

До Научното жури
по процедурата за професор
по конституционно право
в Юридическия факултет
на СУ „Св. Климент Охридски“

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Александър Воденичаров

Относно: конкурс за професор, обявен за Юридическия факултет на Софийския университет „Св.Климент Охридски“ (ДВ бр. 13 от 17.02.2015 г.)

Област на висше образование: 3.Социални, стопански и правни науки

Професионално направление: 3.6. Право

Специалност: Конституционно право

Кандидат: Пламен Веселинов Киров - доцент по Конституционно право в катедрата по „Конституционноправни науки“ на Юридическия факултет на СУ „Св.Климент Охридски“, доктор по право

гр. София

В обявения конкурс за професор по Право 3.6. (Конституционно право) от СУ „Св.Климент Охридски (ДВ бр.13 от 17.02.2015 г.) участва кандидатът доцент д-р Пламен Веселинов Киров – член на Катедра „Конституционноправни науки” на Юридическия факултет. Назначен съм за член на научното жури със Заповед на Ректора на Софийския университет РД 38-186 от 19.03.2015 г. В съответствие с решението на научното жури от 04.05.2015 г. в настоящия конкурс изготвям рецензия, която предлагам на вашето внимание.

Броят на научните трудове на доцент Киров е сериозен. В настоящия конкурс кандидатът участва с шестнадесет от тях, включително една монография, като всички те са публикувани след получаване на научното звание „доцент” по Конституционно право през 2004 г.

Пламен Киров е роден на 05.12.1960 г. в гр. Плевен. Завършва математическа гимназия, а след това и Юридическия факултет на СУ „Св.Климент Охридски”. Избран е в същия факултет за асистент по Конституционно право през 1986 г. и цялата му научна и преподавателска кариера преминава в СУ „Св. Климент Охридски“. През 2000 г. получава образователната и научна степен „доктор”, а от 2004 г. е доцент по конституционно право в Юридическия факултет.

Пламен Киров е дългогодишен член и заместник-председател на Централната избирателна комисия в периода от 1995 до 2006 г. От 2002 г. до 2006 г. е юридически секретар на президента на Републиката и член на Консултативния съвет за правни и политически анализи към Министерския съвет. От 2006 г. е съдия в Конституционния съд на Република България. От 2007 г. е излъчен за представител на България във Венецианската комисия за демокрация чрез право на Съвета на Европа. Научен ръководител е на две успешно защитени докторантури на теми, свързани с учредителната власт и местното самоуправление. Организира седем проекта по НИС в катедра „Конституционноправни науки” и е съставител и научен редактор на научните сборници с публикации на членовете на катедрата по тези проекти. Специализирал е в САЩ, Холандия и Гърция.

Пламен Киров се отличава с трудолюбие и активна гражданска и научна позиция в творческите си търсения. Темите и резултатите от неговите публикации са от съществено значение за развитието на правната теория и българската правна система. Трудовете на кандидата се

отличават с добър научен стил. Кандидатът умее компетентно и задълбочено да изследва широк кръг научни теми.

След защитата на докторската степен, научните интереси на кандидата се насочват към едни от най-актуалните, сложни и често дискуссионни въпроси на конституционното право, каквито са проблемите на политическото представителство, формирането и дейността на политическите партии, изборителната система, централните държавни органи в системата на разделените власти, конституционните права на гражданите. Научните интереси и преподавателската дейност на доцент Киров се движат в широки граници. Безспорен факт е, че аргументираните тези на кандидата допринасят за обогатяване на съществуващите знания в областта на конституционното право. Редица от публикациите на кандидата нямат аналог в правната ни доктрина и в много случаи предлагат критичен анализ на законодателни текстове и решения на конституционната юрисдикция. Научните трудове на доцент Пламен Киров са актуални по съдържание и третират широк кръг от най-значимите теми на съвременното конституционно право. Публикациите му са широко известни както в страната, така и зад граница.

Доцент Киров преподава в редица университети освен СУ „Св.Климент Охридски“ - ВТУ „Св.Св.Кирил и Методий“, Академия на МВР, Университет за национално и световно стопанство, Нов български университет, РУ „Ангел Кънчев“, ЮЗУ „Неофит Рилски“. Освен задължителните курсове по конституционно право той подготвя и води лекционни курсове по Сравнително конституционно право, Изборителни системи и изборителни процедури. Европейски изборителни системи, Организация на правозащитните институции, Основни права на човека и гражданина, Защита правата на човека.

Кандидатът - доцент Пламен Киров участва в настоящия конкурс с монографията „Конституиране на представителното управление в България“, и петнадесет научни статии. Това са изследвания, които покриват разнообразен спектър от научни проблеми, които са разгледани интелигентно и аргументирано, като са изведени множество предложения за рационализиране на правната рамка на държавното управление.

Хабилизационният труд „Конституиране на представителното управление в България“ е в обем от 554 страници. **Монографията се отличава с множество приносни моменти** и има качествата на хабилизационен труд по настоящия конкурс. Тя изследва комплексно

проблемите, свързани с функционирането на модела на конституционното управление, установен в България след 1991 г. и правните аспекти на представителното управление у нас. В този смисъл монографията е първото цялостно изследване на конституционния фундамент на съвременното представително управление. В него са анализирани същността, историческото развитие, предимствата и слабостите на съвременното политическо представителство. Логично и систематично са изведени проблемите на различните конституционни модели на избирателни системи, партийни системи и представителни събрания. Предлага се цялостен и критичен преглед на съвременната демокрация, разглеждана като средство за управление, което се идентифицира преди всичко с представителната система. В този контекст са изследвани основно три въпроса: по какъв начин демократично да се избират управляващите, по какъв начин да се изработват техните решения и как да се осъществява политическата им отговорност. В монографията категорично свободният избор на представители се определя като съществен критерий и необходимо условие за функционирането на съвременните политически системи, основани на принципа на народния суверенитет и разделението на властите.

Монографията е **първото по рода си систематично изследване** в България на системата от демократични принципи на избирателната система. Последната е определена като важна гаранция за функционирането на съвременното представително управление и елемент от Европейското конституционно наследство. Научният труд доразвива постигнатото в предходни публикации на автора и в изследванията на други представители на българската правна доктрина, което свидетелства за последователността на научния интерес и е гаранция за постигане на високи резултати на теоретичната разработка.

Изследването критикува и не приема класическото разбиране за типологизацията на избирателните системи, което противопоставя мажоритарните системи на пропорционалните. Обоснован е **нов подход** в класификацията на избирателните системи. Това е така, защото на плоскостта на конкретните изборни механизми, според автора, вече доминират комбинации от различни елементи, които не действат така еднозначно в една посока, както в класическите мажоритарни и пропорционални избирателни системи. Предлага се нова теоретична концепция за разграничаването на избирателните системи на основата на

три от техните елементи, всеки от които е източник на множество варианти. Според доцент Киров това са: системата за определяне на изборния резултат; избирателния район и избирателната бюлетина. В този контекст се предлага и нов комплекс от елементи на избирателните системи, който за разлика от използваните досега е в състояние да опише точно и най-сложните от тях. Това позволява анализ на отделните национални модели и сравняване на начините на тяхното функциониране. Особено внимание е отделено на критериите за избор измежду различните алтернативи на конституционното закрепване на основите на избирателните системи. Обоснован е изводът, че тези критерии са политикоправни, а не технически. Теоретичният и прагматичният аспект на проблема е свързан с решението, дали избирателната система да подлежи на лесна реконструкция или да се стабилизира чрез устойчивостта на самата конституция.

В изследването е направено предложение за преминаване към постоянни избирателни списъци при провеждане на различните избори в Република България. Предложен е и конкретен механизъм за тяхното формиране, поддържане и обновяване. В тази връзка е направен анализ и на тенденцията в българското изборно законодателство да се въвеждат все по-тежки изисквания за уседналост както при упражняване на пасивното, така и на активното избирателно право. Задълбочено е коментирано съдържанието на текстовете на чл. 3 и чл. 4 от Изборния кодекс в контекста на Решение № 3 на Конституционния съд от 2001 г. Направен е изводът, че понастоящем уседналостта не се разбира от законодателя като средство за определяне в кой избирателен списък да бъде включен отделният избирател, а по същество е форма на пряко засягане на самото право за участие в изборите. На сериозна критика са подложени легалните дефиниции, съдържащи се в § 1, т. 2-5 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс.

Акцент в изследването се поставя на сериозното нарушаване на принципа на равното избирателно право при разпределението на двеста и четиридесетте парламентарни мандата в избирателните райони в страната, чрез въвеждане на изискването, че броят на мандатите в районите при парламентарни избори не може да бъде по-малък от четири. Подобни проблеми възникват и при въвеждане на преференциалното гласуване, без да се установят унифицирани правила за различните избори. Така преференциите се изчисляват на различна база, а

преподреждането на кандидатите в партийните листи се задейства при различни условия.

Научният труд **проследява и обосновава постепенното утвърждаване на политическите партии** като основни елементи на политическата система и фактори, осигуряващи функционирането на представителното управление в съвременните масови демокрации. Приносен момент в изследването е цялостното разкриване на процеса на превръщане на политическите партии в модерна форма за политическо организиране, произлязла от парламентаризма, общото изборително право и правото на сдружаване. Особено внимание е отделено на представителната функция на политическите партии, която по естеството си определя „партийното посредничество” между гражданското общество и държавата. Систематизирани и анализирани са политическите функции на партийните обединения в контекста на връзката им с изборния механизъм.

Приносен момент има изследването на структурата на партийната система чрез прилагане на числови и функционални критерии. Задълбочено е обоснована разликата между електорална партийна система и парламентарна партийна система. Дадени са характеристика и оценка на динамичният ефект на изборителната система при трансформация на гласовете в мандати. Съдържателно и систематично е анализирано взаимодействието между изборителни и партийни системи като е разработена група от критерии за оценка на политическите ефекти на различните типове изборителни системи. Внимание заслужава обоснованият извод, че взаимната зависимост на партийните системи, изборителните системи и конституционната форма на управление довежда до противоречие между изискванията за представителност на управлението и тези за неговата стабилност.

Изследването отделя значително внимание на въведените с Конституцията и законите ограничители на политическия плурализъм, които очертават и пределите на допустимия конституционен конфликт. По общо правило тези ограничители имат защитна функция по отношение на установения конституционен модел на управление. Обосновава се изискването тези мерки да са адекватни на съответния социално-политически контекст и да се възприемат като легитимни от страна на политическата общност на гражданите. Ограничителите на политическия

плурализъм като цяло и на партийния плурализъм в частност са обособени в изследването в две основни групи – количествени и качествени.

Специално място в научния труд е отделено на държавното финансиране на партиите и неговия ефект върху структурирането и функционирането на партийната система. Обосновано са критикувани законодателните решения свързани с публичността и отчетността на партийните разходи, финансирани от държавния бюджет. Направен е извод за неефективността на ограничителните правила за частно финансиране на политическата дейност като в тази връзка са направени предложения *de lege ferenda* за рационализиране на законодателната рамка на партийното финансиране.

Монографичният труд има приносен характер и при характеризиранието на модела на представителното управление в България. Направена е констатацията, че отсъствието на стабилна парламентарна традиция в българския политически живот е заставил конституционния законодател да стабилизира политическите институции чрез въвеждане на елементи от твърдото разделение на властите. Представеният хабилитационен труд дава ново виждане за българският конституционен модел, като притежаващ нюанси на смесено управление.

Кандидатът предлага **нова трактовка на въпроса за свободният депутатски мандат** и проследява неговата трансформация, осъществявана успоредно с възхода на политическите партии. Концептуализира се разбирането, че положението на народните представители не може да бъде разбрано извън дейността на политическите партии и парламентарните групи, в които те членуват. Внимание е отделено на съществуващите към момента теоретични и практически аргументи за съответствието между свободния мандат и партийната дисциплина. Партийният характер на изборите предопределя първостепенното значение на връзката на народния представител с издигналата го партия. Рационално подчинявайки се на партийната дисциплина народният представител е длъжен да подкрепя политиката на партията и да следва в своята парламентарна дейност указанията на партийното ръководство. Изследването стига до извода, че все по-силната зависимост на представителите от политическите партии и техните ръководства извиква на дневен ред необходимостта от законодателно регулиране на вътрешното функциониране на политическите обединения. Обосновава се

въвеждането чрез закон на стандарти относно вътрешнопартийната демокрация.

Хабилизационният труд съдържа **разгърнат критичен анализ на процедурата за формиране на правителството** при парламентарното управление у нас. Критичните бележки по отношение на тази процедура обосновават система от предложения *de lege ferenda* за нейното рационализиране. Образуването на правителството в България е характеризирано като „колективна инвестиция“, тъй като парламентът се произнася по състава на Министерския съвет като колективно тяло. Това според автора ограничава възможностите на министър – председателя да доминира правителството, и то най-вече гласуваните от коалиционни парламентарни мнозинства. Като друг значим за парламентарната практика проблем се коментира допълнителното усложняване на процедурата за излъчване на Министерски съвет с изискването за двукратно гласуване. На критика е подложено и състоянието, при което в България политическата програма на правителството не намира място в процедурата по неговото образуване. Особено внимание е отделено на служебното правителство като липсата на каквато и да е конституционна рамка на неговите правомощия и дейност е характеризирана като проблематична.

Актуалността и приносния характер на монографията са безспорни. Това е така, защото тя представлява цялостно самостоятелно изследване на конституционноправните аспекти на изборителната система, политическите партии, политическото представителство и конституционния модел на парламентарната система на управление в България.

В публикацията „Президентската институция – проблеми и предизвикателства“ задълбочено се разглеждат намерилите място в конституционната теория и политическата практика опити за отделяне на самостоятелна „президентска власт“, която не само да се обособи от законодателната, изпълнителната и съдебната власт, но и да се постави над техните титуляри. Изследването аргументира несъстоятелността на трактовката, че президентът възглавява цялата държавна система, че стои на върха на „държавната пирамида“. Крайните възгледи, които приемат арбитражната функция на българския президент като изцяло определяща конституционния статус на държавния глава не са подкрепени, а са обосновано критикувани. Отстоява се виждането, че в българския

конституционен модел президентът взаимодейства с всяка от трите власти, но това не го поставя над тях, доколкото последното би влязло в противоречие с принципа на разделение на властите. Арбитражната функция на президента се свързва в изследването с качеството му на политическа фигура.

Статиите „Класическият дебат за политическото представителство и критериите за оценка на избирателната система, „Концепцията за пропорционалното представителство” и „Рационализиране на българската избирателна система” разглеждат класически проблеми на политическото представителство. В публикациите се обосновава изводът, че не съществува идеален модел на избирателна система, който да обединява само положителни черти и да не демонстрира проблемни области. Поради това всеки национален модел се основава на предварително постигнат баланс от елементи и ефекти. Влиянието на избирателната система върху политическата система зависи от различни фактори като само част от тях могат да бъдат открити в сферата на правната регулация.

Изяснява се същността на различните модели на пропорционалната избирателна система, при които състезаващите се в изборите политически партии и кандидати разпределят мандатите от състава на държавните органи пропорционално на получените от тях гласове. Като предимство на пропорционалния принцип е обоснована зависимостта крайният брой мандати да се разпределя според дела на спечелените гласове, като за разлика от мажоритарния се създава гаранция за относителната резултативна равностойност на гласовете на избирателите, съответстваща на принципа на равното избирателно право. Демонстрирана и доказана е тенденцията пропорционалните избирателни системи да свеждат до минимум загубата на гласове.

Анализират се подробно и проблемните страни на българския модел на избирателна система. Доказва се, че „цените“ на мандатите на различните политически партии в един и същ избирателен район са различни, както са различни „цените“ на мандатите на една и съща политическа партия в различните избирателни райони.

Изследва се и проблемът за въвеждане в България на постоянна изборна администрация. Направен е изводът, че подобна мярка би се отразила със сигурност положително единствено на национално ниво, т.е. на ниво Централна избирателна комисия.

В изследването „Съвременни предизвикателства към представителното управление” се анализират съвременните тенденции във функционирането на представителното управление, като акцентът пада върху някои елитарни и олигархични отклонения в процеса на определяне и провеждане на политиката.

Разрешаването на социалните конфликти е изведено като важен критерий за успешното държавно управление, основано на политическото представителство. От друга страна твърде голямата съгласуваност между различните политически елити се определя като потенциален източник на проблеми в либералната демокрация, доколкото ако политическите програми не дават алтернативите за държавното управление, то изборната надпревара между различните партии се превръща в самоцел и по правило се персонифицира.

На изследването на популистките тенденции в политическите системи на новите демокрации, като следствие на радикалната социално-икономическа промяна, е посветена статията „Дефекти в съвременното представително управление”. В публикацията вълната от нов популизъм в някои европейски държави се разглежда успоредно с тенденцията за силна фрагментация на политическото пространство. Изследва се „бумът“ на партиен плурализъм, който ерозира осъществяването на основните конституционни функции на политическите партии. Формирането на множество нови партии, което е обяснимо в началото на демократичния преход на отделните държави, според автора е напълно необяснимо като политическа тенденция през последните години. Прави се изводът, че факторите, които в средата на XIX век довеждат до възхода на масовите партии, постепенно изчезват и е малко вероятно да се появят отново. Липсата на алтернативност на политическите платформи и тяхното унифициране и съгласуваност, независимо дали става въпрос за класическите леви и десни партии, също работят в тази посока. Анализирани са опитът на европейските страни в областта на финансиране на предизборните кампании, като все по-отчетливо се констатира тенденцията паричните потоци, с които се организират и провеждат изборите да стават все по-проблемни, както с оглед на увеличаване на абсолютния им размер, така и с намирането на все по-рафинирани средства за тяхното прикриване.

Публикацията „Законодателни уредби на изборителното право на гражданите” проследява конституционното закрепване на активното и

пасивното изборително право и неговата законодателна интерпретация в четирите конституционни модела, действали в България. В същото време в статията „Принцип за уседналост в контекста на скритата ревизия на Конституцията” е направена констатацията, че въвеждането на допълнителни изисквания за упражняване на изборителното право на българските граждани, извън изрично посочените в Конституцията от 1991 г. постепенно се превръща в законодателна практика. Този извод се аргументира, като се поставя на дискусия въпросът може ли със закон различни парламентарни мнозинства да въведат ограничения или да разширяват кръга от изборителите или общността на лицата, които могат да се регистрират като кандидати в различните избори. Мнението на автора е, че трудно би могъл да се възприеме подобен конституционен подход. Направен е критичен преглед на практиката на Конституционния съд и по-специално на решението по Конституционно дело № 21 от 1995 г., което има важно значение за по-нататъшната практика на конституционната юрисдикция и законодателната дейност на различните легислатури.

В публикацията „За вота на недоверие и вота на доверие към Правителството в българския конституционен модел” се констатира, че въпреки двадесетгодишния период на прилагане на Юлската конституция от 1991 г. в правната теория и парламентарната практика периодично се появяват спорове за съдържанието, процедурата за прилагане, съотнасянето и правните последици на двата конституционни института вот на недоверие и вот на доверие. Обоснован е изводът, че вотът на доверие е самостоятелен конституционен институт със своя собствена юридическа и политическа роля. Сходството му с вота на недоверие, що се отнася до идентичността на конституционните основания, не може да обоснове тяхното приравняване. Текстът на чл. 98 от Правилника за организацията и дейността на Четиридесет и първото Народно събрание в частта му предвиждаща, че успешният вот на доверие, поискан от правителството, препятства възможността да се предложи вот на недоверие на същото основание през следващите шест месеца е подложен на аргументирана критика. Основавайки се на тези аргументи Конституционният съд обявява посочената норма за противоконституционна с Решение № 6 от 16 май 2011 г. Мотивите на това решение са подкрепени с допълнителни правни аргументи от доцент Киров в разглежданата статия.

Конституционноправните проблеми на електронното гласуване подробно се разглеждат в едноименната публикация. Основният извод в изследването е, че въвеждането на електронно гласуване трябва да отговори на сериозна обществена потребност, непосредствено свързана с механизма на упражняване на активното избиращо право. Поради това на преден план в дискусиата излизат преди всичко политическите и правните аспекти на проблема, доколкото чисто техническите остават на заден план. Поредица от проблеми възникват във връзка със съвместимостта на електронното гласуване с принципите на равното избиращо право и тайното гласуване. Въвеждането на електронно гласуване като масова технология предполага, според автора, радикална избираща реформа в страните, които традиционно използват присъственото гласуване в избиращи секции. Направен е изводът, че подобни реформи по-скоро ще увеличат проблемите в организацията и провеждането на изборите, отколкото да решат някои от съществуващите.

Статията „Върху правото на мнение” изследва процесът, при който свободата на словото предшества останалите форми на правото на мнение. От гледна точка на политическото представителство първоначалният смисъл на свободата на словото, по мнението на доцент Киров, е да осигури свободата на парламентарните дебати и да гарантира възможността на депутатите да излагат мнението си без опасение за личната си неприкосновеност. От друга страна, свободата на словото се анализира като инструмент, чрез който гражданите участват в политическия процес, като влияят или оказват натиск върху управлението. Контролната функция на свободния печат по отношение на правителството в демократичния режим е представена като класическа.

Публикацията „Конституционна недопустимост на дискриминацията” е основана на разбирането, че в правовата държава равенството гарантира свободното развитие на личността и основните права на човека и гражданина, като отчита плурализма на естествените способности и различното в интересите на отделните индивиди. Конституцията и правната система приемат, че индивидите са равноценни и юридически независими.

В изследването е проследена еволюцията в разбирането на конституционната юрисдикция относно приложението на чл. 6, ал. 2 от Конституцията при оценката на актовете на Народното събрание по чл. 149, ал. 1, т. 2 от основния закон. Тази еволюция се разглежда в теорията,

доколкото в последните години предполага една преоценка на разбиранията на Съда за съдържанието на принципа за равенството на гражданите пред закона и за социалните признаци за недопускане ограничения на права или въвеждане на привилегии.

В статията „За допустимите граници на разширяването на изборителното право” се обосновава теоретичното признание, че участието в изборите е основно политическо право на гражданите, което предполага премахване на всякакви юридически ограничения, които го превръщат в привилегия. Обосновава се необходимостта от отговор на ключовия въпрос за съответствието на чл. 29 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания с конституционния текст. Анализирани са опитът на част от европейските страни, които към момента са премахнали всички ограничения върху политическото участие на лицата с умствени увреждания и страдащи от психични заболявания, като им предоставят пълноправно участие в изборния процес.

В научните публикации се забелязват и **някои неточни формулировки, които не засягат като цяло многобройните приносни моменти.** Така от по-голяма прецизност се нуждае анализът на въвеждания според автора с Изборния кодекс „ценз за уседналост“. Доцент Киров не извежда свое собствено предложение за изменение на конституционния текст при евентуалното констатиране на противоречие между сегашната редакция на чл. 42, ал. 1 от основния закон с чл. 29 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

Прегледът на научно-изследователската и преподавателската дейност на доцент д-р Пламен Киров доказва, че са **удовлетворени всички законови критерии за заемане на академичната длъжност „професор”.** Анализът на научните постижения на кандидата води до заключението, че те са **новост в конституционноправната наука и обогатяват съществуващите знания в тази област.** Научните разработки се отличават със **задълбоченост и прецизност,** като представеното монографично съчинение и научните статии представляват значителен принос за развитието на правната наука и заслужават висока оценка.

Предвид цялостното научно творчество на доцент д-р Пламен Киров стигам до извода, че **кандидатът отговаря на изискванията на Закона за развитие на академичния състав в Република България за заемане на академичната длъжност „професор”.** **Поради това убедено препоръчвам**

на уважаваното Научно жури да вземе решение и предложи на Факултетния съвет на Юридическия факултет да избере доцент доктор Пламен Веселинов Киров на академичната длъжност „професор” по Конституционно право – професионално направление - Право 3.6.

12.05.2015 г.

С уважение:

проф. д-р Александър Воденичаров