СТАНОВИЩЕ

От: проф. д.н. Живко Иванов Драганов, катедра „Международно право и право на ЕС“, ЮФ на УНСС

Относно: дисертационния труд на Йоанна Бориславова Шулева на тема “Преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз в административното производство на Република България”, представен за присъждане на образователната и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6. Право, научна специалност “Административно право и административен процес”

Основание за представяне на рецензията е участието ми в състава на научното жури по защита на дисертационния труд съгласно Заповед № РД–09-14/30.01.2023 на Директора на Института за държавата и правото при БАН.

1. Информация за дисертанта

Йоанна Шулева е завършила специалност „Право“ в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“ през 2018 година. Има специализации „Правораздаване“, „Публична администрация“ и „Международно право и международни отношения“. През 2018 е зачислена в задочна форма на докторантура по докторска програма „Административно право и административен процес“ към ИДП на БАН. От 2018 до 2019 год. е работила е като правен сътрудник и като юрисконсулт, а от 2020 упражнява адвокатска професия. В периода 2018 – 2022 год. Йоанна Шулева е публикувала общо единадесет статии и доклади, което свидетелства за силния й интерес към правната наука и за желанието й за съчетаване на практическата изява с научните изследвания. Тя е сертифициран медиатор и член на Българската асоциация по европейско право. Владее английски, италиански, френски, немски и руски език.

2. Обща характеристика и приноси на дисертационния труд

Дисертационният труд представлява актуално научно изследване на преюдициалното производство като механизъм на сътрудничество между Съда на ЕС и националните юрисдикции на държавите членки и на правните последици от тълкувателната практиката на СЕС за националната правна система и за правото на ЕС, направено от перспективата на административноправната доктрина. Основната цел, която авторът си поставя е да изследва административноправните аспекти на преюдициалното производство и на тази основа да изведе потенциала на тази форма на сътрудничество за развитието на административното право и да очертае възможностите и необходимостта от развитие на самото производство. Дисертантът обосновано приема, че административните аспекти на преюдициалното запитване са неразривно свързани с публичния интерес като основна цел на съдебната реформа у нас (стр. 6). За постигането на целта на изследването авторът е използвал комплексна методология, която включва историческия, сравнителноправния и позитивноправния методи.

Трудът е в обем от 255 страници. Структурата включва въведение, пет глави и заключение. Направени са 250 бележки под линия. Научният апарат се състои от общо 158 български и чуждестранни заглавия. Глава първа обхваща анализ на понятието „преюдициално запитване“ и на преюдициалното запитване като форма на сътрудничество и взаимодействие в рамките на ЕС за осигуряване на еднообразното тълкуване на правото на Съюза при неговото прилагане от националните юрисдикции. Втората глава е насочена към сравнителен анализ на основните правни системи и на възприетите модели на стимулиране на преюдициалното запитване, като се систематизира опитът на различни държави членки и се извеждат административноправните аспекти на института. Авторът подкрепя виждането за необходимостта от създаването на концепция за възприемане на подобен институт във вътрешното ни право. В третата глава се анализира самото производство. Изследвани са предпоставките за образуване, изискванията спрямо запитващите юрисдикции и развитието на производството и решението на СЕС. Четвъртата глава включва подробно изследване на правните последици от преюдициалната практика на СЕС. Последната глава съдържа препоръки и предложения за усъвършенстване на

вътрешното право и в частност на правната уредба на административното производство у нас, както и предложения за развитие на правото на ЕС.

Дисертационният труд се отличава с множество достойнства и има безспорен приносен характер. Макар у нас да има научна монография с предмет преюдициалното запитване до Съда на ЕС, дисертацията е първото изследване, което е насочено към анализ на специфичните въпроси относно въздействието на това производство върху развитието на административното право. Основен принос на труда е актуалният анализ на преюдициалните запитвания, отправени от българските съдилища и тенденциите, които се очертават в тази посока. Авторът е направил подробна съпоставка по области и по запитващи юрисдикции, която създава добра представа за това как българската съдебна система използва този основен инструмент за сътрудничество със Съда на ЕС при прилагането на съюзните правни норми. Полезен за развитието на изследванията в областта на правото на ЕС и в областта на административното право е сравнителният анализ, който дисертантът прави по отношение на националната уредба в различни държави като Франция, Германия, Испания и Гърция и на различните модели, които те възприемат по отношения на преюдициалните запитвания. Проучването на тези особености може да подпомогне развитието на българското законодателство в посочената област. Сред приносите намира място и изследването на взаимодействието между СЕС и конституционните съдилища на държавите членки. Принос е и извеждането на проявните форми и на последиците за националната правна система и за правната система на ЕС от преюдициалните запитвания до СЕС.

Самостоятелен принос на дисертацията е критичният анализ на преюдициалното запитване в контекста на националното административно производство, на основата на който авторът определя специфичните административноправни аспекти на института и предлага нови инструменти за оценка и анализ на действащата уредба и решения за по-добра защита на публичния интерес. Основателна е критиката на автора по отношение на разпоредбата на чл.144 а от АПК с оглед проблемите и последиците от възпроизвеждането във вътрешното законодателство на разпоредби от Договорите. Приносен характер имат по-голямата част от формулираните от дисертанта предложения за развитие на законодателството. Не на последно място, ценен принос на труда е изследването на практиката на Съда на

ЕС. От този анализ могат да се възползват както изследователите, така и практикуващите специалисти. Чрез поставянето на акцента върху административноправните въпроси, трудът обогатява не само доктрината в областта на правото на ЕС, но и научните изследвания в областта на административното право и административния процес.

3. Оценка на публикациите и на автореферата

Публикациите по темата на дисертационния труд включват единадесет статии и доклади. Част от тях са посветени на актуални въпроси на прилагането на съюзното законодателство в области като изпирането на пари, електронното управление, защитата на правата на интелектуалната собственост и др. В други дисертантът разглежда ефектите на преюдициалното запитване, съдържанието на понятието „преюдициално запитване“, принципите и приложното поле и други особено важни и актуални въпроси на преюдициалното производство. Статиите са публикувани в утвърдени специализирани периодични правни списания и в престижни сборници с научни публикации, издадени у нас. Докладите са изнесени и в последствие публикувани в сборници от национални конференции, организирани и проведени от ИДП на БАН, ЮФ на ПУ „Паисий Хилендарски“, ЮФ на УНСС и др. Всички представени публикации имат приносен характер, който включва подпомагане на развитието на правните изследвания по посочените въпроси. Наред с това те обогатяват съществуващите знания и допринасят за развитието на практиката.

Авторефератът съответства на установените изисквания. Съдържанието му включва обосновка на актуалността на изследването, представяне на предмета, целите, задачите и методологията, както и на съдържанието на отделните глави, на заключението и посочване на научните приноси. Включен е списък на публикациите по темата на дисертационния труд. Научните и научно-приложните приноси на труда са отразени коректно от дисертанта.

4. Препоръки

Към автора могат да бъдат отправени някои бележки и препоръки, които съм посочил по-долу.

При анализа на взаимодействието между СЕС и конституционните съдилища на държавите членки авторът би могъл да изследва по-задълбочено прилагането на принципа на зачитане на националната идентичност, закрепен в ДЕС.

В отделни части на труда дисертантът се отклонява от предмета на изследване и разглежда въпроси, които макар и свързани, нямат пряко отношение към съответния раздел. Така например на стр. 72 – 75 се прави преглед на законодателството на ЕС в областта на мерките срещу изпиране на пари, което не е елемент от анализа на националното право, предвиден в т.2 на втората глава. По същия начин на стр. 175 – 176 се обсъжда предложението на Комисията и приетите актове в областта на засилената здравната програма на ЕС за периода 2021 – 2027, без това да се отнася пряко към предмета на анализ в тази част на труда.

Може да се препоръча да се състави индекс на съдебната практика. Той би бил особено ценен при евентуална бъдеща публикация на труда.

5. Заключение

Дисертационният труд на тема "Преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз в административното производство на Република България" представлява оригинално и актуално научно изследване, което се отличава с множество научни и научно – приложни приноси. Трудът отговаря на изискванията на ЗРАСРБ и на Правилника за прилагането му и на допълнителните изисквания на ИДП при БАН.

Въз основа на цялостното ми впечатление за качествата и достойнствата на труда, убедено предлагам на научното жури да вземе решение за присъждане на Йоанна Бориславова Шулева на образователната и научна степен „доктор" по професионално направление 3.6. Право, научна специалност "Административно право и административен процес".

18.02.2023 Подпис: ……

гр. София проф. д.н. Живко Драганов

REVIEW

From: Prof. D. Sc. Jivko Ivanov Draganov, Department of International Law and EU Law, Law Faculty of the University of National and World Economy

Subject: dissertation work of Joanna Borislavova Shuleva on the topic "The Preliminary Ruling before the Court of Justice of the European Union in the Administrative Procedure of the Republic of Bulgaria", presented for the award of the educational and scientific degree "Doctor" in the professional field 3.6. Law, scientific specialty "Administrative Law and Administrative Procedure"

The reason for presenting the review is my participation in the scientific jury for the defence of the dissertation according to Order № RD–09-14/30.01.2023 of the Director of the Institute of State and Law at BAS

1. Information about the candidate

Joanna Shuleva graduated from the Law Faculty of the Sofia University “St. Kliment Ohridski" in 2018. She has specializations in "Administration of Justice", "Public Administration" and "International Law and International Relations". In 2018, she was enrolled in part-time doctoral studies in the doctoral program "Administrative Law and Administrative Procedure" at the ISL of the BAS. In the period 2018 - 2019, she worked as a legal assistant and as a legal consultant, and since 2020 she has been working as a lawyer. In the period 2018 – 2022, Joanna Shuleva has published a total of eleven articles and scientific reports, which testifies to her high interest in legal science and her desire to combine practical expression with conducting scientific research. She is a certified mediator and a

member of the Bulgarian Association of European Law. She speaks English, Italian, French, German and Russian.

2. General characteristics and contributions of the dissertation work

The dissertation is an up-to-date scientific study of preliminary ruling proceedings as a mechanism of cooperation between the Court of Justice of the EU and the national jurisdictions of the member states and of the legal consequences of the interpretive rulings of the CJEU for the national legal system and for EU law, made from the perspective of the administrative law doctrine. The author's main goal is to examine the administrative legal aspects of preliminary ruling proceedings and, on this basis, to derive the potential of this form of cooperation for the development of administrative law and to outline the possibilities and necessity for the development of the preliminary ruling proceedings. The candidate justifiably assumes that the administrative aspects of the preliminary ruling are inextricably linked to the public interest as the main goal of judicial reform in our country (p. 6). To achieve the goal of the research, the author uses a complex methodology that includes historical, comparative and positive law methods.

The dissertation work is in volume of 255 pages. The structure includes an introduction, five chapters and a conclusion. 250 footnotes have been made. The scientific apparatus consists of a total of 158 Bulgarian and foreign publications. Chapter one covers an analysis of the concept of "preliminary ruling" and of the preliminary ruling as a form of cooperation and interaction within the EU to ensure the uniform interpretation of Union law in its application by national jurisdictions. The second chapter is aimed at a comparative analysis of the main legal systems and the adopted models of stimulating the preliminary references by systematizing the achievements of different member states and bringing out the administrative legal aspects of that institute. The author supports the view of the need to create a concept for the adoption of simular institute in our domestic law. The third chapter focuses on the rules of the proceedings. The prerequisites for reference the CJEU, the requirements vis-à-vis the requesting jurisdictions and the stages of the proceedings and the ruling of the CJEU are examined. The fourth chapter includes a detailed study of the legal implications of the preliminary ruling decisions of the CJEU. The last chapter contains recommendations and proposals for improving domestic law and, in particular, the legal

framework of administrative proceedings in our country, as well as proposals for the development of EU law.

The dissertation work is distinguished by many merits and has indisputable contributions. Although there is existing scientific monograph with the subject of the preliminary ruling to the Court of Justice of the EU, the dissertation is the first study in Bulgaria that is aimed at analyzing the specific issues regarding the impact of this proceeding on the development of administrative law. The main contribution of the work is the up-to-date analysis of the preliminary references made by the Bulgarian courts and the trends emerging in this direction. The author has made a detailed comparison by areas and by referring jurisdictions, which creates a good idea of how the Bulgarian judicial system uses this main tool for cooperation with the EU Court when EU legal norms are applied. Useful for the development of research in the field of EU law and in the field of administrative law is the comparative analysis that the dissertation makes regarding the national regulations in different countries such as France, Germany, Spain and Greece and the different models that they adopt in terms of preliminary references.

The study of these features can help the development of Bulgarian legislation in the specified area. Among the contributions is the study of the interaction between the CJEU and the constitutional courts of the member states. A contribution is also the derivation of the forms and the consequences for the national legal system and for the legal system of the EU from the preliminary references to the CJEU. Another valuable contribution of the dissertation is the critical analysis of the preliminary ruling proceedings in the context of the national administrative proceedings, on the basis of which the author defines the specific administrative legal aspects of the institute and offers new tools for the evaluation and analysis of the current regulations and decisions for better protection of the public interest. The author's criticism regarding the provision of Art. 144 a of the APC is well-founded in view of the problems and consequences of the reproduction in the internal legislation of the provisions of the Treaties. Most of the proposals for the development of legislation formulated by the candidate are of a contributing nature. Last but not least, a valuable contribution of the work is the study of the practice of the Court of Justice of the EU. Both researchers and practitioners can benefit from this analysis. By placing emphasis on

administrative law issues, the work enriches not only EU law doctrine, but also administrative law and administrative procedure research.

3. Evaluation of the publications and of the abstract

The publications related to the topic of the dissertation include eleven articles and scientific reports. Some of them are dedicated to current issues of the application of the Union legislation in areas such as money laundering, electronic management, protection of intellectual property rights, etc. In others, the candidate examines the effects of the preliminary ruling, the content of the concept of "preliminary ruling", the principles and the field of application and other particularly important and current issues of the preliminary ruling proceedings.

The articles have been published in well known specialized periodical legal journals and in prestigious collections of scientific publications published in our country. The reports were presented and subsequently published in proceedings of national conferences, organized and held by the ISL of the BAS, the Faculty of Law of the PU "Paisiy Hilendarski", the Faculty of Law of the UNWE, etc. All presented publications have a contributing nature, in terms of the development of legal research on the indicated problems. In addition, they enrich existing knowledge and contribute to the development of the practice.

The abstract corresponds to the established requirements. Its content includes justification of the relevance of the research, presentation of the subject, objectives, tasks and methodology, as well as the content of individual chapters, the conclusion and the scientific contributions. A list of publications on the topic of the dissertation is included. The scientific and scientific-applied contributions of the work are correctly declared by the candidate.

4. Recommendations

Some remarks and suggestions may be addressed to the author, which are listed below.

In the analysis of the interaction between the CJEU and the constitutional courts of the member states, the author could have explored more thoroughly the application of the principle of protection of national identity enshrined in the TEU.

In some parts of the work, the candidate deviates from the subject of research and examines issues that, although related, are not directly on the topic of the relevant section. For example, on pages 72 - 75 an overview of EU legislation is made in the field of anti-money laundering measures, which is not an element of the analysis of national law provided for in item 2 of the second chapter. Similarly, pp. 175 – 176 discusses the Commission's proposal and adopted acts in the field of the enhanced EU health program for the period 2021 – 2027, without any direct connection with the subject of analysis in this part of the work.

It may be recommended that an index of case law be included. It would be especially valuable in case of publication of the work.

5. Conclusion

The dissertation work "The Preliminary Ruling before the Court of Justice of the European Union in the Administrative Procedure of the Republic of Bulgaria" is an original scientific study that has many scientific and scientific - applied contributions. The work meets the requirements of ZRASRB and the Regulations for its implementation and the additional requirements of ISL at BAS.

Based on my overall impression of the qualities and merits of the work, I strongly suggest to the scientific jury to decide on the award of Joanna Borislavova Shuleva, the educational and scientific degree "Doctor" in professional field 3.6. "Law" in the scientific specialty "Administrative Law and Administrative Procedure".

18.02.2023 Prof. D.Sc. Jivko Draganov