

Превод!



гр. Страсбург, 16 декември 2025

CDL-AD(2025)002

Оригинал на английски език

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ ЗА ДЕМОКРАЦИЯ ЧРЕЗ ПРАВО
НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА
(ВЕНЕЦИАНСКА КОМИСИЯ)

**АКТУАЛИЗИРАН СПИСЪК ЗА ПРОВЕРКА НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА
ЗАКОНА**

**Приет от Венецианската комисия
на нейната 145-та пленарна сесия**

(Венеция, 12-13 декември 2025 г.)

Съдържание

I. ВЪВЕДЕНИЕ.....	4
A. Актуализиране на контролния списък за върховенство на закона.....	4
B. Скорошни развития	5
C. Цел на контролния списък	6
D. Върховенство на закона, права на човека и демокрация	8
E. Многопластов подход	8
II. КРИТЕРИИ	9
A. Законност	9
1. Върховенство на закона	9
2. Спазване на закона от страна на публичните органи.....	10
3. Гаранции за върховенство на закона за поведението на частните субекти	10
4. Връзка между международното право и вътрешното право.....	12
5. Законодателни правомощия на изпълнителната власт.....	14
6. Процедури за законотворчество	14
7. Изключения при извънредни ситуации.....	17
8. Задължение за прилагане на закона	19
9. Спазване на закона и новите технологии.....	20
B. Правна сигурност.....	23
1. Достъпност и предвидимост на закона	23
2. Стабилност и последователност на правото	24
3. Правна сигурност в съдебните решения	25
4. Основни принципи на правната сигурност: легитимни очаквания, липса на обратна сила, nullum crimen et nulla poena sine lege, res judicata и ne bis in idem	26
5. Правна сигурност и нови технологии.....	29
C. Предотвратяване на злоупотреба с власт	31
1. Общи предпазни мерки	31
2. Процедурни гаранции.....	32
3. Корупция и конфликт на интереси	34
D. Проверки и баланси.....	37
1. Институционални проверки и баланси.....	37

2. Гарантиране на правната рамка на гражданското пространство	39
E. Равенство и недискриминация	42
1. Недискриминация	42
2. Равенство в закона	43
3. Равенство пред закона	44
4. Позитивни действия	45
5. Равенство, недискриминация и нови технологии	46
F. Достъп до правосъдие.....	48
1. Независимост и безпристрастност на съдебната власт.....	48
2. Независимост и безпристрастност на другите участници в съдебния процес.....	52
3. Справедлив процес.....	55
4. Цифрови технологии в рамките на съдебната система	57
G. Конституционен контрол	59
1. Конституционен контрол	59
2. Състав и назначаване	61
2. Достъп до конституционно правосъдие	64
4. Последици от решенията	66
H. Конкретни предизвикателства пред върховенството на закона	67
1. Възстановяване на върховенството на закона.....	67
2. Правно и гражданско образование	70
а. Правно образование	70
б. Гражданско образование.....	72

I. ВЪВЕДЕНИЕ

A. Актуализиране на контролния списък за върховенство на закона

1. На 86-ата си пленарна сесия (март 2011 г.) Венецианската комисия прие Доклада за върховенството на закона (CDL-AD(2011)003rev). Към този доклад беше приложена първа версия на контролен списък за оценка на състоянието на върховенството на закона в отделни държави.

2. Въз основа на тази работа, на 106-ата си пленарна сесия (март 2016 г.) Венецианската комисия прие Контролния списък за върховенството на закона (CDL-AD(2016)007). Контролният списък беше одобрен от Комитета на министрите на Съвета на Европа на тяхното 1263-то заседание (септември 2016 г.), от Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа на неговата 31-ва сесия (19-21 октомври 2016 г.) и от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа на нейната 4-та частична сесия през 2017 г. (11 октомври 2017 г.).

3. Декларацията от Рейкявик, приета на 4-тата среща на върха на държавните и правителствените ръководители на Съвета на Европа (май 2023 г.), призовава за „повишаване на профила и укрепване на Венецианската комисия, например чрез придаване на по-голяма видимост и статут на нейния Контролен списък за върховенството на закона и проучване на начини, по които Организацията може по-добре да подкрепи прилагането“. В своя план за действие за прилагане на декларацията от Рейкявик, Комитетът на министрите на Съвета на Европа призовава за актуализиране на Контролния списък на Венецианската комисия, процес, който самият Контролен списък за върховенството на закона посочва като необходим на периодични интервали.

4. Г-н Каарло Туори беше назначен да ръководи процеса на актуализиране на контролния списък. В рамките на Комисията беше създадена работна група. Беше проведен обширен процес на консултации с широк кръг заинтересовани страни и потребители на контролния списък, който включваше Комитета на министрите и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), Конгреса на местните и регионалните власти, Групата държави срещу корупцията (GRECO), Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС), Комитета по Конвенция 108 (Т-РД), Консултативния съвет по политиките за младежта (КСМ) и Групата за достъп до информация. Освен Съвета на Европа, в процеса на консултации участваха и Европейската комисия и Агенцията на Европейския съюз за основните права, специалният докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите, регионалните организации на омбудсмана, националните конституционни съдилища, академичните среди и гражданското общество.

5. Венецианската комисия и нейните партньори организираха четири академични семинара: относно частните правомощия (Мадрид, ноември 2024 г.); относно зачитането на решенията на конституционните съдилища (Ереван, ноември 2024 г.); относно транснационалните конституционни стандарти (Венеция, март 2025 г.); и

относно работата на Венецианската комисия 1990-2025 г. – равностметка за 35 години за демокрация чрез право (Милано, май 2025 г.). През юли 2025 г. Венецианската комисия организира и конференция в Лондон съвместно с правителството на Обединеното кралство и Бингамският център за върховенството на закона.

6. Настоящата актуализация е изготвена въз основа на приноса на г-н Туори, както и на г-н Барет, г-жа Бернуси, г-жа Билкова, г-н Бустос Гисбърт, г-н Камерън, г-жа Картабия, г-н Холовати, г-н Хънт, г-жа Нусбергер, г-н Оти и г-жа Сухоцка, като се вземат предвид всички приноси, получени по време на процеса на консултации.

7. В актуализирания контролен списък Венецианската комисия до голяма степен е запазила оригиналната структура. Комисията е наясно с факта, че стандартите за върховенство на закона могат да бъдат групирани по различни начини. Комисията обаче счете за целесъобразно да направи само относително ограничени промени в основното разделение на критерии, тъй като основната структура е широко призната като предоставяща точно определение на правното понятие за върховенство на закона. Редица важни развития от 2016 г. насам обаче подчертават особеното значение на ефективните проверки и баланси и ефективните механизми за конституционен контрол, които осигуряват подкрепа за върховенството на закона и демокрацията и предпазват от регрес в тези области. Поради тези причини проверките и балансите и конституционният контрол вече са издигнати до нивото на специфични критерии за върховенство на закона.

8. Актуализираният контролен списък беше обсъден на съвместните заседания на подкомисиите по върховенство на закона и съдебна система на Венецианската комисия на 9 октомври и на 11 декември 2025 г. Той беше приет от Венецианската комисия на нейната 145-та пленарна сесия (Венеция, 12-13 декември 2025 г.).

В. Скорошни развития

9. Докладът за върховенството на закона от 2011 г. и Контролният списък от 2016 г. са използвани като отправна точка не само в становищата и докладите на Венецианската комисия, но и в решенията на ЕСПЧ и резолюциите на ПАСЕ, както и в мониторинга на върховенството на закона от Европейския съюз и Съда на ЕС (СЕС). Критериите на Контролния списък са широко приети като определение на юридическото съдържание на върховенството на закона. Контролният списък е допринесъл и за утвърждаването на върховенството на закона като правна концепция и за идентифициране на общото ядро на правни и културно различаващи се понятия, като например общоправната концепция за върховенство на закона и континенталноевропейските концепции за *Rechtsstaat* и *l'État de droit* или *la prééminence du droit*.

10. След приемането на Контролния списък от 2016 г. обаче се наблюдава регресия на върховенството на закона в редица юрисдикции както в Европа, така и другаде, както и на международно ниво. Реакциите на този регрес както в Съвета на Европа, така и в Европейския съюз, включително от страна на ЕСПЧ и Съда на ЕС, изясниха и уточниха изискванията за върховенство на закона, по-специално тези, свързани с независимостта

на съдебната власт. В тази връзка възникна и нов въпрос, свързан с изпълнението на решенията на ЕСПЧ и Съда на ЕС: как да се възстанови върховенството на закона ефективно и бързо, като същевременно се зачита самото върховенство на закона?

11. В своите становища по отделните държави Венецианската комисия подчертава, че нарушенията на върховенството на закона често проявяват отношение „победителят взема всичко“ и опростена представа за мажоритарната демокрация. Както вече беше посочено, според Комисията върховенството на закона и регресът на демокрацията са подчертали значението на ефективните проверки и баланси и независимите институции, които не се основават на управлението на мнозинството, като конституционни съдилища, омбудсмани или други независими национални институции за правата на човека и избирателни комисии.

12. Упражняването на законодателната и изпълнителната власт следва да може да бъде преразглеждано за конституционност и законност от независима и безпристрастна съдебна система. Добре функциониращата и независима съдебна система, чиито решения се прилагат ефективно, е от най-голямо значение за поддържането и укрепването на върховенството на закона.

13. От 2016 г. насам се наблюдава и бързо развитие на технологиите, засягащо някои основни предпоставки на върховенството на закона (например отчетността на отделните лица, вземащи решения, или съдебната независимост). Във връзка с цифровизацията и изискването за отговори, свързани с върховенството на закона, нарасна и властта на частните участници, включително по отношение на, но не само, платформите. Фактът, че технологичното развитие и нарастващата власт на частните участници, особено в тази област, често имат трансгранични последици, допълнително усложнява контрола им чрез инструментите за върховенство на закона.

14. Тези развития са отразени в преработената версия на Контролния списък за върховенството на закона, или в самите критерии, или в отделен раздел за конкретни предизвикателства пред върховенството на закона.

С. Цел на контролния списък

15. Настоящият контролен списък е предназначен да предостави инструмент за оценка на върховенството на закона в дадена държава от гледна точка на нейните конституционни и правни структури, действащото законодателство и съществуващата съдебна практика. Контролният списък има за цел да позволи обективна, задълбочена, прозрачна и равнопоставена оценка. Контролният списък признава разликите между общоправната концепция за върховенство на закона и континенталноевропейските концепции, като например *Rechtsstaat*, *estado de derecho*, *stato di diritto* и *l'État de droit* (превъзходство на правото), но има за цел да изведе общите нормативни елементи на тези понятия. Също така, критериите са предназначени като цялостно ръководство, което позволява точна цялостна оценка със спазване на върховенството на закона, а не като набор от задължителни изисквания, приложими във всяко отношение при всички обстоятелства.

16. Контролният списък е предназначен като инструмент за различни участници, които могат да решат да извършат такава оценка: Те могат да включват парламенти, правителства и други държавни органи, както и местни и регионални власти, когато се разглежда необходимостта и съдържанието на законодателната реформа, гражданското общество и международни организации, включително регионални – по-специално Съвета на Европа и Европейския съюз.

17. Венецианската комисия не е в правомощията си да оценява върховенството на закона в дадена държава по собствена инициатива. Когато обаче Комисията, по искане, разглежда въпроси, свързани с върховенството на закона, в рамките на подготовката на становище за конкретна държава, тя ще базира своя анализ на параметрите на Контролния списък в рамките на своята компетентност.

18. Както и при своя предшественик, Контролният списък не е нито изчерпателен, нито окончателен. Той има за цел да обхване основните елементи на върховенството на закона. Те могат да се променят с времето и следователно Контролният списък трябва да бъде разработен, за да обхване нови аспекти или да осигури по-голяма специфичност по отношение на определени критерии. Вероятно ще възникнат нови въпроси, свързани с върховенството на закона, и могат да бъдат разработени нови стандарти, които ще изискват неговото преразглеждане. Венецианската комисия ще продължи да преглежда и актуализира Контролния списък редовно.

19. Контролният списък се фокусира върху правните гаранции. Върховенството на закона обаче може да процъфтява само в държава, чиито вземащи решения лица и населението като цяло, в пълното му многообразие, се чувстват колективно отговорни за неговото прилагане, което го прави неразделна част от собствената им правна и политическа култура.¹ Формалните норми трябва да бъдат допълнени от неформални. Венецианската комисия обаче желае да подчертае, че културната и обществена подкрепа за върховенството на закона не премахва необходимостта от формални гаранции. Последните развития в областта на върховенството на закона показваха, че правната и политическата култура не е стабилна и може да се променя бързо.

20. В допълнение към възприемчивата и подкрепяща правна и политическа култура, свободните медии и бдителното гражданско общество, Венецианската комисия подчертава значението на правното и гражданското образование. Осъществяването на върховенството на закона е отговорност главно на юристите, чиято компетентност и почтеност са решаващи за насърчаването на върховенството на закона. И все пак, правното образование за юристите следва да бъде допълнено от гражданско образование, насърчаващо зачитането на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона сред широката общественост.

¹ Условие за пълното прилагане на върховенството на закона е наличието на правителство, което осъществява ефективен и непрекъснат контрол над територията.

D. Върховенство на закона, права на човека и демокрация

21. Върховенството на закона е тясно свързано с демокрацията и правата на човека, т.е. другите основни ценности на Съвета на Европа. Върховенството на закона, правата на човека и демокрацията са взаимозависими. Демокрацията се отнася до участието на хората в процесите на вземане на решения и обсъждане в обществото, допринасяйки за легитимирането на публичните решения; правата на човека се стремят да защитят индивидите от произволна и прекомерна намеса в техните свободи и права и да гарантират човешкото достойнство, докато върховенството на закона се фокусира върху ограничаването и независимия контрол върху упражняването на публични правомощия. С други думи, докато мнозинството определя колективния интерес, върховенството на закона и правата на човека поставят ограничения, както процедурни, така и материални, върху това, което мнозинството може да направи. Демокрацията, правата на човека и върховенството на закона споделят обща цел: предотвратяване на натрупването и произволното използване на власт.

22. Върховенството на закона би било празна черупка, без да се позволява достъп до правата на човека. По подобен начин правата на човека могат да бъдат защитени и насърчавани само когато се спазва върховенството на закона. Признавайки, че върховенството на закона изисква защита и зачитане на правата на човека, Контролният списък ще разглежда изрично правата на човека само когато те са свързани със специфични аспекти на върховенството на закона.

23. Върховенството на закона насърчава демокрацията, като определя граници на властта, като установява отчетност от страна на тези, които упражняват публична власт, и като защитава правата на човека, особено тези, които защитават малцинствата от произволни правила на мнозинството и които установяват и защитават гражданското общество и свободните медии. Подобно на правата на човека, Контролният списък ще разгледа онези компоненти на демократичната система, свързани с върховенството на закона.

E. Многопластов подход

24. Върховенството на закона е концепция с универсален обхват. Върховенството на закона е провъзгласено за основен принцип от Организацията на обединените нации и на регионално ниво от Съвета на Европа, Европейския съюз, Организацията на американските държави и Африканския съюз. Препратки към върховенството на закона могат да бъдат намерени и в няколко документа на Арабската лига.

25. Докато исторически погледнато, принципите, свързани с демокрацията, правата на човека и върховенството на закона, са разработени първоначално за контрол и регулиране на държавната (правителствена) власт, в съвременния свят публичната власт се упражнява не само от държавата, но и на наддържавно и поддържавно ниво. Освен това, частните субекти все повече притежават власт, сравнима с и понякога дори надвишаваща тази на публичните органи. По принцип върховенството на закона изисква натрупването и упражняването на власт да се контролира, а злоупотребата с

нея да се предотвратява на всички нива, където и да се намира властта, независимо дали става дума за публични или частни субекти.

26. Независимостта и ефективността на местните и регионалните органи на управление в демократична система в конституционна рамка също е от особено значение за върховенството на закона. Такива органи могат сами да допринесат за ефективна система от проверки и баланси, а върховенството на закона може да осигури важна гаранция за тяхната независимост и ефективност, особено в отношенията им с държавните органи. В рамките на отделните държави принципите на върховенството на закона задължават националните, регионалните и местните власти в отношенията им с частните субекти. Върховенството на закона трябва да се реализира на всички нива на публичната власт.

II. КРИТЕРИИ

A. Законност²

1. Върховенство на закона

Признава ли се върховенството на закона?

i. Има ли писана конституция, която да утвърждава правата на човека, разделението на властите и демократичните принципи?

ii. Има ли ясна йерархия на правните актове и ясни правила за разрешаване на нормативни конфликти?

iii. Осигурено ли е съответствие на законодателството с конституцията?³

iv. Приема ли се законодателството без забавяне, когато се изисква от конституцията или от закона?

27. Принципът на конституционализма изисква да има йерархия от законодателни актове, като конституцията е на върха на тази йерархия⁴. Конституцията утвърждава основните права и свободи в съответствие с международните стандарти. Понятието „закон“ обхваща не само конституции, международно право, закони и различни форми на вторично законодателство, но също така, когато е уместно, обвързващи решения.⁵

² Принципът на законност е изрично признат като аспект на върховенството на закона от Съда на Европейските общности, вж. CJEU, C-496/99 P, Комисия срещу CAS Succhi di Frutta, 29 април 2004 г., §63.

³ Вижте критерий G относно конституционния контрол по-долу.

⁴ Дори в юрисдикции без писана конституция, като например Обединеното кралство, има признание за основните конституционни принципи. В случая на Обединеното кралство Законът за конституционна реформа се позовава на два основни конституционни принципа: върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Защитата на основните права се осигурява и от първичното законодателство и общото право под формата на съдебна практика, разработена от съдилищата.

⁵ Правото „включва както статутно право, така и съдебна практика“, ЕСПЧ, Achour срещу Франция, № 67335/01, 29 март 2006 г., §42; Kononov срещу Латвия [GC], № 36376/04, 17 май 2010 г., §185.

Върховенството на конституцията и на обикновените закони предполага, че нормите от по-нисък ред подлежат на контрол за съответствие с нормите от по-висок ред.

2. Спазване на закона от страна на публичните органи

Действат ли публичните органи въз основа на и в съответствие с действащото законодателство?⁶

- i. Определени ли са правомощията на публичните органи от закона и ясно ли са разграничени?⁷
- ii. Съществува ли механизъм, който да гарантира, че публичните органи са задължени да действат в рамките на своите законови правомощия?
- iii. Съществуват ли механизми за гарантиране на ефективното прилагане и защита на правата на човека от страна на публичните органи?
- iv. Съществува ли механизъм, който да гарантира спазването от страна на публичните органи на съдебни решения относно несъответствие с конституцията?
- v. Съответстват ли действията на изпълнителната власт на конституцията и другите закони?
- vi. Наличен ли е ефективен съдебен контрол за съответствието на актовете и решенията на изпълнителната власт със закона?

28. Основен елемент на върховенството на закона е, че правомощията на публичните органи са определени от закона. Доколкото законността се отнася до действията на публичните длъжностни лица, тя изисква също така те да имат правомощия да предприемат действия и същевременно да действат в рамките на предоставените им правомощия, като спазват както процесуалното, така и материалното право.

3. Гаранции за върховенство на закона за поведението на частните субекти

Съществува ли достатъчна регулация на поведението на частни субекти, които изпълняват публични задачи или които – поради господството си в определен сектор – са в състояние да предприемат действия и решения с подобно въздействие върху обикновените граждани, както тези на публичните органи?

- i. Когато частни субекти изпълняват публични задачи и/или са в състояние да предприемат действия и решения с подобно въздействие върху обикновените граждани, както тези на публичните органи, гарантира ли законът, че тези частни субекти са обект

⁶ Позоваването на „закон“ за актове и решения, засягащи правата на човека, се среща в редица разпоредби на Европейската конвенция за правата на човека, включително член 6.1, 7 и членове 8.2, 9.2, 10.2 и 11.2 относно ограниченията на основните свободи. Вижте, наред с много други, ЕСПЧ, *Amann срещу Швейцария*, № 27798/95, 16 февруари 2000 г., §50; *Kurić and Others срещу Словения [GC]*, № 26828/06, 12 март 2014 г., §341.

⁷ Дискреционните правомощия, разбира се, са допустими, но трябва да бъдат контролирани. Вижте по-долу II.C.1.

на подобни изисквания за върховенство на закона и правата на човека, както и публичните органи?

ii. Подчинени ли са такива частни субекти на изискванията за върховенство на закона и носят ли отговорност по начин, сравним с този на публичните органи? Наличен ли е ефективен съдебен контрол във връзка с действията и решенията на такива частни субекти?

iii. Предвижда ли законът механизми за защита на процесите на вземане на публични решения и изборите от неправомерно влияние от страна на влиятелни частни субекти?

iv. В случай на частни доставчици на системи с изкуствен интелект (ИИ):

a. Съществува ли рамка за управление на системите с ИИ, която по-специално изисква оценки на рисковете и въздействията?

b. Гарантирана ли е отговорността на частните субекти, когато е уместно, за неизправността на системите с ИИ?

c. Съществува ли независим механизъм за осигуряване на надзор и отчетност за използването на ИИ?

29. В няколко области държавата е делегирала на хибридни (държавно-частни) участници или частни субекти правомощия, които традиционно са били в компетенциите на държавните органи, включително в областите на управлението на затворите, наблюдението, борбата с тероризма и достъпа до здравеопазване или медии. Съществуват и области, в които частни участници са се появили с ниво на доминиране в определени сектори, така че обхватът на техните правомощия може да се разглежда като еквивалентен на тези, обичайно упражнявани от суверенни държави. Върховенството на закона трябва да се прилага и в такива ситуации, с корекции, когато това е необходимо. Върховенството на закона се отнася до регулиране на големи концентрации на власт, независимо от техния произход, и по този начин надхвърля изискването за регулиране на правомощия, които държавата изрично е делегирала на частни субекти. Върховенството на закона винаги е имало хоризонтално измерение, илюстрирано от изискванията за достъп до съд и справедлив процес.⁸ Докато законът, в почти всички правни култури, отдавна признава разграничения между публичното и частното право, той регулира и частната сфера по безброй начини, например в областта на антитръстовото/конкурентното право, регулирането на онлайн безопасността, защитата на потребителите и трудовото право. Ако и когато частни субекти изпълняват публични задачи (включително предоставяне на обществени услуги), упражнявайки власт, аналогична на тази на държавата, или до такава степен, че подобно упражняване може да застраши основни елементи на демокрацията, правата на човека или самото върховенство на закона, тогава тази частна власт също трябва да бъде предмет на подходящо регулиране от демократично избрания законодателен орган и ефективен надзор от страна на съдилищата, вместо да бъде оставена единствено на контрол чрез

⁸ Вижте показател F относно достъпа до правосъдие по-долу.

„свобода на договаряне“ или пазарни сили.⁹ Регулирането на поведението на частните субекти следва, по-специално, да бъде такова, че да гарантира спазването от страна на държавата на всички положителни задължения за осигуряване на прилагането и ефективната защита на задълженията, свързани с правата на човека.¹⁰ Това е особено важно в контекста на свободата на изразяване и обществения дебат, както и при достъпа до - и използването и регулирането на - онлайн платформи.

30. Изкуственият интелект (ИИ) повдига противоречиви въпроси, които трябва да бъдат разгледани диференцирано, тъй като те включват различни задължения и участници. Първо, въпросът е как разработването и комерсиализацията на системите с ИИ влияят върху върховенството на закона, правата на човека и демокрацията. Тук основните участници, към които ще бъдат насочени новите задължения, са предимно частни участници. Те трябва да бъдат подчинени на специфични правила, за да се гарантира, че дейностите в рамките на жизнения цикъл на системите с ИИ се извършват в съответствие с върховенството на закона, правата на човека и демокрацията. Второ, следва да се предложат нови конкретни задължения, за да се определят обстоятелствата, при които публичните органи могат да използват системи с ИИ в пълно съответствие с изискванията, произтичащи от върховенството на закона, правата на човека и демокрацията. В случая на частни доставчици на системи с ИИ е необходимо да се разработи рамка за управление, която да разрешава и контролира комерсиализацията на системи с ИИ, която би могла да подкопае основните принципи на върховенството на закона. Този вид рамка за управление, наред с другото, би предвиждала предварителни оценки на риска и въздействието, свързани с правата на човека, върховенството на закона и демокрацията. Тази рамка за управление следва да включва независим орган за надзор и отчетност, снабден с адекватни ресурси, включително правомощия за разследване, персонал и финансова подкрепа.

4. Връзка между международното право и вътрешното право

Гарантира ли националната правна система, че държавата спазва задълженията си съгласно международното право?

i. Признава ли всеобхватната правна рамка задължението на държавата да спазва международното право и да изпълнява решения на международни съдилища?

⁹ Вж. концепциите на ЕС за универсални услуги/услуги от общ интерес, при които държавата се намесва, за да гарантира, че услугите са достъпни на разумна цена за гражданите в различни области (пощенски услуги, банково дело, транспорт, здравеопазване, грижи за възрастни хора, помощ за хора с увреждания, социални жилища и др.). Вижте също Ръководни принципи на ООН за бизнеса и правата на човека от 2011 г. (Принципи на Ръги) и Препоръка CM/Rec(2016)3 на Съвета на Европа относно правата на човека и бизнеса.

¹⁰ За скорошни препратки към позитивните задължения на държавата да гарантира основните права на лицата спрямо частните субекти вижте ЕСПЧ, Хасмик Хачатрян срещу Армения, № 11829/16, 12 декември 2024 г., §§148-155 и 167-204 (относно член 3 от ЕКПЧ); M. Ş.D. срещу Румъния, № 28935/21, 3 декември 2024 г., §§118-158 (относно член 8 от ЕКПЧ); Krachunova срещу България, № 18269/18, 28 ноември 2023 г., §§158-177 (относно член 4 от ЕКПЧ); и Bărbulescu срещу Румъния [GC], № 61496/08, 12 януари 2016 г., §§108-141 (относно член 8 от ЕКПЧ).

ii. Съществуват ли ясни законови правила относно връзката между международното и вътрешното право и относно прилагането на международните задължения във вътрешното право?¹¹

iii. Съществува ли ясен ангажимент за надлежно разглеждане на резолюции, становища, препоръки и мнения на международни съдилища и международни организации за правата на човека?

iv. Осигурено ли е съответствието на законодателството с международните задължения?¹²

31. Принципът, че държавите трябва да изпълняват добросъвестно задълженията си по международното право, е начинът, по който международното право изразява принципа на законност. Международното право не диктува конкретен начин, по който международното обичайно или договорно право трябва да се прилага във вътрешния правен ред. Държавата обаче „не може да се позовава на разпоредбите на вътрешното си право като оправдание за неизпълнението на договор“¹³ или за неспазване на правило на обичайното международно право или друг обвързващ източник на международно право. Държавите трябва надлежно да изпълняват обвързващите решения на международни съдебни органи. Те също така трябва да обръщат дължимото внимание на необвързващи решения, като например консултативни становища на Международния съд на ООН, консултативни становища на Европейския съд по правата на човека и становища, общи коментари или препоръки например от Комитета на министрите на Съвета на Европа или договорните органи на ООН.

32. Принципът на върховенството на закона не налага избор между монизъм и дуализъм или между пряко или непряко включване на международното право във вътрешната правна система, но принципът *pacta sunt servanda* („споразуменията трябва да се спазват“) се прилага независимо от националния подход към връзката между международното и вътрешното право. Във всеки случай, пълното прилагане на задължителното международно право на национално ниво е от решаващо значение от гледна точка на международното право. Когато международното право е част от вътрешното право, то е задължително право по смисъла на горния параграф, отнасящ се до върховенството на закона.¹⁴ Това обаче не означава, че то винаги трябва да има върховенство над конституцията или обикновеното законодателство като въпрос на вътрешното право.

¹¹ 11 Вж. член 26 (*pacta sunt servanda*) и член 27 (вътрешно право и спазване на договорите) от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г.; Венецианска комисия, CDL-STD(1993)006, Връзката между международното и вътрешното право, параграфи 3.6 (договори), 4.9 (международен обичай), 5.5 (решения на международни организации), 6.4 (международни решения и постановления); CDL-AD(2014)036, Доклад относно прилагането на договорите за правата на човека във вътрешното право и ролята на съдилищата, параграф 50.

¹² 12 Що се отнася до спазването на международните стандарти, вижте също показател G относно конституционния контрол по-долу.

¹³ Член 27 от Виенската конвенция за правото на договорите; вж. също член 46 (Разпоредби на вътрешното право относно компетентността за сключване на договори).

¹⁴ Вж. II.A.1. относно върховенството на правото по-горе.

5. Законодателни правомощия на изпълнителната власт

Гарантирана ли е основната роля на законодателната власт като законодател?

- i. Изисква ли всеобхватната законодателна рамка по принцип законодателната власт, а не изпълнителната власт, да определя общи и абстрактни правила по въпросите, които имат значително въздействие върху отделните лица и обществото?
- ii. Допускат ли се изключения от горепосочения принцип? Ограничени ли са тези изключения във времето и контролирани ли са от законодателната и съдебната власт? Има ли ефективно средство за защита срещу злоупотреба?
- iii. Прилага ли се принципът на субсидиарност, когато е уместно, при делегиране на законодателни правомощия?
- iv. Когато отговорността за законодателство се делегира от законодателната власт на изпълнителната власт, целите, съдържанието, обхватът и, когато е необходимо, сроковете на делегирането на правомощия изрично и конкретно определени ли са в законодателен акт?

33. Неограничените правомощия на изпълнителната власт, де юре или де факто, са централна характеристика на абсолютистките и диктаторските системи. Съвременният конституционализъм е разработен, за да се предпази от такива системи и следователно гарантира върховенството на конституцията, давайки на законодателната власт контрол върху правомощията на изпълнителната власт. Демокрацията изисква регулирането на въпроси, считани за обществено важни, обикновено да бъде в закон, приет от представителите на народа, законодателната власт. Непрактично е обаче законодателната власт на национално ниво да приема всички норми, необходими за регулиране на едно сложно съвременно общество. Добри причини, свързани с експертни познания, бързина на приемане, познаване на местните условия (и др.), могат да оправдаят вторични форми на законодателство. При такова основание конституцията може да установи правомощия за нормотворчество на правителството, изпълнителните агенции или местните и регионалните власти, или законодателната власт може да делегира такива правомощия. Такова делегиране обаче трябва да бъде изрично и конкретно, за да се избегне по-специално делегирането на прекалено широки законодателни правомощия на правителството и други изпълнителни или законодателни органи. Различните конституционни системи могат да осигурят различен баланс по отношение на демокрацията и ефективността в това отношение.¹⁵

6. Процедури за законотворчество

Ефикасна, прозрачна, приобщаваща и демократична ли е процедурата за приемане на правни актове?

¹⁵ ЕСПЧ, Sunday Times срещу Обединеното кралство (№ 1), № 6538/74, 26 април 1979 г., §46 и други. Вижте също II.A.7 по-долу относно извънредните правомощия.

- i. Има ли ясни конституционни разпоредби относно законодателната процедура?¹⁶
- ii. Има ли парламентът правомощия да взема решения относно съдържанието на закона?
- iii. Предложението за законодателство обсъжда ли се публично от парламента и адекватно обосновано ли е в обяснителни документи? Отделено ли е достатъчно време за обсъждане във всички фази на законодателния процес, включително достатъчно време за политическата опозиция?¹⁷ Участва ли опозицията в определянето на дневния ред на парламентарните дебати и в работата на парламентарните комисии?¹⁸ Гарантирано ли е достатъчно демократичното обсъждане при одобряването на закона, дори ако в рамките на законодателната процедура се използват системи с изкуствен интелект?
- iv. Ограничени ли са ускорените или спешните процедури до изключителни ситуации или обстоятелства? Ускорените процедури или въвеждането на изключения, квалификации или закъснели изменения използват ли се само в ограничена степен и по прозрачен начин и има ли гаранции срещу заобикаляне на обичайните правила за законоръководителство? Изключени ли са недвусмислено от ускорените процедури големи реформи и конституционни изменения?
- v. Съществуват ли принципи, които се опитват да балансират необходимостта от ефективност в процеса на законотворчество, както и правото на политическото мнозинство да определя даден въпрос, с необходимостта от осигуряване на адекватно обсъждане на проектозаковете и правото на политическото малцинство да изрази своите опасения?
- vi. Съществуват ли правила, предписващи широки обществени консултации по реформи и законодателство, които засягат въпроси от особено конституционно или обществено значение (напр. конституционни реформи, изборно законодателство), както и целенасочени консултации със заинтересованите страни относно законодателство, което ги засяга? Спазват ли се тези правила като цяло, оповестяват ли се публично резултатите от тези консултации и прилагат ли се тези резултати, когато е необходимо? Има ли задължение за извършване на оценки на въздействието, когато е уместно? Има ли обществеността достъп до законопроекти на етапа на изготвяне, за да се осигури

¹⁶ Относно необходимостта от изясняване и рационализиране на законодателните процедури вижте например Венецианската комисия, [CDL-AD\(2012\)026](#), Становище относно съвместимостта с конституционните принципи и върховенството на закона на действия, предприети от правителството и парламента на Румъния по отношение на други държавни институции, и относно извънредната правителствена наредба за изменение на Закон № 47/1992 относно организацията и функционирането на Конституционния съд и относно извънредната правителствена наредба за изменение и допълнение на Закон № 3/2000 относно организирането на референдум в Румъния, параграф 79; вж. [CDL-AD\(2002\)012](#), Становище относно проекта за преразглеждане на румънската конституция, параграф 38 и други.

¹⁷ С изключение на предвидените от закона законови дерогации, вижте A.5.ii по-горе относно законодателните правомощия на изпълнителната власт.

¹⁸ Венецианска комисия, [CDL-AD\(2010\)025](#), Доклад за ролята на опозицията в един демократичен парламент, параграфи 108 и 114

достатъчно време за предоставяне на смислен принос или поне когато те бъдат внесени в парламента?

vii. Има ли ясни правила, предписващи кога участието на законодателния орган в процеса на одобряване, включване, прилагане и оттегляне от международни договори е задължително?¹⁹ Задължително ли е такова участие за международни договори, които засягат въпроси, попадащи в компетентността на законодателния орган съгласно вътрешното законодателство, и други въпроси от особено значение? Има ли ясни процедури за проверка дали законопроектите отговарят на Конституцията и международните задължения, включително проверки за съвместимост по време на процеса на изготвяне? Има ли определени правни последици или коригиращи механизми, когато се установи, че законопроектите са несъвместими с конституцията и/или международните задължения?

34. Върховенството на закона е тясно свързано с демокрацията, тъй като насърчава отчетността и защитава обществения интерес, като същевременно гарантира защитата на правата на всички лица, като по този начин непременно ограничава правомощията на мнозинството. Качеството на закона зависи до голяма степен от качеството на законодателния процес. Тази процедура трябва да бъде ефикасна, прозрачна, приобщаваща и демократична. Текстът на проекта на правен акт трябва да бъде достъпен и, когато е уместно, придружен от солидни обяснителни материали и оценки на въздействието. Законодателят трябва да следва стандартната законодателна процедура и да избягва редовното прибавяне до ускорено приемане на правни актове.²⁰ Законодателните процедури следва да признават ролята на опозицията и да позволяват целенасочени и прозрачни консултации със заинтересованите страни, засегнати от проекта на законодателство, както и с гражданското общество, мозъчните тръстове и широката общественост, когато е уместно.²¹ Смислен обществен дебат, който предоставя възможност на обществеността да участва в управлението на обществените дела и да влияе върху резултата от него, е съществен аспект на едно демократично общество.²² Предложенията за законопроекти следва да бъдат достъпни

¹⁹ Различните държави могат естествено да осигурят различен баланс между законодателната и изпълнителната власт, когато става въпрос за работата по изготвяне на договори. Макар че обикновено не е необходимо парламентът да има роля в изготвянето на договори, включването на някаква форма на парламентарно представителство в делегацията на държавата в процеса на изготвяне може да бъде подходящо при определени обстоятелства, особено когато договарят се отнася до „основните“ въпроси, които обикновено трябва да бъдат включени в закон (вж. също II.A.5.i по-горе).

²⁰ Вижте също II.A.7. по-долу относно изключенията при извънредни ситуации

²¹ От изключителна важност е да се включат особено заинтересовани групи, когато законодателството засяга правата на човека, т.е. групи като национални институции за правата на човека, адвокатски сдружения, други специфични групи, когато става въпрос за специфични права, като например правата на децата, правата на малцинствата, правата, свързани с пола, и др. Съществуват различни механизми за включване на обществеността в работата по изготвяне на законодателство, като например консултативни събрания.

²² Венецианска комисия, [CDL-AD\(2023\)044](#), Грузия - Становище относно Закона за Специалната разследваща служба и относно разпоредбите на Закона за защита на личните данни, отнасящи се до Службата за защита на личните данни, параграфи 28-30. Вижте също: Комитет на ООН по правата на човека, [Общ коментар № 25](#) (1996 г.), член 25 (Участие в обществените дела и право на глас) - Правото на участие в обществените дела, правото на глас и правото на равен достъп до обществена служба, което

за обществеността преди или поне по време на представянето им пред законодателния орган, за да се даде възможност за обществен дебат и принос.

35. Нарастващото използване на системи с изкуствен интелект от парламентите не трябва да подкопава демократичните процедури на законодателния процес. По-специално е необходимо използването на системи с изкуствен интелект да бъде оповестено сред обществеността, с достатъчни гаранции за спазване на техническите и надзорните изисквания.²³ От друга страна, от съществено значение е системите с изкуствен интелект при никакви обстоятелства да не заместват демократичното обсъждане с чисто технологични съображения.

7. Изключения при извънредни ситуации

Предоставя ли правната система механизъм за упражняване на правомощия по ускорен начин в извънредни ситуации и за контрол на тези правомощия?

- i. Има ли специфични конституционни или законови разпоредби, приложими за извънредни ситуации (като извънредно положение или военно положение)? Ясно и точно ли е определението за извънредна ситуация?
- ii. Определени ли са строги условия за дерогация от правата на човека? Какви са обстоятелствата и критериите, необходими за задействане на дерогация? Забранява ли националното законодателство дерогацията от определени права дори в извънредни ситуации? Винаги ли е необходимо дерогациите от правата на човека да бъдат обосновани?
- iii. Дерогациите и всички произтичащи от тях мерки необходими, временни и пропорционални ли са, т.е. ограничени ли са до степента, строго изисквана от изискванията на ситуацията, по отношение на продължителност, обстоятелства и обхват?
- iv. Каква е процедурата за определяне на извънредно положение? Има ли парламентарен контрол и съдебен контрол върху съществуването и продължителността на извънредното положение и върху необходимостта, пропорционалността и временността на отделните мерки, приети по време на извънредното положение?
- v. Има ли други независими механизми (включително омбудсмани и национални институции за правата на човека), способни да осигурят надзор в такива контексти?
- vi. Осигурена ли е адекватна защита за гражданското общество и медиите във всеки извънреден контекст?²⁴

предвижда, че „[г]ражданите също участват в управлението на обществените дела, като упражняват влияние чрез обществен дебат“ (параграф 8).

²³ Вижте Междупарламентарен съюз, Насоки за ИИ в парламентите, декември 2024 г.

²⁴ Съвет на Европа, Препоръка CM/Rec(2024)7 относно ефективната защита на правата на човека в кризисни ситуации.

36. Сигурността на държавата и нейните демократични институции, както и безопасността на нейното население, са жизненоважни обществени и частни интереси, които заслужават защита и могат да доведат до временно дерогиране на определени човешки права и до извънредно разделение на властите. С извънредните правомощия обаче може да се злоупотреби от страна на правителствата, за да останат на власт, да заглушат опозицията и да ограничат човешките права като цяло. Следователно, извънредните правомощия трябва да отговарят директно на условието за необходимост²⁵. Ето защо строгите ограничения върху продължителността, обстоятелствата и обхвата на тези правомощия са от съществено значение.²⁶ Дори при извънредно положение на обществото, основният принцип на върховенството на закона трябва да има предимство. Държавната сигурност и обществената безопасност са жизненоважни обществени интереси, но те могат да бъдат ефективно осигурени само в демокрация, която напълно зачита другите изисквания на върховенството на закона, като същевременно се вземат предвид изключителните обстоятелства. За да се избегнат злоупотреби, това изисква парламентарен контрол и съдебен контрол върху съществуването и продължителността на обявената извънредна ситуация и на мерките, предприети съгласно извънредните правомощия, през целия период на извънредното положение. От съществено значение е принципите на необходимост, пропорционалност и временност да се прилагат не само към определянето на правомощията в конституцията и допълващото я законодателство, както и към активирането и прилагането на тези правомощия, но и по-специално към отделните мерки, приети по време на извънредното положение.²⁷

37. Международният пакт за граждански и политически права (МПГПП), Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и Американската конвенция за правата на човека (АКПЧ)²⁸ предвиждат възможността за дерогации, за разлика от обикновените ограничения, на правата, гарантирани само при изключителни обстоятелства, при условие че се спазва принципът на недискриминация. Не са възможни дерогации от

²⁵ Венецианска комисия, [CDL-PI\(2020\)005rev](#), Доклад - Зачитане на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона по време на извънредно положение – Съображения, параграф 10.26. В своя доклад *ibid.*, параграфи 6-16, Венецианската комисия е изброила принципите, уреждащи извънредното положение (т.е. всеобхватен принцип на върховенството на закона, необходимост, пропорционалност, временност, ефективен (парламентарен и съдебен) контрол, предвидимост на законодателството за извънредно положение и лоялно сътрудничество между държавните институции). Що се отнася до условието за временност, ЕСПЧ е счел, че въпросът за пропорционалност може да изисква продължителността на мерките да е свързана с продължителността на извънредното положение, но не е изисквал самото извънредно положение да е временно (ЕСПЧ, А. срещу Обединеното кралство, № [3455/05](#), 19 февруари 2009 г., §178).

²⁶ В своя доклад *ibid.*, параграфи 6-16, Венецианската комисия изброява принципите, уреждащи извънредното положение (т.е. всеобхватен принцип на върховенството на закона, необходимост, пропорционалност, временност, ефективен (парламентарен и съдебен) контрол, предвидимост на законодателството за извънредно положение и лоялно сътрудничество между държавните институции). Що се отнася до условието за временност, ЕСПЧ е счел, че въпросът за пропорционалност може да изисква продължителността на мерките да е свързана с продължителността на извънредното положение, но не е изисквал самото извънредно положение да е временно (ЕСПЧ, А. срещу Обединеното кралство, № [3455/05](#), 19 февруари 2009 г., §178).

²⁷ *Ibid.*, para. 6.

²⁸ Член 15 ЕКПЧ; Член 4 МПГПП; Член 27 АКПЧ

така наречените абсолютни права: правото на живот²⁹, забраната за изтезания и нечовешко или унижително отношение или наказание, забраната за робство, забраната за обратно действие на наказателните закони и принципа *nullum crimen, nulla poena sine lege* (няма престъпление, няма наказание без закон), наред с други.³⁰

8. Задължение за прилагане на закона

Какви мерки се предприемат, за да се гарантира, че публичните органи ефективно прилагат закона, включително, когато е уместно, срещу частни субекти?

- i. Анализират ли се потенциалните пречки пред прилагането на закона преди и след неговото приемане?
- ii. Съществуват ли ефективни средства за защита срещу неприлагането на закона?
- iii. Предвижда ли законът ясни и конкретни санкции за неспазване на закона?
- iv. Съществува ли солидна и последователна система за правоприлагане от публичните органи за налагане на тези санкции? Прилагат ли се тези санкции последователно?
- v. Данните за прилагането на закона от публичните органи публично достъпни ли са?
- vi. Предвидена ли е предварителна и последваща оценка на законите като част от законодателния процес?

38. Въпреки че пълното прилагане на закона рядко е възможно, основно изискване на върховенството на закона е той да се спазва. Това означава по-специално, че държавните органи трябва ефективно да прилагат законите. Самата същност на върховенството на закона би била поставена под въпрос, ако законите не се прилагат и изпълняват надлежно.³¹ Задължението за прилагане на закона има три аспекта: (i) лицата трябва да спазват закона; (ii) държавата трябва разумно да прилага закона; и (iii) публичните длъжностни лица трябва да действат стриктно в рамките на предоставените им правомощия.

39. Пречки пред ефективното прилагане на закона могат да възникнат не само поради незаконни или небрежни действия на властите, но и защото качеството на законодателството затруднява прилагането му. Следователно, оценката дали законът е приложим на практика преди приемането му, както и проверката *a posteriori* дали той може да бъде и се прилага ефективно, е много важна. Това означава, че при

²⁹ С изключение на законните военни действия

³⁰ Венецианска комисия, [CDL-AD\(2006\)015](#), Становище относно защитата на правата на човека при извънредни ситуации, параграф 9 и цитираната съдебна практика относно дерогациите по член 15 от ЕКПЧ.

³¹ Необходимостта от осигуряване на правилно прилагане на законодателството често се подчертава от Венецианската комисия: вижте например [CDL-AD\(2014\)003](#), Съвместно становище относно проекта за закон за изменение на избирателното законодателство на Молдова, параграф 11: „ключовото предизвикателство за провеждането на истински демократични избори остава упражняването на политическа воля от всички заинтересовани страни, за да се спазват буквата и духът на закона и да се прилага изцяло и ефективно“; [CDL-AD\(2014\)001](#), Съвместно становище относно проекта за Изборен кодекс на България, параграф 85.

разглеждане на въпроса за върховенството на закона трябва да се извършва предварителна и последваща законодателна оценка. Оценката на силните и слабите страни на предишното законодателство следва да бъде естествена част от законодателния процес.

40. Правилното прилагане на закона може да бъде възпрепятствано и от липсата на достатъчно уточнение на санкциите в закона, както и от недостатъчното или изборително прилагане на съответните санкции.

9. Спазване на закона и новите технологии

Спазват ли публичните органи закона при внедряването на нови технологии?

- i. Достатъчно защитени ли са личните данни, подлежащи на автоматизирана обработка, по отношение на тяхното събиране, съхранение и обработка от държавата, както и от частни субекти?
- ii. Предоставя ли се на субекта на данните поне информация за съществуването на автоматизиран файл с лични данни, неговите основни цели и допълнителни подробности³², необходими за гарантиране на справедлива обработка по отношение на субекта на данните?
- iii. Законоустановени ли са процедурите за разрешаване на използването на ИИ и системи за масово и целенасочено прихващане от публичните органи?
- iv. Предвижда ли законът гаранции за спазване на принципите на върховенството на закона, когато публичните органи внедряват системи с ИИ, по отношение на прозрачността, човешкия надзор върху ИИ и операциите по масово и целенасочено прихващане, както и рамка за управление на риска и въздействието, за да се предотвратят нарушения на правата на човека, върховенството на закона и демокрацията?
- v. Съществуват ли независими органи с достатъчно правомощия и ресурси, за да гарантират спазването на законовите условия съгласно вътрешното законодателство, които привеждат в действие международните принципи и изисквания относно защитата на лицата и личните данни, наблюдението и внедряването на системи с ИИ?
- vi. Има ли достъпни и ефективни средства за защита при нарушения на правата на човека, произтичащи от използването на лични данни и системи с изкуствен интелект от публичните органи? По-специално, когато се използват за целите на наблюдение?

41. Осигуряването на защита на личните данни е съществено изискване на върховенството на закона. Правилата на Съвета на Европа по темата са установени в Конвенция 108+, която е ратифицирана и от значителен брой неевропейски държави.

³² Включително самоличността на администратора и длъжностното лице по защита на данните, целите на обработването на данните, периода, за който ще се съхраняват личните данни, правото на достъп, коригиране и изтриване на данни, възражението срещу обработването на лични данни и правото на подаване на жалба

ЕСПЧ също е публикувал богата съдебна практика по темата.³³ Защитата на личните данни включва както материалноправни, така и процесуални изисквания, както е обобщено във въпроси i-ii.

42. Нарастващото използване на информационните технологии направи възможно събирането на данни до степен, която преди това не беше предвидена. Това подчерта необходимостта от разработване на национална и международна правна защита на лицата по отношение на автоматизираната обработка на лична информация. Трябва да има действащи гаранции, за да се гарантира, че събирането, съхраняването и обработката на данни от държавата, както и от частни субекти, отговарят на принципите на законност, справедливост, прозрачност, ограничаване на целите, минимизиране на данните, точност, ограничение на съхранението, цялостност и поверителност.

43. Пълното прилагане на процедурните принципи и изисквания, предоставящи на лицата достъп до всички бази данни в областта на правоприлагането и националната сигурност, не е възможно по очевидни причини. Тъй като лицето няма да бъде в състояние в тези области ефективно да защитава собствените си интереси, общият надзорен орган за защита на данните в тези области трябва да получи достатъчно правомощия и ресурси, за да следи сам за спазването на тези принципи и изисквания и да действа като ефективен защитник на правата на личността. Като алтернатива може да се създаде специализиран надзорен орган с подходящи правомощия и ресурси.

44. Всички форми на целенасочено и масово наблюдение трябва да бъдат изцяло регулирани в първичното законодателство и ограничени от принципите на необходимост и пропорционалност.³⁴ Трябва да се осигурят средства за защита и гаранции срещу злоупотреба с наблюдение, включително по отношение на видеонаблюдението на обществени места.³⁵

45. Масовото прихващане включва сканиране, събиране и анализ на интернет данни и комуникации посредством алгоритми. Това включва сериозни намеси в

³³ Вижте също Венецианска комисия, [CDL-AD\(2024\)043](#), Доклад относно регулиране на шпионския софтуер, съответстващо на принципите на правовата държава и правата на човека, и цитираната в него съдебна практика на ЕСПЧ. На ниво Европейски съюз вижте също [Регламент \(ЕС\) 2016/679](#) относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни (Общ регламент относно защитата на данните - GDPR) и [Директива \(ЕС\) 2016/680](#) относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни, свързани с престъпления или изпълнението на наказателни санкции, и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (Директива за правоприлагането - LED).

³⁴ По-специално, следва да има специално законодателство, разрешаващо използването или износа на компютърни мрежови експлоатации (шпионски софтуер) както от публични, така и от частни субекти, поради значително увеличаване му потенциал за намеса в неприкосновеността на личния живот и поради необходимостта от прилагане на специфични предпазни мерки към него, вижте [CDL-AD\(2024\)043](#), параграф 16 и раздел V.K, по-специално параграф 131.

³⁵ Актът на ЕС за изкуствения интелект забранява, с няколко специфични изключения, използването на системи за дистанционна биометрична идентификация в „реално време“ в публично достъпни пространства за целите на правоприлагането (член 5) и класифицира като „високорискови“ системи с изкуствен интелект, използващи биометрични данни, *inter alia*, когато са предназначени за разпознаване на емоции. Вижте: Регламент (ЕС) 2024/1689 за определяне на хармонизирани правила относно изкуствения интелект (Закон за изкуствения интелект).

неприкосновеността на личния живот, както и ограничения на други права, като например свободата на изразяване, информация и сдружаване.³⁶ Поради тази причина масовото прихващане изисква допълнителни гаранции.³⁷

46. Правилата на Съвета на Европа относно дейностите в рамките на жизнения цикъл на системите с изкуствен интелект са посочени в Рамковата конвенция за изкуствения интелект (CETS 225), която е подписана от няколко държави, които не са членки на Съвета на Европа³⁸. Всяко използване на системи с изкуствен интелект от публични органи трябва да бъде регулирано от закона. Законите трябва да гарантират, че дейностите в рамките на жизнения цикъл на системата с изкуствен интелект са в съответствие със задълженията за защита на правата на човека. Внедряването на системи с ИИ от публичните органи трябва да отговаря на специфични изисквания за зачитане на върховенството на закона, демокрацията и правата на човека, които предполагат процедури за внедряване на системи с ИИ, оценка на рисковете, свързани с използването на тези системи³⁹, специфични технически изисквания (по-специално прозрачност и надеждност на системите с ИИ), ефективни средства за защита, механизми за надзор на тяхното използване и правила, свързани с отчетността и отговорността за използването на системи с ИИ.⁴⁰ В този контекст изглежда целесъобразно системите с ИИ да се тестват предварително в безопасна нормативна среда (регулаторни лаборатории) преди тяхното общо внедряване, където са изложени на опасност важни рискове за правата на човека, демокрацията и върховенството на

³⁶ Вж. по-специално делата *Centrum för Rättvisa* срещу Швеция [GC], № 35252/08, 25 май 2021 г. и *Big Brother Watch* и други срещу Обединеното кралство [GC], № 58170/13, 62322/14 24960/15, 25 май 2021 г. Вж. също Съд на ЕС, съединени дела C-203 и 698/15, *Tele2 Sverige AB* срещу *Post- och telestyrelsen*, и *Secretary of State for the Home Department* срещу *Tom Watson, Peter Brice and Geoffrey Lewis*, 21 декември 2016 г., ECLI:EU:C:2016:970; Дело C-623/17, *Privacy International* срещу Държавния секретар по външните работи и въпросите на Британската общност, Държавен секретар по вътрешните работи, Централна на правителствените комуникации, Служба за сигурност, Тайна разузнавателна служба, 6 октомври 2020 г., ECLI:EU:C:2020:790; Съединени дела C-511/18, C-512/18 и C-520/18, *La Quadrature du Net* и други срещу *Premier ministre* и други, 6 октомври 2020 г., ECLI:EU:C:2020:791.

³⁷ Например, ЕСПЧ е установил, че независимият и ефективен надзор върху режима за масово прихващане и стабилният съдебен режим не представляват достатъчни „цялостни“ гаранции, за да осигурят адекватни и ефективни гаранции срещу произвол и риска от злоупотреба. Той счете липсата на независимо разрешение (заедно с невъзможността да се включат категориите на т.нар. селектори или идентификатори в заявлението за заповед и невъзможността тези селектори, свързани с дадено лице, да бъдат подложени на предварително вътрешно разрешение) за основен недостатък на режима за масово прихващане. Вижте: ЕСПЧ, *Big Brother Watch* и други срещу Обединеното кралство [GC], № 58170/13, 62322/14 и 24960/15, 25 май 2021 г., §425.

³⁸ Рамкова конвенция на Съвета на Европа за изкуствения интелект и правата на човека, демокрацията и върховенството на закона (CETS № 225). Вижте общ преглед на подписите (и ратификациите) в Службата по договорите на Съвета на Европа.

³⁹ *Ibid.*, Член 16. Актът на ЕС за изкуствения интелект (Регламент (ЕС) 2024/1689 определя хармонизирани правила относно ИИ), отнасящи се до основните права и като цяло до високорисковите системи с ИИ. Вижте също: Обяснителен доклад към Рамковата конвенция за изкуствения интелект, параграф 105 и други. Специфична методология за оценка на риска и въздействието на системите с изкуствен интелект от гледна точка на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона (Методология HUDERIA) е одобрена от Комитета по изкуствен интелект на Съвета на Европа. Вижте също: „Администрацията и вие – наръчник“, 3-то издание (публикувано от Европейския комитет за правно сътрудничество (CDCJ) през 2024 г.), което отчита въздействието на нарастващото използване на системи с ИИ и автоматизираното вземане на решения от публичните органи в отношенията им с физическите лица.

⁴⁰ Обяснителен доклад към Рамковата конвенция за изкуствения интелект, параграфи 95-102.

закона.⁴¹ Използването на системи с ИИ в съдебната система изисква специфични гаранции (вж. П.Ф.4 по-долу).

В. Правна сигурност

1. Достъпност и предвидимост на закона

Достъпни и предвидими ли са законите?⁴²

- i. Всички законодателни актове публикуват ли се преди влизането им в сила?
- ii. Лесно достъпни ли са?
- iii. Законодателните актове и други източници на право написани ли са по разбираем начин? Предоставят ли се обяснителни материали, когато е уместно?
- iv. Новото законодателство ясно ли посочва дали (и кое) предишно законодателство се отменя или изменя?
- v. Включени ли са измененията в консолидирана, публично достъпна версия на закона? Публикуват ли се нови изменения или закони в разумен срок преди влизането им в сила?
- vi. Признава ли се непубликуването на правен акт в съответствие с предписаните изисквания като валидно основание за оспорване на този акт пред съда?

47. Правната сигурност е основен принцип на правото, гарантиращ на гражданите предвидимостта и стабилността на правните норми. Правната сигурност има няколко функции: тя позволява осигуряването на мир и ред в обществото и допринася за правната ефективност, като дава възможност на лицата да имат достатъчно познания за закона, за да могат да го спазват. Тя също така предоставя на лицата средство, чрез което могат да преценят дали е имало произвол при упражняването на държавна власт.

⁴¹ ОИСР, Препоръка на Съвета относно ИИ, V.2.3.a.; Рамкова конвенция за изкуствения интелект, член 13. Регулаторните лаборатории са препоръчителен подход за избягване на неблагоприятни въздействия върху правата на човека, демокрацията и върховенството на закона, „който има за цел да насърчава иновациите, да осигурява правна сигурност и да дава възможност за регулаторно обучение“ (Обяснителен доклад към Рамковата конвенция за изкуствения интелект, параграф 92). Предимствата от използването на този инструмент са многобройни (вж. Обяснителен доклад към Рамковата конвенция за изкуствения интелект, параграф 93).

⁴² ЕСПЧ, *The Sunday Times* срещу Обединеното кралство (№ 1), № 6538/74, 26 април 1979 г., §46 и следващи; *Rekvényi* срещу Унгария, № 25390/94, 20 май 1999 г., §34. Относно условията за достъпност и предвидимост вижте например ЕСПЧ, *Kuric* и други срещу Словения [GC], № 26828/06, 26 юни 2012 г., §§341-349; *Amann* срещу Швейцария, № 27798/95, 16 февруари 2000 г., §50. Съдът на ЕС е постановил, че „принципът на правната сигурност изисква, от една страна, правните норми да бъдат ясни и точни, а от друга страна, тяхното прилагане да бъде предвидимо за лицата, подчинени на закона, по-специално когато те могат да имат неблагоприятни последици. Този принцип изисква, *inter alia*, законодателството да позволява на заинтересованите лица да знаят точно обхвата на наложените им задължения и тези лица да могат да установят недвусмислено своите права и задължения и да предприемат съответните стъпки“ (Съд на ЕС, C-156/21, Унгария срещу Европейски парламент и Съвет, 16 февруари 2022 г., §223; Виж в подобен дух: C-504/19, *Vanco de Portugal* и други, §51 и C-623/22, Белгийска асоциация на данъчните адвокати и други, 29 юли 2024 г., §§36-45).

48. Законите и подзаконовите актове като цяло трябва да бъдат лесно достъпни безплатно чрез интернет и в официален бюлетин. Трябва да е сравнително лесно да се намери съответният действащ правен текст, който трябва да бъде написан на недвусмислен, ясен и разбираем език.⁴³

49. Предвидимостта означава не само, че законът трябва да бъде публикуван преди прилагането му и, където е възможно, да бъде предвидим по отношение на правните и фактическите му последици, но и че трябва да бъде формулиран с достатъчна точност и яснота, за да позволи на правните субекти да регулират поведението си в съответствие с него.⁴⁴

50. Точната степен на предвидимост, която се изисква, обаче зависи от естеството на закона. По-специално, високото ниво на предвидимост е от съществено значение в наказателното законодателство. Идентифицирането на области, изискващи регулиране, е особено трудно в ерата на бързи технологични промени, но основното изискване за предвидимост на всяка държавна намеса (ако е необходимо, с професионален съвет) и намеса в обичайните законни права остава. Основната цел е да се позволи на лицата, за които се прилага законът, да регулират поведението си и да организират делата си по подходящ начин и да се гарантира, че държавната намеса е необходима, пропорционална и законна.

2. Стабилност и последователност на правото

Стабилни и последователни ли са законите?

i. Стабилни ли са законите, тъй като не се променят често или внезапно без ясна причина за това?

ii. Ясно ли са определени и ограничени обстоятелствата, при които е разрешена законодателна намеса във висящи производства, и са лимитирани до случаи, отнасящи се до убедителни основания от обществен интерес?⁴⁵

iii. Законите прилагат ли се последователно?

51. Нестабилността и непоследователността на законодателството или изпълнителната власт могат да повлияят на способността на дадено лице да планира своите действия. Стабилността обаче не е самоцел: законът трябва също така да може да се адаптира към променящите се обстоятелства.

52. Законът може да бъде променян, отменян и/или развиван, както по отношение на съдържанието, така и по отношение на действието, чрез законодателство (с подходящ обществен дебат и уведомление, и без да се засягат неблагоприятно легитимните

⁴³ Например, законодателните актове следва да бъдат лесно достъпни на уебсайта на Парламента или друг официален уебсайт, с опростени опции за търсене, например без да е необходимо да се знае номерът на проекта или етапът от процеса на изготвяне.

⁴⁴ ЕСПЧ, The Sunday Times срещу Обединеното кралство (№ 1), № 6538/74, 26 април 1979 г., §49. Вижте също II.A.6.vi. по-горе относно достъпа до проекти на законодателство.

⁴⁵ ЕСПЧ, Vegotex International SA срещу Белгия [GC], № 49812/09, 3 ноември 2022 г., §§92-94.

очаквания - вж. II.B.4 по-долу) или, в някои правни традиции, чрез развитие на съдебната практика от апелативните съдилища, в съответствие с признатите принципи. Въпреки че по принцип законодателят не е възпрепятстван да регулира чрез ново ретроспективно законодателство права, произтичащи от действащите преди това закони, всички закони с ретроспективно действие ще изискват особено строг контрол, като принципът на върховенството на закона и понятието за справедлив процес изключват всякаква намеса от страна на законодателя в правораздаването, целяща да повлияе на съдебното решаване на спор, освен по основателни причини от общ интерес.⁴⁶ Съществуват специфични опасности, присъщи на използването на ретроспективно законодателство, което засяга съдебното решаване на спор, по който държавата е страна, включително да направи съдебния спор безполезен за ищеца.⁴⁷ Зачитането на върховенството на закона и понятието за справедлив процес изискват всички причини, посочени за обосноваване на такива мерки, да се третират с възможно най-голяма степен на предпазливост. Тези принципи са съществени елементи от понятията за правна сигурност и защита на законното доверие на страните по делото.⁴⁸ Законодателството, насочено към едно-единствено висящо дело (*lex singularis*), нарушава принципа на разделение на властите и не следва да се допуска.

53. Някои области на правото трябва да се ползват с особена стабилност. По отношение на избирателното право, по-специално трябва да се избягва усещането, че законът се променя с каквато и да е друга цел, освен подобряване на избирателната система. Късните и чести изменения на първичното или вторичното избирателно законодателство подкопават доверието в изборния процес и по този начин доверието в демокрацията.⁴⁹

3. Правна сигурност в съдебните решения

Достъпни ли са решенията на съдилищата?

⁴⁶ ЕСПЧ, *Stran Greek Refineries и Stratis Andreadis*, бр. 13427/87, 9 декември 1994 г., §49.

⁴⁷ ЕСПЧ, *Националното и провинциално строително дружество, Постоянното строително дружество на Лийдс и Йоркширското строително дружество срещу Обединеното кралство*, № 21319/93, 21449/93 и 21675/93, 23 октомври 1997 г., §112.

⁴⁸ ЕСПЧ, *Vegotex International SA срещу Белгия* [GC], № 49812/09, 3 ноември 2022 г., §§ 92-94.

⁴⁹ Венецианска комисия, *CDL-AD(2002)023rev2-cog*, Кодекс за добри практики по изборни въпроси, II.2. Следователно, освен ако не е необходимо да се поправи ситуация, противоречаща на международните стандарти, когато се правят изменения в съответствие с тези стандарти въз основа на консенсус между правителството и опозицията след широки обществени консултации или за изпълнение на решения на национални конституционни съдилища или върховни съдилища с еквивалентна юрисдикция, международни съдилища или препоръки на международни организации, основните елементи на избирателното право, по-специално самата избирателна система, съставът на избирателните комисии и определянето на границите на избирателните райони, не следва да подлежат на изменение по-малко от една година преди избори или следва да бъдат записани в конституцията или на ниво, по-високо от обикновеното право (вж. *CDL-AD(2024)027*, Ревизирана тълкувателна декларация относно стабилността на избирателното право).

i. Публикувани ли са съдебните решения и лесно ли са достъпни за обществеността⁵⁰, включително чрез надеждни онлайн източници?

ii. Написани ли са съдебните решения по начин, разбираем за обществеността и страните, участващи в производството? Съобщават ли се ефективно на достъпен език?

Достатъчно ясни ли са принципите, по които съдилищата могат да тълкуват и развиват закона?

iv. Напълно ли е гарантирана съгласуваността на съдебната практика в съдебната система? Има ли налични съдебни средства за защита, за да се гарантира съгласуваност в съдебната практика за страните, участващи в производството?

v. Достатъчно обосновани ли са изключенията от изискването за достъпност и каквито и да е ограничения върху публикуването (независимо дали чрез анонимизация или по друг начин) не са повече от разумно необходимото?

54. Тъй като в някои правни традиции съдебните решения могат да установяват закони, а в други – да тълкуват и изясняват закони, тяхната достъпност е част от правната сигурност. Ограниченията могат да бъдат оправдани, за да се защитят индивидуалните права, например тези на непълнолетните по наказателни дела. Следователно съдебните решения трябва да бъдат написани на ясен и разбираем език и да са в съответствие със съдебната практика по съответния въпрос.⁵¹ Те също така трябва да бъдат съобщавани по начин, който е лесен за разбиране от обществеността, чрез средства, които са лесно достъпни за обществеността и отразяват съвременните комуникационни практики.

55. Единното прилагане на законите засилва възприятието на обществеността за справедливост и правосъдие, както и доверието в правораздаването. Независимо дали прецедентите от съдебната практика се считат за източник на правото или не, или дали са обвързващи или не, обосноваването с предишни решения е мощен инструмент за съдиите както в страните с общо право, така и в страните с гражданско право.⁵² Принципите, по които съдилищата могат да тълкуват и развиват правото, трябва да бъдат достатъчно ясни.

4. Основни принципи на правната сигурност: легитимни очаквания, липса на обратна сила, *nullum crimen et nulla poena sine lege, res judicata* и *ne bis in idem*

Спазени ли са основните принципи на правната сигурност?

i. Осигурено ли е спазването на принципа на оправданите очаквания?

⁵⁰ ЕСПЧ, Фазлийски срещу България, бр. 40908/05, 16 април 2013 г., §§64-70, по-специално §65; Рякиб Бирюков срещу Русия, бр. 14810/02, 17 януари 2008 г., §30 и по-нататък; Кононов срещу Латвия, бр. 36376/04, 17 май 2010 г., §185.

⁵¹ Естествено е да има и други причини за съгласуваност и яснота в решенията, по-специално необходимостта да се разбере мотивите на съда за целите на преразглеждането/обжалването.

⁵² КСЕС, Становище № 20 (2017 г.) относно ролята на съдилищата по отношение на единното прилагане на закона, Основни заключения и препоръки (а) и (б).

ii. Осигурено ли е спазването на *res judicata* (окончателност на съдебните решения)?⁵³

iii. Могат ли окончателните съдебни решения да бъдат преразглеждани? Ясни и тясно формулирани ли са условията, при които окончателните съдебни решения могат да бъдат преразглеждани?

iv. До каква степен съществува обща забрана за обратна сила на законите (различни от наказателното законодателство)? Има ли изключения и ако да, при какви условия?

v. По отношение на наказателното законодателство по-специално: забранена ли е обратната сила на наказателното законодателство? Прилагат ли се принципите *nullum crimen sine lege* (няма престъпление без закон) и *nulla poena sine lege* (няма наказание без закон)? Признава ли се и спазва ли се пропорционалността на наказанията и санкциите? Осигурено ли е спазването на принципа *ne bis in idem* (забрана за двойно осъждане)?

56. Принципът на легитимните очаквания е част от общия принцип на правната сигурност. Той изразява идеята, че публичните органи, включително съдебните органи, трябва не само да спазват закона, но и своите обещания и очаквания. Според доктрината за легитимните очаквания, тези, които действат добросъвестно въз основа на закона такъв, какъвто е, не трябва да бъдат разочаровани в своите легитимни очаквания. Тази доктрина се прилага не само за законодателството, но и за индивидуалните решения на публичните органи, както и за съдебните решения. Последното изискване не трябва да подкопава способността на съдите да отменят съдебната практика, но такива отмени трябва да бъдат предвидими.⁵⁴ Следва обаче да се подчертае, че принципът на легитимните очаквания не е абсолютен и може да не се прилага при всички обстоятелства, когато например възникнат непредвидени обстоятелства и са засегнати жизненоважни обществени интереси. Освен това, някои категории правни интереси по своята същност подлежат на промяна (напр. обхват на правото на социални помощи, данъчни политики).

⁵³ Член 4 от Протокол 7 към ЕКПЧ, член 14.7 от МПГПП, член 8.4 от АКПЧ (в наказателната област); относно зачитането на принципа на *res judicata*, вижте например ЕСПЧ, *Brumărescu* срещу Румъния, № 28342/95, 28 октомври 1999 г., §62; *Kulkov and Others* срещу Русия, № 25114/03, 11512/03, 9794/05, 37403/05, 13110/06, 19469/06, 42608/06, 44928/06, 44972/06 и 45022/06, 8 януари 2009 г., §27; *Dusa* срещу Молдова, № 75/07, 3 март 2009 г., §32. Съдът разглежда зачитането на *res judicata* като аспект на правната сигурност. Вж. *Marckx* срещу Белгия, № 6833/74, 13 юни 1979 г., §58.

⁵⁴ Съдът на ЕС е постановил, че „правото да се позовава на принципа за защита на оправданите очаквания предполага, че на съответното лице са предоставени точни, безусловни и последователни уверения, произтичащи от оторизирани и надеждни източници, от компетентните органи на Европейския съюз“ (Съд на ЕС, *C-349/17, Eesti Pagar A.S.*, 5 март 1997 г., §97; Вижте също Съд на ЕС, *C-416/24* и *C-417/24, On Air Media Professionals*, 9 октомври 2025 г., §§60-67). В съдебната практика на ЕСПЧ доктрината за оправданите очаквания се прилага по същество за защитата на собствеността, гарантирана от член 1 от Първия допълнителен протокол към Европейската конвенция за правата на човека: вижте например ЕСПЧ, *Anhaeuser-Busch Inc.* срещу Португалия [GC], № 73049/01, 11 януари 2007 г., §65; *Gratzinger* и *Gratzingerova* срещу Чешката република [GC] (решение от 10 юли 2002 г.), № 39794/98, 10 юли 2002 г., §68 и следващи; *The National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society* срещу Обединеното кралство, № 21319/93, 21449/93 и 21675/93, 23 октомври 1997 г., §62 и следващи.

57. Принципът на правната сигурност и защитата на легитимните очаквания също така поражда задължението на законодателя да предвиди, освен при изключителни обстоятелства, разумен период от време между официалното публикуване на закона и влизането му в сила (*vacatio legis*). Това е особено необходимо в случай на значителни реформи в различни области на обществения живот (напр. предприемачески дейности, образование, социални и здравни грижи, данъчно облагане).

58. *Res judicata* (окончателност на решенията) предполага, че когато жалбата е окончателно решена, по-нататъшни обжалвания не са възможни. Окончателните решения трябва да се спазват, освен ако няма основателни причини за преразглеждането им.⁵⁵ По принцип отклонението от *res judicata* е оправдано само когато е необходимо поради обстоятелства от съществен и непреодолим характер.⁵⁶ Нито ЕСПЧ, нито Съдът на ЕС налагат изискване окончателните решения на националните съдилища да бъдат преразглеждани, за да се изпълнят техните решения.⁵⁷ Въпреки това, при определени обстоятелства, например в контекста на възстановяването на върховенството на закона, задължението за изпълнение на решения на международни съдилища би могло да оправдае отклонение от принципа на *res judicata*. Въпреки това ще бъде от съществено значение да се въведат гаранции, за да се гарантира адекватен баланс между заложените принципи (т.е. правото на справедлив процес пред независим съд и принципа на *res judicata* като елемент от правото на правна сигурност) (вж. П.Н.1 относно възстановяването на върховенството на закона по-долу).⁵⁸

59. Хората трябва да бъдат информирани предварително за последствията от поведението си. Това предполага предвидимост⁵⁹ и липса на обратна сила, особено на наказателното законодателство.⁶⁰ Принципът за липса на обратна сила се прилага за всички санкции, които са с наказателен характер (вж. П.С.2 относно процесуалните гаранции по-долу).⁶¹ В гражданското и административното право обратната сила може да повлияе негативно на правата и законните интереси. Извън наказателната област обаче, обратното ограничаване на правата на лицата или налагането на нови задължения може да бъде допустимо, но само ако е в обществен интерес и в

⁵⁵ Вижте: Съветът на Европа и върховенството на закона - общ преглед, СМ(2008)170, 21 ноември 2008 г., параграф 48.

⁵⁶ ЕСПЧ, *Moreira Ferreira v. Portugal* (no. 2) [GC], no. 19867/12, 11 юли 2017 г., §62.

⁵⁷ Пак там, §91; Вижте също CJEU, C-620/17, *Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe*, §55-56

⁵⁸ Венецианска комисия, CDL-AD(2024)029, Полша - Съвместно становище на Венецианската комисия и Генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ относно европейските стандарти, регулиращи статута на съдиите, параграфи 41-45; CDL-AD(2024)035, Полша – Становище относно проекта за конституционни изменения, отнасящи се до Конституционния съд и два закона за Конституционния съд, параграф 39 и други

⁵⁹ Вижте П.В.1. по-горе относно Достъпност и предвидимост на закона.

⁶⁰ Принципът за забрана на обратно действие не се прилага, когато новото законодателство поставя лицата в по-благоприятно положение. ЕСПЧ счита, че член 7 от ЕКПЧ включва принципа на „ретроспективност“ (обратна сила) на по-лекия наказателен закон: вж. *Scoppola срещу Италия* (№ 2) [GC], № 10249/03, 17 септември 2009 г., параграф 109

⁶¹ ЕСПЧ, *Engel* и други срещу Нидерландия, бр. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 и 5370/72, 8 юни 1976 г., §§82-83. Вижте също: *Nicoleta Gheorghe с. Румъния*, не. 23470/05, 3 април 2012 г., §§25-26; *Balsytė-Lideikienė срещу Литва*, №. 72596/01, 4 ноември 2008 г., §§56-61; *Lutz срещу Германия*, №. 9912/82, 25 август 1987 г., §§54-55; *Öztürk срещу Германия*, №. 8544/79, 21 февруари 1984 г., §49.

съответствие с принципа на пропорционалност (включително във времето).⁶² Законодателят не трябва да може да се намесва в прилагането на съществуващото законодателство от съдилищата по всящи дела.

60. *Nullum crimen, nulla poena sine lege* (няма престъпление, няма наказание без закон) възплъщава принципите, че само законът може да определи престъпление и да предпише наказание, което не може да се прилага със задна дата, и че наказателният закон не трябва да се тълкува в ущърб на обвиняемия. Следва да се осигурят ефективни гаранции срещу произволно преследване, осъждане и наказание.⁶³ Пропорционалността е от особено значение, ако са наложени санкции, принцип, който се прилага и за административни и граждански санкции.⁶⁴

61. ЕСПЧ е разгледал редица дела, отнасящи се до наказателното преследване на жалбоподателите по две различни обвинения във връзка с едни и същи факти, най-често във връзка с данъчни престъпления. По-специално, той е заключил, че не възниква дублиране, ако две производства – административно и наказателно – са достатъчно тясно свързани по същество и във времето, така че да образуват едно цяло. Принципът *non bis in idem* (забрана за двойно наказване) обаче е нарушен, когато двете производства са били дистанцирани във времето и са представлявали два до голяма степен независими процеса на събиране и оценка на доказателства.⁶⁵

5. Правна сигурност и нови технологии

Съществуват ли механизми, които гарантират, че системите с изкуствен интелект, използвани от публичните органи, отговарят на принципите на правната сигурност?

i. Напълно ли е гарантирано правото на информиране, когато дадена система с изкуствен интелект се използва от публичните органи?

ii. Напълно ли са защитени минималните технически изисквания, на които трябва да отговаря системата с ИИ? По-специално, изисква ли се системите с ИИ, използвани от публичните органи, да отговарят на минималните изисквания за надеждност⁶⁶, киберсигурност и прозрачност⁶⁷?

⁶² Изключенията от принципа за забрана на обратно действие биха могли да бъдат приети във финансовата и данъчната област, когато е застрашен общественият интерес (вж. също П.В.2.ii по-горе).

⁶³ ЕСПЧ, S.W. срещу Обединеното кралство, №. 20166/92, 22 ноември 1995 г., §34; C.R. срещу Обединеното кралство, №. 20190/92, 22 ноември 1995 г., §32; Del Río Prada срещу Испания [GC], №. 42750/09, 21 октомври 2013 г., §77; Василюскас срещу Литва [GC], №. 35343/05, 20 октомври 2015 г., §153. Вижте също: Венецианска комисия, CDL-AD(2020)005, Армения - становище на Amicus curiae за Конституционния съд на Армения относно член 300.1 от Наказателния кодекс, параграфи 46-47.

⁶⁴ Венецианска комисия, CDL-AD(2025)037, Армения - Amicus Curiae Brief относно съвместимостта на член 236 от Наказателния кодекс с европейските стандарти за правна сигурност, параграф 16. Съществуват и други основания, освен принципа на правна сигурност, за принципите на *nullum crimen* и пропорционалност при определяне на присъдите, и, естествено, други важни принципи на наказателното право (като *ultima ratio*, показващ, че наказателното право трябва да се разглежда като крайна мярка), които следва да се спазват, но по други причини, освен правната сигурност.

⁶⁵ ЕСПЧ, А и В срещу Норвегия [GC], № 24130/11 и 29758/11, 15 ноември 2016 г., §§117-134, приложено по-скоро в Jóhannesson и други срещу Исландия, № 22007/11, 18 май 2017 г., §§49-56.

⁶⁶ Надеждността се отнася до „ролята, която трябва да играят стандартите, техническите спецификации, техниките за осигуряване и схемите за съответствие при оценяването и проверката на надеждността на

iii. Въведени ли са системи за одитируемост и алгоритмично сертифициране?

iv. Предвидени ли са в закона други механизми, които да гарантират, че системите с изкуствен интелект отговарят на принципите на правната сигурност?

62. Правната сигурност изисква гражданите да могат да предвиждат как ще се прилага закона, за да могат да предвидят последиците от поведението си и да гарантират, че легитимните им очаквания не са неоправдано разочаровани. Когато публичен орган въвежда система с ИИ, нейното използване следва да гарантира, че резултатите от системата отговарят на тези специфични изисквания, по-специално по отношение на (1) знанието, че решението е взето от инструмент с ИИ ; ⁶⁸ (2) увереността, че резултатът е в съответствие със закона; (3) възможността да се предвидят възможните резултати, които инструмент с ИИ може да доведе. Това предполага необходимостта от определени специфични технически изисквания за системите с ИИ, преди те да могат да бъдат използвани от публичните органи, като например изброените във въпрос (ii).

63. Техническите принципи за осигуряване на правна сигурност са надеждност (която включва устойчивост, точност, производителност и други предварителни изисквания,вързани с данните ⁶⁹), киберсигурност (безопасност и сигурност) ⁷⁰ и прозрачност (която обхваща обяснимост ⁷¹ и интерпретируемост ⁷²).

системите с изкуствен интелект и за прозрачното документиране и съобщаване на доказателства за този процес“ (Обяснителен доклад към Рамковата конвенция на Съвета на Европа за изкуствения интелект, параграф 84).

⁶⁷Терминът „алгоритмична прозрачност“ често се използва, за да се опише откритостта относно целта, структурата и основните действия на система, управлявана от алгоритми (Обяснителен доклад към Рамковата конвенция на Съвета на Европа за изкуствения интелект , параграф 58); ОИСР, Препоръка на Съвета относно ИИ , IV.1.3 относно прозрачността и обяснимостта.

⁶⁸Член 15, параграф 2 от Рамковата конвенция на Съвета на Европа за изкуствения интелект, например, гласи, че страните „се стремят да гарантират, че според контекста лицата, взаимодействащи със системи с изкуствен интелект, са уведомени, че взаимодействат с такива системи, а не с човек“.

⁶⁹Тези изисквания се отнасят до способността на системата с изкуствен интелект да поддържа стабилна и точна работа в различни ситуации, дори при наличие на шумни данни, неочаквани сценарии или опити за измама. Други функционални изисквания са „качество и точност на данните, цялостност на данните, сигурност на данните и киберсигурност. Съответните стандарти, изисквания, схеми за осигуряване и съответствие могат да обхващат тези елементи като предпоставка за успешно изграждане на оправдано обществено доверие в технологиите за изкуствен интелект“ (Обяснителен доклад към Рамковата конвенция на Съвета на Европа за изкуствения интелект , параграф 85). Вижте също: ОИСР, Препоръка на Съвета относно ИИ , IV.1.4.

⁷⁰Този принцип има за цел да „гарантира, че подобно на всяка друга софтуерна система, системите с изкуствен интелект са „сигурни и безопасни по дизайн“, което означава, че съответните участници в областта на изкуствения интелект следва да разглеждат сигурността и безопасността като основни изисквания, а не само като технически характеристики. Те следва да дават приоритет на сигурността и безопасността през целия жизнен цикъл на системата с изкуствен интелект“ (Обяснителен доклад към Рамковата конвенция за изкуствения интелект на Съвета на Европа , параграф 87).

⁷¹„Терминът „обяснимост“ се отнася до способността да се предоставят, при условие че е технически осъществимо и като се вземат предвид общопризнатите съвременни постижения, достатъчно разбираеми обяснения защо дадена система с изкуствен интелект предоставя информация, генерира прогнози, съдържание, препоръки или решения... В такива случаи прозрачността може например да приеме

64. Техническите изисквания трябва да бъдат допълнени от механизми за осигуряване на одитируемост и сертифициране на системи с изкуствен интелект, директно от публични органи или чрез доверени трети страни (агенции, регистри, сертификати), които могат да потвърдят съответствието с тези технически изисквания.

С. Предотвратяване на злоупотреба с власт ⁷³

1. Общи предпазни мерки

Съществуват ли правни гаранции срещу произвол и злоупотреба с власт от страна на публични, особено административни, органи? Ясно ли са дефинирани понятията за произвол и злоупотреба с власт?

i. Заложени ли са тези гаранции в обвързващи правни източници (напр. конституция, законови разпоредби, вътрешна и международна съдебна практика)?

ii. Съществуват ли механизми за предотвратяване, коригиране и санкциониране на злоупотреба или неправомерно използване на публични правомощия?

iii. Съществуват ли ясни правни ограничения върху упражняването на дискреционни правомощия от страна на публичните органи? ⁷⁴

iv. Гарантирано ли е, че общите материалноправни принципи, като равенство,

формата на списък с фактори, които системата с изкуствен интелект взема предвид при информиране или вземане на решение“ (Обяснителен доклад към Рамковата конвенция на Съвета на Европа за изкуствения интелект , параграф 60). Вижте също ОИСР, Препоръка на Съвета относно ИИ, IV.1.3.

⁷²Интерпретируемостта „се отнася до способността да се разбере как една система с изкуствен интелект прави своите прогнози или решения или, с други думи, до каква степен резултатите от системите с изкуствен интелект могат да бъдат достъпни и разбираеми както за експерти, така и за неексперти. Това включва осигуряване на разбираемост и достъпност на вътрешните механизми, логиката и процесите на вземане на решения на системите с изкуствен интелект за човешки потребители, включително разработчици, заинтересовани страни и крайни потребители, както и за засегнатите лица“ (Обяснителен доклад към Рамковата конвенция на Съвета на Европа за изкуствен интелект , параграф 61).

⁷³Защитата срещу произвол е била спомената от ЕСПЧ в няколко дела. В допълнение към цитираните в следващата бележка, вижте например *Husayn (Abu Zubaydah) срещу Полша* , № 7511/13 , 24 юли 2014 г., §521 и следващи; *Hassan срещу Обединеното кралство* [GC] , № 29750/09 , 16 септември 2014 г., §106; *Georgia срещу Русия (I)* , № 13255/07 , 3 юли 2014 г., §182 и следващи (член 5 от ЕКПЧ); *Ivinović срещу Хърватия* , № 13006/13 , 18 септември 2014 г., § 40 (член 8 от ЕКПЧ). За Съда на ЕС вижте например *Hoechst срещу Комисията* , съединени дела 46/87 и 227/88 , 21 септември 1989 г., §19; *Orange срещу Европейската комисия* , Т-402/13 , 25 ноември 2014 г., §89. Относно границите на дискреционните правомощия вижте Приложението към Препоръка СМ/Rec(2007)7 на Съвета на Европа относно добрата администрация, член 2.4 („Принцип на законност“): „[Публичните органи] упражняват своите правомощия само ако установените факти и приложимото право им дават право на това и единствено за целта, за която са им предоставени“.

⁷⁴Съветът на Европа и върховенството на закона - Общ преглед, СМ(2008)170 , 21 ноември 2008 г., параграф 46; ЕСПЧ, *Malone срещу Обединеното кралство* , № 8691/79 , 2 август 1984 г., §68; *Segerstedt-Wiberg и други срещу Швеция* , № 62332/00 , 6 юни 2006 г., §76 (член 8). Сложността на съвременното общество означава, че на публичните длъжностни лица трябва да се предоставят дискреционни правомощия. Принциплът, според който публичните органи трябва да се стремят да бъдат обективни („sachlich“) в редица държави, като Швеция и Финландия, отива по-далеч от просто забрана на дискриминационното третиране и се разглежда като важен фактор, укрепващ доверието в публичната администрация и социалния капитал.

пропорционалност и защита на оправданите очаквания, се прилагат към публичните/административните действия и вземането на решения?

v. Има ли съдебен контрол върху упражняването на власт?

vi. Осъществява ли се надзор върху публичните/административните действия от институция, подобна на омбудсман?⁷⁵

65. Върховенството на закона като такова има за цел да контролира властта на публичните органи и все по-често и на частните субекти. Тук основният фокус е върху злоупотребата с власт от страна на административните органи. Въпреки това, както е посочено в точка II.A.3 по-горе, когато публичните функции се упражняват от частни субекти, следва да се въведат подобни гаранции срещу злоупотреба с власт, както по отношение на публичните органи.

66. Противоречи на върховенството на закона неограничената дискреция на изпълнителната и административната власт. Следователно, законът трябва да посочва обхвата на всяка такава дискреция, за да се предпази от произвол.

67. Следва да има общи материалноправни принципи, които също така ограничават правомощията на публичните органи, като например равенство, пропорционалност и защита на оправданите очаквания (вж. II.B.4 по-горе).

2. Процедурни гаранции

Съществуват ли процедурни гаранции срещу произвол и злоупотреба с власт от страна на публичните органи?

i. Задължени ли са публичните органи да спазват принципа на *audi alteram partem* („изслушване на другата страна“)? Неспазването на този принцип валидно основание ли е за оспорване на административни решения в съдилищата?

ii. Законът улеснява ли, или поне позволява ли, провеждането на обществени консултации преди вземането на дискреционни административни решения, засягащи голям брой лица?

iii. Липсата на посочване на мотиви валидно основание ли е за оспорване на подобни решения в съда?

iv. Съществува ли механизъм за подвеждане под отговорност на лицата, отговорни за административни решения и решения от областта на публичното право?

⁷⁵Вж. в това отношение: Венецианска комисия, CDL-AD(2019)005 , Публични принципи за защита и насърчаване на институцията на омбудсмана („Венецианските принципи“).

v. Ако административното решение се основава на система с изкуствен интелект, гарантирано ли е обяснение на причините, поради които системата с изкуствен интелект избира конкретно решение? Ясно ли е кой е отговорен (публичен или частен участник), ако системата не проработи? Ясно ли е кои аспекти на решението са оставени на системата и кои аспекти са оставени на човешката воля?

vi. Предоставя ли законът адекватни процесуални гаранции, включително гаранции за справедлив процес и достъп до ефективни правни средства за защита, в случай на административни мерки, които по същество се свеждат до постановяване на наказателно обвинение (независимо от категоризацията на тези административни мерки във вътрешното право)?

68. Следва да има процедурни гаранции, предотвратяващи злоупотребата с дискреционни правомощия, като например зачитане на принципа на *audi alteram partem* („изслушване на другата страна“), което предполага, че засегнатите от дадено решение имат възможност да бъдат изслушани.

69. Като ключов елемент на демократичното управление, за дискреционни административни решения, които засягат голям брой лица, например в областта на планирането или по отношение на екологични въпроси, следва да се осигурят обществени консултации, за да се гарантира, че окончателните решения вземат предвид гледните точки на широк кръг заинтересовани страни и създават основа за обществена подкрепа.

70. По принцип задължението за мотивиране се отнася и за административните решения.⁷⁶ Съществуват обаче ограничения на това задължение, което по същество позволява на лице, засегнато от конкретно решение, да знае защо е било взето решение или, в контекста на съдебни производства, защо е спечелило или загубило. Както ЕСПЧ е постановил, „[з]адължението [на трибунала] да мотивира не изисква подробен отговор на всеки аргумент, представен от жалбоподателя, а само конкретен и изричен отговор на аргументите, които са решаващи за изхода на конкретното производство“⁷⁷.

71. Всяко дискреционно правомощие трябва да бъде контролирано чрез съдебен или друг независим контрол. Наличните средства за защита следва да бъдат ясни и лесно достъпни. Достъпът до омбудсман или друга форма на безспорна юрисдикция също може да бъде подходящ.

72. Лицата, отговорни за административни и публичноправни решения, следва да носят правна отговорност.

73. Алгоритмичното вземане на решения и използването на ИИ създават нови проблеми, свързани с върховенството на закона. Принципът на отчетност е от

⁷⁶Вижте например член 41.2.в от Хартата на основните права на Европейския съюз . Вж. също П.Ф.3.в по-долу относно справедливия процес.

⁷⁷ЕСПЧ, *Melgarejo Martinez de Abellanosa срещу Испания* , №. 11200/19 , 14 декември 2021 г., §41.

съществено значение, когато системите с ИИ играят важна роля в решенията на публичните органи (особено когато това се отнася до използването на ИИ в съдебната система, вж. II.F.4 по-долу). Той предполага ясно обяснение на причините, поради които системата прави препоръка. Само ако тези причини бъдат съобщени и могат да бъдат разбрани от гражданите, ще бъде възможно засегнатите да подадат жалба до съответните органи.⁷⁸ Принципът на отчетност също така „подчертава необходимостта от ясни линии на отговорност“.⁷⁹ Необходимо е да се изясни кой е отговорен, ако нещо се обърка при използването му, с процедури за определяне на кой (публичен или частен участник) е виновен за всяко нарушение от страна на система с ИИ, използвана от публичните органи,⁸⁰ но също така и достатъчно информация, за да може съответното лице да идентифицира и оспори решенията, взети или препоръчани от система с ИИ.⁸¹ При установяване на отчетност и отговорност за използването на системи с изкуствен интелект е важно да се изясни кои аспекти на публичното решение са резултат от автоматизираната работа на системата с изкуствен интелект и кои аспекти зависят от решения, взети от хора. Специалното обучение за използване на системи с изкуствен интелект от страна на служителите на публичната администрация е от съществено значение.

74. Съгласно съдебната практика на ЕСПЧ, административните мерки, които по същество се свеждат до определяне на наказателно обвинение, са предмет на изискванията за справедлив процес, независимо от тяхната категоризация във вътрешното⁸² право.

3. Корупция⁸³ и конфликт на интереси

Има ли адекватни мерки за предотвратяване и борба с корупцията?

i. При упражняване на публични задължения, прилагат ли се специфични правила за

⁷⁸ОИСР, Препоръка на Съвета относно ИИ, IV.1.5.

⁷⁹Обяснителен доклад към Рамковата конвенция за изкуствения интелект, параграф 68.

⁸⁰ *Пак там*: „С други думи, всички участници, отговорни за дейностите в рамките на жизнения цикъл на системите с изкуствен интелект, независимо дали са публични или частни организации, трябва да се подчиняват на съществуващата рамка от правила, правни норми и други подходящи механизми на всяка страна, така че да се даде възможност за ефективно разпределение на отговорността, прилагано в контекста на системите с изкуствен интелект“.

⁸¹ *Пак там*, параграф 69: „Принципът на отчетност и отговорност е неразделен от принципа на прозрачност и надзор, тъй като механизмите за прозрачност и надзор позволяват отчетност и отговорност, като изясняват как функционират системите с изкуствен интелект и произвеждат резултати. Когато съответните заинтересовани страни разбират основните процеси и алгоритми, става по-лесно да се проследи и определи отговорност в случай на неблагоприятни последици за правата на човека, демокрацията или върховенството на закона, включително нарушения на правата на човека“.

⁸²ЕСПЧ, *Николета Георге с. Румъния*, не. 23470/05, 3 април 2012 г., §§25-26; *Balsytė-Lideikienė срещу Литва*, №. 72596/01, 4 ноември 2008 г., §§56-61; *Lutz срещу Германия*, №. 9912/82, 25 август 1987 г., §§54-55; *Öztürk срещу Германия*, №. 8544/79, 21 февруари 1984 г., §49; *Engel и други срещу Нидерландия*, бр. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 и 5370/72, 8 юни 1976 г., §§82-83.

⁸³Вижте Групата държави срещу корупцията (GRECO), „Поуки, извлечени от трите кръга на оценка (2000-2010 г.) - Тематични статии“; Доклад за тенденциите и заключенията от четвъртия кръг на оценка в областта на предотвратяването на корупцията сред депутати, съдии и прокурори (2017 г.); Доклад за ключовите принципи, тенденциите и предизвикателствата от петия кръг на оценка в областта на централните правителства (висши изпълнителни функции) и правопривагащите органи (2025 г.).

поведение на публичните длъжностни лица за предотвратяване на корупцията? Неспазването на тези мерки подлежи ли на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции?

ii. Предприети ли са по-специфични превантивни мерки в секторите, които са изложени на висок риск от корупция?

iii. Криминализирани ли са корупцията и свързаните с корупция престъпления в съответствие с международните стандарти? Подлежат ли тези престъпления на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции? Могат ли да бъдат приложени допълнителни мерки към осъдителна присъда за корупция или престъпление, свързано с корупция?

iv. Всички категории публични длъжностни лица обхванати ли са от горепосочените превантивни и наказателноправни мерки? Подлежат ли определени категории публични длъжностни лица на допълнителни мерки, като например редовно деклариране на доходи, активи и интереси и/или допълнителни изисквания в началото и края на тяхната публична длъжност или мандат?

v. Осигурени ли са на органите, отговорни за борбата с корупцията и запазването на почтеността на публичния сектор, адекватни човешки и финансови ресурси и – където е уместно – правомощия за разследване и подходящо ниво на специализация? Тези органи ползват ли се с достатъчна оперативна независимост от изпълнителната и законодателната власт?

vi. Въведени ли са мерки за насърчаване на разкриването на корупционни действия, по-специално закони и политики, защитаващи лицата, подаващи сигнали за нередности, но също така и горещи линии за докладване и други мерки, които правят органите за борба с корупцията достъпни за физическите лица?

vii. Съобразява ли се държавата с резултатите от международния мониторинг в тази област? Оценява ли самата държава ефективността на своите антикорупционни политики и предприема ли адекватни коригиращи действия, когато е необходимо? Предприемат ли се действия срещу явления, които подкопават ефективността или целостта на антикорупционните усилия?⁸⁴

75. Корупцията подкопава общественото доверие, отслабва институциите и води до произвол и злоупотреба с власт. Освен това, корупцията може да наруши еднаквото прилагане на закона. Следователно тя подкопава самите основи на върховенството на

⁸⁴Например манипулиране на законодателния процес, неспазване и неприлагане на съдебни решения и санкции, имунитети, намеса в усилията за прилагане на закона от страна на антикорупционните и други отговорни органи – включително политическо сплашване, инструментализиране на определени публични институции, сплашване на журналисти и членове на гражданското общество, които съобщават за корупция.

закона. Въпреки че са засегнати и трите клона на властта, корупцията е особен проблем за съдебната система, прокуратурата и правоприлагащите органи, които играят ключова роля в гарантирането на ефективността на усилията за борба с корупцията. Ефективното спазване и прилагане на превантивни и наказателни мерки, както е уредено в различни международни конвенции и други инструменти, е от съществено значение за борбата с корупцията.⁸⁵

76. От превантивна гледна точка, специфични правила за поведение⁸⁶ следва да се прилагат за всички категории публични длъжностни лица (напр. държавни служители, избрани и назначени длъжностни лица на държавно и местно ниво, съдии, прокурори и др.), обхващащи 1) насърчаване на почтеността в обществения живот (безпристрастност и неутралност и др.); 2) подаръци и други облаги; 3) използване на публични ресурси; 4) използване на информация, която не е предназначена за публичност; 5) контакти с трети страни и лица, които се стремят да повлияят на вземането на обществени решения (включително правителствена и парламентарна работа); и 6) конфликти на интереси. Последните могат да възникнат, когато лице на публична длъжност има частен интерес (който може да включва трето лице, напр. роднина или съпруг/а), който е способен да повлияе или изглежда, че влияе на безпристрастното и обективно изпълнение на служебните му задължения.⁸⁷ За да се предотвратят и управляват такива конфликти на интереси, публичните длъжностни лица следва да подлежат на правила, определящи длъжности и дейности, несъвместими с тяхната публична длъжност, изисквания за предварително разкриване на конфликти на интереси и правила за отвод в случай на действителен, потенциален или предполагаем конфликт на интереси. Законодателството и разпоредбите относно лобирането⁸⁸ и контролът върху финансирането на кампании играят важна роля в предотвратяването и управлението на конфликти на интереси. Освен това, определени категории длъжностни лица (напр. високопоставени длъжностни лица или такива, работещи в области, където рисковете от корупция се считат за високи) следва да бъдат подчинени на по-строги правила, като например изисквания за разкриване на техните доходи, активи и интереси (при което докладите за разкриване са съчетани с подходящо ниво на контрол), специални изисквания за почтеност при назначаването им, професионални дисквалификации и ограничения след прекратяване на служебното

⁸⁵ Конвенция на ООН срещу корупцията ; Наказателна конвенция на Съвета на Европа относно корупцията (CETS 173); виж също Гражданска конвенция за корупцията (CETS 174), Допълнителен протокол към Наказателната конвенция относно корупцията (CETS 191), Препоръка CM/Rec(2000)10 относно кодексите за поведение на публичните длъжностни лица, Резолюция CM/Res (97)24 относно двадесетте ръководни принципа за борба с корупцията.

⁸⁶ Такива правила за поведение следва да включват разпоредби относно мониторинга на тези правила и тяхното прилагане. Вижте: GRECO, Кодекси за поведение на публичните длъжностни лица: Констатации и препоръки на GRECO, Greco(2019)5 .

⁸⁷ Конвенция на Организацията на обединените нации срещу корупцията , по-специално член 8.5; CM/Rec(2000)10 , Приложение - Моделен кодекс за поведение на публичните длъжностни лица, член 13 и следващи; вж. CM/Res (97) 24 относно двадесетте ръководни принципа за борба с корупцията.

⁸⁸ Препоръка CM/Rec(2017)2 на Съвета на Европа относно правното регулиране на лобистките дейности в контекста на вземането на публични решения и обяснителен меморандум; Венецианска комисия, CDL-AD(2013)011, Доклад за ролята на извънституционалните участници в демократичната система (Лобиране).

правоотношение, за да се ограничи явлението на „въртящите се врати“ или т.нар. „пантуфлаж“.

77. Разпоредбите на наказателното право, насочени към запазване на обществената почтеност, следва да бъдат приведени в съответствие с международните стандарти (например чрез предвиждане на наказание за пасивен и активен подкуп, търговия с влияние, злоупотреба с власт, нарушение на служебни задължения), като престъпленията подлежат на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции и възможност за предприемане на допълнителни мерки, като конфискация на приходите от корупция, лишаване от право да заема публична длъжност (и др.). Следва да се насърчава международното сътрудничество в разследването и възстановяването на активи.⁸⁹ Органите, отговорни за борбата с корупцията, независимо дали става въпрос за институции от типа на правоприлагащите органи или институции за предотвратяване на корупцията, следва да разполагат с подходящи ресурси и да се ползват с достатъчна оперативна независимост от изпълнителната и законодателната власт, за да изпълняват своите функции.⁹⁰

D. Проверки и баланси

1. Институционални проверки и баланси

Гарантирана ли е от конституцията система от проверки и баланси между основните конституционни органи?

- i. Гарантира ли конституцията разделението на властите? Включва ли тя система от проверки и баланси между основните конституционни органи?
- ii. Спазва ли се принципът на лоялно сътрудничество между конституционните органи? Въведени ли са механизми за предотвратяване на блокиране в случай на неуспех на сътрудничеството?
- iii. Гарантирана ли е съдебната независимост от закона и практиката?
- iv. Съществува ли независима и добре функционираща система за конституционен контрол на законодателни и изпълнителни мерки?⁹¹
- v. Гарантирани ли са правата на парламентарното малцинство в конституцията или в Правилника за дейността на Парламента?

⁸⁹Членове 43-49 от Конвенцията на Организацията на Обединените нации срещу корупцията; членове 25-31 от Наказателната конвенция за корупцията (CETS 173).

⁹⁰Вижте, наред с другото, Венецианска комисия, CDL-AD(2023)046, Грузия – Становище относно разпоредбите на Закона за борба с корупцията относно Бюрото за борба с корупцията, параграф 17, в който се посочва, че лицата, отговарящи за разследването и наказателното преследване на корупцията, обикновено се нуждаят от по-високо ниво на независимост, но че специфични „превантивни“ функции (в областта на финансирането на кампании и декларациите за имущество и доходи) може да изискват допълнителни гаранции за независимостта и усещането за политическа неутралност на такъв орган.

⁹¹Вж. по-подробно показател G относно конституционния контрол по-долу.

vi. Гарантира ли конституцията местно (и регионално) самоуправление?

vii. Има ли професионална държавна служба с достатъчни гаранции срещу произволно уволнение?

viii. Съществуват ли независими, неполитически органи в областта на мониторинга на правата на човека и изборното право? Гарантирана ли е тяхната независимост от конституцията?

78. Разделението на властите, особено както е отразено в съдебната независимост, е основен принцип на конституционната демокрация. От своя страна, проверките и балансите са необходима гаранция за функционирането на демократичните институции, за защитата на малцинствата и за върховенството на закона. Тази система от контрол и баланс следва да включва не само институционални договорености и взаимоотношения, но и неинституционални механизми под формата на стабилно и адекватно защитено гражданско пространство (включително, но не само, свободни медии, независими академични институции и неправителствени организации), способно да наблюдава институциите и да допринася за обсъжданото вземане на решения.

79. Добре функциониращата система от проверки и баланси не подкопава ефективността на държавните институции. Ефективността и „проверките и балансите“ по-скоро трябва да се разглеждат като взаимно подсилващи се. Контролът и балансът също не противоречат на политическото задължение за лоялно сътрудничество на държавните институции, тъй като просто гарантират правилно разпределение на отговорностите между различните клонове на държавната власт. Принципът на лоялното сътрудничество може да служи като полезен механизъм за разрешаване на конфликти между различни конституционни органи.⁹² Въпреки това, тъй като съществува риск този принцип да не бъде спазен, като един конституционен орган блокира работата на друг, законодателството следва да предвиди подходящи механизми за противодействие на блокирането⁹³.

⁹²Вижте например: Венецианска комисия, CDL-AD(2012)026, Становище относно съвместимостта с конституционните принципи и върховенството на закона на действия, предприети от правителството и парламента на Румъния по отношение на други държавни институции, и относно извънредната правителствена наредба за изменение на Закон № 47/1992 относно организацията и функционирането на Конституционния съд и относно извънредната правителствена наредба за изменение и допълнение на Закон № 3/2000 относно организирането на референдум в Румъния, параграф 73 и следващи; CDL-AD(2022)053-е, Черна гора - Спешно становище относно Закона за изменение на Закона за президента на Черна гора, параграф 29.

⁹³Вижте също в това отношение показател G относно конституционния контрол по-долу. В някои страни конституционните съдилища са способни да разглеждат евентуални конфликти между различни конституционни органи. Това обаче не отменя необходимостта от механизми против блокиране, по-специално когато функционирането на самия конституционен съд е възпрепятствано.

80. Изборът между парламентарна, полупрезидентска и президентска политическа система е политическо решение, което попада под преценката на конституционния законодател. Независимостта на съдебната власт и наличието на ефективен конституционен контрол⁹⁴ обаче са съществен елемент във всички системи на контрол и баланс, независимо от избора на политически режим.

81. В допълнение към съдебната власт и конституционния контрол, механизмите за контрол и баланс могат да включват и други независими, немажоритарни органи, които могат да наблюдават рисковете от злоупотреба с политическа власт и могат да допринасят за защитата на интересите на малцинствата, особено в областта на мониторинга на правата на човека, изборителното право и регулирането на медиите. Независима централна банка може също да представлява елемент от механизмите за контрол и баланс.⁹⁵

82. Самоуправлението на местно и регионално ниво не само насърчава демокрацията, но и представлява неразделна част от институционалния контрол и баланс. В този контекст е важно спазването на принципа на субсидиарност: когато даден въпрос може да бъде решен по-адекватно на местно или регионално ниво, централните власти следва да се въздържат от намеса.

83. Професионалната държавна служба може също да осигури допълнителна защита срещу злоупотреба с мажоритарната политическа власт. Професионалните държавни служители следва да бъдат защитени от произволно уволнение. Различните юрисдикции могат да възприемат различни подходи по отношение на състава на държавната служба. Въпреки това, назначенията с ограничен срок или политическите назначения на по-високите нива на администрацията, подчинена на правителството, сами по себе си не противоречат на върховенството на закона.

2. Гарантиране на правната рамка на гражданското пространство

Съществува ли правна рамка, която улеснява и защитава гражданското пространство?

i. Признават ли и защитават ли съществуващите закони и политики основните права, свързани с гражданското пространство (по-специално свободата на изразяване, събрания и сдружаване)? Съответстват ли ограниченията на тези права на международните стандарти за правата на човека? Залегнали ли са основните гаранции в конституцията? Законите и политиките защитават ли ефективно гражданското пространство за всички групи в обществото, без дискриминация?

ii. Защитени ли са ефективно от закона основаването, функционирането и

⁹⁴За страните с писана конституция.

⁹⁵В конституциите и/или органичните закони на някои държави-членки на Венецианската комисия, независимите централни банки са изрично посочени като механизъм за запазване на паричната стабилност, като конституционно обществено благо. За държавите-членки на ЕС независимостта на централните банки е залегнала в Договора за функционирането на ЕС.

продължаващото съществуване на организациите на гражданското общество? Защитават ли правните и политическите рамки независимостта и плурализма на участниците в гражданското общество? Включва ли това законодателство, което гарантира, че няма неоправдани ограничения върху достъпа на организациите на гражданското общество до финансиране?

iii. Гарантирана ли е свободата на изразяване срещу ненужна намеса и в съответствие с международните задължения в областта на правата на човека? Гарантирано ли е правото на получаване и достъп до информация?

iv. Въведени ли са конституционни и законови защити, които да гарантират плурализма на медиите? Има ли правила, уреждащи прозрачността на собствеността върху медиите и предотвратяващи концентрацията на медийния пазар? Защитават ли законът свободата на медиите, включително редакционната независимост и защитата на източниците? Гарантиран ли е на медийните специалисти достъп до информация и публични документи? Трябва ли онлайн платформите със значително социално въздействие да спазват върховенството на закона? Въведени ли са гаранции, че разпоредбите, уреждащи тези платформи, се прилагат от независими регулаторни органи и че решенията на тези регулаторни органи подлежат на съдебен контрол?

v. Законът защитава ли лицата, подаващи сигнали за нередности?

vi. Съществуват ли закони, които защитават неприкосновеността на личния живот и свободата на изразяване на медийните специалисти, включително срещу наблюдение и дела „шамари“ (SLAPPs)⁹⁶ ?

vii. Признава ли и защитава ли правната рамка правото на свобода на събранията? Дали процедурата за уведомяване или получаване на разрешение за прояви не възпрепятства неправомерно правото на свобода на събранията? Достатъчно ясни и предвидими ли са основанията за забрана или прекратяване на събрания? Прилагат ли се пропорционално санкциите за нарушения на правилата за събрания?

84. Едно стабилно гражданско пространство, необходимо за добре функционираща система от проверки и баланси, се нуждае както от правни, така и от културни гаранции. Без подкрепяща политическа и правна култура (вж. II.H.2.b по-долу), правните гаранции не могат да бъдат напълно реализирани.

⁹⁶SLAPP са стратегически съдебни дела срещу общественото участие, разбирани като „правни действия, които са използвани за заплахата, иницирани или водени като средство за тормоз или сплашване на тяхната цел и които се стремят да предотвратят, възпрепятстват, ограничат или санкционират свободното изразяване по въпроси от обществен интерес и упражняването на правата, свързани с общественото участие“. Вижте: Съвет на Европа, Препоръка CM/Rec(2024)2 относно противодействие на използването на стратегически съдебни дела срещу общественото участие (SLAPP); Директива (ЕС) 2024/1069 от 11 април 2024 г. относно защитата на лицата, които участват в общественото участие, от явно неоснователни иски или злоупотреби със съдебни производства („Стратегически съдебни дела срещу общественото участие“).

85. Свободата на изразяване, събрания и сдружаване следва да бъде залегнала в конституцията и допълнително защитена чрез обикновеното законодателство и съдебната практика. Ограниченията на тези свободи следва да бъдат в съответствие с международното право в областта на правата на човека.

86. Особено важно е да се улесни формирането и дейността на организации на гражданското общество и да се защитят тези организации от неправомерна намеса, както и да се създадат гаранции за свободни и плуралистични медии.

87. От съществено значение е да се гарантира стабилно гражданско пространство както в аналоговия, така и в дигиталния свят. Следователно е необходимо да се пренесат и адаптират признатите принципи на контрол и баланс на властта, отразени във върховенството на закона, към дигиталното гражданско пространство.⁹⁷ Като се има предвид важната обществена функция, изпълнявана от онлайн платформите в днешните общества, тези със значително социално въздействие могат да се считат за частни участници, чиито решения засягат обикновените граждани подобно на тези на публичните органи (вж. II.A.3). Следователно е от решаващо значение да се създаде рамка за отговорност на тези платформи, за да се гарантира спазването на върховенството на закона. Един от начините за постигане на това би могъл да бъде налагането на правни изисквания в рамките на условията за ползване, които тези платформи налагат на своите потребители. Във всеки случай, социалното въздействие на някои онлайн платформи оправдава рамка за оценка и смекчаване на риска, насочена към гарантиране на зачитането на правата на човека, както и равен достъп до лично изразяване и участие в обществен дебат. По подобен начин платформите със значително социално въздействие следва да бъдат законово задължени да оценяват и смекчават рисковете от дискриминационни ефекти, произтичащи от техните механизми за модерирание на съдържание и други характеристики на платформата. Тази рамка следва да се прилага от независими регулатори и да подлежи на последващ съдебен контрол, наред с предишни механизми за алтернативно разрешаване на спорове, като например медиация.

88. Макар често да се свързват с разкриването на корупция (вж. II.C.3.vi), лицата, подаващи сигнали за нередности, по-общо казано играят важна роля в осветяването на сериозни заплахи или вреди за обществения интерес, като по този начин осигуряват контрол върху институционалните правомощия.⁹⁸ Трябва да има закони и политики, които да подкрепят докладването от лицата, подаващи сигнали за нередности, и да ги защитават от репресивни мерки.

⁹⁷Общо събрание на ООН, Правото на личен живот в дигиталната ера, A/RES/75/176 от 16 декември 2020 г., Общо събрание на ООН, 75-та сесия, Допълнение № 49, параграф 3 от настоящото становище: „(...) същите права, които хората имат офлайн, трябва да бъдат защитени и онлайн (...)“.

⁹⁸Съвет на Европа, Препоръка CM/Rec(2014)7 относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности; Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които докладват за нарушения на правото на Съюза.

Е. Равенство и недискриминация

1. Недискриминация⁹⁹

Осигурено ли е спазването на принципа за недискриминация?

i. Включва ли конституцията принципа и правото на недискриминация въз основа на специфични признаци?

ii. Гарантирана ли е ефективно от закона недискриминацията?

iii. Конституцията и/или законодателството ясно ли определят и забраняват както пряката, така и непряката дискриминация?¹⁰⁰ и разпознават ли различните проявления на такава дискриминация¹⁰¹?

iv. Съществува ли правно задължение за публичните органи да предотвратяват и санкционират неоправданата дискриминация и да осигуряват обезщетение, дори когато поведението се случва в отношения между частни лица? Съществува ли по-специално ефективна правна рамка за борба с престъпленията от омраза¹⁰² като цяло, и речта на омразата¹⁰³ в частност?

v. Има ли задължение публичните органи да провеждат ефективно и адекватно

⁹⁹Вижте например член 14 от ЕКПЧ; Протокол 12 от ЕКПЧ; член 4, параграфи 2 и 4 от Истанбулската конвенция; членове 12, 26 от Международния пакт за граждански и политически права; член 24 от АКПЧ; членове 2 и 19 от АХПЧН.

¹⁰⁰Пряката дискриминация описва разлика в третирането на лица в аналогични или релевантно сходни ситуации, основана на идентифицируема характеристика или статус (вж. например ЕСПЧ, *Carson and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 42184/05, 16 март 2010 г., §61). Косвената дискриминация може да се прояви под формата на непропорционално вредни последици от обща политика или мярка, която, макар и формулирана по неутрален начин, има специфичен дискриминационен ефект върху определена група (вж. например ЕСПЧ, *Viao v. Denmark* [GC], no. 38590/10, 24 май 2016 г., §103).

¹⁰¹Различните проявления на такава дискриминация включват тормоз (нежелано поведение, свързано със защитено основание, с цел или резултат нарушаване на достойнството на личността и/или създаване на спласваща, враждебна, унижителна, оскърбителна или обидна среда), инструктаж за дискриминация (диктуване на по-неблагоприятно третиране на лица поради едно от защитените основания), множествена дискриминация (дискриминация по няколко основания, действат отделно), междусекторна дискриминация (дискриминация по няколко основания, при която тези основания действат и взаимодействат помежду си по такъв начин, че са неразделни и пораждат специфични видове дискриминация) и дискриминация по асоциация (по-неблагоприятно третиране на дадено лице поради асоциацията му с друго лице, което притежава „защитена характеристика“). Вижте за определенията на тези различни проявления и съответната съдебна практика на ЕСПЧ и/или Съда на ЕС: Агенция на Европейския съюз за основните права и Съвет на Европа, Наръчник на европейското право за недискриминация (2018 г.).

¹⁰²Престъплението от омраза е престъпление, извършено с елемент на омраза, основано на една или повече действителни или възприемани лични характеристики или статуси. Приложение към СМ/Rec(2024)4 - Препоръка на Комитета на министрите до държавите членки относно борбата с престъпленията от омраза, параграф 2.

¹⁰³Речта на омразата се разбира като всички видове изразяване, които подбуждат, насърчават, разпространяват или оправдават насилие, омраза или дискриминация срещу лице или група лица, или които ги очернят поради техните действителни или приписани лични характеристики или статус. Приложение към СМ/Rec(2022)16 - Препоръка на Комитета на министрите до държавите членки относно борбата с речта на омразата, параграф 1.2.

разследване на мотива в случаи на насилие и когато има основания да се подозира, че насилието е мотивирано от дискриминационни причини (независимо дали са основани на пола, раса, религия, ЛГБТИ-фобия или други)?

89. Принципът на недискриминация съгласно ЕКПЧ изисква забрана на всяко неоправдано неравно третиране по закон и всички лица да имат гарантирана равна и ефективна защита срещу дискриминация, както в пряка, така и в непряка форма, въз основа на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имуществено състояние, рождение или друг статут. Понятието „друг статут“ има широко значение и е постановено от ЕСПЧ, че включва (но не се ограничава до) възраст, полова идентичност, сексуална ориентация, здравословно състояние и увреждане, родителско и семейно положение, статут, свързан със заетостта и пребиваването. Подобни принципи са отразени в Хартата на основните права на Европейския съюз и съдебната практика на Съда на ЕС, както и в други договорни органи и международни съдилища. Когато е приложимо, е предвидена и защита на коренното население.¹⁰⁴

2. Равенство в закона

Гарантирано ли е равенството в закона?

i. Изисква ли конституцията законодателството (включително подзаконовите актове) да спазва принципа на равенство пред закона?¹⁰⁵ Предвижда ли тя, че разграниченията трябва да бъдат обективно обосновани?

ii. Може ли законодателство, нарушаващо принципа на равенство, да бъде оспорено в съда?

iii. Има ли лица или групи със специални правни привилегии? Тези изключения и/или привилегии основават ли се на легитимна цел и в съответствие ли са с принципа на пропорционалност?

iv. Има ли изискване проектозаконите и политиките да бъдат подложени на оценка на въздействието, за да се установят дискриминационни ефекти?

90. Принципът на равенство включва както понятието за „равенство в закона“, което предполага, че законите трябва да бъдат написани така, че да бъдат справедливи и недискриминационни, така и „равенство пред закона“, което предполага, че същите изисквания трябва да бъдат изпълнени при прилагането на закона (вж. II.E.3 по-долу).

¹⁰⁴Вижте Общ коментар № 23 на КПЧ на ООН, член 27 (Права на малцинствата); Междоамериканската комисия по правата на човека, Дело на Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community срещу Никарагуа, решение от 31 януари 2001 г., Серия С № 79, §154.

¹⁰⁵Вж. например Венецианска комисия, CDL-AD(2014)010, Румъния – Становище относно проектозакона за преглед на Конституцията, параграфи 41-42; CDL-AD(2013)032, Становище относно окончателния проект на Конституция на Република Тунис, параграф 44 и по-нататък: равенството не трябва да се ограничава до гражданите и да включва обща клауза за недискриминация.

91. Законодателството трябва да зачита принципа на равенство: то трябва да третира сходни ситуации еднакво и различни ситуации по различен начин и да гарантира равенство по отношение на всяко основание за потенциална дискриминация. Не всички разлики в третирането – или невъзможността да се третират различно лица в съответно различни ситуации – представляват дискриминация, а само тези, които са лишени от „обективно и разумно основание“¹⁰⁶, представляват дискриминация.

92. При разглеждане на конкретна ситуация, подходящият подход е да се запитаме (а) дали е имало разлика в третирането на лица в аналогични или съответно сходни ситуации – или липса на различно третиране на лица в съответно различни ситуации и (б) ако е така, дали тази разлика – или липсата на разлика – е обективно оправдана? По-специално, i) дали преследва легитимна цел; и ii) дали използваните средства са разумно пропорционални на преследваната цел?

3. Равенство пред закона

Гарантирано ли е равенството пред закона?

i. Предвижда ли националният правен ред ясно, че законът се прилага еднакво за всяко лице, независимо от личните му характеристики или статус?¹⁰⁷¹⁰⁸ Предвижда ли той, че разграниченията трябва да бъдат обективно обосновани, въз основа на разумна цел и в съответствие с принципа на пропорционалност?¹⁰⁹

¹⁰⁶ ЕСПЧ, Molla Sali срещу Гърция [GC], № 20452/14, 19 декември 2018 г., §135; Fabris срещу Франция [GC], № 16574/08, 7 февруари 2013 г., §56; D.H. и други срещу Чешката република [GC], № 57325/00, 13 ноември 2007 г., §175.

¹⁰⁷ Личните характеристики или статус включват, но не се ограничават до: пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство или коренно население, имущество, рождение, сексуална ориентация, полова идентичност, полови характеристики, възраст, здравословно състояние, увреждане, брачно положение или друг статут. Вижте, наред с други, член 26 от Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП); член 14 от ЕКПЧ; протокол 12 от ЕКПЧ; член 4 от Истанбулската конвенция; членове 20-21 от Хартата на основните права на ЕС; ЕКРН, Обща политическа препоръка № 17 относно предотвратяването и борбата с нетърпимостта и дискриминацията срещу ЛГБТИ лица (2023 г.); Препоръка CM/Rec(2025)7 относно равните права на интерсексуалните лица, приложение, параграф 2а.

¹⁰⁸ Например, член 1.2 от Протокол 12 от ЕКПЧ ясно посочва, че „всеки публичен орган“ - и не само законодателят - трябва да зачита принципа на равенство. Член 26 от Международния пакт за гражданските и политическите права гласи, че „Всички лица са равни пред закона и имат право без дискриминация на равна защита от закона“. „Принципът на равно третиране е общ принцип на правото на Европейския съюз, залегнал в членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз“ (Съд на ЕС, Akzo Nobel Chemicals и Akcros Chemicals срещу Комисията, C-550/07 P, 14 септември 2010 г., §54).

¹⁰⁹ Разграничение е допустимо, ако ситуацията не са сравними и/или ако се основава на обективна и разумна обосновка: Вж. ЕСПЧ, Nämäläinen срещу Финландия, № 37359/09, 26 юли 2014 г., §108: „Съдът е установил в своята практика, че за да възникне въпрос по член 14, трябва да има разлика в третирането на лица в относително сходни ситуации. Такава разлика в третирането е дискриминационна, ако няма обективно и разумно основание; с други думи, ако не преследва легитимна цел или ако няма разумна връзка на пропорционалност между използваните средства и целта, която се стреми да бъде постигната. Договарящите се държави се ползват със свобода на преценка при преценката дали и до каква степен

ii. Съществува ли ефективно средство за защита срещу дискриминационното или неравностойно прилагане на законодателството или неговите последици?¹¹⁰

93. Върховенството на закона изисква всеобщо подчинение на всички на закона. Това предполага, че законът трябва да се прилага еднакво и последователно. Според съдебната практика на ЕСПЧ принципът на недискриминация е от „фундаментален характер“ и е в основата на Конвенцията, заедно с върховенството на закона и ценностите на многообразието и социалния мир.¹¹¹ Принципът на равно третиране трябва да прониква във всички демократични институции.¹¹²

4. Позитивни действия

Предвижда ли правната рамка възможността за предприемане на положителни действия?

i. Позволява ли конституционната рамка положителни действия за различно третиране на групите, за да се коригират фактически или исторически неравенства?

ii. Задължава ли конституцията публичните органи да насърчават условия за постигане на съществено равенство?

iii. **Предвижда ли** правната рамка механизми за насърчаване на балансирано участие в органите за вземане на решения?

94. Забраната за дискриминация не забранява на държавите да третират групите по различен начин, за да коригират фактическите неравенства. Всъщност, при определени обстоятелства, невъзможността да се направи опит за коригиране на такова неравенство чрез различно третиране сама по себе си може да доведе до нарушение на забраната за дискриминация. Наред с негативното задължение на държавите да не дискриминират, забраната може да предполага позитивни задължения за предотвратяване, спиране и наказване на дискриминацията.¹¹³

95. Равенството не е просто формален критерий, а следва да води до съществено равно третиране. За да се постигне тази цел, могат да се приемат разграничения. Например, позитивните действия могат да бъдат начин за осигуряване на съществено равенство

разликите в иначе сходни ситуации оправдават разлика в третирането (вж. *Burden* срещу Обединеното кралство [GC], № 13378/05, §60, ЕСПЧ 2008)“.

¹¹⁰ Вж. член 13 от ЕКПЧ; член 2.3 от МПГПП; член 25 от АКПЧ; член 7.1.а от АКПЧПП.

¹¹¹ ЕСПЧ, *S.A.S* срещу Франция [GC], № 43835/11, 1 юли 2014 г., §149.

¹¹² ЕСПЧ, *Карачони и други* срещу Унгария, № 42461/13 и 44357/13, 17 май 2016 г., §147: „Въпреки че индивидуалните интереси понякога трябва да бъдат подчинени на тези на група, демокрацията не означава просто, че възгледите на мнозинството винаги трябва да надделяват: трябва да се постигне баланс, който гарантира справедливо и правилно третиране на хората от малцинствата и избягва злоупотреба с господстващо положение (...)“. Съдът също така подчертава необходимостта от равно третиране на всички членове на парламента, позовавайки се на ПАСЕ, Резолюция 1601 (2008) относно процедурните насоки относно правата и отговорностите на опозицията в демократичен парламент, параграф 5.

¹¹³ Вижте например ЕСПЧ, *Pla and Puncernau* срещу Андора, № 69498/01, 13 юли 2004 г., §62; *Horváth and Kiss* срещу Унгария, № 11146/11, 29 януари 2013 г., §104.

при ограничени обстоятелства, за да се компенсират минали неравностойни позиции или изключване.¹¹⁴ Балансираното участие в политическия и обществен процес на вземане на решения е въпрос на справедливост, но би довело и до по-добро и по-ефективно разработване на политики, както и до подобряване на качеството на живот за всички.¹¹⁵

96. „Законът следва да предвижда, че забраната за расова дискриминация не възпрепятства поддържането или приемането на временни специални мерки, предназначени или да предотвратят или компенсират неравностойните позиции, понесени от лицата въз основа на [принадлежност към определена група], или да улеснят пълноценното им участие във всички области на живота. Тези мерки не трябва да се продължават, след като са постигнати предвидените цели.“¹¹⁶ Подобен подход може да се приложи към дискриминация, основана на пола, и други видове дискриминация.¹¹⁷

5. Равенство, недискриминация и нови технологии

Напълно ли е гарантирана недискриминацията при използването на нови технологии?

- i. Гарантиран ли е равен достъп до нови технологии?
- ii. Съществуват ли действащи механизми за избягване на дискриминационни предрасъдъци в рамките на жизнения цикъл на системите с изкуствен интелект?
- iii. Има ли средства за оспорване на неравностойното или дискриминационното третиране от системи с изкуствен интелект?
- iv. Равенството и недискриминацията критерий ли са, който трябва да се оцени преди разрешаване на използването на система с изкуствен интелект?
- v. Съществуват ли специфични механизми за гарантиране на равното третиране на кандидатите и/или партиите по време на изборните процеси?

¹¹⁴ Вж. чл. 1.4 и 2.2 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (CEDR); чл. 4 от Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените (CEDAW); чл. 5.4 от Конвенцията за правата на хората с увреждания (CRPD); чл. 4.4 от Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване и борба с насилието срещу жени и домашното насилие (Истанбулска конвенция).

¹¹⁵ Съвет на Европа, Препоръка CM/Rec(2003)3 относно балансираното участие на жените и мъжете в процеса на вземане на политически и обществени решения. Вижте също CDL-PI(2019)005 Сборник от становища и доклади на Венецианската комисия относно изборните системи и представителството на половете.

¹¹⁶ Препоръка № 7 (2003 г.) на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ECRI), параграф 5.

¹¹⁷ Някои структурни недостатъци, особено по отношение на неравенствата, основани на пола, доведоха до приемането на позитивни мерки. Такива мерки целят да противодействат на системните и историческите неравенства и не представляват дискриминация. Вижте например Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (1979 г.), член 4, параграф 1: „Приемането от държавите-страни на временни специални мерки, насочени към ускоряване на фактическото равенство между мъжете и жените, не се счита за дискриминация по смисъла на настоящата конвенция, но по никакъв начин не води до поддържане на неравностойни или отделни стандарти; тези мерки се прекратяват, когато целите за равни възможности и третиране бъдат постигнати.“

97. Липсата на равен достъп до нови технологии може да има широкообхватно въздействие върху правото на равенство и недискриминация. Това неравенство е свързано и с други социални, икономически и културни критерии, които могат да изострят и увековечат вече съществуващи неравенства. Следователно е необходимо публичните органи активно да осигуряват равни възможности за достъп до нови технологии.

98. Потенциалното въздействие на използването на системи с изкуствен интелект върху равенството и недискриминацията е все по-признато¹¹⁸. Този ефект може да възникне от дискриминационни предубеждения в използваните данни, в модела, върху който е изградена системата, в дизайна, в резултатите, в процеса на самообучение или в начина, по който човек, вземащ решения, потвърждава всяка техническа предубеденост на системите с изкуствен интелект. Справянето с този ефект изисква всеобхватна политика, която трябва да бъде съобразена с всеки национален контекст¹¹⁹, като се има предвид, че няма „универсално решение“ за справяне с предубежденията¹²⁰.

99. За да се гарантира равното третиране при системите с изкуствен интелект, отделните лица и социалните групи трябва да имат достъп до специфични правни средства за защита, включително обезщетение, за имуществени и неимуществени вреди, претърпени в резултат на дискриминация, произтичаща от дейности в рамките на жизнения цикъл на системите с изкуствен интелект. По-специално, тези инструменти трябва да гарантират, че системите с изкуствен интелект могат да предоставят обосновано обяснение, когато техните препоръки предполагат каквато и да е форма на неравно третиране. Не всяко неравно третиране от страна на изкуствен интелект следва да бъде забранено. Само тези, които не са обективно обосновани, следва да бъдат забранени. Обосновката за неравно третиране следва да се осигури чрез засилване на задълженията на системите с изкуствен интелект да обясняват, доколкото е възможно, начина, по който са стигнали до даден резултат. Този подход също така позволява интегрирането на обосновката и обяснението на „положителните“ мерки в проектирането и функционирането на инструментите с изкуствен интелект.

100. Гарантирането на правото на равенство и недискриминация изисква всички участници (включително частните участници) да вземат предвид въздействието на системата с изкуствен интелект. Дискриминационни ефекти могат да възникнат както при публичното, така и при частното използване на система с изкуствен интелект. Голяма част от успеха в борбата с дискриминационните предразсъдъци на инструментите с ИИ се крие в гарантирането, че те се вземат предвид в използваните данни, при проектирането и обучението на системата. Следователно, предварителната оценка на въздействието и рисковете от дадена система с ИИ върху равенството и недискриминацията е от съществено значение не само преди такава система да може да

¹¹⁸ Вж. Агенция за основните права (ЕС), „Предразсъдъци в алгоритмите. Изкуствен интелект и дискриминация“ (2022 г.); Рамкова конвенция на Съвета на Европа за изкуствения интелект, член 10.

¹¹⁹ Обяснителен доклад към Рамковата конвенция за изкуствения интелект, параграф 77.

¹²⁰ Вж. Агенция за основните права, „Предразсъдъци в алгоритмите. Изкуствен интелект и дискриминация“, стр. 78.

бъде използвана от публичните органи, но и през целия жизнен цикъл на системата с ИИ. Някои системи с ИИ трябва да бъдат забранени поради присъщите им дискриминационни ефекти.¹²¹

Ф. Достъп до правосъдие

1. Независимост и безпристрастност на съдебната власт

Съществуват ли достатъчни и ефективни конституционни и законови гаранции за съдебната независимост и безпристрастност?

i. Залегнали ли са основните принципи и гаранции за вътрешна и външна съдебна независимост и безпристрастност в конституцията (или в обикновеното законодателство за държави без писана конституция)?

ii. Назначават ли се съдиите до определена пенсионна възраст? Ограничени ли са основанията за отстраняване до сериозни нарушения на дисциплинарните или наказателните разпоредби, установени от закона, или ситуации, в които съдията вече не може да изпълнява съдебни функции? Ясно ли е предписана приложимата процедура от закона? Има ли правни средства за защита пред независим орган за отделни съдии срещу решения, свързани с тяхната съдебна кариера?

iii. Назначаването и повишаването на съдии решава ли се въз основа на заслуги, с използване на обективни критерии, фокусирани върху способности, квалификация, опит и почтеност, в прозрачна и независима процедура? Има ли независим съдебен съвет или друг еквивалентен орган с балансиран състав, като поне половината от тях са съдии, избрани от своите колеги¹²², който е отговорен за въпросите на назначаването, повишаването, дисциплинарните мерки и отстраняването, или друг еквивалентен орган? Съществуват ли достатъчни гаранции за независимостта на такъв орган, по-специално защитата му от политическо влияние? Ако няма Съдебен съвет, съществува ли друга система с адекватно участие на съдебната власт, която е вградена в правната култура и ефективно гарантира независимостта?

iv. Защитени ли са правата (свобода на изразяване, свобода на сдружаване, право на неприкосновеност на личния живот, право на собственост, достъп до правосъдие и др.) на съдиите? Има ли ясни правила относно обхвата на обоснованите ограничения на правата на съдиите? Защитени ли са съдиите от евентуални заплахи и атаки?

¹²¹ Вж. забраната за дискриминационно профилиране в член 5 от Регламент (ЕС) 2024/1689 (Закон за изкуствения интелект).

¹²² Съвет на Европа, Препоръка CM/Rec(2010)12 относно независимостта, ефикасността и отговорностите на съдиите, параграф 27; ЕСПЧ, Grzeđa срещу Полша [GC], № 43572/18, 15 март 2022 г., §305; вж. също Венецианска комисия, CDL-AD(2017)018, България - Становище относно Закона за съдебната система, параграф 14; CDL-AD(2018)028, Малта - Становище относно конституционните договорености и разделението на властите и независимостта на съдебната власт и правоприлагането, параграф 42; CDL-AD(2021)043, Кипър - Становище относно три законопроекта за реформиране на съдебната система, параграф 53; CDL-AD(2022)020, Ливан - Становище относно проектозакона за независимостта на съдебните съдилища, параграф 45, наред с други становища.

v. Има ли подходяща система за разпределяне на делата на конкретни съдилища и съдии и ясни и прозрачни критерии за тази цел, както и за отвод на отделни съдии в подходящи случаи, за да се гарантира независимостта и безпристрастността на трибунала?

vi. Гарантирана ли е ефективно финансовата автономност на съдебната власт? Справедливи и достатъчни ли са заплатите на съдиите и отпускат ли се достатъчно ресурси на съдилищата, за да се позволи правилното им функциониране? Има ли пълна прозрачност в това отношение?

vii. Предвижда ли законът правна и дисциплинарна отговорност (включително за корупция), като същевременно осигурява независимостта на съдебната власт?

101. Правото на справедлив процес съгласно всички международни инструменти и вътрешни конституции изисква делото да бъде разгледано от независим и безпристрастен съд. Независимостта на съдебната власт е съществено условие за правото на справедлив процес, а независимостта на съдебната власт е предпоставка за върховенството на закона. Предвид важността му, основният принцип за съдебна независимост трябва да бъде залегнал във всяка конституция и отразен в първичното законодателство.

102. Съдиите не могат да поддържат върховенството на закона, ако вътрешното законодателство ги лишава от адекватни гаранции по въпроси, пряко засягащи тяхната независимост и безпристрастност.¹²³ Някои от най-често срещаните мерки, които могат да подкопаят съдебната независимост, включват промяна на процедурите за назначаване на съдии, замяна на съдии или отказ от назначаване или гласуване по номинации.¹²⁴ Освен това съществуват ясни връзки между гаранцията за съдебна независимост, целостта на процеса на назначаване на съдии и автономността на всеки национален орган, отговорен за защитата на независимостта на съдилищата и съдиите.¹²⁵

103. Независимостта означава, че съдебната власт е свободна от външен и вътрешен натиск. Съдиите не трябва да бъдат подложени на политическо влияние или манипулация, по-специално от изпълнителната власт, или на директиви или натиск от

¹²³ CJEU, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, 27 февруари 2018 г., §§35-38 и 44-45; A.K. и други (Независимост на Дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, 19 ноември 2019 г., §§119-130

¹²⁴ Други мерки могат да включват намаляване на възрастта за пенсиониране на съдиите, ограничаване на юрисдикцията на съд или достъпа до нея, изискване за увеличаване на кворума, разширяване на съда, преразпределяне на юрисдикцията на друг съд, промяна на разпределението на делата, промяна на надзора върху съдебната власт, селективно неотстраняване на съдии, анулиране на съдебни решения и накрая възстановяване на правомощията на заменената съдебна власт на съдилищата, така че тя да може лоялно да подкрепя мерките, предприети от тези, които са на власт. Вижте за общ преглед: S. Bisarya и M. Rogers / International IDEA, Designing Resistance. Democratic Institutions and the Threat of Backsliding (27 октомври 2023 г.). Макар че поотделно тези мерки може да не винаги са против стандартите на Венецианската комисия, нито да са систематично проблематични, често комбинацията от такива мерки подкопава независимостта на съдебната власт.

¹²⁵ ЕСПЧ, Grzęda срещу Полша [GC], № 43572/18, 15 март 2022 г., §264 и §§298-309. Относно Националния съдебен съвет: Ibid., §§300-309 и 345-346.

колеги съдии (напр. председатели на съдилища или секции, висши съдилища, съдебни съвети или дори съдебни асоциации).¹²⁶ Участието в процеса на произнасяне на решения на съдия, чието назначаване е опорочено от неправомерна намеса без ефективен вътрешен съдебен контрол, представлява нарушение на изискването за достъп до „съд, установен от закона“.¹²⁷ Освен това, безпристрастността предполага, че съдията взема решения без никакви лични или идеологически съображения.

104. Терминът „независимост“ характеризира както състояние на духа, което означава невъзприемчивост на съдията към външен натиск като проява на професионална и морална почтеност, така и набор от институционални и оперативни договорености – включващи както процедура, чрез която съдиите могат да бъдат назначавани по начин, който гарантира тяхната независимост, така и критерии за подбор въз основа на заслуги – които трябва да осигуряват гаранции срещу неправомерно влияние и/или неограничена дискреция на другите държавни власти, както на началния етап от назначаването на съдия, така и по време на изпълнение на неговите задължения.¹²⁸

105. Що се отнася до начина на назначаване и освобождаване на съдии, е необходимо да се има цялостен поглед и да се вземат предвид съставът, мандатът и методът на назначаване на членовете на Съдебния съвет или еквивалентен орган, отговарящ за тези въпроси. Независимостта на Съвета или еквивалентен орган трябва да бъде гарантирана, както е посочено в скорошната съдебна практика както на ЕСПЧ, така и на Съда на ЕС.¹²⁹ Решенията, свързани със съдебните кариери, следва да се вземат от независими органи, пряко или въз основа на техни препоръки. Съдиите следва да се назначават и повишават въз основа на техните способности, почтеност и опит, след справедлива оценка на техните заслуги, както е установено от закона. Рисковете от политизация чрез участието на други държавни органи, както и от личен интерес и корпоратизъм чрез изключителното участие на съдиите, трябва да се избягват.

106. Външно влияние при определянето на мандата следва да бъде изключено, освен ако не е оправдано с много сериозни причини (изпитателни срокове, подновяеми мандати, промени на възрастовите граници са въпроси, които биха изисквали особено внимателно разглеждане и вероятно биха били оправдани само когато са придружени

¹²⁶ ЕСПЧ, *Guðmundur Andri Ástráðsson* срещу Исландия [GC], № 26374/18, 1 декември 2020 г., §§ 220-234; *Reczkowicz* срещу Полша, № 43447/19, 22 юли 2021 г., §§216-220 и 276-277; *Dolińska-Ficek и Ozimek* срещу Полша, № 49868/19 и 57511/19, 8 ноември 2021 г., §§348-349; CJEU, А.К. и други (Независимост на Дисциплинарната колегия на Върховния съд), С-585/18, 19 ноември 2019 г., §§123-125; *W.Ż.* (Камара за извънреден контрол и обществени въпроси на Върховния съд на Полша - Назначаване), С-487/19, 6 октомври 2021 г., §§108-111 и 124-130; *Krajowa Rada Sądownictwa* (Продължаване на заемането на съдебна длъжност), С-718/21, 21 декември 2023 г., §§46-58 и 60-77; „R” S.A. срещу AW „T” sp. z o.o., С-225/22, 4 септември 2025 г., §§47-50 и 56-57.

¹²⁷ ЕСПЧ, *Guðmundur Andri Ástráðsson* срещу Исландия [GC], no. 26374/18, 1 декември 2020 г., §§287-289.

¹²⁸ ЕСПЧ, *Guðmundur Andri Ástráðsson* срещу Исландия [GC], no. 26374/18, 1 декември 2020 г., § 234; СЕС, А.К. и други (Независимост на дисциплинарната камара на Върховния съд), С-585/18, 19 ноември 2019 г., §123; *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“*, Съединени дела С-83/19, С-127/19, С-195/19, С-291/19, С-355/19 и С-397/19, 18 май 2021 г., §§195-200, 206-207.

¹²⁹ Вижте бележка под линия 126 по-горе.

от подходящи гаранции).¹³⁰ Същото важи и за преместването на съдии в друг съд без съгласие.¹³¹

107. Нарушенията, водещи до дисциплинарни санкции, и техните правни последици следва да бъдат ясно посочени в закона, а дисциплинарните санкции следва да отговарят на принципа на пропорционалност. Дисциплинарната система следва да отговаря на изискванията за процесуална справедливост, като включва разпоредба за справедливо и публично изслушване и възможност за обжалване, като правило пред независим съдебен орган. Само изключителни обстоятелства могат да оправдаят отказ от провеждане на изслушване.¹³² Решението на съдия, включително тълкуването на закона, оценката на фактите или претеглянето на доказателствата, не трябва да води до дисциплинарна отговорност, освен в случаите на злонамереност, умишлено неизпълнение или сериозно нарушение.¹³³

108. Що се отнася до състава на Съдебния съвет, трябва да се избягват както политизацията, така и корпоратизмът.¹³⁴ Следва да се намери подходящ баланс между съдиите и непрофесионалните членове.¹³⁵ Участието на други клонове на управлението не трябва да представлява заплаха за неправилен натиск върху членовете на Съвета и цялата съдебна система.¹³⁶

¹³⁰ Вижте, наред с други: ЕСПЧ, Рајак и други срещу Полша, № 25226/18, 24 октомври 2023 г., §§186-200; Вака срещу Унгария, № 20261/12, 23 юни 2016 г., §117 и други; СЕС, Комисия срещу Полша (Независимост на Върховния съд), С-619/18, 24 юни 2019 г., §§71-79; Комисия срещу Полша (Независимост на обикновените съдилища), С-192/18, 5 ноември 2019 г., §§113-115 и 126-130.

¹³¹ Венецианска комисия, CDL-AD(2010)004, Доклад за независимостта на съдебната система – Част I: Независимостта на съдиите, параграф 43; CDL-AD(2022)010, Становище относно измененията от декември 2021 г. на органичния Закон за общите съдилища на Грузия, параграф 43; CDL-AD(2018)033, Становище относно проектозакона за изменение на закона за съдилищата на „бившата югославска република Македония“, параграфи 21-23; CDL-AD(2015)026, Становище относно измененията в Конституцията на Украйна относно съдебната власт, предложени от Работната група на Конституционната комисия през юли 2015 г., параграф 24; CDL-AD(2013)034, Становище относно предложенията за изменение на проектозакона за изменения в конституцията за укрепване на независимостта на съдиите в Украйна, параграф 17.

¹³² ЕСПЧ, Ramos Nunes de Carvalho e Sá срещу Португалия, № 55391/13, 57728/13 и 74041/13, 6 ноември 2018 г., §§187-192, и по-специално §190.

¹³³ КСЕС, Становище № 27 (2024) относно дисциплинарната отговорност на съдиите, препоръка 12.

¹³⁴ Венецианска комисия, CDL-AD(2018)003, Становище относно Закона за изменение и допълнение на Конституцията (съдебна власт) на Република Молдова, параграф 56; CDL-AD(2021)043, Кипър, Становище относно три законопроекта за реформиране на съдебната власт, параграф 50; CDL-AD(2024)009, Босна и Херцеговина – Междинно становище за последващи действия по предишни становища относно проекта за закон за Висшия съдебен и прокурорски съвет, параграф 28; CDL-AD(2025)038, Испания – Становище относно начина на избиране на съдебните членове на Генералния съвет на съдебната власт, параграфи 40 и 66.

¹³⁵ Вижте Венецианска комисия, CDL-AD(2018)003, Становище относно Закона за изменение и допълнение на Конституцията (съдебна власт) на Република Молдова, параграф 56; CDL-AD(2023)039, Становище относно проекта за изменение на Конституцията на България, параграф 48; Вижте също CDL-PI(2025)002, Сборник от становища и доклади на Венецианската комисия относно съдилищата, част 4.2.

¹³⁶ CDL-INF(1999)005, Становище относно реформата на съдебната власт в България, параграф 28; виж също например CDL-AD(2007)028, Доклад за съдебните назначения на Венецианската комисия, параграф 33; CDL-AD(2010)026, Съвместно становище относно проекта за закон за съдебната система и статута на съдиите в Украйна, параграф 97, относно присъствието на министри в Съдебния съвет.

109. Подходящото разпределение на делата може да се разбира като имащо два аспекта. Единият се отнася до съда като цяло. Другият се отнася до отделния съдия или съдебен състав, който разглежда делото. Уместно е и двата въпроса да бъдат адекватно и прозрачно регламентирани от закона, за да се гарантира и насърчи независимостта и непристрастността при вземането на решения. По същия начин трябва да се предвидят подходящи и прозрачни критерии, уреждащи отвода на отделен съдия, за да се защити както субективната, така и обективната непристрастност. По този начин се защитава принципът, че правосъдието не само трябва да се извършва, но и да се вижда, че се извършва.

110. Достатъчните ресурси са от съществено значение за осигуряване на независимостта на съдебната власт от държавните институции и частните страни, така че съдебната власт да може да изпълнява задълженията си с почтеност и ефективност, като по този начин насърчава общественото доверие в правосъдието и върховенството на закона.¹³⁷ Изпълнителната власт за намаляване на бюджета на съдебната власт е един пример за това как ресурсите на съдебната власт могат да бъдат подложени на неправомерен натиск. Справедливите и достатъчни заплати са конкретен аспект от финансовата автономност на съдебната власт.¹³⁸ Те са средство за предотвратяване на корупцията, която може да застраши независимостта на съдебната власт не само от други клонове на управлението, но и от отделни лица.¹³⁹

111. Съдебната независимост не е привилегия на съдиите, а съществен елемент от разделението на властите и гаранция за правата на страните на справедлив процес.¹⁴⁰ Това обаче не изключва възможността съдиите да бъдат подведени под отговорност за неправомерни действия. Осигуряването на правна и дисциплинарна отговорност на съдиите по начин, който отдава справедливост на тяхната независимост, включително за корупция¹⁴¹, е от съществено значение за осигуряване на общественото доверие в съдебната система.¹⁴²

2. Независимост и непристрастност на другите участници в съдебния процес

Има ли другите участници в съдебния процес достатъчна степен на автономност и непристрастност?

i. Има ли прокуратурата достатъчна автономност в рамките на държавната структура? Законът налага ли задължения на прокурора да действа само в съответствие със закона, по последователен начин и въз основа на доказателства? ii. Деполитизирани ли са

¹³⁷ Съвет на Европа, Препоръка CM/Rec(2010)12 относно независимостта, ефикасността и отговорностите на съдиите, параграф 33 и следващи; CDL-AD(2010)004, параграф 52 и следващи.

¹³⁸ Съд на ЕС, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, 27 февруари 2018 г., §§44-52.

¹³⁹ Вж. CDL-AD(2012)014, Становище относно правната сигурност и независимостта на съдебната власт в Босна и Херцеговина, параграф 81.

¹⁴⁰ КСЕС, Становище № 18 (2015) относно позицията на съдебната власт и нейната връзка с другите държавни власти в една съвременна демокрация, параграф 10.

¹⁴¹ Вижте също по отношение на съдиите, част II.C.3 относно превантивните мерки и наказателноправните мерки срещу корупцията.

¹⁴² Вижте, *inter alia*, Венецианска комисия, CDL-AD(2017)002, Република Молдова, Amicus Curiae Brief относно наказателната отговорност на съдиите.

назначенията, повишенията, дисциплинарните мерки и преместванията на прокурори, включително назначаването и освобождаването на ръководителя на прокуратурата? Ако е създаден прокурорски съвет, който да се занимава с или да предоставя професионална експертиза относно назначаването/избирането на прокурори, повишаването, дисциплинарните мерки и преместването на прокурори, достатъчно независим ли е този орган както от политическото мнозинство, така и от прокуратурата?

iii. Назначават ли се прокурорите за достатъчно дълги периоди, за да се гарантира тяхната независимост? Съществуват ли ефективни правни средства за защита за отделните прокурори срещу всяко решение, отнасящо се до прокурорската кариера (назначаване, преместване, повишаване, освобождаване от длъжност)?

iv. Отпуснати ли са достатъчно ресурси на прокуратурите, за да се позволи тяхното независимо и правилно функциониране?

v. Ако прокурорите могат да получават инструкции по отделни случаи от изпълнителната власт, гарантира ли се, че тези инструкции са изключителни, строго регламентирани, мотивирани и в писмена форма и могат да бъдат оспорени или оспорени? Ако прокурорите могат да получават инструкции по отделни случаи от висши прокурори, гарантира ли се, че прокурорите ги получават писмено и могат да оспорят инструкциите, които считат за противоречащи на закона? Подлежи ли прокурорското поведение на ефективен съдебен контрол?

vi. Съществува ли призната, организирана и независима юридическа професия, отговорна за консултиране и подпомагане на страните, и дали функционирането на такава професия е адекватно уредено от закона, за да се гарантират принципите на независимост, почтеност и поверителност и правилното спазване на професионалната етика?

vii. Съществуват ли ефективни, независими и справедливи дисциплинарни процедури, регулиращи юридическата професия?

viii. Съществуват ли подходящи гаранции за защита на юристите от намеса и спъване в работата им и за гарантиране, че те могат да предоставят ефективни правни съвети и представителство?

112. Прокуратурата има двойна отговорност за подкрепа на обвинението и едновременно с това за гарантиране, че дела без адекватна правна или доказателствена основа или дела, включващи злоупотреба с процеса, не достигат до съда.

113. Няма общ стандарт за организацията на прокуратурата, особено по отношение на правомощията, необходими за назначаване на прокурори, или вътрешната организация на прокуратурата. Трябва обаче да се осигури достатъчна автономност, за да се защитят прокурорските органи от неправомерно политическо влияние. Въпреки че прокуратурата трябва да действа въз основа на закона, тя трябва да има известна

свобода на действие при вземането на решение дали да образува наказателно производство или не, позовавайки се на обществения интерес.

114. Указанията на изпълнителната власт относно конкретни случаи по принцип са нежелателни.¹⁴³ Ако такива указания не са забранени, те трябва да бъдат строго регламентирани, като тези указания са мотивирани, в писмена форма, могат да бъдат оспорвани от съответния прокурор и подлежат на публично обсъждане.¹⁴⁴ Автономията трябва да бъде гарантирана и в рамките на прокуратурата. Прокурорите не трябва да бъдат подчинявани на строги йерархични инструкции без никаква свобода на действие и трябва да бъдат в състояние да не прилагат инструкции, противоречащи на закона.¹⁴⁵

115. Разпределянето на достатъчно ресурси за прокуратурите е важно, за да се гарантира тяхното независимо и правилно функциониране. Достатъчното възнаграждение на прокурорите е важен елемент от тяхната автономност и предпазна мярка срещу корупция.

116. Адвокатите играят ключова роля в правосъдните системи на всички демокрации. Те са от съществено значение за зачитането на върховенството на закона и по-специално за достъпа до правосъдие за всички и правото на справедлив процес за защита на човешките права. Това означава, че законодателството предвижда основните характеристики на неговата независимост и че достъпът до юридическата професия е достатъчно отворен, за да направи правото на правна помощ ефективно, както е признато в Основните принципи на ООН за ролята на адвокатите¹⁴⁶ и Конвенцията на Съвета на Европа за защита на адвокатската професия.¹⁴⁷ Основните принципи и

¹⁴³ Венецианската комисия в миналото например е препоръчвала премахване на правомощието на министър да дава инструкции да не се повдига обвинение в конкретни случаи или поне да се ограничи това право до ясно определени изключителни обстоятелства. Вижте: CDL-AD(2023)029, Нидерландия - Съвместно становище на Венецианската комисия и Генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ (DGI) на Съвета на Европа относно правните гаранции за независимостта на съдебната власт от изпълнителната власт, параграф 72. CDL-AD(2025)002 - 42 - Становище № 1210/2024

¹⁴⁴ Пак там, параграф 67; Препоръка на Съвета на Европа CM Rec (2000) 19 на стр. 11-16 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие.

¹⁴⁵ Венецианската комисия разграничава в това отношение общи инструкции и инструкции за всеки отделен случай, като последните изискват специални гаранции, а именно (i) всички инструкции, дадени от висш прокурор по конкретно дело, трябва да бъдат мотивирани и в писмена форма; (ii) в случай на съмнение относно законосъобразността на дадена инструкция, по-нисшият прокурор следва да има право да инициира преглед от съд или независим орган, като например прокурорски съвет; (iii) законът следва ясно да постанови, че страните по делото имат достъп до инструкциите, дадени от висш прокурор. Вижте: Венецианска комисия, CDL-AD(2017)028, Полша - Становище относно Закона за прокуратурата, с измененията, параграф 112); CDL-AD(2010)040, Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II - Прокуратурата, параграфи 57-60.

¹⁴⁶ Основните принципи бяха приети от всички държави-членки на ООН на Осмия конгрес на ООН за предотвратяване на престъпността и отношението към правонарушителите, проведен от 27 август до 7 септември 1990 г.

¹⁴⁷ Конвенцията на Съвета на Европа за защита на адвокатската професия (CETS 226) беше изготвена в отговор на нарастващия брой нападения срещу адвокати, практикуващи професията си, независимо дали под формата на тормоз, заплахи или нападения, или намеса в упражняването на професионалните им задължения. Тя отразява принципите, изложени в Основните принципи на ООН за ролята на адвокатите, приети от Осмия конгрес на ООН за предотвратяване на престъпността и отношението към правонарушителите (Хавана, Куба, 27 август - 7 септември 1990 г.).

Конвенцията демонстрират силен международен консенсус, че адвокатите трябва да бъдат независими от изпълнителната власт и да могат да изпълняват функциите си без страх или фаворизиране. Националната и международната съдебна практика също последователно признава централната роля на независимата юридическа професия за върховенството на закона.¹⁴⁸

117. Професионалната етика също така предполага, наред с другото, че „[адвокатът] запазва независимостта си и му се предоставя защитата, която тази независимост предлага, като предоставя на клиентите безпристрастни съвети и представителство“.¹⁴⁹

3. Справедлив процес

Гарантира ли съдебната власт справедлив процес въз основа на изискванията на член 6 от ЕКПЧ или еквивалентни разпоредби в други международни инструменти¹⁵⁰?

- i. Имат ли лицата ефективен достъп до съдилища не само на теория, но и на практика?
- ii. Гарантирано ли е правото на изслушване и равенството на страните? Спазват ли се основните права в случай на задочни съдебни процеси? Винаги ли е гарантирано правото на нов процес, когато лицето не е било запознато с производството?¹⁵¹
- iii. Гарантирано ли е правото на защита, включително чрез ефективна правна помощ, като достъпът до правно представителство е регулиран по обективен и достатъчно открит начин, включително по отношение на правната помощ за такова представителство?
- iv. Гарантирана ли е презумпцията за невиновност в наказателните производства, особено с оглед на публичните изявления на публичните органи и медийното отразяване?
- v. Има ли задължение за предоставяне на мотиви за решенията? Ако не, регламентирано ли е кои решения могат да бъдат изключени от това задължение?
- vi. Издават ли се и изпълняват ли се съдебните решения ефективно и своевременно? Спазва ли се ефективно разумната продължителност на съдебните процеси? Има ли

¹⁴⁸ Върховен съд на Канада, Канада (главен прокурор) срещу Федерацията на адвокатските дружества на Канада [2015], 1 SCR 401, §102; ЕСПЧ, Nikula срещу Финландия, № 31611/96, 21 март 2002 г., §45; Steur срещу Нидерландия, № 39657/98, 28 октомври 2003 г., §36; Elci и други срещу Турция, № 23145/93 и 25091/94, 24 март 2004 г., §669; Morice срещу Франция [GC], № 29369/10, 23 април 2025 г., §§ 132-139.

¹⁴⁹ Международна адвокатска асоциация – Международни принципи за поведение на юридическата професия (2024), параграф 1.

¹⁵⁰ Напр. МПГПП, член 14; АСНР, член 8.

¹⁵¹ Въпреки че производствата, които се провеждат в отсъствие на обвиняемия, сами по себе си не са несъвместими с член 6 от Конвенцията, отказ от правосъдие е налице, когато лице, осъдено задочно, не е в състояние впоследствие да получи от съд, който го е изслушал, ново решение по основателността на обвинението, както по отношение на закона, така и на фактите, когато не е установено, че то се е отказало от правото си да се яви и да се защитава или че е възнамерявало да избегне съдебен процес (ЕСПЧ, Сейдович срещу Италия [GC], № 56581/00, 1 март 2006 г., §82). Това е така, защото задължението да се гарантира правото на обвиняемия по наказателно дело да присъства в съдебната зала – както по време на първоначалното производство, така и при повторно разглеждане – се нарежда сред основните изисквания на член 6 (ЕСПЧ, Стоичков срещу България, № 9808/02, 24 март 2005 г., §56).

ефективни правни средства за защита, когато производствата са неразумно дълги или решенията не се изпълняват, или в случай че са нарушени правата на защита? Предвидени ли са санкции или други правни последици в случаи на неспазване или неизпълнение, по-специално от действия на публични длъжностни лица или политически фигури?

vii. Гарантирана ли е публичността в съдебните производства?

118. Правото на лицето да има леснодостъпна и ефективна възможност да оспори частен или публичен акт (*locus standi*) предполага, че формалните изисквания, сроковете и съдебните такси трябва да бъдат разумни.

119. Лицата обикновено не са в състояние сами да заведат съдебни производства. Следователно правната помощ е от решаващо значение и следва да бъде достъпна за всички. Правна помощ следва да се предоставя и на тези, които не могат да си я позволят.

120. Временните мерки в случай на непоправима вреда и достъпът до правосъдие в извънредни ситуации следва да бъдат гарантирани в рамките на правото на достъп до съдилища.

121. Правото на обжалване на съдебно решение е общ принцип на върховенството на закона, често гарантиран на конституционно или законодателно ниво от вътрешното законодателство, по-специално в наказателната област.

122. Презумпцията за невинност е от съществено значение за гарантиране на правото на справедлив процес в наказателното производство. За да бъде гарантирана презумпцията за невинност, тежестта на доказване трябва да е върху прокуратурата.¹⁵²

123. Трябва да има адекватно и ефективно зачитане и прилагане на съдебните решения, включително от изпълнителната власт, когато е оспорено нейното поведение. Правото на справедлив процес и върховенството на закона като цяло биха били лишени от всякаква същност, ако съдебните решения не се изпълняват.

124. Съдебната власт не трябва да се възприема като отдалечена от обществеността и забулена в мистерия. Наличието, по-специално в интернет, на ясна информация относно това как да се заведе дело в съда е един от начините за гарантиране на ефективно обществено участие със съдебната система. Информацията трябва да бъде лесно достъпна за цялото население, включително уязвимите групи, и също така да бъде предоставена на езиците на националните малцинства и/или мигрантите. Подолните съдилища трябва да бъдат добре разпределени в цялата страна, а съдебните им сгради лесно достъпни.

¹⁵² „Тежестта на доказване е върху прокуратурата“: ЕСПЧ, *Barberá, Messegué и Jabardo срещу Испания*, № 10590/83, 6 декември 1988 г., §77; *Telfner срещу Австрия*, № 33501/96, 20 март 2001 г., §15; вж. *Grande Stevens и други срещу Италия*, № 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 и 18698/10, 4 март 2014 г., §159.

4. Цифрови технологии в рамките на съдебната система

Използват ли се цифровите технологии по начин, който е в съответствие с върховенството на правото, включително правото на справедлив процес?

- i. Регулирано ли е от законодателството използването на цифрови технологии и системи с изкуствен интелект в съдебната система?
- ii. Ползват ли се личните данни, събрани от съдебната власт, с особена защита, предвидена от законодателството?
- iii. Прави ли законодателството разграничение между внедряването и използването на цифрови технологии, насочени към по-добро административно управление на съдебната система, и тези, насочени към подпомагане на съдията при оценката на фактите и прилагането на законодателството по конкретни дела?
- iv. В случай на внедряване и използване на системи с изкуствен интелект, предназначени да подпомагат съдията при оценката на фактите и прилагането на законодателството по конкретни дела, законодателството предвижда ли:
 - a. че окончателното решение на съдията не се основава единствено на препоръките, направени от системата, което забранява напълно автоматизирано решение?
 - b. минимални изисквания, на които трябва да отговаря една система с изкуствен интелект, по-специално: зачитане на правата на човека (особено липса на дискриминация) и съдебна независимост, прозрачност, сигурност, устойчивост (точност и надеждност) и оперативна съвместимост?
 - c. предварителна проверка в контролирана от регулатор експериментална среда (т.нар. регулаторни пясъчници/regulatory sandboxes)?
 - d. предварителна оценка и последващо наблюдение на системата с изкуствен интелект от независими органи?
 - v. В случай на внедряване и използване на системи с изкуствен интелект, предназначени да подпомагат съдията при оценката на фактите и прилагането на законодателството към конкретни дела, предвижда ли законодателството правото на лицата да оспорват внедряването на такава система, нейния дизайн, използването ѝ в конкретното дело и особените препоръки, направени от тях в съдебния процес?

125. Използването на цифрови технологии в съдебната система може да подобри нейната ефективност и да допринесе за по-добра гаранция за правата на лицата, но използването на цифрови технологии може също така да представлява риск за тези права: намаляване на гаранциите за правото на справедлив процес; възпроизвеждане, укрепване и изостряне на съществуващи пристрастия и предразсъдъци; засягане на

правата за защита на данните, на личен живот на участниците в производствата, на жертвите или неравенство в достъпа на лицата до технологии. Както предимствата, така и рисковете, произтичащи от използването на цифрови технологии, изискват тяхното внедряване в съдебната система да бъде предвидено от законодателството и да бъде придружено от прозрачни рамки за управление и непрекъснат човешки надзор (какъвто е случаят с използването на ИИ от всички публични органи, вж. II.A.9.iv-v по-горе).

126. Законите, уреждащи използването на системи с изкуствен интелект в рамките на съдебната система, повдигат особени въпроси. Всички системи с изкуствен интелект в съдебната система следва да имат за основна цел укрепването на ефективността на съдебната система и правата на гражданите. За да се поддържа общественото доверие и да се гарантира отчетност, тяхното използване трябва да бъде прозрачно, обяснимо и подлежащо на независими механизми за надзор (вж. II.A.9.iv-v и II.B.5.ii-iii по-горе).

127. Следва да се прави разграничение между системите с изкуствен интелект, използвани за подобряване на административното управление на правосъдието, и тези, предназначени за използване при упражняване на съдебни функции. Докато първите следва да подлежат на общите изисквания за използване на системи с изкуствен интелект от публичните органи, вторите изискват внимателно прилагане, за да се гарантира правото на гражданите на справедлив процес. В случай на системи с изкуствен интелект, използвани в съдебните функции, резултатите от ИИ следва да бъдат напълно проследими и обясними, за да се даде възможност за човешки надзор и отчетност (вж. II.C.2 по-горе).

128. Центрираният върху човека ИИ предполага, че всички съдебни решения, свързани с разследване, оценка на фактите и прилагане на законодателството към конкретни дела, трябва да се вземат от съдиите на тяхна собствена отговорност. Системите с ИИ могат да подпомагат съдиите в определени задачи, улесняващи вземането на решения (напр. правни проучвания, откриване и подреждане на доказателства, предварително попълване на стандартизирани полета за решения, изпращане на известия за крайни срокове и др.), но не трябва да се допуска напълно автоматизирано решение от системата с ИИ. Поради това те трябва да отговарят на специфични изисквания, когато се използват за разследване, оценка на фактите и прилагане на законодателството към конкретни дела.

129. Правата на човека, които изискват специално внимание при използването на системи с ИИ в правосъдието, са защитата на данните; равенството; липсата на дискриминация; неприкосновеността на личния живот; достъпът до правосъдие, презумпцията за невиновност и справедливия процес, включително правото на защита. Законодателството следва да предвижда специфична оценка на рисковете на системата с ИИ за тези права и следва да гарантира, че те са проверени в безопасна правна среда (пясъчници) преди широката им употреба. Всички страни в съдопроизводството следва да участват в оценката на риска, предварителната проверка на системите с ИИ и тяхното наблюдение. Прозрачността трябва да бъде гарантирана през целия жизнен

цикъл на системите с изкуствен интелект (вж. П.А.9 и П.В.5 по-горе), особено когато тези системи могат да повлияят на съдебните решения (например, като изискват разкриване на информация за дизайна на системата, логиката на вземане на решения и/или използваните източници на данни).

130. Законодателството следва да осигурява достъпни и ефективни средства за защита при нарушения на правата на човека, произтичащи от функционирането на системи с изкуствен интелект¹⁵³. Тези средства за защита следва да дават възможност за оспорване на (i) публичното решение за внедряване на определена система; (ii) нейния дизайн; (iii) нейното използване в конкретно дело; и (iv) препоръките, които тя е генерирала по това дело¹⁵⁴. За да бъдат тези средства за защита ефективни, лицата трябва да имат достъп до разбираема информация за това как системата с ИИ е стигнала до своите заключения или е направила конкретните препоръки (вж. П.В.5 по-горе).

131. Що се отнася до всяко използване на системи с ИИ от публични органи (вж. П.А.3 и П.А.9 по-горе), системите с ИИ, използвани в съдебната система, трябва да бъдат предмет на прозрачни рамки за управление. Това включва документиране на избора на дизайн, източниците на данни, процесите на вземане на решения и известните ограничения. Независимите надзорни органи следва да бъдат оправомощени да одитират тези системи редовно, а техните констатации следва да бъдат публично достъпни, за да се гарантира отчетност.

G. Конституционен контрол

1. Конституционен контрол

Включват ли устройствения контрол и баланс независим конституционен контрол?

- i. Предвижда ли конституцията¹⁵⁵ съдебен конституционен контрол? Създава ли специализиран Конституционен съд?
- ii. Ако конституционният контрол се извършва от друг орган, какви са гаранциите за независима оценка? Заложени ли са те в конституцията?
- iii. Ако има специализиран Конституционен съд, заложени ли са в конституцията съставът на съда; неговата юрисдикция; статутът на съдиите и гаранциите за техния

¹⁵³ Вж. чл. 14 от [Рамковата конвенция на Съвета на Европа за изкуствения интелект, правата на човека, демокрацията и принципите на правовата държава](#) (CETS No. 225).

¹⁵⁴ Съгласно [Глобалния инструментариум на ЮНЕСКО за изкуствен интелект и принципите на правовата държава за съдебната система от 2024 г.](#) (стр. 136): „Потенциалът на изкуствения интелект да укрепи или умножи съществуващите предразсъдъци е сериозен проблем. Правата на свобода, сигурност и справедлив процес могат да бъдат нарушени, когато физическата свобода или личната безопасност на дадено лице са застрашени, например при прогнозиран полицейски действия, оценка на риска от рецидив и произнасяне на присъди. ... „черните кутии“ с изкуствен интелект правят невъзможно за юристи като съдии, адвокати и прокурори да разберат обосновката на резултатите от системата, което усложнява мотивирането и обжалването на решението.

¹⁵⁵ За държавите, които имат писана конституция.

мандат; страните, които имат право на обжалване; както и конституционните принципи, на които се основава дейността на Конституционния съд? Може ли съдът да установи свои собствени процедурни правила?

132. Като върховна правна норма, конституцията изисква страж, способен да отстоява нейните принципи, да запазва разделението на властите и да защитава правата, които тя гарантира. Някаква форма на съдебен конституционен контрол – независимо дали е концентриран или разпръснат – се счита за ефективно средство за гарантиране на зачитането на конституцията и защита на правата на човека. В това отношение конституционното правосъдие остава централна характеристика на конституционната демокрация и определящ критерий за върховенството на закона, като гарантира, че всички публични органи действат в съответствие с конституцията и че решенията, взети от Конституционния съд или еквивалентен орган, са обвързващи за всички власти.

133. Венецианската комисия последователно отбелязва, че няма единен модел на конституционно правосъдие. Националните системи се различават значително и отразяват широк спектър от институционални договорености. Комисията като цяло е подкрепяла създаването на конституционен съд или еквивалентен орган¹⁵⁶. Въпреки че отбелязва, че няма общо изискване за това, тя е изразила мнение, че създаването на такъв орган като отделна институция може да бъде ефективно при прилагането на върховенството на закона в дадена държава. Ако вместо конституционен съд или еквивалентен орган се предвижда извънсъдебна форма на конституционен контрол, следва да се гарантира, че органът, извършващ такъв контрол, е свободен от политическа намеса. В обстоятелства, когато отделен конституционен съд или еквивалентен орган не се счита за единственото средство, чрез което конституционните права могат да бъдат защитени, основният фокус на този критерий е да се идентифицират ключови въпроси за правните системи с такива органи. В правните системи без такива специализирани органи, основните цели за независимост, безпристрастност и ефективност, определени от други критерии, и по-специално Критерий F относно достъпа до правосъдие, вероятно ще бъдат от ключово значение. Въпреки че въпросите в тази част се фокусират върху конституционните съдилища, те се отнасят и за еквивалентни органи, натоварени с конституционен контрол.

134. В правни системи със специализиран Конституционен съд, съставът на съда; неговите правомощия; статутът на съдиите и гаранциите за техния мандат; страните, имащи право на обжалване, както и конституционните принципи, на които се основава дейността на конституционния съд, следва да бъдат закрепени на конституционно ниво,

¹⁵⁶ Венецианска комисия, [CDL-INF \(97\) 2](#), Украйна – Становище относно Конституцията на Украйна, Глава Дванадесета; [CDL-AD\(2010\)044](#) Украйна – Становище относно конституционното състояние в Украйна, параграф 52; [CDL-AD\(2016\)025](#). Киргизстан – Съвместно становище относно проектозакона за изменение и допълнение в Конституцията на Киргизката република, параграф 47; [CDL-AD\(2022\)004](#) Чили – Становище относно проекта и приемането на нова конституция, параграф 52.

така че да бъдат защитени от евентуални опити на случайни политически мнозинства в управлението да ги променят. По подобен начин, когато не се предвижда специализиран Конституционен съд, гаранциите за независим конституционен контрол се предвиждат в конституцията (или друго съответно законодателство, за държави, които нямат писана конституция) и, когато е необходимо, се допълват от устройствен закон. Процедурните правила следва да се изготвят от самия конституционен съд, като израз на автономността на съда в рамките на конституцията (и закона за Конституционния съд, когато е уместно); Конституционният съд следва да има възможността да ги изменя в светлината на натрупания опит без намесата на законодателя¹⁵⁷.

135. В допълнение към последващия конституционен контрол, следва да се въведе и механизъм за предварителен конституционен контрол. Предварителният конституционен контрол може да се осъществи или в изпълнителната власт на етапа на изготвяне на законопроекта, или в парламентарна комисия, подпомагана от конституционни експерти.

2. Състав и назначаване

Осигуряват ли съставът и процесът на назначаване на конституционни съдии достатъчни гаранции за независимостта на Конституционния съд?

i. Процедурата по назначаване осигурява ли достатъчни гаранции за независимостта на конституционните съдии? По-специално, ако конституционните съдии се избират от Парламента, има ли изискване за квалифицирано мнозинство? Съществуват ли конституционни механизми за преодоляване на евентуален политически блокаж? В случай на продължителни вакантни длъжности, предвижда ли се оставането на длъжност до замяната на действащия съдия, за да се осигури работоспособност на институцията?

ii. Какви са професионалните изисквания, които гарантират високо ниво на квалификация на съдиите от конституционния съд? Какви са гаранциите за тяхната почтеност?

iii. Какви други гаранции за независимост са предвидени? Има ли адекватни предпазни мерки срещу неправомерно отстраняване на съдия?

iv. Има ли несъвместимости с длъжността конституционен съдия? Установена ли е със закон забрана за назначаване на действащи депутати или лица, свързани с политически партии, за съдии в Конституционния съд? Спазва ли се тя стриктно на практика? Има ли други ограничения за изпълнение на други задължения преди или след мандата? Предвидени ли са други несъвместимости за гарантиране на безпристрастността на съдиите?

¹⁵⁷ Венецианска комисия, [CDL-AD\(2004\)023](#) Азербайджан – Становище относно Процедурните правила на Конституционния съд на Азербайджан, параграфи 5-6.

136. Съставът на Конституционния съд и методът за избор на неговите съдии са от решаващо значение за гарантиране на независимостта и авторитета на съда. Конституционните съдилища обикновено са съставени от значителен брой съдии, често между 8 и 15.¹⁵⁸

137. В плуралистичните демокрации балансираният и разнообразен състав, зачитащ различните характеристики (баланс между полове, възраст, политическо разнообразие и етнически, езиков или религиозен произход), допринася за възприеманата безпристрастност и приобщаване на институцията, следователно за нейната легитимност и приемането на нейните решения, особено в мултиетнически или многоезични държави. Участието на множество държавни органи и политически участници в избора на конституционни съдии се е доказало като ефективно за укрепване на възприятието за независимост на Съда¹⁵⁹.

138. Изборът на конституционни съдии трябва да се ръководи от обективни критерии, установени от закон. Тези критерии следва да дават приоритет на заслугите, с акцент върху правните познания, независимостта и почтеността. Сравнителната практика показва, че конституционните съдилища обикновено са съставени от юристи – съдии, адвокати или университетски преподаватели – със значителен опит или старшинство в правната област¹⁶⁰. В допълнение към професионалната квалификация, кандидатите за конституционни съдилища са длъжни да демонстрират почтеност и високи морални качества¹⁶¹.

139. Мандатът на конституционните съдии обикновено е дълъг, определен или за фиксиран период до задължителна пенсионна възраст, или в някои системи дори доживотен. Мандатът следва да позволява редовно и частично обновяване на състава на съда; поэтапното обновяване дава възможност на последователни парламентарни мнозинства да участват в назначенията. Дългите, неподлежащи на подновяване мандати обикновено се считат за най-благоприятни за независимост, особено от назначаващите органи¹⁶². Ако конституционните разпоредби относно мандата на

¹⁵⁸ Венецианска комисия, [CDL-STD\(1997\)020](#), Съставът на Конституционния съд, Глава трета, Сравнителна таблица с отговорите на въпросника относно състава на конституционните съдилища, стр. 35 и надолу.

¹⁵⁹ Венецианска комисия, [CDL-STD\(1997\)020](#), Съставът на Конституционния съд, стр. 10, 21; [CDL-AD\(2005\)039](#), Босна и Херцеговина – Становище относно предложените правила за гласуване на Конституционния съд на Босна и Херцеговина, параграф 3

¹⁶⁰ Венецианска комисия, [CDL-AD\(2024\)015](#), Босна и Херцеговина – Становище относно метода за избиране на съдии в Конституционния съд, параграфи 8-20

¹⁶¹ Венецианска комисия, [CDL-STD\(1997\)020](#), Съставът на Конституционния съд – наука и техника на демокрацията, №20 (1997), стр. 10; [CDL-AD\(2016\)001](#), Полша – Становище относно измененията на Закона от 25 юни 2015 г. за Конституционния трибунал на Полша, параграф 119; [CDL-AD\(2017\)011](#), Армения – Становище относно проекта за Устройствен закон на Конституционния съд на Армения, параграфи 12-13.

¹⁶² Венецианска комисия, [CDL-STD\(1997\)020](#), Съставът на Конституционния съд – наука и техника на демокрацията, №20 (1997), стр. 21; [CDL-AD\(2020\)016](#), Армения – Становище относно три правни въпроса в контекста на проекта за конституционни промени, засягащи мандата на съдиите в Конституционния съд, параграфи 35 и 38; [CDL-AD\(2025\)005](#), Република Молдова – Становище относно проектозакона за Конституционния съд, параграф 37.

съдиите от Конституционния съд бъдат изменени, всяко съкращаване на мандата следва да се прилага само за съдии, назначени след влизането в сила на новите разпоредби¹⁶³.

140. Когато съдиите се избират от Парламента, изискването за квалифицирано мнозинство (напр. две трети или три пети) служи като институционална защита срещу политизиране. Следва да се предвиди механизъм за предотвратяване на блокаж (например, номиниране на кандидати от други неутрални органи след няколко неуспешни гласувания в Парламента), за да се избегне подобна патова ситуация, като същевременно не се създава възпиращ фактор за постигане на споразумение въз основа на квалифицирано мнозинство в началото на процедурата. Няма единен модел за създаване на механизъм за предотвратяване на блокаж. За да се гарантира непрекъснатото функциониране на Конституционния съд, Венецианската комисия препоръчва членовете на съда да продължат да изпълняват функциите си, докато не бъде назначен техният наследник¹⁶⁴.

141. Несменяемостта на конституционните съдии е основна гаранция за съдебната независимост¹⁶⁵. Случаите на прекратяване на мандата на съдия трябва да бъдат тясно определени и уредени в ясни, подробни и точни законови разпоредби¹⁶⁶, както и да подлежат на строги процесуални гаранции. Самият Конституционен съд следва да бъде отговорен за вземането на окончателното решение, в идеалния случай с квалифицирано мнозинство от действащите си членове¹⁶⁷.

142. На конституционните съдии по принцип е забранено да заемат едновременно други длъжности. Правилата за несъвместимост варират по своята строгост, но обикновено обхващат политически и обществени функции, включително длъжности като министър, депутат, висш държавен служител или лидер на политическа партия, докато на конституционните съдии често е разрешено да запазят академичните си

¹⁶³ Венецианска комисия, [CDL-AD\(2020\)016](#), Армения – Становище относно три правни въпроса в контекста на проекта за конституционни промени, засягащи мандата на съдиите в Конституционния съд, параграф 37.

¹⁶⁴ Венецианска комисия, [CDL-AD\(2022\)054](#), Становище относно проектозакона за „изменение на няколко нормативни акта на Украйна във връзка с подобряване на процедурата за подбор на кандидати за съдии в Конституционния съд“ въз основа на конкурс, параграфи 58, 59 и 67; [CDL-AD\(2021\)048](#), Сърбия – Спешно становище относно преработените промени. 49; [CDL-AD\(2024\)002](#), Босна и Херцеговина – Становище относно определени въпроси във връзка с функционирането на Конституционния съд на Босна и Херцеговина, параграф 22

¹⁶⁵ Венецианска комисия, [CDL-AD\(2019\)024](#), Армения – Съвместно становище на Венецианската комисия и Генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ (DGI) на Съвета на Европа относно измененията в Съдебния кодекс и някои други закони, параграф 58. Вж. също в това отношение П.Ф.1 относно независимостта на съдебната система по-горе.

¹⁶⁶ Венецианска комисия, [CDL-AD\(2005\)015](#), Украйна – Становище относно измененията на Конституцията, параграф 46; [CDL-AD\(2017\)011](#)[CDL-AD\(2017\)011](#), Армения – Становище относно проекта за Устройствен закон на Конституционния съд на Армения, параграф 19.

¹⁶⁷ Венецианска комисия, [CDL-AD\(2005\)015](#), Украйна – Становище относно измененията на Конституцията, параграф 46; [CDL-AD\(2016\)025](#). Киргизстан – Съвместно становище относно проектозакона за изменение и допълнение в Конституцията на Киргизката република, параграф 54

взаимоотношения. Тези правила следва да бъдат установени в закон и, където е уместно, в конституцията¹⁶⁸.

143. Председателят на съда може да бъде назначен от външен орган или избран от другите съдии измежду тях, като последното като цяло се разглежда като по-силна гаранция за независимостта на Конституционния съд¹⁶⁹. В случай че председателят бъде назначен от парламента или от друг външен орган, следва да се осигурят гаранции за независимост. Следва да се установят ясни правила, които да определят кой изпълнява длъжността и.ф. председател, когато председателят на съда не е избран или назначен своевременно.

2. Достъп до конституционно правосъдие

Осигуряват ли условията за достъп до Конституционния съд и обхватът на актовете, които могат да бъдат разглеждани, ефективен конституционен контрол?

- i. Подлежи ли на контрол конституционността на законите и всички други нормативни актове?

- ii. Ако има изключения от контрола за конституционност на нормативните актове, оправдани ли са тези изключения?

- iii. Имат ли лицата ефективен достъп до конституционно правосъдие (пряк или косвен) срещу отделни актове, които ги засягат пряко, и срещу общи актове

- iv. Предоставя ли процедурата пред Конституционния съд достатъчни гаранции за безпристрастност, справедлив процес и ефективност?

144. Юрисдикцията на конституционните съдилища обикновено се простира до широк кръг от нормативни актове и институционални въпроси. Те обикновено включват контрол на обикновени и устройствени закони, конституционни норми, правилници, вътрешни правила на законодателните събрания и други органи, както и съвместимостта на международни споразумения с конституцията. Конституционните съдилища могат също така да решават спорове относно юрисдикциите на нормативните правомощията между властите, включително конфликти между централното правителство и местните власти или между изпълнителната и законодателната власт. Изборните спорове също попадат в юрисдикцията на много конституционни съдилища. Допълнителни правомощия могат да включват въпроси, свързани със статута на избраните представители, защитата на основните права и законността на политическите партии. В някои системи конституционните съдилища упражняват и консултативни функции, като например задължителни консултации преди обявяване на извънредно положение или разпускане на законодателни камари. Освен това, защитата на потенциално противоконституционни закони от контрол (чрез разпоредби за

¹⁶⁸ Венецианска комисия [CDL-STD\(1997\)020](#), Съставът на Конституционния съд – наука и техника на демокрацията, №20 (1997), параграф 15.

¹⁶⁹ Венецианска комисия, [CDL-AD\(2011\)016](#), Унгария – Становище относно новата Конституция, параграф 94.

изключителност или липса на подсъдност) може да се счита за пряка атака срещу върховенството на конституцията¹⁷⁰.

145. Достъпът до съд е определящ за ефективността на конституционния контрол. Индивидуалната жалба се е доказала като най-ефективната правна защита. Макар че прекият индивидуален достъп до конституционните съдилища подобрява защитата на основните права, той често води до значително увеличаване на натовареността. За да се отговори на това предизвикателство, системите, които предвиждат индивидуални жалби, обикновено включват процесуални гаранции за отсяване на недопустимите или явно неоснователните дела. Непрякият индивидуален достъп предлага няколко предимства (правната експертиза на препрещания орган служи като ефективен филтър) и Венецианската комисия вижда предимство в комбинирането на непряк достъп с форма на пряк достъп, като се балансират различните съществуващи механизми¹⁷¹. Изискването за изчерпване на наличните правни средства за защита преди подаване на конституционна жалба служи за предотвратяване на прекомерна натовареност на конституционния съд и подчертава субсидиарния характер на механизма за конституционни жалби.

146. Един полезен метод за облекчаване на натовареността на съда може да бъде създаването на по-малки съдебни състави при разглеждане на дела, заведени чрез някой от начините за индивидуален достъп, като пленарният състав се задейства само в случаите, когато трябва да се вземат решения по нови или важни въпроси. Съставът на панела следва да отразява баланса на пълния състав. Важно е законът за създаване на конституционния съд да предвижда възможността за вземане на решение от пленарния състав, ако има противоречащи си решения на камарите; в противен случай единството на съдебната практика на конституционния съд е застрашено. Необходими са също така ясни правила, за да се избегне всякаква възможност за пристрастност при разпределянето на делата между камарите или при съставянето на панелите¹⁷².

147. Кворумът за валидност, изискващ участието на минимален брой съдии, за да бъде решението валидно, гарантира както институционалната легитимност на процеса на вземане на решения, така и правилното функциониране на съда като колегиален орган. Много строгите изисквания за гласуване, особено при стандартни решения относно конституционността на законодателството, могат да затруднят процеса на вземане на решения от Съда и да създадат риск от неговата неефективност¹⁷³. В такива случаи Съдът може да не е в състояние да изпълни основната си функция за осигуряване на спазването на конституцията. Следва да бъдат предвидени механизми за излизане от патова ситуация, за да се предотвратят блокирания и равенство на гласовете.

¹⁷⁰ Пак там, параграф 113

¹⁷¹ Венецианската комисия, [CDL-AD\(2010\)039rev](#), Изследване относно индивидуалния достъп до конституционно правосъдие, точка 108.

¹⁷² Пак там, параграф 225.

¹⁷³ Вж. например Венецианската комисия, [CDL-AD\(2024\)002](#), Босна и Херцеговина – Становище по някои въпроси, свързани с функционирането на Конституционния съд на Босна и Херцеговина, точки 16 и 17.

148. Разпитите могат да се провеждат както публично, така и на закрити пленарни заседания. Въпреки че устните разпити могат да изпълняват важни функции — като например да позволяват пряко взаимодействие между страните и съдиите и потенциално да ускорят производството¹⁷⁴ — съдът следва да запази правото си по собствена преценка да води производството в писмена форма, когато това е целесъобразно. Това може да бъде важно, за да се избегне претоварване на съда с индивидуални жалби¹⁷⁵. Важно е заявителят или инициращият производството да има възможност да се обърне към съда, поне чрез подаване на бележки. Такива договорености допринасят за процесуалната справедливост и гарантират, че всички интереси са надлежно изслушани в конституционния процес.

4. Последници от решенията

Осъществява ли се ефективно проследяване на решенията и присъдите на Конституционния съд?

i. Спазват ли се решенията и постановленията на Конституционния съд от държавните органи и от гражданите? Съществува ли забрана за отмяна на решенията на Конституционния съд чрез приемане на нормативен акт, който вече е обявен за неконституционен?

ii. Вземат ли на практика парламентът и изпълнителната власт предвид решенията и мотивите на Конституционния съд? Отстраняват ли те в разумен срок законодателните или нормативните пропуски, които са били установени – или създадени – от Конституционния съд?

iii. Длъжни ли са конституционните, върховните и редовите съдилища да изпълняват решенията на наднационалните органи, и по-специално на наднационалните съдилища? Има ли изключения от това задължение?

iv. Когато решение на общия съд бъде отменено след обжалване на основание неконституционност, делото възобновява ли се за разглеждане от общия съд в светлината на аргументите, изтъкнати от Конституционния съд?

149. Публикуването на решенията на Конституционния съд не трябва да зависи от каквато и да е намеса от страна на министър-председателя, правителството или друг политически орган¹⁷⁶. Решенията на Конституционния съд по същество на даден случай трябва да бъдат задължителни за всички публични органи, включително

¹⁷⁴ Венецианската комисия, [CDL-AD\(2004\)035](#), Руска федерация – Становище относно проекта за федерален конституционен закон „за промени и допълнения във Федералния конституционен закон за Конституционния съд на Руската федерация“, параграф 4.

¹⁷⁵ Венецианската комисия, [CDL-AD\(2008\)029](#), Киргизстан – Становище относно законопроектите за изменение и допълнение на Закона за конституционното производство и Закона за Конституционния съд, параграф 44.

¹⁷⁶ Венецианската комисия, [CDL-AD\(2016\)026](#), Полша – Становище относно Закона за Конституционния съд, параграф 82.

държавните и местните органи на самоуправление, техните длъжностни лица, както и физическите и юридическите лица, и да се изпълняват добросъвестно. Неизпълнението на такива решения представлява нарушение на върховенството на конституцията. Когато други държавни органи приемат нови индивидуални актове, те трябва да вземат предвид правната аргументация, изложена в решенията на Конституционния съд. Особено важно е законодателната власт да не пренебрегва решенията на Конституционния съд при приемането или изменението на законодателството. Когато Конституционният съд е обявил даден закон за неконституционен, това възпрепятства законодателната власт да приеме нов закон със съдържание, идентично с това на закона, който Конституционният съд е обявил за неконституционен.

150. Правните последици от решенията на конституционния съд, с които се отменят нормативни актове, могат да варират в различните юрисдикции и често зависят от законодателните разпоредби, уреждащи обхвата им¹⁷⁷. Строгото прилагане на принципа на обратното действие (т.е. недействителност с обратна сила) може в някои случаи да има значителни обществени последици.

151. Много национални конституции съдържат задължение за спазване на международното и наднационалното право. В тези случаи националните конституционни съдилища действат не само като пазители на националните конституционни принципи, но и като пазители на международното и наднационалното право в рамките на националния правен ред. На европейския континент много конституционни съдилища са длъжни да прилагат правата на човека и други конституционни принципи, защитени от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, както са тълкувани в решенията на ЕСПЧ. За държавите-членки на ЕС конституционните съдилища – както и всички други съдилища – трябва да зачитат правата и задълженията, произтичащи от правото на ЕС, включително принципа на върховенството на правото на ЕС, и когато държавите-членки действат в рамките на обхвата на правото на ЕС, Хартата на основните права на ЕС. Що се отнася до американския континент, държавите-членки на Организацията на американските държави, които са ратифицирали Американската конвенция за правата на човека, са длъжни да я прилагат на национално равнище, а за онези, които са признали юрисдикцията на Междумериканския съд по правата на човека (IACHR), се прилага задължението да се съобразяват с неговото тълкуване на Конвенцията. В държави с дуалистична правна система могат да се прилагат различни съображения, но в зависимост от контекста, съответните национални съдилища могат да имат право или дори задължение да вземат предвид решенията на наднационални органи при подходящи обстоятелства.

Н. Конкретни предизвикателства пред върховенството на закона

1. Възстановяване на върховенството на закона

Самите мерки, насочени към възстановяване на върховенството на закона след период

¹⁷⁷ Венецианската комисия, [CDL-AD\(2010\)039rev](#), Изследване относно индивидуалния достъп до конституционно правосъдие, параграф 167.

на регрес, съвместими ли са с общоприетите стандарти за върховенство на закона?

i. Направена ли е цялостна оценка на причините и последствията от регреса в областта на върховенството на закона? Има ли краткосрочни и дългосрочни планове за предприемане на възстановителни мерки?

ii. Възстановяването на върховенството на закона основава ли се на намерението да се изпълнят задължителни решения на международен съд или незадължителни становища на международен надзорен орган¹⁷⁸? Ако да, взети ли са под адекватно внимание всички съответни изисквания или препоръки на тези институции?

iii. Съвместими ли са възстановителните мерки с основните принципи на конституцията?

iv. Засягат ли възстановителните мерки Конституционния съд? Ако да, спазва ли се неговата роля на независим орган и безпристрастен арбитър?

v. Осигурено ли е широкото участие на обществеността при вземането на решения за възстановяването на върховенството на закона?

vi. Спазва ли се принципът на пропорционалност при разрешаването на конфликти между различни интереси? Вземат ли се предвид субективните права на съдиите? Разполагат ли съдиите, чиито права са засегнати от възстановителните мерки, с достъпни правни средства за защита?

vii. Оправдано ли е отклонението от основни принципи на върховенството на закона, като например принципа на правната сигурност, принципа на *res judicata* (окончателност на решенията) и принципа на несменяемост на съдиите, от неотложна нужда и пропорционално ли е?

152. Дори правните системи, които изглеждат стабилни и устойчиви, не са защитени от промени, които подкопават върховенството на закона. Такива промени могат да засегнат много от критериите, определени в настоящия контролен списък за върховенството на закона. Опитът показва, че подкопаването на съдебната независимост е, като правило, първият и решаващ фактор в такива ситуации, тъй като независимите съдилища са основни пазители на върховенството на закона.

153. Необходим е цялостен подход към реформите, които променят съществено съдебната система, особено когато те засягат състава на съдилищата. Реформите могат

¹⁷⁸ Вижте подхода на Венецианската комисия при оценката на реформата на Конституционния съд в Полша: „(...) без да изпуска от поглед мащаба на проблема и контекста на реформата на Конституционния съд, тя разглежда реформата на Конституционния съд на Полша преди всичко като мярка за изпълнение на решенията на ЕСПЧ (...)“ ([CDL-AD\(2024\)035](#), Полша – Становище относно проекта за конституционни изменения, отнасящи се до Конституционния съд, и два закона за Конституционния съд, параграф 18).

да бъдат необходими за преодоляване на недостатъците в системата, но самите те трябва да спазват основните принципи на правовата държава. Възстановяването на върховенството на закона не означава непременно връщане към предишното състояние и не трябва да води до възстановяване на система, която се е оказала уязвима на подкопаване. Вместо това всяко възстановяване на върховенството на закона трябва да се стреми да отстрани именно онези недостатъци, които са довели до регресията, с цел да се създадат по-добри гаранции за бъдещето.

154. Непропорционалната и необоснована намеса на законодателната и изпълнителната власт в правораздаването представлява заплаха за функционирането на механизма за контрол и баланс в правната система¹⁷⁹. Същевременно това застрашава защитата на индивидуалните права. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) и Съдът на Европейския съюз (СЕС) например са постановили, че самата същност на правото на „съд, установен със закон“, може да бъде застрашена от сериозни нередности при назначаването на съдии, ако те се основават на опорочени процедури¹⁸⁰. Реформите, засягащи работата на съдиите, също могат да нарушават техните права (членове 6, 8 и 10 от ЕКПЧ).¹⁸¹

155. Предвид важната роля на конституционните съдилища за запазването на разделението на властите и защитата на конституционно гарантираните права, промените в състава, компетентността и методите на работа на тези съдилища следва да бъдат подложени на задълбочен преглед и да отчитат основните принципи на правовата държава. Макар радикалните мерки, дори ако са приети с конституционно мнозинство, да изглеждат необходими, това може да създаде риск да се предоставят аргументи и прецедент на бъдещо конституционно мнозинство да направи същото.¹⁸² Възстановяването на общественото доверие в институцията на конституционното правосъдие е от първостепенно значение.¹⁸³

156. Предвид значението на съдебната независимост за правната система като цяло, ефективното възстановяване на върховенството на закона в случаи на регрес в разумни срокове трябва да отчита принципи като правната сигурност (вж. II.B.1 и II.B.4 по-горе

¹⁷⁹ Венецианската комисия, [CDL-AD\(2017\)031](#), Полша – Становище относно проекта на закон за изменение на Закона за Националния съдебен съвет; относно проекта на закон за изменение на Закона за Върховния съд, предложен от президента на Полша, и относно Закона за организацията на общите съдилища, параграф 129.

Вж. преюдициалното му решение в СЕС, [C-585/18](#), А.К. (Независимост на дисциплинарната камара на Върховния съд), 19 ноември 2019 г.; решението на Голямата камара по дело [C-791/19](#), Комисия срещу Полша (Дисциплинарен режим за съдии), 15 юли 2021 г.; и решението на Голямата камара по дело [C-718/21](#), L.G., 21 декември 2023 г., §§59-62.

¹⁸⁰ Вж. преюдициалното му решение в СЕС, [C-585/18](#), А.К. (Независимост на дисциплинарната камара на Върховния съд), 19 ноември 2019 г.; решението на Голямата камара по дело [C-791/19](#), Комисия срещу Полша (Дисциплинарен режим за съдии), 15 юли 2021 г.; и решението на Голямата камара по дело [C-718/21](#), L.G., 21 декември 2023 г., §§59-62.

¹⁸¹ ЕСПЧ, дело „Гженда срещу Полша“ [GC], № [43572/18](#), 15 март 2022 г.; дело „Тулея срещу Полша“, № [21181/19](#) и [51751/20](#), 6 юли 2023 г.

¹⁸² Венецианската комисия, [CDL-AD\(2024\)035](#), Полша – Становище относно проекта за конституционни изменения, отнасящи се до Конституционния съд, и два закона за Конституционния съд, параграф 34.

¹⁸³ Пак там, параграф 35

по отношение на легитимните очаквания), *res judicata*, предвидимост и принципа на неретроактивност, по-специално чрез приемане на преходни мерки.

157. Както вече беше подчертано, всяка мярка, предприета с цел възстановяване на върховенството на закона, трябва да отговаря на общите изисквания на върховенството на закона. В този контекст обаче може да се наложи известно балансиране между различните – очевидно противоречиви – елементи на върховенството на закона.¹⁸⁴

158. При вземането на решения относно мерките за възстановяване на върховенството на закона е необходимо да се отчетат сериозността на недостатъците на системата, колко дълго тя е съществувала и до каква степен е подкопано общественото доверие.¹⁸⁵

159. Предприемането на радикални мерки, като например освобождаването от длъжност на съдии или обезсилването на решения *ex tunc* (от самото начало), ще изисква особено внимателен контрол и гаранции, като например възможността за съдебен контрол върху всякакви решения, засягащи отделни съдии¹⁸⁶. В противен случай подобни мерки могат да подкопаят правната сигурност и по този начин да накърнят самите цели, на които се стремят да служат.¹⁸⁷ Воедшият принцип, приложим към всички възстановителни мерки, следва да бъде възстановяването на доверието в съзнанието на разумния и обективен наблюдател относно независимото функциониране на системата.

160. За да бъде ефективно възстановяването на върховенството на закона, е от съществено значение също така съответните въпроси да бъдат разрешени без забавяне и по прозрачен начин, за да се сведе до минимум всеки период на несигурност.¹⁸⁸

2. Правно и гражданско образование

а. Правно образование

До каква степен юридическото образование насърчава зачитането на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона?

i. Конституционното право задължителна част ли е от бакалавърската програма по

¹⁸⁴ Венецианската комисия, [CDL-AD\(2024\)018](#), Полша – Спешно съвместно становище на Венецианската комисия и Генералната дирекция по правата на човека и върховенството на закона към Съвета на Европа относно законопроекта за изменение на Закона за Националния съдебен съвет на Полша, параграф 31.

¹⁸⁵ Венецианската комисия, [CDL-AD\(2024\)035](#), Полша – Становище относно проекта за конституционни изменения, отнасящи се до Конституционния съд, и два закона за Конституционния съд, параграф 18.

¹⁸⁶ Венецианската комисия, [CDL-AD\(2024\)029](#), Полша – Съвместно становище на Венецианската комисия и Генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ относно европейските стандарти, регулиращи статута на съдиите, параграф 22 (и 36); точки 42–45.

¹⁸⁷ Венецианската комисия, [CDL-AD\(2024\)035](#), Полша – Становище относно проекта за конституционни изменения, отнасящи се до Конституционния съд, и два закона за Конституционния съд, т. 38 и следващите.

¹⁸⁸ Следва да се отбележи, че „необходимостта от бързо въз/установяване на напълно функционираща съдебна система може да оправдае някои промени в прилагането на процесуалните стандарти, но не и, например, пълната липса на някаква форма на съдебен контрол, което, вероятно, би нарушило член 6 от ЕКПЧ“ (вж. Венецианската комисия, [CDL-AD\(2024\)029](#), Полша — Съвместно становище на Венецианската комисия и Генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ относно европейските стандарти, регулиращи статута на съдиите, параграф 36).

право? Темите за демокрацията, върховенството на закона и правата на човека задължителни ли са в курса по конституционно право, както и интегрирани ли са в други подходящи дисциплини от програмата по право, включително международно публично право, право на ЕС, административно право, наказателнопроцесуално право (и др.)?¹⁸⁹

ii. Достатъчно ли е обучението по право в бакалавърската степен, за да развива способностите на студентите за критично мислене?

iii. Регулира ли се със закон създаването на нови университети и висши училища, предлагащи юридически специалности? Съществуват ли добре функциониращи вътрешни и външни механизми за контрол на качеството на юридическото образование в университетите?¹⁹⁰

iv. Разполагат ли университетите и другите институции, предлагащи професионално образование¹⁹¹, с достатъчни гаранции за защита на тяхната независимост по отношение на учебните програми, назначаването на академични кадри, приемането на студенти, управлението¹⁹² и финансирането?¹⁹³

v. Предлагат ли университетите и/или професионалните организации продължаващо обучение за юристи? До каква степен тези курсове са задължителни?¹⁹⁴

¹⁸⁹ За държавите-членки на Съвета на Европа това включва правните стандарти на Съвета на Европа в областта на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона, и по-специално Европейската конвенция за правата на човека. Виж например инициативата [OCEAN](#) (Open Council of Europe Academic Networks) на Съвета на Европа, която обединява университети и изследователски институции от 46-те държави-членки около общата цел за зачитане на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона. За държавите-членки на ЕС това би включвало също така съответните принципи на конституционното право на ЕС.

¹⁹⁰ Вж. например ЕСПЧ, дело „Тарантино и други срещу Италия“, [№ 25851/09, 29284/09 и 64090/09](#), 2 април 2013 г., §§48-52, където Съдът посочва, че „държавата има основание да бъде строга в регулирането на сектора – особено във въпросните области на обучение, където минималното и адекватно ниво на образование е от първостепенно значение – за да гарантира, че достъпът до частни институции не се предоставя единствено въз основа на финансовите възможности на кандидатите, независимо от техните квалификации и пригодност за упражняване на професията“. Начинът, по който всяка държава съчетава вътрешния и външния контрол на качеството, е в рамките на нейната свобода на преценка. Важно е, каквито и външни контролни механизми да се сметат за необходими, те да не стават прекалено бюрократични и обременителни, нито да представляват заплаха за академичната свобода.

¹⁹¹ Тъй като правото е професионална квалификация, други участници – като адвокатските колегии и съдебните сдружения – могат законно да оказват известно влияние върху съдържанието на определени университетски курсове, при спазване на академичната свобода.

¹⁹² Венецианската комисия, [CDL-AD\(2021\)029](#), Унгария – Становище относно конституционните изменения, приети от унгарския парламент през декември 2020 г., параграф 65.

¹⁹³ Академичната свобода е правно обоснована с различни признати права, като правото на образование и свободата на изразяване. За повече информация относно академичната свобода виж, например, доклада на специалния докладчик по правото на образование Фарида Шахид, [A/HRC/56/58](#), 24 юни 2024 г. Тя има както институционално, така и лично измерение и се прилага както в академичната общност, така и извън нея, включително по отношение на обществеността.

¹⁹⁴ Вж. например Препоръка № R(2000)21 на Съвета на Европа относно свободата на упражняване на адвокатската професия, II.2: „[т]рябва да се предприемат всички необходими мерки, за да се гарантира високо ниво на юридическо образование и професионална етика като предпоставка за достъп до професията, както и да се осигури продължаващо обучение на адвокатите“.

161. Редица международни организации и техните институции са публикували документи, в които се признава необходимостта от висококачествено юридическо образование, например Организацията на обединените нации, Съветът на Европа и Европейският парламент.¹⁹⁵ По-специално в областта на правата на човека следва да се подчертае, че правата на човека се разглеждат като динамична концепция, основана на разбирането за „международното право в областта на правата на човека“, въведено с Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г.¹⁹⁶ Тази динамична концепция за правата на човека изисква юридическото образование да върви в крак с тяхното развитие във времето.¹⁹⁷ Тези курсове трябва да се преподават в съответствие с академичната свобода, включително свободата на научните изследвания. Академичната свобода е изрично защитена в Хартата на основните права на ЕС (член 13), като в допълнение член 15, параграф 3 от Международния пакт за икономически, социални и културни права изисква от държавите-членки да „зачитат свободата, необходима за научните изследвания и творческата дейност“.¹⁹⁸

162. Съществуват много различни методи на преподаване, които насърчават критичното мислене, например казус-ориентираното обучение в семинари, методът на Сократ, правните клиники и др. Въпреки че лекциите все още имат своята роля в системата на юридическото образование, по-интерактивните методи на преподаване също трябва да бъдат съществена част от нея.

в. Гражданско образование

До каква степен обществото е осведомено за значението на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона?

¹⁹⁵ [Основни принципи на Организацията на обединените нации относно ролята на адвокатите](#), параграф 9 (1990 г.); [Декларация на Организацията на обединените нации за образование и обучение в областта на правата на човека](#) (2011 г.); Препоръка [Rec\(2004\)4](#) на Съвета на Европа относно Европейската конвенция за правата на човека в университетското образование и професионалното обучение; Препоръка [CM/Rec\(2010\)7](#) относно Хартата на Съвета на Европа за образование за демократично гражданство и образование в областта на правата на човека; Програмата [HELP](#) (Образование в областта на правата на човека за юридическите професионалисти) на Съвета на Европа; Резолюция на Европейския парламент относно юридическите професии и общия интерес към функционирането на правните системи, [P6_TA\(2006\)0108](#), 23 март 2006 г.; ЮНЕСКО, Световна програма за образование в областта на правата на човека.

¹⁹⁶ За разлика от – например – по-ранни концепции за „правата на човека“ или „правата и задълженията на човека и гражданина“.

¹⁹⁷ Например, член 1 от ЕКПЧ относно задължението за спазване на правата на човека представлява продължаващо задължение, което означава, че при необходимост, държавата е длъжна да измени законодателството си, за да го приведе в съответствие с изискванията на Конвенцията, както е постановено в решение на ЕСПЧ. Държавите трябва също така да вземат предвид решения, засягащи други държави – а не само решения срещу собствената им държава – (вж. например ЕСПЧ, *Oruz срещу Турция*, № [33401/02](#), 9 юни 2009 г., § 163).

¹⁹⁸ Както е посочено от ЕСПЧ: „академичната свобода (...) следва да гарантира свобода на изразяване и действие, свобода за разпространение на информация, както и свобода за провеждане на научни изследвания и разпространение на знания и истина без ограничения“ (*Kula срещу Турция*, № [20233/06](#), 19 юни 2018 г., § 38). Вж. също *Соргуч срещу Турция*, № [17089/03](#), 23 юни 2009 г., § 35, *Ломбарди Валаури срещу Италия*, № [39128/05](#), 20 октомври 2009 г., § 43.

- i. До каква степен училищното образование подчертава значението на въпросите, свързани с демокрацията, правата на човека и върховенството на закона, за обществото?
- ii. Участват ли организациите на гражданското общество, включително адвокатските колегии, в общественения дебат относно върховенството на закона и правата на човека?

163. Опитът показва, че върховенството на закона, както и всяка друга конституционна ценност, трябва да бъде подкрепено от стабилна и обща споделена култура. Писаните принципи не са самодостатъчни. За да функционират правилно институционалните гаранции, конституционните и етичните ценности трябва да бъдат вградени в утвърдената практика на юристите (съдии, прокурори, юристи, работещи както в държавната администрация, така и в частната практика) и на лицата, заемащи публични длъжности. Вътрешният аспект на съдебната независимост в частност зависи от подходящо обучение и наставничество. По-общо казано, една ефикасна и ефективна система на публичната администрация, която зачита стандартите на върховенството на закона, зависи от социалния капитал и същевременно го изгражда.¹⁹⁹ Началното и средното образование, които насърчават значението на човешкото достойнство и правата и свободите на личността, са от особено значение за изграждането на мирно общество, в което правата на малцинствата и индивидуалните права са защитени от неоправдана намеса от страна на мнозинството. От друга страна, когато населението няма доверие в правораздаването или публичната администрация и не осъзнава важността на зачитането на правата на човека и върховенството на закона, рискът от регрес в демокрацията и върховенството на закона е голям. Следователно организациите на гражданското общество, включително адвокатските сдружения (адвокатски съвети и др.), трябва да имат възможността и да се стремят да образуват обществеността относно тези ценности. Освен това, стабилното гражданско образование за всички граждани, особено за младежите, е неразделна част от институционалната рамка, основана на върховенството на закона.²⁰⁰

¹⁹⁹ Вж., например, Бо Ротщайн, Дийтлинд Столе, „Качеството на управлението и социалният капитал: теория за политическите институции и обобщеното доверие“, QoG СЕРИЯ РАБОТНИ ДОКУМЕНТИ 2007:2.

²⁰⁰ Вж., например, Венецианската комисия, „[Правовата държава: наръчник](#)“ (2025 г.) и [анимационните клипове](#) на Европейската комисия, обясняващи принципа на върховенството на закона.