

ИЗКУСТВЕНИЯТ ИНТЕЛЕКТ В НОВАТА ЕВРОПЕЙСКА УРЕДБА И ЦИФРОВИЗАЦИЯТА НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В КОНТЕКСТА НА ПРАВОТО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ

Въведение

Изкуственият интелект (ИИ) се развива с бързи темпове и играе все по-важна роля в социалния, икономическия и технологичния живот на Европейския съюз (ЕС). За да гарантира безопасност, етика и защита на основните права, ЕС разработи Законодателен акт за изкуствения интелект (ЗАИИ)¹ - законодателна рамка, която поставя ЕС в центъра на международната регулация на ИИ. Той е първият по рода си опит да се регулира ИИ на ниво съюз, поставяйки акцент върху принципите на правова държава и уважение към човешките права.² Актът има за цел да защити основните права, демокрацията, върховенството на закона и устойчивостта на околната среда от високорисков ИИ, като същевременно стимулира иновациите и утвърждава Европа като лидер в тази област.

Рамкова конвенция за изкуствен интелект на Съвета на Европа³, има за цел да осигури единен подход за защита на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона в контекста на ИИ технологиите.

Какви обаче са предизвикателствата пред навлизането на изкуствения интелект във всички сфери на живота, включително и в сферата на публичното управление? Както и във всяка друга област на социално-икономическа дейност, кризата, предизвикана от пандемията поради COVID-19, доведе до т.нар. „цифрова промяна на COVID-19“ и интегрирането на напредъка в областта на изкуствения интелект (ИИ)⁴ Тя бе първата

¹ Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на хармонизирани правила относно изкуствения интелект (и за изменение на регламенти (ЕО) № 300/2008, (ЕС) № 167/2013, (ЕС) № 168/2013, (ЕС) 2018/858, (ЕС) 2018/1139 и (ЕС) 2019/2144 и директиви 2014/90/ЕС, (ЕС) 2016/797 и (ЕС) 2020/1828 (*Акт за изкуствения интелект*) - <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-24-2024-INIT/bg/pdf>

² ЗАИИ беше приет на 13.03.2024 г. от Европейския парламент и одобрен от Съвета на ЕС през май 2024 г. и ще стане приложим 24 месеца след влизането му в сила (02.08.2026г.), но някои части ще бъдат приложени по-рано.

³ Рамкова конвенция за изкуствен интелект на Съвета на Европа, <https://rm.coe.int/1680afa>

⁴ Sanchez-Graells A. Resh (AI) ping Good Administration: Addressing the Mass Effects of Public Sector Digitalisation, Laws 2024, 13(1),9, M.D.P.I., <https://www.mdpi.com/2075-471X/13/1/9>

Виж още Belova G., Georgieva G. Legal, Political and Security aspects of the Pandemic Language, International conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION, Volume 27 (2021): Numero 2 (Giugno 2021), <https://sciendo.com/it/article/10.2478/kbo-2021-0056>

шокова ситуация оказала огромно въздействие върху цифровата трансформация на управлението. Цифровизацията вече не беше въпрос на избор на управлението. Правителствата по света всъщност бяха принудени да преминат към цифрови технологии ⁵, което доведе до дискусия за това как публичният сектор може да се възползва от предимствата на цифровите технологии.

По отношение на цифровизацията на публичната администрация стои и предизвикателството за ефективното осъществяване на правото на добра администрация, регламентирано в чл. 41 от Хартата на основните права на ЕС, в условията на изкуствен интелект.

Новата европейска уредба на изкуствения интелект (ИИ)

На европейско ниво двата основни акта, които уреждат използването на ИИ във всички сфери на живота са ЗАИИ и Рамковата конвенция за изкуствения интелект на Съвета на Европа.

Основният аспект на ЗАИИ е оценката на въздействието върху основните права и неясните граници на приложимост на уредбата, предвид динамиката и разнообразието на системите за ИИ. Това представлява предизвикателство при определянето на ясни граници на отговорност и правни стандарти, които да обхващат както новите технологии, така и непредвидените етични и социални последици от използването на ИИ.

Европейският подход към дигитализацията е основан на създаването на сигурна, справедлива и иновативна дигитална среда, в която технологиите да служат на хората и да се спазват основните права. Ключови приоритети са защитата на данните, справедливите дигитални пазари и развитието на цифрови умения, с акцент върху устойчивото и етично развитие на новите технологии. Стратегията „Европа, подготвена за цифровата ера“ е в основата на усилията за адаптиране на дигитализацията ⁶.

Уредбата на изкуствения интелект (ИИ) е критичен елемент в дигиталната стратегия на ЕС. Предложението за ИИ регламент, известен като Законодателния акт за изкуствен интелект (Регламент (ЕС) 2024/1689 за определяне на хармонизирани правила относно

⁵ Terlizzi A. The Digitalization of the Public Sector: A Systematic Literature Review, April 2021 The Italian Journal of Public Policy 16 (1):5-38 DOI:10.1483/100372, https://www.researchgate.net/publication/351069477_The_Digitalization_of_the_Public_Sector_A_Systematic_Literature_Review

⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_bg

изкуствения интелект)⁷, има за цел да постави ЕС на челно място в разработването на безопасни и етични технологии на ИИ. Това включва класификация на различни приложения на ИИ по степен на риск - от нисък до висок - и съответните регулаторни изисквания за безопасност и прозрачност. Тази инициатива е насочена към предотвратяване на дискриминацията, запазване на основните права и осигуряване на безопасно внедряване на новите технологии.

ЕС планира да въведе Европейска цифрова идентичност⁸, която ще позволи на гражданите и бизнесите сигурен достъп до онлайн услуги, като здравни досиета, банкови услуги и електронно гласуване. Също така ще бъде ключов инструмент за улесняване на трансграничните услуги и ще даде на гражданите по-голям контрол върху личните им данни.

ЗАИИ е насочен към три ключови аспекта:

- Оценка на риска и категоризация - системите за ИИ се категоризират според нивото на риска, който представляват за обществото: неприемлив риск, висок риск, ограничен риск и минимален риск.⁹
- Изисквания за прозрачност и отчетност – актът изисква доставчиците на ИИ системи да осигуряват прозрачност и проследимост на техните технологии. Това включва както изисквания за информираност на потребителите, така и механизми за проследяване и контрол от страна на институциите на ЕС;
- Права на гражданите - ЗАИИ включва мерки за защита на основните права, като забрана на дискриминационни алгоритми, осигуряване на правото на обяснение и възможност за обжалване на решения, взети чрез ИИ;

⁷ Регламент (ЕС) 2024/1689 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2024 година за установяване на хармонизирани правила относно изкуствения интелект и за изменение на регламенти (ЕО) № 300/2008, (ЕС) № 167/2013, (ЕС) № 168/2013, (ЕС) 2018/858, (ЕС) 2018/1139 и (ЕС) 2019/2144 и директиви 2014/90/ЕС, (ЕС) 2016/797 и (ЕС) 2020/1828 (Акт за изкуствения интелект) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>

⁸ Регламент (ес) 2024/1183 на Европейския парламент и на Съвета от 11 април 2024 година за изменение на регламент (ес) № 910/2014 по отношение на създаването на европейска рамка за цифрова самоличност https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401183

⁹ Системите с неприемлив риск (напр. системи за социален рейтинг, които събират данни за гражданите и ги класират въз основа на тяхното поведение, са забранени, защото нарушават личния живот и може да доведат до дискриминация и социално неравенство - Ставру, С. и др. Етика и бъдеще: философски траектории към убягващото бъдещ, изд. Нова звезда, 2024 г., стр. 315 и сл.) - са забранени, докато тези с висок риск (напр. здравни или образователни системи - https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0149_BG.html)

Уредбата на ИИ в Законодателния акт има обаче своите слабости. Неясни са границите при определянето на това кои системи попадат в различните категории на риска, което формира няколко групи предизвикателства ¹⁰ - неопределеност на категорията „висок риск“ - ИИ системите се развиват и адаптират много бързо, което означава, че една ИИ система, считана за безопасна днес, може да представлява риск утре; критериите за „висок риск“ в ИИ са гъвкави, но неопределени, което може да доведе до различни тълкувания. (например - системите за разпознаване на лица са високорискови в обществени пространства, но не винаги са такива в лична употреба ¹¹); трудност при наблюдението и контрола - поради разнообразието на ИИ системите и бързото им разпространение, прилагането и контролът на закона на практика е трудно осъществимо, тъй като контролът изисква технически експертизи и ресурси, които не всички страни членки на ЕС могат да осигурят в равна степен т.е. има неравнопоставеност в прилагането на закона в различните страни на ЕС.

ЗАИИ изисква системите да са „обясними“, но постигането на прозрачност в алгоритмите не винаги е възможно. Някои ИИ системи са толкова сложни, че дори създателите им не могат напълно да обяснят защо те достигат до дадени резултати, което може да доведе до т.нар. „черни кутии“, в които липсата на яснота за логиката на ИИ решенията представлява сериозна пречка за регулацията ¹².

Връзката между Рамковата конвенция на Съвета на Европа и Законодателния акт за изкуствения интелект на ЕС (ЗАИИ) е от съществено значение, тъй като двата акта споделят общи цели, но се различават в обхвата и подходите си. ЗАИИ е съсредоточен основно върху регулацията на технологиите и пазарите в рамките на Европейския съюз, докато Рамковата конвенция е насочена към всички държави-членки на Съвета на Европа, предлагайки по-широк международен обхват и фокус върху основните права.

Рамковата конвенция цели защитата на правата на човека като гарантира, че СИИ (системите на изкуствения интелект) не подкопават основните права и свободи на

¹⁰ Thomas M. 14 Risks and Dangers of Artificial Intelligence (AI) <https://builtin.com/artificial-intelligence/risks-of-artificial-intelligence>

¹¹ Solarova S., J. Podroužek, M. Mesarčík, A. Gavornik & M. Bielíková Reconsidering the regulation of facial recognition, Springer nature link, Volume 3, pages 625–635, (2023) <https://link.springer.com/article/10.1007/s43681-022-00194-0>

¹² Rawashdeh S. AI's mysterious 'black box' problem, explained, <https://umdearborn.edu/news/ais-mysterious-black-box-problem-explained>

индивидите. Тя определя принципи за прозрачност, отчетност и недискриминация, подобни на ЗАИИ, но поставя силен акцент върху универсалността на тези права, като ги защитава в международен план.¹³

Конвенцията изисква от разработчиците и операторите на ИИ системи да осигурят право на обяснение на гражданите, засегнати от автоматизирани решения, както и механизми за обжалване на тези решения. Това допълва разпоредбите в ЗАИИ, които са насочени главно към прозрачността и отчетността в рамките на вътрешния пазар на ЕС.

Рамковата конвенция препоръчва етично ориентиран подход към развитието на ИИ, при който всички системи трябва да отговарят на принципите на справедливост, автономност и правна сигурност. Този подход цели да създаде етични рамки, които да насочват използването на ИИ по начини, които уважават демократичните ценности.¹⁴

Въпреки че и ЗАИИ, и Рамковата конвенция имат сходни цели, различията в техния обхват и специфичните им акценти създават както предизвикателства, така и възможности за тяхното интегрирано прилагане.¹⁵ Съществува риск от фрагментация на нормативната рамка, тъй като двете регулации се прилагат паралелно. За да се избегне това, е важно ЕС и Съветът на Европа да работят заедно за създаването на общи интерпретации на основни принципи и практики, които да гарантират еднообразно прилагане¹⁶.

Рамковата конвенция за изкуствения интелект на Съвета на Европа (РКИИ) обхваща не само държавите-членки на ЕС, но и други държави, които членуват в Съвета на Европа, като създава по-широка платформа за универсални стандарти и съгласувани практики. Тази международна перспектива укрепва принципите на демокрация, защита на основните права и върховенството на закона и има за цел да гарантира етични стандарти в целия Европейски регион, независимо от икономическия фокус на всяка държава. За разлика от

¹³The Framework Convention on Artificial Intelligence <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/the-framework-convention-on-artificial-intelligence>

¹⁴ Ethics guidelines for trustworthy AI <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>

¹⁵ Cass-Beggs D., S. Clare, D. Dimowo, Z. Kara, A framework Convention on Global AI Challenges. Accelerating international cooperation to ensure beneficial, safe and inclusive AI <https://www.cigionline.org/static/documents/AI-challenges.pdf>

¹⁶Rupp Ch. Navigating the EU Cybersecurity Policy Ecosystem, Study. <https://www.interface-eu.org/publications/navigating-the-eu-cybersecurity-policy-ecosystem>

ЗАИИ, който е насочен към пазара на ЕС, Конвенцията се фокусира върху правата на човека и демократичните принципи на глобално ниво.

Конвенцията добавя ценен етичен слой към ЗАИИ, като се ангажира с високи стандарти за защита на личната неприкосновеност, автономията на индивида и социалната справедливост. Тези етични принципи са насочени към предпазване на гражданите от рискове, произтичащи от злоупотреба с ИИ, включително дискриминация и нарушаване на лични права. Изискванията за право на обяснение и възможност за обжалване на автоматизирани решения са включени в Конвенцията, което предоставя на гражданите по-голяма сигурност и защита срещу непредвидимите ефекти на ИИ технологиите.

РКИИ подчертава отговорността на държавите и компаниите да съобразят системите за ИИ с правата на уязвимите групи, включително малцинствата, възрастните хора, децата и хората с увреждания. Това е значително допълнение към ЗАИИ, който разглежда правата на потребителите главно от пазарна и икономическа гледна точка, но не предоставя ясни насоки за защита на специфични социални групи.

Конвенцията предлага подход, основан на оценка на риска, който позволява ранно идентифициране на потенциални заплахи и злоупотреби. С този подход се предоставя рамка, която е по-гъвкава спрямо новите предизвикателства. В допълнение към ЗАИИ, който предлага категоризация на ИИ системи според риска им за Вътрешния пазар на ЕС, Конвенцията предоставя допълнителни механизми за контрол и превенция, за да се избегнат нарушения на правата на човека.¹⁷

Искуственият интелект и правото на добра администрация. Дигитализация на публичната администрация

Концепцията за „добра администрация“ постепенно се развива в правните актове на институциите на ЕС и други европейски организации, като например Съвета на Европа. Добрата администрация представлява стандарт по отношение, на който могат да бъдат оценени административното поведение, действия и решения. Тя обхваща целия набор от административни принципи, определени в административната и съдебна практика в ЕС и

¹⁷ COM (2024) 264 final 2024/0150 (NLE), Обяснителен меморандум за Решение на Съвета относно подписването, от името на Европейския съюз, на рамковата конвенция на Съвета на Европа за изкуствения интелект, правата на човека, демокрацията и принципите на правовата държава <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024PC0264>

неговите държави-членки.¹⁸ Това е част от по-широкото понятие за добро управление, което е прието от ЕС в рамките на европейската програма за управление. То се опира на принципите на демократичното общество, основано на върховенството на закона и ефективните европейски политики, които зависят от качеството на регулиране¹⁹ и неговото изпълнение, Концепцията за добро администриране, се съдържа в два правни документа, Кодекс на Европейския омбудсман за добро административно поведение (ЕКДПА) и Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС).²⁰

Почти едновременно с „правото на добро администриране“, което се свързва с ЕКДПА, чл. 41 от Хартата на основните права въвежда правото на добра администрация: *“Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.”*²¹

През годините са повдигани редица въпроси, свързани с прилагането на концепцията за правото на добра администрация, като в последно време, в следствие на развитието на

¹⁸ Fortsakis анализира идеята за добро администриране в контекста на защита на потребителя, възникнала в Европа в края на 20-ти век. Пзовавайки се на други автори, той изброява принципите на добра администрация. Виж Fortsakis, T., Principles Governing Good Administration, European Public Law, vol.11, no.2, 2005, pp. 207-217. Виж още Cheshmedzhieva M. The Right to Good Administration, American International Journal of Contemporary Research Vol. 4, No. 8; August 2014, https://dl.wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43615218/8-libre.pdf?1457687435=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DThe_Right_to_Good_Administration.pdf&Expires=1730070238&Signature=DSdvGLNq~V6RWxxxvCCozH51vhBy8wWLW4yL8mn2w6XYlwulGNEO6PMFaL0hv3OKi6Pe-hVuXkc-Mjuh33PQiBii2rYENxcsInGRgFtRneBqqG028h0JUgBO98luTvEHAz~xuHNpZLIpuIqdS1wo4Syk~ebFZ1-GyP38IDIOZEswB6hwfeV3g9mD5IQYHJfcepZJJTG0f-GVOOr4Zfk7IcE4SILNAvsqJ3Flpgnf~ILSrVZPKi4q8fcZdXzhbVuoAsphaeqi014hD7zR6khUm2IUQXLf04wvFNqaI65uN7Kuq5bzbvnmMJ2d70i33Y5XzmXkvwU0Xsxo60ARE81Q_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4Z

¹⁹ Идеите за по-добро законотворчество и по-добро регулиране се отнасят до качеството на процеса на законотворчество и качеството на резултатите от него (законодателни актове, подзаконовни актове). Стандартите включват обществени консултации, включване на съответните участници, съгласувана общественост политики (закони) и прилагане на адекватни инструменти, като оценка на въздействието, но се отнасят и до административна простота. Виж напр., Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество (ОВ С321 от 31.12.2003 г.)

²⁰ Кодекс на Европейския омбудсман за добро административно поведение <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A02000Q3614-20111116&from=EN#page=13>
Харта на основните права на ЕС <https://eur-lex.europa.eu/legaccontent/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>

²¹ Значението на ХОПЕС за определянето на административните принципи се основава на три специални разпоредби: право на добра администрация (чл. 41), право на достъп до документи (чл. 42) и право на субектите да се обърнат към омбудсмана (чл. 43). В допълнение, много други права оказват влияние върху административното поведение и са съдържанието на „добра администрация“, като правото на петиция до Европейския парламент (чл. 44), правото на защита на личните данни (чл. 8), равенство пред закона (чл. 20), недопускане на дискриминация (чл. 21), принцип на равенството между мъжете и жените (чл. 23), достъп до услуги от общ икономически интерес (чл. 36), правото на ефективно средство за защита и на справедлив процес (чл. 47) и т.н.

технологии и кризата, предизвикана от COVID-19, особено актуален е въпросът как изкуственият интелект (ИИ) ще повлияе върху управлението на публичния сектор и в частност на администрацията при изпълнението на задълженията ѝ.

Процесът на цифрова трансформация всъщност е отдавнашен. Още от средата на 80-те години на миналия век настъпват драматични промени в правителственото и общественото използване на цифрови технологии. Развитието на информационните и комуникационните технологии (ИКТ), и по-специално на Интернет, повлия дълбоко както на поведението на хората и организациите в обществото, така и на това как действат правителствата. От средата на 90-те години нататък много държави създават правителствени програми и визии във връзка с т.нар. „информационно общество“. Бързото развитие на новите технологии се отрази на взаимодействието между публичната администрация и гражданите, като последните престанаха да бъдат „обикновени“ получатели на услуги и се превърнаха в по-активни участници в отношенията си с правителствата на различни нива.²²

Както е посочено в доктрината, безспорно е, че е необходимо ясно определение на ИИ, за да се създаде ефективна правна рамка за използването му. В своите текстове ЗАИИ и РКИИ (чл. 2) следват ревизираното определение на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за ИИ (OECD 2023).²³ Това създава както съответствие на двата акта, така и проблем с прага, който трябва да се вземе предвид при установяване на обхвата на защита. Въпреки, че Законодателният акт на ЕС може да има положително въздействие върху защита на индивидуалните и колективни права, той също така създава значителни ограничения, които произтичат от това дали за вземането на конкретни видове решения поддръжката или автоматизацията достигат необходимите нива на автономност, за да бъдат класифицирани като „Правилен ИИ“. Конвенцията за ИИ на Съвета на Европа

²² Вж. бел. 5, *Terlizzi A.*, *цит.свч.* Виж още *Aleksandrova V.* Legal aspects of electronic communication and its proof according to the Tax and social insurance procedure code regulations, International Conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION, Vol. XXIV No 2 2018, <https://intapi.sciendo.com/pdf/10.1515/kbo-2018-0079>

²³ OECD. 2023. Updates to the OECD's Definition of an AI System Explained. <https://oecd.ai/en/wonk/ai-system-definition-update> - ИИ е машинно базирана система, която може, за даден набор от дефинирани от човека изрични или имплицитни цели, да прави изводи, от входа, който получава, как да генерира изходи, като например прави прогнози, съдържание, препоръки или решения, които могат влияещи на физически реални или виртуални среди. Различните ИИ системи са проектирани да работят с различни нива на автономност и адаптивност след внедряването след внедряване.

от своя страна предвижда по-голям обхват на защита, но потенциалът ѝ зависи от по-нататъшното конкретизиране на национално ниво чрез законодателство и мерки за прилагане, върху които подписалите я държави се ползват с широка свобода на преценка.

24

Правото на добра администрация, утвърдено в правния ред на ЕС, е реално, но следва да се има предвид, че това право досега е било дефинирано само по отношение на традиционната администрация²⁵. Публичните органи автоматизират своите процеси на вземане на решения в данъчното облагане, социалното осигуряване, имиграцията и в много други области. Относно цифровата публична администрация споровете в доктрината се съсредоточават около технологичните иновации и сложността на компютърно базираните процедури, което поражда съмнения относно способността на регулаторните действия да бъдат в крак със скоростта и трансформиращото въздействие на цифровизацията. Изкуственият интелект носи абстрактното обещание за по-ефективна, адаптивна, персонализирана и по-справедлива публична администрация.²⁶ Държавите експериментират с ИИ технология, като търсят по-рационализирани и ефективни цифрови правителствени и обществени услуги.²⁷ Възприемането на подходи, управлявани от данни, цифрови технологии и ИИ за подпомагане или автоматизиране на вземането на решения в публичния сектор бързо трансформира публичното управление и също така води до промени в организацията на публичните администрации, намалява състава им.

Цифровата трансформация обаче крие значителни рискове, които изискват нови регулаторни разпоредби. За политиците е изключително важно да идентифицират произтичащите рискове от тази бързо напредваща технология, да претеглят техните последици и да ги адресират адекватно, като гарантират, че всички рискове са покрити. Възможните от тях са рискове от ненадеждност, тъй като в момента няма решение, което да гарантира, че моделите ИИ с общо предназначение, които са в основата на всяка цифровизация, се държат по начин, за да предсказват и контролират тяхното поведение напълно. Това поражда рискове от дискриминация и стереотипи, които не във всички

²⁴ Виж. бел. 4, Sanchez-Graells A, цит. съч.

²⁵ Wróbel, Izabela. 2022. Artificial intelligence systems and the right to good administration. Review of European and Comparative Law 49: 203–23. <https://czasopisma.kul.pl/index.php/recl/article/view/13616>

²⁶ Esko T., R.Koulu, Imaginaries of better administration: Renegotiating the relationship between citizens and digital public power, Big Data & Society, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/20539517231164113>

²⁷ OECD AI Principles overview <https://oecd.ai/en/ai-principle>

случаи са подходящо приложими, лесно възпроизвеждане, дезинформация и нарушения на поверителността. Също така моделите ИИ с общо предназначение са по своята същност с двойна употреба, което означава, че те могат да служат както за полезни, така и за вредни цели, което ги прави податливи на злоупотреба от злонамерени участници. Това може да доведе до киберпрестъпления, заплахи за сигурността и политически мотивирана злоупотреба.²⁸ Всичко това предполага създаване на една адаптирана към бързото навлизане на ИИ правна рамка, особено доколкото се отнася до въпросите, свързани с дигитализацията на публичната администрация.

Член 41 от ХОПЕС в контекста на дигитализацията

Основният въпрос се свежда до това, че автоматизираното вземане на решения в публичния сектор изисква адаптация на съществуващите правни рамки и по-специално преразглеждане на задълженията, произтичащи от правото на добра администрация. Усилията на Европейския съюз и Съвета на Европа са насочени към създаването на нови предпазни мерки в правото, които заедно определят „европейския подход“ към прекрояване на добрата администрация за цифрово публично управление.²⁹ Член 41 от ХОПЕС, озаглавен „Правото на добра администрация“, включва няколко специфични административноправни принципи и общи административни стандарти на поведение³⁰. Както е посочено в ал. 1, доброто управление се основава на принципите на безпристрастност, справедливост и разумен срок. Трябва да се отбележи, че правната норма разпорежда, че правата се предоставят на „всяко“ лице, което разширява обхвата на защита и в нея се включват и лица, които не са граждани на ЕС, а само пребивават на неговата територия.

Определените принципи в текста на ХОПЕС се основават на утвърдената практика на Съда на ЕС и до голяма степен са изведени от нея.³¹ Но следва да се отбележи, че чл. 41

²⁸ Maham, P., and S. Küspert. 2023. Governing General Purpose AI. A Comprehensive Map of Unreliability, Misuse And Systemic Risks. Stiftung Neue Verantwortung. Available online: https://www.stiftungnv.de/sites/default/files/snv_governing_general_purpose_ai_pdf.pdf

³⁰ Кресналийска Г., В. Василев, доброто управление в Република България, сп. Право. Политика, Администрация, брой.3/2018г. <https://lpajournal.swu.bg/wp-content/uploads/2021/10/Kresnaliyska.Vasilev-%D0%A0%D0%B5%D0%B7%D1%8E%D0%BC%D0%B5-%D0%91%D0%93.pdf>

³¹ Решение от 31 март 1992 по дело C-255/90 Burban/Parlement - относно правото на точна администрация; Решение от 21 ноември 1991 по дело C-269/90, Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte. пар. 14, 15 – относно задължението институциите да зачитат правата, гарантирани от общностния правен ред в административните процедури; и решение от 15 октомври 1986 по дело C-222/86, Union nationale des

има добавена стойност в подхода към доброто администриране, като поставя върха на това право, издига го на нивото на „конституционно“ право в рамките на съюз от отделни държави, което е от особено значение за развитието на върховенството на закона и защитата на правата на гражданите, както и за качеството на живот и обществени услуги, не само в европейските административни, но и в националните нива.³² При установяването на право на добра администрация член 41 от ХОПЕС определя едноименния общ принцип на правото на ЕС. Общата клауза на ал. 1, както и по-конкретни права, които произтичат от него³³ показва, че правото на добра администрация включва и задължение за грижа, така че администрацията разполага с възможно най-пълната и надеждна информация при вземането на решения. Алинея първа включва някои гъвкави елементи, които при разширително тълкуване, биха позволили по-широкото разбиране на принципа на правото на добра администрация и би го приложило над очертаните в разпоредбата контури.³⁴ Проява на такова разширително тълкуване е Кодексът на Европейския омбудсман за добро административно поведение, споменат по-горе, и включените в него разпоредби относно принципите на доброто управление и правилата, които администрацията следва да спазва в отношенията си с обществото, и в частност с гражданите. В трайната скорошна съдебна практика на Съда на Европейския съюз (СЕС) е възприето, че „...*правото на добра администрация, закрепено в член 41 от Хартата, е проявление на общ принцип на правото*

entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylens, пар.15, относно задължението на националните администрации да мотивират решенията, особено при отказ, в същия смисъл решение по дело C-277/11, M. M. срещу Minister for Justice, Equality and Law Reform и др.

³² Koprić I., A. Musa., G.L. Novak “Good administration as a ticket to the European administrative space”, Zbornik PFZ, 61, (5) 1515-1560 (2011), Zbornik_PFZ_5_2011_Koprić_Musa_Lalic.pdf, pp.1521-1534

³³ Чл. 41, ал. 2 като: правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него; б) правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна; в) задължението на администрацията да мотивира своите решения.; ал. 3. правото на обезщетение от страна на Съюза за вредите, нанесени му от институциите или от техните служители при изпълнение на служебните им задължения, в съответствие с основните принципи, които са общи за законодателствата на държавите-членки; ал. 4. правото на всяко лице да се обърне към институциите на Съюза на един от официалните езици Договорите и трябва да получи отговор на същия език; Към съдържанието на правото на добра администрация се прибавят и разпоредбите на чл.42 – правото на всеки да има достъп до документи и чл. 43 – правото на лицата да се обръщат към Европейския омбудсман за случаи на лоша администрация в действията на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза.

³⁴ Craig, Paul. 2021. Article 41. The Right to Good Administration. In The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Edited by Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner and Angela Ward. Oxford: Beck–Hart–Nomos, pp. 1125–52

на Съюза, който е приложим към държавите членки, когато прилагат това право“³⁵ и в този смисъл неговите изисквания са задължителни както за институциите на ЕС, органите и агенциите, така и за администрациите на държавите-членки на ЕС, когато правото на ЕС се прилага.

Макар чл. 41 от ХОПЕС да предоставя важни права, неговото прилагане може да бъде свързано с някои предизвикателства. Например не всички граждани имат необходимите знания или ресурси, за да се възползват от тези права, особено когато става въпрос за сложни административни процедури. Освен това някои институции на ЕС могат да действат забавено или непрозрачно при прилагането на тези права на практика.

На следващо място, като предизвикателство, е ограниченият обхват на приложение. „Някои разпоредби на ХОПЕС очевидно могат да имат действие единствено по отношение на ЕС и по никакъв начин спрямо ДЧ – напр. по делото *YS* (съединени дела *C-141/12* и *C-372/12*) СЕС установява, че чл. 41 от ХОПЕС (правото на добра администрация) не се отнася за ДЧ, а само за институциите на ЕС“. ³⁶ Липсата на конкретни стандарти и определения за основните принципи като "безпристрастност," "справедливост," и "разумен срок", липсата на единен и ясен механизъм за изпълнение на разпоредбите на член 41, тъй като Хартата или друг акт на ЕС не посочват конкретни санкции за нарушения на правото на добра администрация, са някои от другите критични моменти, свързани с осъществяване на правото на добра администрация.

Следва да се посочи, че правото на добра администрация в член 41 от ХОПЕС се свързва с индивидуален подход за защита на интересите на тези, които получават резултата от административното вземане на решения, който подход се използва и при прилагането на чл. 47 от ХОПЕС - предоставянето на право на гражданите с нарушени права на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в члена условия. ³⁷ Проблемът е, доколко този индивидуален подход е уместен и ще се запази по отношение вземането на правилни решения в условията на цифровизирана администрация, в която функционират и технико-организационни решения, приети в подготовката за вземане на

³⁵ Решение на Съда от 10.02.2022г. по дело *C-219/20 - Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Délai de prescription)*, пар.37, в този смисъл решение от 24 ноември 2020 г., съединени дела *C-225/19 и C-226/19, Minister van Buitenlandse Zaken*, пар. 34 и цитираната в него съдебна практика

³⁶ Семов, А. Права на гражданите на Европейския съюз - том 5: Прилагане на хартата на основните права на ЕС, УИ "Св. Климент Охридски", 2021 г., стр. 11

³⁷ Виж бел. 4, Sanchez-Graells, цит. съч.

конкретните решения, като те не подлежат на самостоятелно оспорване. Обаче могат да окажат влияние върху различни фактори, например върху обективността и надеждността на крайното решение т.е. да доведат до рисковете, посочени по-горе. При връзката между публичните органи и гражданите в условията на цифровата администрация възниква проблемният въпрос дали хората са достатъчно подготвени да се справят с новите предизвикателства, поставени от ИИ.³⁸

Заключение

Законодателният акт за изкуствения интелект на ЕС е първата регулация от подобен мащаб и дава важна основа за защита на основните права на гражданите в ЕС. Същевременно този акт е изправен пред сериозни предизвикателства, свързани с неясните граници на рисковете и възможностите за иновации. Оценката на въздействието върху основните права е ключова стъпка, която цели да балансира между нуждата от защита на човешките права и свободното развитие на технологиите.

Рамковата конвенция за изкуствения интелект на Съвета на Европа предоставя критично допълнение към ЗАИИ, като го обогатява с етични и правозащитни аспекти, които надскачат икономическите и пазарните интереси. Чрез координация на стандартите между двата правни документа, Европа може да осигури по-широка защита на основните права, да насърчи социалната справедливост и да предостави единен подход към отговорното управление на ИИ, включително при прилагането на правото на добра администрация при цифровизацията на публичния сектор и след приемането на подходящи промени в законодателната уредба, с оглед на постигането на най-висока степен на ефективност от използването на изкуствения интелект. Още повече, че цифровизацията на публичния сектор мотивира участниците да се променят и да въвеждат иновации, съобразно ролята на комуникацията и динамиката на обмена на информация и знания.

Библиография:

³⁸ Wolswinkel, Johan. 2022. Comparative Study on Administrative Law and the Use of Artificial Intelligence and Other Algorithmic Systems in Administrative Decision-Making in the Member States of the Council of Europe [https://coe.int/documents/22298481/0/CDCJ\(2022\)31E+-+FINAL+6.pdf/4cb20e4b-3da9-d4d4-2da0-65c11cd16116?t=1670943260563](https://coe.int/documents/22298481/0/CDCJ(2022)31E+-+FINAL+6.pdf/4cb20e4b-3da9-d4d4-2da0-65c11cd16116?t=1670943260563)

1. Aleksandrova V. Legal aspects of electronic communication and its proof according to the Tax and social insurance procedure code regulations , International Conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION , Vol. XXIV No 2 2018, <https://intapi.sciendo.com/pdf/10.1515/kbo-2018-0079>
2. Belova G., Georgieva G. Legal, Political and Security aspects of the Pandemic Language, International conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION, Volume 27 (2021): Numero 2 (Giugno 2021), <https://sciendo.com/it/article/10.2478/kbo-2021-0056>
3. Cass-Beggs D., S. Clare, D. Dimowo, Z. Kara, A ramework Convention on Global AI Challenges. Accelerating international cooperation to ensure beneficial, safe and inclusive AI <https://www.cigionline.org/static/documents/AI-challenges.pdf>
4. Cheshmedzhieva M. The Right to Good Administration, American International Journal of Contemporary Research Vol. 4, No. 8; August 2014,
5. Craig, Paul. 2021. Article 41. The Right to Good Administration. In The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Edited by Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner and Angela Ward. Oxford: Beck–Hart–Nomos, pp. 1125–52
6. Esko T., R.Koulu, Imaginaries of better administration: Renegotiating the relationship between citizens and digital public power, Big Data & Society, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/20539517231164113>
7. Fortsakis, T., Principles Governing Good Administration, European Public Law, vol.11, no.2, 2005, pp. 207-217.
8. Koprić I.,A. Musa., G.L. Novak “Good administration as a ticket to the European administrative space”, Zbornik PFZ, 61, (5) 1515-1560 (2011), Zbornik_PFZ_5_2011_Kopric_Musa_Lalic.pdf, pp.1521-1534
9. Кресналийска Г., В. Василев, Доброто управление в Република България, сп. Право. Политика, Администрация, брой.3/2018г. <https://lpajournal.swu.bg/wp-content/uploads/2021/10/Kresnaliyska.Vasilev-%D0%A0%D0%B5%D0%B7%D1%8E%D0%BC%D0%B5-%D0%91%D0%93.pdf>
10. Maham, P., and S. Küspert. 2023. Governing General Purpose AI. A Comprehensive Map of Unreliability, Misuse And Systemic Risks. Stiftung Neue Verantwortung. Available online:https://www.stiftungnv.de/sites/default/files/snv_governing_general_purpose_ai_pdf
11. OECD. 2023. Updates to the OECD’s Definition of an AI System Explained. <https://oecd.ai/en/wonk/ai-system-definition-update>
12. OECD AI Principles overview <https://oecd.ai/en/ai-principle>
13. Rawashdeh S. AI's mysterious ‘black box’ problem, explained, <https://umdearborn.edu/news/ais-mysterious-black-box-problem-explained>
14. Rupp Ch. Navigating the EU Cybersecurity Policy Ecosystem, Study. <https://www.interface-u.org/publications/navigating-the-eu-cybersecurity-policy-ecosystem>
15. Sanchez-Graells A. Resh (AI) ping Good Administration: Addressing the Mass Effects of Public Sector Digitalisation, Laws 2024, 13(1),9, M.D.P.I., <https://www.mdpi.com/2075-471X/13/1/9>
16. Семов, А. Права на гражданите на Европейския съюз - том 5: Прилагане на хартата на основните права на ЕС, УИ “Св. Климент Охридски“, 2021 г., стр. 11
Semov A. Prava na grazhdanite na Evropejskiya sayuz - tom 5: Prilagane na hartata na osnovnite prava na ES, UI “Sv. Kliment Ohridski“ 2021, s.11

17. Solarova S., J. Podroužek, M. Mesarčík, A. Gavornik & M. Bielikova Reconsidering the regulation of facial recognition, Springer nature link, Volume 3, pages 625–635, (2023) <https://link.springer.com/article/10.1007/s43681-022-00194-0>
18. Ставру, С. и др. Етика и бъдеще: философски траектории към убягващото бъдеще, изд. Нова звезда, 2024 г., стр. 315 и сл..)- -
 Stavru, S. i dr. Etika i badeshte: filosofski traektorii kam ubyagvashtoto badeshte, izd. Nova zvezda, 2024 g., str. 315 i sl.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0149_BG.html
19. Terlizzi A. The Digitalization of the Public Sector: A Systematic Literature Review, April 2021 The Italian Journal of Public Policy 16 (1):5-38 DOI:10.1483/100372, https://www.researchgate.net/publication/351069477_The_Digitalization_of_the_Public_SectoA https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_bg Systematic Literature Review
20. Thomas M. 14 Risks and Dangers of Artificial Intelligence (AI) <https://builtin.com/artificial-intelligence/risks-of-artificial-intelligence>
21. Wolswinkel, Johan. 2022. Comparative Study on Administrative Law and the Use of Artificial Intelligence and Other Algorithmic Systems in Administrative Decision-Making in the Member States of the Council of Europe [https://coe.int/documents/22298481/0/CDCJ\(2022\)31E+-+FINAL+6.pdf/4cb20e4b-3da9-d4d4-2da0-65c11cd16116?t=1670943260563](https://coe.int/documents/22298481/0/CDCJ(2022)31E+-+FINAL+6.pdf/4cb20e4b-3da9-d4d4-2da0-65c11cd16116?t=1670943260563)
22. Wróbel, Izabela. 2022. Artificial intelligence systems and the right to good administration. Review of European and Comparative Law 49: 203–23. <https://czasopisma.kul.pl/index.php/recl/article/view/13616>