната уредба на гражданското участие. Главата е разделена на две: в началото се констатира проблеми, като най-общо те се означават като *съществуващи, но неефективни и дефектни процедури*. На тази основа във втората част се правят конкретните предложения на конституционно и на законодателно равнище, съпроводени с необходимите организационни мерки.

Публикациите на д-р Славов, засягащи правото на ЕС и европейския конституционализъм, отново са в полето на обявения конкурс и са принос към българските изследвания в областта на публичното право. Ще акцентирам върху наблюдението на автора, че *някои конституционни юрисдикции (Федералния конституционен съд на Германия, Конституционния съд на Испания, Конституционния съвет на Франция, Конституционния трибунал на Полша) обосновават необходимостта от конституционен контрол на актовете на Съюза и преценка за това дали са издадени в обсега на компетенциите им, както и преценка относно спазването на основните права, произтичащи от националните конституции*. Тази тема остава важна в контекста на поставения вече въпрос за отношението, йерархията и взаимодействието на националното и международното право и правото на ЕС, върху което д-р Славов би могъл да съсредоточи вниманието си и в по-нататъшната си научна работа.

Друго интересно наблюдение на автора е, че *за поддържането на един съдебен конституционен диалог безспорно допринася процедурата за преюдициално запитване по чл. 267 ДФЕС, въпреки че повечето национални конституционни съдилища не се възползват от тази възможност (с изключение на Камарата на лордовете на Великобритания, Белгийския конституционен съд, Конституционния съд на Австрия).*

Има тези и позиции, които – вж и по-горе в рецензията – могат да бъдат допълнително подкрепени с аргументи или по-подробно анализирани, но убеждението ми е, че д-р Славов е отлично подготвен изследовател, експерт и преподавател в предметното поле на публичното право и гражданското участие.

Заключение:

Аргументираната в рецензията висока оценка за преподавателската работа, научна и проектна дейност на кандидата ми дават основание убедено да подкрепя решение за присъждане на академичната длъжност „доцент“ по 3.7. Администрация и управление (Публично право и гражданско участие) на д-р Атанас Славов.

София, 1 февруари 2018

Проф дпн Нели Огнянова__