



Strasbourg, 16 decembrie 2025

CDL-AD(2025)002
(Traducere neoficială)

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
A CONSILIULUI EUROPEI

CHECKLIST-UL STATULUI DE DREPT ACTUALIZAT

**Adoptat de Comisia de la Veneția
la cea de-a 145-a sesiune plenară
(Veneția, 12-13 decembrie 2025)**

Cuprins

CUPRINS	3
I. INTRODUCERE.....	4
A. Actualizarea listei criteriilor statului de drept.....	4
B. Evoluții recente	5
C. Scopul listei criteriilor	6
D. Statul de drept, drepturile omului și democrația.....	7
E. O abordare pe mai multe niveluri	7
II. CRITERII	8
1. Preeminența dreptului	8
2. Respectarea legii de către autoritățile publice	8
3. Garanții privind statul de drept pentru conduita actorilor privați	9
4. Raportul dintre dreptul internațional și dreptul național.....	11
5. Competențele legislative ale executivului	12
6. Proceduri legislative	12
7. Excepții în situațiile de urgență.....	14
8. Obligația de a implementa legea	15
9. Respectarea legii și a noilor tehnologii	16
Autoritățile publice respectă legea atunci când implementează noi tehnologii?	16
B. Securitatea juridică.....	19
1. Accesibilitatea și previzibilitatea legii	19
2. Stabilitatea și coerența legislației	20
3. Securitatea juridică în hotărârile judecătorești	21
4. Principiile de bază ale securității juridice: încrederea legitimă, neretroactivitatea, nullum crime et nulla poena sine lege, res judicata și ne bis in idem	22
5. Securitatea juridică și noile tehnologii	24
C. Prevenirea abuzului de putere	26
1. Garanții generale	26
2. Garanții procedurale.....	27
3. Corupție și conflicte de interese	29
D. Limitări și contrapuneri	31
1. Limitări și contrapuneri instituționale	31
2. Garantarea cadrului legal al spațiului civic	32
E. Egalitate și nediscriminare	34
1. Nediscriminarea	34
2. Egalitatea în drepturi	35

3. Egalitatea în fața legii.....	36
4. Acțiune pozitivă sau afirmativă.....	37
F. Accesul la justiție ⁱ	39
1. Independența și imparțialitatea sistemului judecătoresc.....	39
2. Independența și imparțialitatea altor actori în procesul judiciar.....	43
3. Dreptul la un proces echitabil.....	45
4. Tehnologiile digitale în cadrul sistemului judiciar.....	46
G. Controlul constituțional.....	48
1. Limitări și contrapuneri.....	48
2. Componenta și numirea.....	50
3. Accesul la justiție constituțională.....	52
4. Efectele hotărârilor.....	54
H. Provocări specifice pentru statul de drept.....	55
1. Restabilirea statului de drept.....	55
2. Educație juridică și civică.....	58

I. INTRODUCERE

A. Actualizarea listei criteriilor statului de drept

1. În cadrul celei de-a 86-a sesiuni plenare (martie 2011), Comisia de la Veneția a adoptat Raportul privind statul de drept (CDL-AD(2011)003rev). O primă versiune a unei liste a criteriilor statului de drept în diferite state a fost anexată la acest raport.
2. Pe baza acestei activități, în cadrul celei de a 106-a sesiuni plenare (martie 2016), Comisia de la Veneția a adoptat lista criteriilor statului de drept (CDL-AD(2016)007). Lista a fost aprobată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în cadrul celei de-a 1263-a reuniuni (septembrie 2016), de Congresul autorităților locale și regionale al Consiliului Europei în cadrul celei de-a 31-a sesiuni (1921 octombrie 2016) și de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în cadrul celei de-a 4-a părți de sesiune (11 octombrie 2017).
3. Declarația de la Reykjavik, adoptată la cel de-al 4-lea summit al șefilor de stat și de guvern al Consiliului Europei (mai 2023), a solicitat "*creșterea profilului și consolidarea Comisiei de la Veneția, de exemplu prin acordarea unei mai mari vizibilități și statut listei sale de verificare a statului de drept și prin explorarea modalităților prin care Organizația poate sprijini mai bine punerea în aplicare*". În planul său de acțiune pentru punerea în aplicare a Declarației de la Reykjavik, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a solicitat actualizarea Listei de verificare a Comisiei de la Veneția, un proces pe care Lista de verificare a statului de drept însăși l-a indicat ca fiind necesar la intervale periodice.
4. DI Kaarlo Tuori a fost numit să conducă procesul de actualizare a listei de verificare. A fost înființat un grup de lucru în cadrul Comisiei. A fost desfășurat un amplu proces de consultare a unei game largi de părți interesate și de utilizatori ai listei de verificare, care a inclus Comitetul de Miniștri și Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), Congresul Autorităților Locale și Regionale, Grupul de state împotriva corupției (GRECO), Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), Comitetul Convenției 108 (T-PD), Organismul Consultativ al Tineretului, Grupul Access Info. Dincolo de umbrela Consiliului Europei, procesul de consultare a implicat și Comisia Europeană și Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, Raportorul special al Organizației Națiunilor Unite pentru independența judecătorilor și avocaților, organizațiile regionale ale ombudsmanului, curțile constituționale naționale, mediul academic și societatea civilă.
5. Comisia de la Veneția și partenerii săi au organizat patru seminare academice: privind competențele private (Madrid, noiembrie 2024); privind respectarea hotărârilor Curților Constituționale (Erevan, noiembrie 2024); privind standardele constituționale transnaționale (Veneția, martie 2025); și privind Comisia de la Veneția 1990-2025 – Bilanțul a 35 de ani pentru democrație prin drept (Milano, mai 2025). În iulie 2025, Comisia de la Veneția a organizat, de asemenea, o conferință la Londra în colaborare cu guvernul Regatului Unit și Centrul Bingham pentru statul de drept.
6. Prezenta actualizare a fost pregătită pe baza contribuțiilor dlui Tuori, precum și a dlui Barrett, Bernoussi, Bílková, Bustos Gisbert, Cameron, Cartabia, Holovaty, Nussberger, Otty, Suchocka și luând în considerare toate contribuțiile primite în timpul procesului de consultare.
7. În lista de verificare actualizată, Comisia de la Veneția a menținut în mare măsură structura inițială. Comisia este conștientă de faptul că standardele privind statul de drept pot

fi grupate în moduri diferite. Cu toate acestea, Comisia a considerat oportun să aducă doar modificări relativ limitate la diviziunea principală în indici de referință, deoarece structura de bază a fost recunoscută pe scară largă ca oferind o definiție exactă a conceptului juridic al statului de drept. Cu toate acestea, o serie de evoluții semnificative începând cu 2016 au subliniat importanța deosebită a mecanismelor eficiente de control și echilibru și a mecanismelor eficiente de revizuire a constituției, ca sprijin pentru statul de drept și democrație și protejarea împotriva regresiei în aceste domenii. Din aceste motive, sistemul de control și echilibru și revizuirea constituțională au fost ridicate la nivelul unor criterii specifice de referință independente privind statul de drept.

8. Lista de verificare actualizată a fost discutată la reuniunea comună a Subcomisiilor Comisiei de la Veneția pentru statul de drept și sistemul judiciar din 9 octombrie și 11 decembrie 2025. Aceasta a fost adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 145-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 decembrie 2025).¹

B. Evoluții recente

9. Raportul din 2011 privind statul de drept și Lista criteriilor din 2016 au fost utilizate ca punct de referință nu numai în opiniile și rapoartele Comisiei de la Veneția, ci și în hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului și în rezoluțiile APCE, precum și în monitorizarea statului de drept a Uniunii Europene și a Curții de Justiție a UE (CJUE). Reperetele listei de verificare au fost acceptate pe scară largă ca o definiție a conținutului juridic al statului de drept. Lista de verificare a contribuit, de asemenea, la reafirmarea statului de drept ca concept juridic și la identificarea nucleului comun al noțiunilor juridice divergente din punct de vedere cultural, cum ar fi conceptul de drept comun al statului de drept și conceptele europene continentale de *Rechtsstaat* și *l'État du droit* sau *la prééminence du droit*.

10. Cu toate acestea, de la adoptarea listei criteriilor statului de drept din 2016, regresul statului de drept a avut loc într-o serie de jurisdicții, atât în Europa, cât și în alte părți, precum și pe plan internațional. Reacțiile la această regresie atât în cadrul Consiliului Europei, cât și al Uniunii Europene, inclusiv din partea CEDO și a CJUE, a clarificat și a specificat cerințele statului de drept, în special cele legate de independența sistemului judiciar. În ultima vreme, a apărut o nouă problemă, legată de executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului și ale CJUE: cum să restabilim statul de drept în mod eficient și rapid, respectând, în acest proces, statul de drept în sine?

11. În opiniile sale specifice fiecărei țări, Comisia de la Veneția a subliniat că încălcările statului de drept manifestă adesea o atitudine de tipul "câștigătorul ia totul" și o noțiune simplistă de democrație majoritară. După cum s-a arătat deja, în opinia Comisiei, statul de drept și regresul democrației au accentuat importanța unor sisteme de control și echilibru eficiente și a instituțiilor independente non-majoritare, cum ar fi curțile constituționale, ombudsmanii sau alte instituții naționale independente pentru drepturile omului și comisiile electorale.

12. Exercitarea puterii legislative și executive ar trebui să poată fi revizuită pentru constituționalitatea și legalitatea sa de către un sistem judiciar independent și imparțial. Un sistem judiciar funcțional și independent, ale cărui decizii sunt puse în aplicare în mod eficient, este de cea mai mare importanță pentru menținerea și consolidarea statului de drept.

¹ Partea III a standardelor selectate va fi adăugată ulterior.

13. Din 2016, au existat, de asemenea, evoluții rapide ale tehnologiei care afectează anumite premise de bază ale statului de drept (de exemplu, responsabilitatea factorilor de decizie umani individuali sau independența sistemului judiciar). De asemenea, în ceea ce privește digitalizarea și necesitatea unor răspunsuri legate de statul de drept, puterea actorilor privați, inclusiv, dar fără a se limita la platforme, a crescut. Faptul că evoluțiile tehnologice și creșterea puterii actorilor privați, în special în acest domeniu, au adesea implicații transfrontaliere complică și mai mult controlul acestora prin instrumentele statului de drept.

14. Aceste evoluții au fost preluate în versiunea revizuită a listei de verificare a statului de drept, fie în cadrul criteriilor de referință, fie într-o secțiune separată privind provocările specifice la adresa statului de drept.

C. Scopul listei criteriilor

15. Prezenta listă de criterii este menită să ofere un instrument de evaluare a statului de drept într-o anumită țară din punctul de vedere al structurilor sale constituționale și juridice, al legislației în vigoare și al jurisprudenței existente. Lista de verificare urmărește să permită o evaluare obiectivă, amănunțită, transparentă și egală. Lista de verificare recunoaște diferențele dintre conceptul de drept comun al statului de drept și conceptele europene continentale, cum ar fi *Rechtstaat*, *estado de derecho*, *stato di diritto* și *l'État du droit (la prééminence du droit)*, dar urmărește să distileze elementele normative comune ale acestor noțiuni. În egală măsură, criteriile de referință sunt concepute ca un ghid holistic pentru a permite o evaluare generală precisă a respectării statului de drept, mai degrabă decât un set de cerințe obligatorii aplicabile în toate privințele și în toate circumstanțele.

16. Lista criteriilor este menită să fie un instrument pentru mai mulți actori care pot decide să efectueze o astfel de evaluare: acestea pot include parlamente, guverne și alte autorități de stat, precum și autorități locale și regionale, atunci când abordează nevoia și conținutul reformei legislative, societatea civilă și organizațiile internaționale, inclusiv cele regionale – în special Consiliul Europei și Uniunea Europeană.

17. Comisia de la Veneția nu este competentă să evalueze statul de drept într-o anumită țară din proprie inițiativă. Cu toate acestea, atunci când Comisia, la cerere, se ocupă de aspecte legate de statul de drept în cadrul pregătirii unei opinii specifice unei țări, aceasta își va baza analiza pe parametrii listei de verificare din sfera sa de competență.

18. Ca și în cazul predecesorului său, lista de verificare nu este nici exhaustivă, nici finală. Acesta urmărește să acopere elementele de bază ale statului de drept. Acestea se pot schimba în timp, iar lista de verificare trebuie elaborată pentru a acoperi aspecte noi sau pentru a oferi o mai mare particularitate în ceea ce privește anumite criterii de referință. Este posibil să apară noi probleme legate de statul de drept și pot fi elaborate noi standarde care vor necesita revizuirea acestuia. Comisia de la Veneția va continua să revizuiască și să actualizeze lista de criterii în mod regulat.

19. Lista de verificare se concentrează pe garanțiile legale. Cu toate acestea, statul de drept poate funcționa eficient doar într-o țară ai cărei factori de decizie și populație, în întregime, în toată diversitatea sa, se simt responsabili colectiv pentru punerea sa în aplicare, făcându-l parte integrantă a propriei culturi juridice și politice.² Normele formale trebuie completate de cele informale. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția dorește să sublinieze

² O condiție pentru aplicarea deplină a statului de drept este să existe un guvern în controlul efectiv și continuu al unui teritoriu.

că sprijinul cultural și societal al statului de drept nu elimină necesitatea unor garanții formale. Evoluțiile recente ale statului de drept au demonstrat că cultura juridică și politică nu este stabilă și se poate schimba rapid.

20. Pe lângă existența unei culturi juridice și politice deschise și favorabile, a unei mass-media libere și a unei societăți civile active, Comisia de la Veneția evidențiază rolul esențial al educației juridice și civice. Consolidarea statului de drept depinde, în primul rând, de profesioniștii din domeniul juridic, a căror competență și probitate sunt determinante. Totodată, formarea juridică a acestora trebuie completată de educația civică a cetățenilor, menită să cultive respectul pentru drepturile omului, democrație și statul de drept în ansamblul societății.

D. Statul de drept, drepturile omului și democrația

21. Statul de drept este strâns legat de democrație și drepturile omului, *adică* de celelalte valori fundamentale ale Consiliului Europei. Statul de drept, drepturile omului și democrația sunt interdependente. Democrația se referă la implicarea oamenilor în procesele decizionale și deliberative dintr-o societate, contribuind la legitimarea deciziilor publice; drepturile omului urmăresc să protejeze persoanele de interferențe arbitrare și excesive în libertățile lor și să asigure demnitatea umană, în timp ce statul de drept se concentrează pe limitarea și revizuirea independentă a exercitării puterilor publice. Cu alte cuvinte, în timp ce majoritatea stabilește interesul colectiv, statul de drept și drepturile omului plasează limite, atât procedurale, cât și materiale, asupra a ceea ce poate face majoritatea. Democrația, drepturile omului și statul de drept au un obiectiv comun: prevenirea acumulării și a utilizării arbitrare a puterii.

22. Statul de drept ar fi lipsit de conținut normativ dacă nu ar permite accesul la drepturile omului. În mod similar, drepturile omului pot fi protejate și promovate numai când statului de drept este respectat. Deși recunoaște că statul de drept impune protecția și respectarea drepturilor omului, lista de verificare va face referire în mod expres la drepturile omului numai atunci când acestea țin de aspecte specifice ale statului de drept.

23. Statul de drept promovează democrația prin stabilirea de limite ale puterii, prin instituirea răspunderii celor care dețin puterea publică și prin garantarea drepturilor omului, în special a celor care protejează minoritățile împotriva deciziilor arbitrare ale majorității și care contribuie la constituirea și protejarea societății civile și a unei mass-media libere. Ca în cazul drepturilor omului, Lista de verificare va aborda acele componente ale unui sistem democratic care sunt legate de statul de drept.

E. O abordare pe mai multe niveluri

24. Pe plan internațional, statul de drept este un concept de validitate universală. Statul de drept a fost proclamat ca principiu de bază de către Organizația Națiunilor Unite și la nivel regional de către Consiliul Europei, Uniunea Europeană, Organizația Statelor Americane și Uniunea Africană. Referințe la statul de drept pot fi găsite și în mai multe documente ale Ligii Arabe.

25. Deși, din punct de vedere istoric, principiile legate de democrație, drepturile omului și statul de drept au fost inițial dezvoltate pentru a controla și restricționa puterea de stat (guvernamentală) în lumea contemporană, puterea publică este exercitată nu numai de stat, ci și la nivel supra- și sub-statal. În plus, actorii privați exercită din ce în ce mai mult o putere comparabilă și uneori chiar mai mare decât cea a organismelor publice. Ca o chestiune de principiu, statul de drept impune ca acumularea și exercitarea puterii să fie controlate și abuzul acesteia să fie prevenit la toate nivelurile, indiferent de locul în care se află puterea, fie cu actori publici, fie cu actori privați.

26. Independența și eficacitatea organelor de conducere locale și regionale într-un sistem democratic într-un cadru constituțional sunt, de asemenea, de o importanță deosebită pentru statul de drept. Astfel de organisme pot contribui ele însele la un sistem eficient de control și echilibru, iar statul de drept poate oferi o garanție importantă pentru independența și eficacitatea lor, în special în relațiile lor cu autoritățile statului. În cadrul statelor individuale, principiile statului de drept obligă autoritățile naționale, regionale și locale în relațiile lor cu subiecții privați. Statul de drept trebuie să fie realizat la toate nivelurile puterii publice.

II. CRITERII

A. Legalitate³

1. Preeminența dreptului

Este recunoscută preeminența dreptului?

- i. Există o constituție scrisă, care să consacre drepturile omului, separarea puterilor și principiile democratice?
- ii. Există o ierarhie clară a actelor juridice și există norme clare privind soluționarea conflictelor normative?
- iii. Este asigurată conformitatea legislației cu Constituția?⁴
- iv. Este legislația adoptată fără întârziere atunci când este cerut de Constituție sau de lege?

27. Principiul constituționalismului impune o ierarhie a actelor legislative, cu Constituția în vârful acestei ierarhii.⁵ Constituția consacră drepturile și libertățile fundamentale în conformitate cu standardele internaționale. Conceptul de "lege" acoperă nu numai constituțiile, dreptul internațional, statutele și diferite forme de legislație secundară, dar și când este cazul, hotărârile judecătorești obligatorii.⁶ Supremația Constituției și a legilor ordinare implică faptul că normele de ordin inferior sunt supuse unui control de conformitate cu cele de ordine superioară.

2. Respectarea legii de către autoritățile publice

Autoritățile publice acționează pe baza și în conformitate cu legea în vigoare?⁷

³ Principiul legalității este recunoscut în mod explicit ca un aspect al statului de drept de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene (a se vedea CJUE, C-496/99 P, *Comisia/CAS Succhi di Frutta*, 29 aprilie 2004, § 63).

⁴ A se vedea mai jos criteriul G privind justiția constituțională.

⁵ Chiar și în jurisdicțiile fără o constituție scrisă, cum ar fi Regatul Unit, există o recunoaștere a principiilor constituționale fundamentale. În cazul Regatului Unit, Legea de reformă constituțională face referire la două principii constituționale fundamentale: statul de drept și independența sistemului judiciar. Protecția drepturilor fundamentale este, de asemenea, asigurată de legislația primară și de dreptul comun sub forma jurisprudenței elaborate de instanțe.

⁶ Legea "cuprinde atât legea, cât și jurisprudența", Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Achour împotriva Franței, nr. [67335/01](#), 29 martie 2006, § 42; *Kononov v. Letonia* [GC], nr. [36376/04](#), 17 mai 2010, § 185.

⁷ Referirea la "lege" pentru actele și deciziile care afectează drepturile omului se găsește într-o serie de dispoziții ale Convenției Europene a Drepturilor Omului, inclusiv articolele 6.1, 7 și articolele 8.2, 9.2, 10.2 și 11.2 privind restricțiile aduse libertăților fundamentale. A se vedea, printre multe altele, Curtea

- i. Sunt competențele autorităților publice definite prin lege și clar delimitate?⁸
- ii. Există un mecanism care să garanteze că autoritățile publice sunt obligate să acționeze în limitele competențelor lor legale?
- iii. Există mecanisme care să asigure punerea în aplicare și protecția efectivă a drepturilor omului de către autoritățile publice?
- iv. Există un mecanism care să asigure respectarea de către autoritățile publice a hotărârilor judecătorești privind neconformitatea cu Constituția?
- v. Acțiunea ramurii executive este conformă cu constituția și alte legi?
- vi. Este disponibil un control jurisdicțional efectiv al conformității actelor și deciziilor ramurii executive a guvernului cu legea?

28. Un element fundamental al statului de drept este faptul că competențele autorităților publice sunt definite prin lege. În măsura în care legalitatea se referă la acțiunile funcționarilor publici, aceasta impune de asemenea ca aceștia să aibă o autorizație de a acționa și să acționeze în limitele competențelor care le-au fost conferite și să respecte atât dreptul procedural, cât și dreptul material.

3. Garanții privind statul de drept pentru conduita actorilor privați

Există o reglementare suficientă a comportamentului actorilor privați care îndeplinesc sarcini publice sau care, datorită dominației lor într-un anumit sector, sunt capabili să întreprindă acțiuni și decizii cu un impact similar asupra cetățenilor obișnuiți cu cei ai autorităților publice?

- i. În cazul în care actorii privați îndeplinesc sarcini publice și/sau sunt în măsură să întreprindă acțiuni și decizii cu un impact similar asupra cetățenilor obișnuiți cu cele ale autorităților publice, garantează legea că acești actori privați sunt supuși unor cerințe similare privind statul de drept și drepturile omului ca autoritățile publice?
- ii. Acești actori privați sunt supuși cerințelor statului de drept și răspunzători într-un mod comparabil cu cel al autorităților publice? Este disponibil un control jurisdicțional efectiv în legătură cu actele și deciziile unor astfel de actori privați?
- iii. Legea prevede mecanisme pentru a proteja procesele decizionale publice și alegerile de influență nejustificată a actorilor privați puternici?
- iv. În cazul furnizorilor privați de sisteme de inteligență artificială (IA):
 - v. Există un cadru de guvernare pentru sistemele de IA care, în special, necesită evaluări ale riscurilor și impactului?
 - vi. Este asigurată responsabilitatea actorilor privați, după caz, pentru funcționarea defectuoasă a sistemelor de IA?
 - vii. Există un mecanism independent pentru a asigura supravegherea și responsabilitatea pentru utilizarea IA?

29. În mai multe domenii, statul a delegat actorilor hibridi (stat-privat) sau entităților private competențe care au fost în mod tradițional de competența autorităților statului, inclusiv în domeniile gestionării penitenciarelor, de supraveghere, contraterorism și acces la asistență medicală sau mass-media. Există, de asemenea, domenii în care actorii privați au apărut cu un nivel de dominație asupra anumitor sectoare, astfel încât întinderea puterilor lor poate fi

Europeană a Drepturilor Omului, *Amann împotriva Elveției*, nr. [27798/95](#), 16 februarie 2000, § 50; *Kurić și alții împotriva Sloveniei* [GC], nr. [26828/06](#), 12 martie 2014, § 341.

⁸ Puterea discreționară este, desigur, permisă, dar trebuie controlată. A se vedea mai jos II.C.1.

văzută ca fiind echivalentă cu cele exercitate în mod obișnuit de statele suverane. Statul de drept trebuie să se aplice și în astfel de situații, cu ajustări acolo unde este necesar. Statul de drept se referă la reglementarea concentrărilor majore de putere, indiferent de originea lor, și astfel depășește cerința de a reglementa competențele pe care statul le-a delegat în mod explicit entităților private. Statul de drept a avut întotdeauna o dimensiune orizontală, ilustrată de cerințele de acces la instanță și de proces echitabil.⁹ În timp ce legea, în aproape toate culturile juridice, a recunoscut de mult timp distincțiile dintre dreptul public și dreptul privat, legea reglementează și sfera privată într-o multitudine de moduri, de exemplu în domeniile dreptului antitrust/concurenței, de reglementare a siguranței on-line, în sfera protecției consumatorilor și dreptului muncii. Dacă și când părțile private îndeplinesc sarcini publice (inclusiv furnizarea de servicii publice), exercitând o putere similară cu cea a unui stat sau într-o asemenea măsură încât o astfel de exercitare poate amenința elemente esențiale ale democrației, sau statul de drept însuși, atunci această putere privată trebuie să fie supusă unei reglementări adecvate de către legislativul ales în mod democratic și unei supravegheri eficiente de către instanțe, mai degrabă decât să fie lăsată doar la controlul prin "libertatea contractuală" sau forțele pieței.¹⁰ Reglementarea comportamentului actorilor privați ar trebui, în special, să asigure respectarea de către stat a tuturor obligațiilor sale pozitive de a asigura punerea în aplicare și protecția eficace a obligațiilor în materie de drepturi ale omului.¹¹ Acest fapt este deosebit de important în contextul libertății de exprimare și al dezbaterii publice, precum și în ceea ce privește accesul la - și utilizarea și reglementarea - platformelor online.

30. Inteligența artificială (AI) ridică probleme conflictuale care trebuie abordate într-un mod nuanțat, deoarece implică obligații și actori diferiți. În primul rând, există problema modului în care dezvoltarea și comercializarea sistemelor de IA afectează statul de drept, drepturile omului și democrația. În acest caz, principalii actori cărora li se adresează noile obligații sunt în mare parte actori privați. Acestea trebuie să facă obiectul unor norme specifice pentru a se asigura că activitățile din cadrul ciclului de viață al sistemelor IA sunt implementate în conformitate cu statul de drept, drepturile omului și democrația. În al doilea rând, ar trebui propuse noi obligații concrete pentru a defini circumstanțele în care autoritățile publice pot utiliza sistemele de IA în deplină conformitate cu cerințele care decurg din statul de drept, drepturile omului și democrație. În cazul furnizorilor privați de sisteme de IA, este necesar să se elaboreze un cadru de guvernare care să autorizeze și să supravegheze comercializarea sistemelor de IA care ar putea submina principiile fundamentale ale statului de drept. Acest tip de cadru de guvernare, *printre altele* prevede evaluări prealabile ale riscurilor și ale impactului legate de drepturile omului, statul de drept și democrație. Acest cadru de guvernare ar trebui să includă un organism independent de supraveghere și responsabilitate, dotat cu resurse adecvate, inclusiv competențe de investigare, personal și sprijin financiar.

⁹ A se vedea criteriul F privind accesul la justiție de mai jos.

¹⁰ A se vedea conceptele UE de servicii universale/servicii de interes general, în care statul intervine pentru a se asigura că serviciile sunt disponibile la costuri rezonabile pentru cetățeni în diverse domenii (servicii poștale, servicii bancare, transporturi, asistență medicală, îngrijirea persoanelor în vârstă, asistență pentru persoanele cu dizabilități, locuințe sociale etc.). A se vedea, de asemenea, [Principiile directe ale ONU privind afacerile și drepturile omului](#) din 2011 (Principiile Ruggie) și [Recomandarea CM/Rec\(2016\)3 a Consiliului European](#) privind drepturile omului și întreprinderile.

¹¹ Pentru trimiteri recente la obligațiile pozitive ale statului de a asigura drepturile fundamentale ale persoanelor față de actorii privați, a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Hasmik Khachatryan împotriva Armeniei*, nr. [11829/16](#), 12 decembrie 2024, §§148-155 și 167-204 (privind articolul 3 din CEDO); *M.Ș.D. împotriva României*, nr. 28935/21, 3 decembrie 2024, §§118-158 (privind articolul 8 din CEDO); *Krachunova împotriva Bulgariei*, nr. [18269/18](#), 28 noiembrie 2023, §§158-177 (privind articolul 4 din CEDO); și *Bărbulescu împotriva României* [GC], nr. [61496/08](#), 12 ianuarie 2016, §§108-141 (privind articolul 8 din CEDO).

4. Raportul dintre dreptul internațional și dreptul național

Sistemul juridic intern asigură că statul își respectă obligațiile în temeiul dreptului internațional?

- i. Recunoaște cadrul juridic general obligația statului de a respecta dreptul internațional și de a executa hotărârile instanțelor internaționale?
- ii. Există norme juridice clare privind relația dintre dreptul internațional și dreptul național și punerea în aplicare a obligațiilor internaționale în dreptul național?¹²
- iii. Există un angajament clar de a respecta și de a pune în aplicare rezoluțiile, punctele de vedere, recomandările și avizele instanțelor internaționale și ale organismelor internaționale pentru drepturile omului?¹³
- iv. Este asigurată conformitatea legislației cu obligațiile internaționale?¹⁴

31. Principiul conform căruia statele trebuie să își îndeplinească cu bună-credință obligațiile care le revin în temeiul dreptului internațional este modul în care dreptul internațional exprimă principiul legalității. Dreptul internațional nu dictează niciun mod specific în care dreptul internațional cutumiar sau tratat va fi pus în aplicare în ordinea juridică internă. Cu toate acestea, statul "nu poate invoca prevederile dreptului său intern ca justificare pentru neîndeplinirea unui tratat"¹⁵ sau pentru a respecta o normă de drept internațional cutumiar sau o altă sursă obligatorie de drept internațional. Statele pun în aplicare în mod corespunzător deciziile obligatorii ale organismelor judiciare internaționale. De asemenea, acestea ar trebui să acorde atenția cuvenită deciziilor fără caracter obligatoriu, cum ar fi avizele consultative ale CIJ, avizele consultative ale Curții Europene a Drepturilor Omului și punctele de vedere, observațiile generale sau recomandările, de exemplu, ale Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei sau ale organelor tratatelor ONU.

32. Principiul statului de drept nu impune o alegere între monism și dualism, între încorporarea directă sau indirectă a dreptului internațional în sistemul juridic intern, dar principiul *pacta sunt servanda* („tratatele trebuie respectate”) se aplică indiferent de abordarea națională a relației dintre dreptul internațional și dreptul național. În orice caz, punerea în aplicare deplină la nivel intern a dreptului internațional obligatoriu este crucială din perspectiva dreptului internațional. Atunci când dreptul internațional face parte din dreptul național, acesta este un drept obligatoriu în sensul alineatului de mai sus referitor la preeminența dreptului.¹⁶ Aceasta nu înseamnă, totuși, că ar trebui să aibă întotdeauna supremație asupra Constituției sau asupra legislației ordinare ca o chestiune de drept național.

¹² A se vedea articolul 26 (*pacta sunt servanda*) și articolul 27 (dreptul național și respectarea tratatelor) din Convenția de la Viena din 1969 privind dreptul tratatelor; Comisia de la Veneția, [CDL-STD\(1993\)006](#), Relația dintre dreptul internațional și dreptul național, punctele 3.6 (tratate), 4.9 (obiceiuri internaționale), 5.5 (decizii ale organizațiilor internaționale), 6.4 (hotărâri și hotărâri internaționale); [CDLAD\(2014\)036](#), Raport privind punerea în aplicare a tratatelor privind drepturile omului în dreptul național și rolul instanțelor, punctul 50.

¹³ Rezoluțiile, punctele de vedere, recomandările și avizele fără caracter obligatoriu ale instanțelor internaționale și ale organismelor tratate, pe de o parte, impun ca statul să acorde atenția cuvenită acestora și, pe de altă parte, să lase statul libertatea de a le aplica la nivel național, inclusiv instanțele naționale care interpretează legislația pentru a reflecta jurisprudența *internațională*.

¹⁴ În ceea ce privește respectarea standardelor internaționale, a se vedea, de asemenea, Benchmark G privind justiția constituțională de mai jos.

¹⁵ Articolul 27 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor; a se vedea, de asemenea, articolul 46 (Dispoziții de drept intern privind competența de a încheia tratate). A se vedea II.A.1. privind preeminența dreptului de mai sus.

¹⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Sunday Times împotriva Regatului Unit (nr. 1)*, nr. 6538/74, 26 aprilie 1979, § 46 și mai departe.

5. Competențele legislative ale executivului

Este asigurat rolul principal al legislativului ca legiuitor?

- i. Cadrul legislativ global impune, în principiu, ca legiuitorul, mai degrabă decât executivul, să stabilească norme generale și abstracte cu privire la acele subiecte care au un impact semnificativ asupra indivizilor și societății?
- ii. Sunt permise excepții de la principiul de mai sus? Sunt aceste excepții limitate în timp și controlate de legislativ și judiciar? Există un remediu eficient împotriva abuzului?
- iii. Se aplică principiul subsidiarității, când este relevant, la delegarea puterii legislative?
- iv. Atunci când puterea legislativă este delegată de către legislativ executivului, obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și, atunci când este necesar, termenele delegării de competență sunt definite în mod explicit și precis într-un act legislativ?

33. Puterile nelimitate ale executivului sunt, *de jure* sau *de facto*, o caracteristică centrală a sistemelor absolutiste și dictatoriale. Constituționalismul modern a fost dezvoltat pentru a proteja împotriva unor astfel de sisteme și, prin urmare, asigură supremația Constituției, dând legiuitorului control asupra puterilor executivului. Democrația cere ca reglementarea problemelor considerate importante din punct de vedere social să fie în mod normal într-o lege adoptată de reprezentanții poporului, legislativul. Cu toate acestea, este imposibil ca legiuitorul național să adopte toate normele necesare pentru reglementarea unei societăți moderne complexe. Motive întemeiate de cunoștințe de specialitate, viteză de adoptare, cunoașterea condițiilor locale etc. poate justifica forme secundare de legislație. În baza unei astfel de justificări, Constituția poate stabili puterea de a legisla guvernului, agenților executivi sau autorităților locale și regionale sau legiuitorul poate delega o astfel de putere. Cu toate acestea, o astfel de delegare ar trebui să fie explicită și specifică, pentru a se evita în special delegarea de competențe legislative prea largi guvernului și altor organe executive sau legislative. Diferite sisteme constituționale pot asigura echilibre diferite în ceea ce privește democrația și eficacitatea în această privință.¹⁷

6. Proceduri legislative

Este procedura de adoptare a actelor juridice eficientă, transparentă, incluzivă și democratică?

- i. Există norme constituționale clare privind procedura legislativă?¹⁸
- ii. Are Parlamentul puterea de a decide asupra conținutului legii?
- iii. Legislația propusă este dezbătută public de parlament și justificată în mod adecvat în documentele explicative? Este alocat suficient timp discuției în toate fazele

¹⁷ A se vedea, de asemenea, II.A.7 de mai jos, privind puterile de urgență.

¹⁸ Cu privire la necesitatea clarificării și raționalizării procedurilor legislative, a se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, [CDLAD\(2012\)026](#), Opinia privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor întreprinse de Guvern și Parlamentul României față de alte instituții ale statului și cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului privind modificarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și a Guvernului Ordonanța de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea unui referendum în România, alin. 79; cf. [CDL-AD\(2002\)012](#), Opinie cu privire la proiectul de revizuire a Constituției României, punctul 38 și mai departe.

- procesului legislativ, inclusiv timp suficient pentru opoziția politică?¹⁹ Este opoziția implicată în stabilirea agendei dezbaterilor parlamentare și în activitatea comisiilor parlamentare?²⁰ Este suficient de garantată deliberarea democratică în aprobarea legii chiar dacă se utilizează sisteme de IA în cadrul procedurii legislative?
- iv. Procedurile accelerate sau urgente sunt limitate la situații sau circumstanțe excepționale? Procedurile accelerate sau introducerea de excepții, rezerve sau modificări tardive sunt utilizate doar în mod limitat și transparent și există garanții împotriva eludării normelor legale normale? Reformele majore și modificările constituționale sunt în mod clar excluse din procedurile accelerate?
 - v. Există principii care încearcă să echilibreze nevoia de eficiență în procesul de legiferare, precum și dreptul majorității politice de a decide o problemă, cu necesitatea de a asigura o discuție adecvată a proiectelor de lege și dreptul minorității politice de a-și exprima preocupările?
 - vi. Există norme care prevăd consultări publice ample cu privire la anumite tipuri de reforme și legislație care se referă la aspecte de importanță constituțională sau societală deosebită (de exemplu, reformele constituționale, legislația electorală), precum și consultări specifice ale părților interesate cu privire la legislația care le afectează? Aceste norme sunt respectate în general, rezultatele acestor consultări sunt făcute publice și se dă efect acestor rezultate, după caz? Sunt consultate părțile interesate cu privire la proiectele legislative chiar și atunci când acestea nu sunt obligatorii? Există obligația de a efectua evaluări de impact, dacă este cazul? Publicul are acces la proiectele de lege în etapa de elaborare pentru să acorde suficient timp pentru a furniza contribuții semnificative sau cel puțin atunci când acestea sunt prezentate Parlamentului?
 - vii. Există norme clare în vigoare care prevăd când participarea legiuitorului la procesul de aprobare, încorporare și punere în aplicare a tratatelor internaționale este obligatorie? Este o astfel de participare obligatorie pentru tratatele internaționale care abordează aspecte care intră în sfera de competență a legiuitorului în temeiul dreptului intern și al altor aspecte de importanță deosebită? Există proceduri clare pentru a verifica dacă proiectele de legi respectă Constituția și obligațiile internaționale, inclusiv verificările de compatibilitate în timpul procesului de elaborare? Există consecințe juridice sau mecanisme corective definite atunci când proiectele de lege sunt considerate incompatibile cu constituția și/sau obligațiile internaționale?

34. Statul de drept este strâns legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și protejează interesul public, asigurând în același timp protecția drepturilor tuturor persoanelor, limitând astfel în mod necesar puterile majorității. Calitatea legii depinde în mare măsură de calitatea procesului legislativ. Această procedură trebuie să fie eficientă, transparentă, incluzivă și democratică. Textul proiectului de act juridic trebuie să fie accesibil și, după caz, însoțit de materiale explicative solide și de evaluări de impact. Legiuitorul ar trebui să urmeze procedura legislativă standard și să evite să recurgă la adoptarea rapidă a actelor juridice în mod regulat.²¹ Procedurile legislative ar trebui să recunoască rolul opoziției și să permită consultări specifice și transparente cu părțile interesate afectate de proiectul legislativ, precum și cu societatea civilă, grupurile de reflecție și publicul larg, după caz.²² O

¹⁹ În siguranță pentru derogările legale prevăzute de lege, a se vedea A.5.ii de mai sus privind puterea legislativă a executivului.

²⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2010\)025](#), Raport privind rolul opoziției într-un Parlament democratic, punctele 108 și 114.

²¹ A se vedea, de asemenea, II.A.7. mai jos despre Excepții în situații de urgență.

²² Este extrem de important să se implice grupurile deosebit de interesate în cazul în care legislația afectează drepturile omului, și anume grupuri precum instituțiile naționale pentru drepturile omului,

dezbateri publică semnificativă, oferind publicului oportunitatea de a participa la conducerea afacerilor publice și de a influența rezultatul acesteia, este un aspect esențial al unei societăți democratice.²³ Propunerile de proiecte de lege ar trebui să fie disponibile publicului înainte sau cel puțin în momentul prezentării în fața legislativului pentru a permite dezbateri și contribuția publică.²⁴

35. Utilizarea din ce în ce mai mare a sistemelor de IA de către parlamente nu trebuie să submineze procedurile democratice ale procesului legislativ. În special, este necesar ca utilizarea sistemelor de IA să fie făcută cunoscută publicului, cu garanții suficiente în ceea ce privește respectarea cerințelor tehnice și de supraveghere.²⁵ Pe de altă parte, este esențial ca sistemele de IA să nu înlocuiască în niciun caz deliberarea democratică cu considerente pur tehnologice.

7. Excepții în situațiile de urgență

Sistemul juridic oferă un mecanism pentru a exercita puterea într-o manieră rapidă în situații de urgență și pentru a controla această putere?

- i. Există dispoziții constituționale sau legale specifice aplicabile situațiilor de urgență (cum ar fi starea de urgență sau legea marțială)? Definiția unei situații de urgență este clară și precisă?
- ii. Sunt stabilite condiții stricte de derogare de la drepturile omului? Care sunt circumstanțele și criteriile necesare pentru a declanșa o derogare? Interzice legislația națională derogarea de la anumite drepturi chiar și în situații de urgență? Trebuie întotdeauna justificate derogările de la drepturile omului?
- iii. Dreptul național interzice derogarea de la anumite drepturi chiar și în situații de urgență? Derogările și măsurile care decurg din acestea sunt necesare, temporare și proporționale, adică limitate în măsura strict impusă de exigențele situației, în ceea ce privește durata, circumstanțele și domeniul de aplicare?
- iv. Care este procedura de determinare a unei situații de urgență? Există controale parlamentare și control jurisdicțional asupra existenței și duratei situației de urgență și a necesității, proporționalității și temporarității măsurilor individuale adoptate în timpul stării de urgență?

asociațiile de avocați, alte grupuri specifice atunci când se ocupă de drepturi specifice, cum ar fi drepturile copilului, drepturile minorităților, drepturile legate de gen etc. Există diferite mecanisme de implicare a publicului în elaborarea legislației, cum ar fi adunările consultative.

²³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)044](#), Georgia - Opinie cu privire la Legea privind Serviciul Special de Investigații și la dispozițiile Legii privind protecția datelor cu caracter personal privind datele cu caracter personal Serviciul de protecție, punctele 28-30. A se vedea, de asemenea: Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Observația generală nr. 25](#) (1996), articolul 25 (Participarea la afacerile publice și dreptul de vot) - Dreptul de a participa la afacerile publice, drepturile de vot și dreptul la accesul egal la serviciul public, care prevede că "citorii participă, de asemenea, la desfășurarea afacerilor publice prin exercitarea de influență prin dezbateri publice" (paragraful 8).

²⁴ Diferite state pot asigura în mod natural echilibre diferite între legislativ și executiv atunci când vine vorba de elaborarea tratatelor. Deși, în mod normal, parlamentului nu trebuie să i se acorde un rol în elaborarea tratatelor, includerea unei forme de reprezentare parlamentară în delegarea statului la procesul de redactare poate fi adecvată în anumite circumstanțe, în special atunci când tratatul se referă la probleme "de bază" care ar trebui să fie în mod normal într-o lege (a se vedea, de asemenea, II.A.5.i de mai sus).

²⁵ A se vedea Uniunea interparlamentară, [Orientări pentru IA în parlamente](#), decembrie 2024.

- v. Există și alte mecanisme independente de supraveghere (inclusiv ombudsmani și instituții naționale pentru drepturile omului) capabile să asigure supravegherea în astfel de contexte? vi. Este oferită o protecție adecvată societății civile și mass-mediei în orice context de urgență?²⁶

36. Securitatea statului și a instituțiilor sale democratice, precum și siguranța funcționarilor și a populației sale sunt interese publice și private vitale care merită protejate și pot duce la o derogare temporară de la anumite drepturi ale omului și la o diviziune extraordinară a puterilor. Cu toate acestea, guvernele pot abuza de puterile de urgență pentru a rămâne la putere, pentru a reduce la tăcere opoziția și pentru a restricționa drepturile omului în general. Prin urmare, puterile de urgență trebuie să răspundă direct la condiția de necesitate.²⁷ Prin urmare, sunt esențiale limite stricte privind durata, circumstanțele și domeniul de aplicare al acestor competențe.²⁸ Chiar și într-o stare de urgență publică, principiul fundamental al statului de drept trebuie să prevaleze. Securitatea statului și siguranța publică sunt interese publice vitale, dar pot fi asigurate în mod eficient numai într-o democrație care respectă pe deplin alte condiții ale statului de drept, ținând seama, în același timp, de circumstanțe excepționale. Pentru a evita abuzurile, acest lucru necesită controlul parlamentar și controlul judiciar al existenței și duratei unei situații de urgență declarate și al măsurilor luate în cadrul competențelor de urgență, pe întreaga durată a stării de urgență. Acest lucru necesită un control parlamentar și un control judiciar al existenței și duratei unei situații de urgență declarate pentru a evita abuzurile. Este esențial ca principiile necesității, proporționalității și temporarității să se aplice nu numai la definirea competențelor în Constituție și în legea complementară, precum și activarea și aplicarea acestor competențe, ci și în mod specific măsurilor individuale adoptate în timpul stării de urgență.²⁹

37. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP), Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) și Convenția americană a drepturilor omului (ACDO)³⁰ prevăd posibilitatea de derogări, spre deosebire de simple limitări, ale drepturilor garantate numai în circumstanțe extrem de excepționale, cu condiția respectării principiului nediscriminării. Nu sunt posibile derogări de la așa-numitele drepturi absolute: dreptul la viață³¹, interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante, interzicerea sclaviei, interzicerea aplicării retroactive a legilor penale și principiul *nullum crimen, nulla poena* (fără infracțiune, fără pedeapsă), printre altele.³²

8. Obligația de a implementa legea

²⁶ Consiliul Europei, Recomandarea [CM/Rec\(2024\)7](#) privind protecția eficace a drepturilor omului în situații de criză.

²⁷ [CDL-PI\(2020\)005rev](#), Raport - Respectarea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept în timpul stărilor de urgență – reflecții, punctul 10.

²⁸ În Raportul său - Respectul pentru Democrație Drepturile Omului și Statul de Drept în timpul Statelor de Urgență - Reflecții (CDL-PI(2020)005rev, alin. 6-16), Comisia de la Veneția a enumerat principiile care guvernează starea de urgență (adică principiul general al statului de drept, necesitatea, proporționalitatea, caracterul temporar, controlul eficient (parlamentar și judiciar), predictibilitatea legislației de urgență și cooperarea loială între instituțiile statului). În ceea ce privește condiția temporalității, CEDO a considerat că problema proporționalității poate impune ca durata măsurilor să fie legată de durata urgenței, dar nu a impus ca urgența în sine să fie temporară (CEDO, A. v. Regatul Unit, nr. 3455/05, 19 februarie 2009, §178).

²⁹ Ibid., para. 6.

³⁰ Articolul 15 din CEDO; articolul 4 din PIDCP; Articolul 27 din CADO.

³¹ Cu excepția actelor de război legale.

³² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2006\)015](#), Opinie privind protecția drepturilor omului în situații de urgență, punctul 9 și jurisprudența citată privind derogările prevăzute la articolul 15 din CEDO.

Ce măsuri sunt luate pentru a se asigura că autoritățile publice pun efectiv în aplicare legea, inclusiv, după caz, împotriva actorilor privați?

- i. Potențialele obstacole în calea punerii în aplicare a legii sunt analizate înainte și după adoptarea acesteia?
- ii. Există căi de atac eficiente împotriva nepunerii în aplicare a legii?
- iii. Legea prevede sancțiuni clare și specifice pentru nerespectarea legii?
- iv. Există un sistem solid și coerent de aplicare a legii de către autoritățile publice pentru a pune în aplicare aceste sancțiuni? Sunt aceste sancțiuni aplicate în mod consecvent?
- v. Sunt puse la dispoziția publicului date privind asigurarea respectării legii de către autoritățile publice?
- vi. Este *prevăzută evaluarea ex ante și ex post* a legilor ca parte a procesului legislativ?

38. Deși aplicarea deplină a legii este rareori posibilă, o cerință fundamentală a statului de drept este că legea trebuie respectată. Aceasta înseamnă în special că organismele statului trebuie să pună în aplicare legile în mod eficient. Însăși esența statului de drept ar fi pusă sub semnul întrebării dacă legile nu ar fi aplicate și aplicate în mod corespunzător.³³ Obligația de a pune în aplicare legea este triplă: (i) persoanele fizice trebuie să se supună legii; (ii) statul trebuie să aplice legea în mod rezonabil; și (iii) funcționarii publici trebuie să acționeze strict în limitele competențelor care le sunt conferite.

39. Obstacolele în calea implementării efective a legii pot apărea nu numai din cauza acțiunii ilegale sau neglijente a autorităților, ci și pentru că calitatea legislației face dificilă punerea în aplicare a acesteia. Prin urmare, este foarte important să se aprecieze dacă legea poate fi pusă în aplicare în practică înainte de adoptarea sa, precum și să se verifice a posteriori dacă aceasta poate fi și este aplicată în mod efectiv. Aceasta înseamnă că *trebuie efectuată o evaluare legislativă ex ante și ex post* atunci când se abordează problema statului de drept. Evaluarea punctelor forte și a punctelor slabe ale legislației anterioare ar trebui să fie o parte naturală a procesului legislativ.

40. Punerea în aplicare corespunzătoare a legii poate fi, de asemenea, obstructivă de lipsa unei specificări suficiente a sancțiunilor în cadrul legii (*lex imperfecta*), precum și de o aplicare insuficientă sau selectivă a sancțiunilor relevante.

9. Respectarea legii și a noilor tehnologii

Autoritățile publice respectă legea atunci când implementează noi tehnologii?

- i. Datele cu caracter personal care fac obiectul prelucrării automate sunt suficient de protejate în ceea ce privește colectarea, stocarea și prelucrarea lor de către stat, precum și de către actori privați?

³³ Necesitatea asigurării unei implementări corespunzătoare a legislației este adesea subliniată de Comisia de la Veneția: a se vedea, de exemplu, [CDL-AD\(2014\)003](#), Opinie comună cu privire la proiectul de lege de modificare a legislației electorale a Republicii Moldova, punctul 11: "principala provocare pentru desfășurarea unor alegeri cu adevărat democratice rămâne exercitarea voinței politice de către toate părțile interesate, de a susține litera și spiritul legii; și să o pună în aplicare pe deplin și în mod eficient"; [CDL-AD\(2014\)001](#), Opinie comună privind proiectul de cod electoral al Bulgariei, punctul 85.

- ii. Persoanei vizate i se furnizează cel puțin informații cu privire la existența unui fișier automatizat de date cu caracter personal, scopurile principale ale acestuia și detalii suplimentare³⁴ necesare pentru a garanta prelucrarea echitabilă a persoanei vizate?
- iii. Procedurile de autorizare a utilizării IA și a sistemelor de interceptare în vrac și țintite de către autoritățile publice sunt prevăzute prin lege?
- iv. Legea oferă garanții pentru a asigura respectarea principiilor statului de drept atunci când autoritățile publice implementează sisteme de IA, în ceea ce privește transparența, supravegherea umană a IA și operațiunile de interceptare în masă și țintite, precum și un cadru de gestionare a riscurilor și impactului pentru a preveni încălcările drepturilor omului, ale statului de drept și ale democrației?
- v. Există autorități independente cu competențe și resurse suficiente pentru a asigura respectarea condițiilor juridice prevăzute de legislația internă care pun în aplicare principiile și cerințele internaționale privind protecția persoanelor fizice și a datelor cu caracter personal, supravegherea și implementarea sistemelor de IA?
- vi. Există căi de atac accesibile și eficiente pentru încălcările drepturilor omului care rezultă din utilizarea datelor cu caracter personal și a sistemelor de IA de către autoritățile publice? În special, atunci când este utilizat în scopuri de supraveghere?

41. Asigurarea protecției datelor cu caracter personal este o cerință esențială a statului de drept. Normele Consiliului Europei pe această temă sunt stabilite în Convenția 108+, care, de asemenea, a fost ratificată de un număr semnificativ de state non-europene. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a emis, de asemenea, o jurisprudență abundentă pe această temă.³⁵ Protecția datelor cu caracter personal implică atât cerințe de fond, cât și procedurale, astfel cum sunt rezumate la întrebările i-ii.

42. Aplicarea integrală a principiilor și cerințelor procedurale care acordă persoanelor fizice acces la toate băncile de date din domeniul aplicării legii și securității naționale nu este posibilă din motive evidente. Deoarece persoana nu va fi în măsură în aceste domenii să își apere în mod eficient propriile interese, organismul general de supraveghere a protecției datelor din aceste domenii trebuie să dispună de competențe și resurse suficiente pentru a monitoriza el însuși respectarea acestor principii și cerințe și pentru a acționa ca o protecție eficientă a drepturilor individuale. Alternativ, poate fi înființat un organism de supraveghere specializat cu competențe și resurse adecvate.

43. Utilizarea din ce în ce mai mare a tehnologiei informației a făcut posibilă colectarea de date într-o măsură care nu era prevăzută anterior. Acest lucru a dus la dezvoltarea protecției juridice naționale și internaționale a persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea automată a informațiilor cu caracter personal. Trebuie să existe garanții în vigoare pentru a se asigura că colectarea, stocarea și prelucrarea datelor de către stat, precum și de către actorii privați respectă principiile legalității, corectitudinii, transparenței, limitării scopului, minimizării datelor, acurateței, limitării stocării, integrității și confidențialității.

³⁴ Inclusiv identitatea operatorului și a responsabilului cu protecția datelor, scopurile prelucrării datelor, perioada pentru care vor fi stocate datele cu caracter personal, dreptul de acces, rectificare și ștergere a datelor, obiectul prelucrării datelor cu caracter personal și dreptul de a depune o plângere.

³⁵ A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)043](#), Raportul privind o reglementare a programelor spion conforme cu statul de drept și drepturile omului, precum și jurisprudența CEDO citată în acesta. La nivelul Uniunii Europene, a se vedea, de asemenea, Regulamentul (UE) [2016/679](#) privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date (Regulamentul general privind protecția datelor - GDPR) și Directiva (UE) [2016/680](#) privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal legate de infracțiuni sau executarea sancțiunilor penale; și privind libera circulație a acestor date (Directiva de aplicare a legii – LED).

44. Toate formele de supraveghere direcționată și în masă trebuie să fie pe deplin reglementate în legislația primară și restricționate de principiile necesității și proporționalității.³⁶ Trebuie furnizate măsuri reparatorii și garanții împotriva abuzului de supraveghere, inclusiv în ceea ce privește supravegherea video a locurilor publice.³⁷

45. Interceptarea în masă implică scanarea, colectarea și analiza datelor și comunicațiilor bazate pe internet prin intermediul algoritmilor. Acest lucru implică interferențe majore asupra vieții private, precum și limitări ale altor drepturi, cum ar fi libertatea de exprimare, informare și asociere.³⁸ Din acest motiv, interceptarea în masă necesită garanții suplimentare.³⁹

46. Normele Consiliului Europei privind activitatea în cadrul ciclului de viață al AI sunt prezentate în Convenția-cadru privind inteligența artificială (CETS 225), care a fost semnată de mai multe state terțe ale Consiliului Europei.⁴⁰ Orice utilizare a sistemelor de IA de către autoritățile publice trebuie să fie reglementată prin lege. Legile trebuie să asigure că activitățile din cadrul ciclului de viață al sistemului AI sunt în concordanță cu obligațiile de protejare a drepturilor omului. Punerea în aplicare a sistemelor de IA de către autoritățile publice trebuie să respecte cerințe specifice privind respectarea statului de drept, a democrației și a drepturilor omului, care implică proceduri de punere în aplicare a sistemelor de IA, evaluarea riscurilor asociate utilizării acestor sisteme⁴¹, cerințe tehnice specifice (în special transparența și

³⁶ În special, ar trebui să existe o legislație specifică care să autorizeze utilizarea sau exportul exploatării rețelelor informatice (spyware) atât de către actorii publici, cât și de către actorii privați, din cauza potențialului său sporit de a interfera cu viața privată și din cauza necesității de a aplica garanții specifice, a se vedea CDLAD(2024)043, punctul 16 și secțiunea V.K. 131

³⁷ Actul EU Teaming AI interzice, cu câteva excepții specifice, utilizarea sistemelor de identificare biometrică la distanță 'în timp real în spații accesibile publicului în scopul aplicării legii (Articolul 5) și clasifică sistemele AI 'cu risc ridicat utilizând biometria, printre altele, atunci când sunt destinate a fi utilizate pentru recunoașterea emoțiilor. A se vedea: Regulamentul (UE) 2024/1689 de stabilire a normelor armonizate privind inteligența artificială (Actul privind Inteligența Artificială).

³⁸ A se vedea în special în cauzele *Centrum för Rättvisa împotriva Suediei* [GC], nr. [35252/08](#), 25 mai 2021 și *Big Brother Watch și alții împotriva Regatului Unit* [GC], nr. [58170/13](#), 62322/14 24960/15, 25 mai 2021. A se vedea, de asemenea, CJUE, cauzele conexe [C-203 și 698/15](#), *Tele2 Sverige AB v. Postoch telestyrelsen*, și *Secretar de stat pentru Departamentul de Interne v. Tom Watson, Peter Brice și Geoffrey Lewis*, 21

decembrie 2016, ECLI:EU:C:2016:970; cauza [C-623/17](#), *Privacy International/Secretarul de Stat pentru Afaceri Externe și Commonwealth, Secretarul de Stat pentru Departamentul de Interne, Sediul Comunicațiilor Guvernamentale, Serviciul de Securitate, Serviciul Secret de Informații*, 6 octombrie 2020, ECLI:EU:C:2020:790; Cauzele conexe [C-511/18](#), [C-512/18 și C-520/18](#), *La Quadrature du Net și alții/Premier ministre și alții*, 6 octombrie 2020, ECLI:EU:C:2020:791.

³⁹ De exemplu, CEDO a constatat că supravegherea independentă și eficientă a regimului de interceptare în masă și a unui regim judiciar robust nu au constituit suficiente garanții "end-to-end" pentru a oferi garanții adecvate și eficiente împotriva arbitrarității și a riscului de abuz. Aceasta a considerat că absența unei autorizații independente (împreună cu neinclusiunea categoriilor de așa-numiți selectori sau identificatori în cererea de mandat și neadmiterea acestor selectori legați de o persoană la o autorizare internă prealabilă) reprezintă o deficiență fundamentală a regimului de interceptare în masă. Vezi: ECtHR, *Big Brother Watch și alții v. UK* [GC], nr. [58170/13](#), 62322/14 24960/15, 25 mai 2021, §425.

⁴⁰ Convenția-cadru a Consiliului Europei [privind inteligența artificială și drepturile omului, democrația și statul de drept](#) (STCE nr. 225).

⁴¹ *Ibidem*, articolul 16. Aceeași abordare poate fi găsită în [Legea UE privind inteligența artificială](#) [Regulamentul (UE) 2024/1689 din 13 iunie 2024 de stabilire a normelor armonizate privind materialele artificiale] care se referă la drepturile fundamentale și, în general, la sistemele de IA cu grad ridicat de risc. A se vedea, de asemenea: [Raportul explicativ](#) la Convenția-cadru privind inteligența artificială, punctul 105 și mai departe. O [metodologie specifică pentru evaluarea riscurilor și impactului sistemelor de inteligență artificială formează punctul de vedere al drepturilor omului](#), a democrației și a statului de drept a fost aprobată de Comitetul privind inteligența artificială a Consiliului Europei. A se vedea, de asemenea: "The Administration and You - a Handbook", ediția a 3-a (publicată de Comitetul European

fiabilitatea sistemelor de IA); căile de atac eficiente, mecanismele de supraveghere a utilizării acestora și normele legate de răspundere și responsabilitate pentru utilizarea sistemelor de IA⁴². În acest context, pare oportun să se testeze în prealabil sistemele de IA în medii normative sigure (sandbox-uri de reglementare) înainte de punerea lor în aplicare generală, în care sunt în joc riscuri importante pentru drepturile omului, democrație și statul de drept.⁴³ Utilizarea sistemelor AI în sistemul judiciar necesită garanții specifice (cf. II.F.4 mai jos).

B. Securitatea juridică

1. Accesibilitatea și previzibilitatea legii

Sunt legile accesibile și previzibile?⁴⁴

- i. Toate actele legislative sunt publicate înainte de intrarea în vigoare?
- ii. Sunt ușor accesibile?
- iii. Actele legislative și alte surse de drept sunt scrise într-o manieră inteligibilă? Sunt disponibile materiale explicative, dacă este cazul?
- iv. Noua legislație precizează clar dacă (și care) legislația anterioară este abrogată sau modificată?
- v. Amendamentele sunt încorporate într-o versiune consolidată, accesibilă publicului, a legii? Sunt publicate noi amendamente sau legi cu o perioadă rezonabilă înainte de intrarea lor în vigoare?
- vi. Este nepublicarea unui act juridic în conformitate cu cerințele prevăzute recunoscută ca motiv valabil pentru contestarea acestui act în fața unei instanțe?

47. Securitatea juridică este un principiu fundamental al dreptului, care garantează cetățenilor previzibilitatea și stabilitatea normelor juridice. Securitatea juridică are mai multe

pentru Cooperare Juridică (CDCJ) în 2024), care ia în considerare impactul utilizării tot mai mari a sistemelor AI și luarea automată a deciziilor de către autoritățile publice în relațiile lor cu persoanele fizice.

⁴² [Raport explicativ la Convenția-cadru privind inteligența artificială](#), punctele 95-102.

⁴³ OCDE, [Recomandarea Consiliului privind IA](#), V.2.3.a.; [Convenția-cadru privind inteligența artificială](#), articolul 13. Instituțiile de testare în materie de reglementare reprezintă o abordare recomandată pentru a evita impactul negativ asupra drepturilor omului, democrației și statului de drept "care urmăresc să stimuleze inovarea, să ofere securitate juridică și să permită învățarea în materie de reglementare" ([Raportul explicativ la Convenția-cadru privind inteligența artificială](#), punctul 92). Avantajele utilizării acestui instrument sunt numeroase (a se vedea [Raportul explicativ la Convenția-cadru privind inteligența artificială](#), punctul 93)

⁴⁴ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *The Sunday Times împotriva Regatului Unit (nr. 1)*, nr. [6538/74](#), 26 aprilie 1979, §46 și mai departe; *Rekvényi împotriva Ungariei*, nr. [25390/94](#), 20 mai 1999, § 34. Cu privire la condițiile de accesibilitate și previzibilitate, a se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Kurić și alții împotriva Sloveniei* [GC], nr. [26828/06](#), 26 iunie 2012, §§341349; *Amann împotriva Elveției*, nr. [27798/95](#), 16 februarie 2000, §50. CJUE a susținut că "principiul securității juridice impune, pe de o parte, ca normele de drept să fie clare și precise și, pe de altă parte, ca aplicarea lor să fie previzibilă pentru cei care fac obiectul legii, în special în cazul în care pot avea consecințe negative. Acest principiu impune, printre altele, ca legislația să permită celor în cauză să cunoască exact întinderea obligațiilor care le sunt impuse, iar aceste persoane trebuie să poată să își verifice fără echivoc drepturile și obligațiile și să ia măsuri în consecință" (CJUE, C-156/21, *Ungaria v Parlamentul European și Consiliul*, 16 februarie 2022, § 2223; a se vedea, altele 51 și C 623/22, *Asociația Belgiană a Avocaților Fiscali și alții*, 29 iulie 2024, §§36-45).

funcții: face posibilă asigurarea păcii și ordinii într-o societate și contribuie la eficacitatea juridică, permițând persoanelor să aibă suficiente cunoștințe despre lege pentru a o putea respecta. De asemenea, oferă indivizilor un mijloc prin care pot măsura dacă a existat arbitrarie în exercitarea puterii de stat.

48. Legile și reglementările în general trebuie să fie ușor accesibile gratuit prin internet și într-un buletin oficial. Ar trebui să fie relativ simplu să găsiți textul juridic relevant în vigoare, care trebuie să fie scris într-un limbaj simplu, clar și ușor de înțeles.⁴⁵

49. Previzibilitatea înseamnă nu numai că legea trebuie să fie publicată înainte de punerea în aplicare și, dacă este posibil, să fie previzibilă în ceea ce privește efectele sale de drept și de fapt, ci trebuie să fie formulată și cu suficientă precizie și claritate pentru a permite subiecților juridici să își reglementeze comportamentul în conformitate cu aceasta.⁴⁶

50. Gradul exact de previzibilitate necesar depinde însă de natura legii. În special, un nivel ridicat de previzibilitate este esențial în legislația penală. Identificarea domeniilor care necesită reglementare este deosebit de dificilă într-o eră a schimbărilor tehnologice rapide, dar cerința de bază pentru previzibilitatea oricărei intervenții a statului (dacă este necesar, cu consiliere profesională) și interferența cu drepturile legale obișnuite rămâne. Obiectivul central este de a permite celor care fac obiectul legii să își reglementeze comportamentul și să își organizeze afacerile în mod corespunzător și să se asigure că intervenția statului este necesară, proporțională și legală.

2. Stabilitatea și coerența legislației

Sunt legile stabile și consistente?

- i. Sunt legile stabile prin faptul că nu sunt schimbate frecvent sau brusc fără un motiv clar pentru a face acest lucru?
- ii. Împrejurările în care intervenția legislativă în procedurile pendinte sunt în mod clar limitate și limitate la cauzele care privesc motive imperioase de interes general?⁴⁷
- iii. Legile sunt aplicate în mod consecvent?

51. Instabilitatea și inconsecvența legislației sau a acțiunii executive pot afecta capacitatea unei persoane de a-și planifica acțiunile. Cu toate acestea, stabilitatea nu este un scop în sine: legea trebuie să fie capabilă să se adapteze la circumstanțe în schimbare.

52. Legea poate fi modificată, anulată și/sau dezvoltată, fie prin substanța sa, fie prin efectul său, prin legislație (cu dezbatere publică și notificare adecvată și fără a afecta în mod negativ încrederea legitimă - cf. II.B.4 mai jos) sau, în unele tradiții juridice, prin dezvoltarea jurisprudenței de către instanțele de apel, în conformitate cu principiile recunoscute. Deși, în principiu, legiuitorul nu este împiedicat să reglementeze prin o nouă legislație retroactivă drepturile derivate din legile în vigoare anterior, orice lege cu efect retroactiv va necesita o examinare deosebit de atentă, prin care principiul statului de drept și noțiunea de proces

⁴⁵ De exemplu, actele legislative ar trebui să fie disponibile cu ușurință pe site-ul Parlamentului sau un alt site oficial, cu opțiuni de căutare simplificate, de exemplu, fără a fi nevoie să se cunoască numărul proiectului sau etapa procesului de elaborare.

⁴⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *The Sunday Times împotriva Regatului Unit (nr. 1)*, nr. [6538/74](#), 26 aprilie 1979, § 49. Vezi și II.A.6.vi. de mai sus privind accesul la proiectele de acte legislative.

⁴⁷ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Vegotex International SA/Belgia [GC]*, nr. [49812/09](#), 3 noiembrie 2022, §§92-94.

echitabil împiedică orice ingerință a legiuitorului în administrarea justiției menită să influențeze soluționarea judiciară a unui litigiu, cu excepția motivelor imperioase de interes general.⁴⁸ Există pericole deosebite inerente utilizării legislației retroactive care afectează soluționarea judiciară a unui litigiu la care statul este parte, inclusiv atunci când efectul legislației este de a face litigiul inutil pentru reclamant.⁴⁹ Respectarea statului de drept și noțiunea de proces echitabil impun ca orice motive invocate pentru a justifica astfel de măsuri să fie tratate cu cel mai mare grad de circumspecție posibil. Aceste principii sunt elemente esențiale ale conceptelor de securitate juridică și de protecție a încrederii legitime a justițiabililor.⁵⁰ Legislația care vizează un singur caz pendinte (lex singularis) încalcă principiul separării puterilor și nu ar trebui permisă.

53. Anumite domenii ale dreptului trebuie să se bucure de o stabilitate deosebită. În special pentru legea electorală, trebuie evitată percepția că legea este modificată în alt scop decât îmbunătățirea sistemului electoral. Modificările tardive și frecvente ale legislației electorale primare sau secundare subminează credibilitatea procesului electoral și, prin urmare, încrederea în democrație.⁵¹

3. Securitatea juridică în hotărârile judecătorești

Sunt accesibile deciziile instanțelor?

- i. Hotărârile judecătorești sunt publicate și ușor accesibile publicului⁵², inclusiv prin surse online fiabile?
- ii. Hotărârile judecătorești sunt scrise într-un mod care să poată fi înțeles de public și de părțile implicate în procedură? Sunt comunicate eficient într-un limbaj simplu?
- iii. Sunt suficient de clare principiile după care instanțele pot interpreta și dezvolta legea?
- iv. Este pe deplin asigurată coerența jurisprudenței în sistemul judiciar? Există căi de atac judiciare disponibile pentru a asigura coerența jurisprudenței pentru părțile implicate în procedură?
- v. Sunt derogările de la cerința accesibilității suficient de justificate și există restricții privind publicarea (prin anonimizare sau în alt mod) nu sunt mai mult decât necesare în mod rezonabil?

⁴⁸ CEDO, *Rafinările grecești Stran și Stratis Andreadis*, nr. [13427/87](#), 9 decembrie 1994, § 49.

⁴⁹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Societatea Națională și Provincială de Construcții, Societatea de Construcții Permanente din Leeds și Societatea de Construcții Yorkshire împotriva Regatului Unit*, nr. [21319/93](#), [21449/93](#) și [21675/93](#), 23 octombrie 1997, § 112.

⁵⁰ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Vegotex International SA/Belgia* [GC], nr. [49812/09](#), 3 noiembrie 2022, §§ 92-94.

⁵¹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, II.2. Prin urmare, cu excepția cazului în care este necesar pentru a remedia o situație contrară standardelor internaționale, atunci când se fac modificări în conformitate cu aceste standarde pe baza consensului dintre guvern și opoziție în urma unor ample consultări publice sau pentru a pune în aplicare deciziile curților constituționale naționale sau ale curților supreme cu competență echivalentă, ale instanțelor internaționale sau ale recomandărilor organizațiilor internaționale, elementele fundamentale ale legii electorale, în special, sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și trasarea limitelor circumscricțiilor nu ar trebui să poată fi modificate cu mai puțin de un an înainte de alegeri sau ar trebui să fie scrise în constituție sau la un nivel mai mare decât dreptul comun (cf. [CDL-AD\(2024\)027](#), Declarație interpretativă revizuită privind stabilitatea dreptului electoral).

⁵² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Fazliyski împotriva Bulgariei*, nr. [40908/05](#), 16 aprilie 2013, §§64-70, în special §65; *Ryakib Biryukov v. Rusia*, nr. [14810/02](#), 17 ianuarie 2008, §30 și mai departe; *Kononov v. Letonia*, nr. [36376/04](#), 17 mai 2010, §185.

54. Întrucât hotărârile judecătorești pot în unele tradiții juridice să stabilească legi și, în alte tradiții, să interpreteze și să clarifice legile, accesibilitatea lor face parte din securitatea juridică. Limitările pot fi justificate pentru a proteja drepturile individuale, de exemplu cele ale minorilor în cauzele penale. Prin urmare, hotărârile judecătorești ar trebui să fie redactate într-un limbaj clar și ușor de înțeles și ar trebui să fie în concordanță cu jurisprudența în materie.⁵³ De asemenea, ar trebui să fie comunicate într-un mod care să fie ușor de înțeles pentru public, prin mijloace ușor accesibile publicului și care reflectă practicile moderne de comunicare.

55. Aplicarea uniformă a legilor sporește percepția publicului asupra corectitudinii și justiției și încrederea în administrarea justiției. Indiferent dacă precedentele judiciare sunt considerate a fi o sursă de drept sau nu sau dacă sunt obligatorii sau nu, raționamentul cu deciziile anterioare este un instrument puternic pentru judecători atât în dreptul comun, cât și în țările de drept civil.⁵⁴

4. Principiile de bază ale securității juridice: încrederea legitimă, neretroactivitatea, nullum crime et nulla poena sine lege, res judicata și ne bis in idem

Sunt respectate principiile de bază ale securității juridice?

- i. Este asigurată respectarea principiului încrederii legitime?
- ii. Este respectarea *autoritate de lucru judecat* (caracterul definitiv al hotărârilor judecătorești / excluderea cererii) asigurată? ⁵⁵
- iii. Pot fi revizuite deciziile judecătorești definitive? Sunt clare și strict reglementate condițiile în care pot fi revizuite hotărârile judecătorești definitive?
- iv. În ce măsură există o interdicție generală privind retroactivitatea legilor (altele decât legislația penală)? Există excepții și, dacă da, în ce condiții?
- v. În special în ceea ce privește legislația penală: este interzisă retroactivitatea legislației penale? Se aplică principiile *nullum crimen sine lege* (nicio infracțiune fără lege) și *nulla poena sine lege* (nicio pedeapsă fără lege)? Este recunoscută și respectată proporționalitatea sancțiunilor și a sancțiunilor? Este asigurată respectarea principiului *ne bis in idem* (interzicerea dublei incriminări)?

56. Principiul încrederii legitime constituie o componentă a principiului general al securității juridice și reflectă exigența ca autoritățile publice, inclusiv cele judiciare, să își conformeze acțiunile nu doar legii, ci și angajamentelor asumate și așteptărilor pe care le creează. Potrivit doctrinei așteptărilor legitime, persoanele care acționează cu bună-credință în temeiul cadrului juridic existent trebuie să beneficieze de protecția așteptărilor lor legitime și să nu fie prejudiciate în mod arbitrar. Această doctrină este aplicabilă atât actelor normative, cât și actelor administrative individuale emise de autoritățile publice.⁵⁶ Cu toate acestea, trebuie

⁵³ Există, desigur, și alte motive de coerență și claritate în hotărâri, în special necesitatea de a înțelege raționamentul instanței în scopul revizuirii/căii de atac.

⁵⁴ [CCJE, Avizul nr. 20 \(2017\) privind rolul instanțelor în ceea ce privește aplicarea uniformă a legii, Principalele concluzii și recomandări \(a\) și \(b\).](#)

⁵⁵ Articolul 4 Protocolul 7 CEDO, articolul 14.7 PIDCP, articolul 8.4 CADH (în domeniul penal); cu privire la respectarea principiului autorității *de lucru judecat*, a se vedea *de exemplu* Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Brumărescu împotriva României*, nr. [28342/95](#), 28 octombrie 1999, § 62; *Kulkov și alții împotriva Rusiei*, nr. [25114/03](#), 11512/03, 9794/05, 37403/05, 13110/06, 19469/06, 42608/06, 44928/06, 44972/06 și 45022/06, 8 ianuarie 2009, § 27; *Duca împotriva Moldovei*, nr. [75/07](#), 3 martie 2009, § 32. Curtea consideră că respectarea *autorității de lucru judecat* este un aspect al securității juridice. A se vedea *Marckx împotriva Belgiei*, nr. [6833/74](#), 13 iunie 1979, §58.

⁵⁶ CJUE a considerat că "dreptul de a se baza pe principiul protecției încrederii legitime presupune că au fost acordate asigurări precise, necondiționate și consecvente provenite din surse autorizate, fiabile persoanei vizate de autoritățile competente ale Uniunii Europene" (CJUE, C-349/17, *Eesti Pagar A.S.*,

subliniat că principiul protecției așteptărilor legitime nu are caracter absolut și nu este aplicabil în toate situațiile, în special atunci când intervin circumstanțe neprevăzute sau sunt în joc interese publice majore. De asemenea, anumite categorii de interese juridice sunt, prin natura lor, susceptibile de modificări, cum ar fi întinderea dreptului la prestații sociale sau politicile fiscale.

57. Principiul securității juridice și al protecției încrederii legitime determină, de asemenea, obligația legiuitorului de a prevedea, cu excepția unor circumstanțe excepționale, o perioadă de timp rezonabilă între publicarea oficială a legii și intrarea sa în vigoare (*vacatio legis*). Acest lucru este necesar în special în cazul unor reforme semnificative în diferite domenii ale vieții publice (de exemplu, activități antreprenoriale, educație, asistență socială și de sănătate, impozitare).

58. *Res judicata* (autoritatea de lucru judecat, caracterul definitiv al hotărârilor judecătorești) implică faptul că, odată ce o cale de atac a fost soluționată definitiv, nu mai sunt posibile alte căi de atac. Hotărârile definitive trebuie respectate, cu excepția cazului în care există motive întemeiate pentru revizuirea acestora.⁵⁷ În principiu, o derogare de la *res judicata* este justificată numai atunci când este necesară din cauza unor circumstanțe de natură substanțială și imperativă.⁵⁸ Nici CEDO, nici CJUE nu impun cerința ca hotărârile definitive ale instanțelor naționale să fie redeschise pentru a pune în aplicare hotărârile lor.⁵⁹ Cu toate acestea, în anumite circumstanțe, de exemplu în contextul restabilirii statului de drept, obligația de a executa hotărârile instanțelor internaționale ar putea justifica o derogare de la principiul *res judicata*. Cu toate acestea, va fi esențial să se instituie garanții pentru a asigura un echilibru adecvat între principiile implicate (și anume dreptul la un proces echitabil în fața unui tribunal independent și principiul *res judicata* ca element al dreptului la securitate juridică) (cf. II.H.1 privind restabilirea statului de drept mai jos).⁶⁰

59. Oamenii trebuie să fie informați în prealabil cu privire la consecințele comportamentului lor. Acest lucru implică previzibilitate⁶¹ și neretroactivitate, în special a legislației penale.⁶² Principiul neretroactivității se aplică tuturor sancțiunilor de natură penală (cf. II.C.2 privind garanțiile de procedură mai jos).⁶³ În dreptul civil și administrativ, retroactivitatea poate afecta

5 martie 1997, § 47; a se vedea, de asemenea, C-1 Pe Air Media Profesioniști, §§60-67). În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, doctrina încrederii legitime se aplică în esență protecția proprietății, astfel cum este garantată de articolul 1 din primul protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului: a se vedea, *de exemplu*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Anhaeuser-Busch Inc. împotriva Portugaliei* [GC], nr. [73049/01](#), 11 ianuarie 2007, §65; *Gratzinger și Gratzingerova împotriva Republicii Cehe* [GC] (dec.), nr. [39794/98](#), 10 iulie 2002, § 68 și mai departe; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society și Yorkshire Building Society v. Regatul Unit*, nr. [21319/93](#), [21449/93](#) și [21675/93](#), 23 octombrie 1997, § 62 și mai departe.

⁵⁷ CEDO, *Moreira Ferreira împotriva Portugaliei* (nr. 2) [GC], nr. [19867/12](#), 11 iulie 2017, §62.

⁵⁸ *Ibid.*, §91; A se vedea, de asemenea, CJUE, [C-620/17](#), *Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe*, §55-56.

⁵⁹ *Ibid.*, §91; a se vedea, de asemenea, CJUE, C-620/17, *Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe*, §55-56

⁶⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)029](#), Polonia – Opinie comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept privind standardele europene care reglementează statutul judecătorilor, paragrafele 41-45; [CDL-AD\(2024\)035](#), Polonia – Opinie privind proiectul de modificări constituționale referitoare la Tribunalul Constituțional și două legi privind Tribunalul Constituțional, punctul 39 și următoarele.

⁶¹ A se vedea II.B.1. mai sus privind accesibilitatea și previzibilitatea legii.

⁶² Principiul neretroactivității nu se aplică atunci când noua legislație plasează particularii într-o poziție mai favorabilă. Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră că articolul 7 din CEDO include principiul caracterului retroactiv al dreptului penal mai indulgent: a se vedea *Scoppola împotriva Italiei* (nr. 2) [GC], nr. [10249/03](#), 17 septembrie 2009, punctul 109.

⁶³ CEDO, *Engel și alții împotriva Țărilor de Jos*, nr. [5100/71](#), 5101/71, 5102/71, 5354/72 și 5370/72, 8 iunie 1976, §§82-83. A se vedea și: *Nicoleta Gheorghe împotriva României*, nr. [23470/05](#), 3 aprilie 2012,

negativ drepturile și interesele legale. Cu toate acestea, în afara domeniului penal, o limitare retroactivă a drepturilor persoanelor sau impunerea de noi obligații poate fi permisă, dar numai dacă este în interes public și în conformitate cu principiul proporționalității (inclusiv în timp).⁶⁴ Legiuitorul nu ar trebui să poată interveni în aplicarea legislației existente de către instanțe în cauzele pendinte.

60. *Nullum crimen, nulla poena sine lege* (nicio infracțiune, nicio pedeapsă fără lege) întruchipează principiile conform cărora numai legea poate defini o infracțiune și poate prescrie o pedeapsă, care nu poate fi aplicată retroactiv, și că legea penală nu trebuie interpretată în dezavantajul persoanei acuzate. Ar trebui prevăzute garanții eficiente împotriva urmării penale, condamnărilor și pedepselor arbitrare.⁶⁵ Proporționalitatea are o importanță deosebită în cazul în care există sancțiuni, principiu care se aplică și sancțiunilor administrative și civile.⁶⁶

61. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a examinat mai multe cauze privind urmărirea penală a reclamanților în două capete diferite în legătură cu aceleași fapte, cel mai adesea în legătură cu infracțiuni fiscale. În special, Comisia a concluzionat că nu există o suprapunere atunci când două proceduri – administrative și penale – sunt suficient de strâns legate în fond și în timp, în sensul că formează un tot coerent. Cu toate acestea, principiul *non bis in idem* (interzicerea dublei incriminări) este încălcat atunci când cele două proceduri au fost distanțate în timp și au reprezentat două procese în mare măsură independente de colectare și evaluare a probelor.⁶⁷

5. Securitatea juridică și noile tehnologii

Există mecanisme pentru a se asigura că sistemele de IA utilizate de autoritățile publice respectă principiile securității juridice?

- i. Este garantat pe deplin dreptul de a fi informat atunci când un sistem de IA este utilizat de autoritățile publice?
- ii. Cerințele tehnice minime care trebuie îndeplinite de sistemul IA sunt pe deplin protejate? În special, sistemele de IA utilizate de autoritățile publice trebuie să

§§25-26; *Balsytė-Lideikienė împotriva Lituaniei*, nr. [72596/01](#), 4 noiembrie 2008, §§56-61; *Lutz împotriva Germaniei*, nr. [9912/82](#), 25 august 1987, §§54-55; *Öztürk împotriva Germaniei*, nr. 8544/79, 21 februarie 1984, §49.

⁶⁴ Excepțiile de la principiul neretroactivității ar putea fi acceptate în domeniul financiar și fiscal atunci când este în joc interesul public (a se vedea, de asemenea, II.B.2.ii de mai sus).

⁶⁵ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *S.W. împotriva Regatului Unit*, nr. [20166/92](#), 22 noiembrie 1995, § 34; *C.R. împotriva Regatului Unit*, nr. [20190/92](#), 22 noiembrie 1995, § 32; *Del Río Prada împotriva Spaniei* [GC], nr. [42750/09](#), 21 octombrie 2013, §77; *Vasiliauskas v. Lituania* [GC], nr. [35343/05](#), 20 octombrie 2015, § 153. A se vedea, de asemenea: Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)005](#), Armenia - Memoriu amicus curiae pentru Curtea Constituțională a Armeniei referitor la articolul 300.1 din Codul penal, punctele 46-47.

⁶⁶ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)037](#), Armenia - Amicus Curiae Memoriu privind compatibilitatea articolului 236 din Codul penal cu standardele europene privind securitatea juridică, punctul 16. Există și alte justificări, dincolo de principiul securității juridice, pentru principiile *nullum crimen* și proporționalitatea în pronunțarea pedepselor și, desigur, alte principii importante de drept penal (cum ar fi *ultima ratio* care indică faptului că dreptul penal trebuie considerat o ultimă soluție) care ar trebui respectate, dar din alte motive decât securitatea juridică.

⁶⁷ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *A și B împotriva Norvegiei* [GC], nr. [24130/11 și 29758/11](#), 15 noiembrie 2016, §§117-134, astfel cum a fost aplicată mai recent în *Hotărârea Jóhannesson și alții împotriva Islandei*, nr. [22007/11](#), 18 mai 2017, §§49-56.

îndeplinească cerințele minime de fiabilitate⁶⁸, securitate cibernetică și transparență?⁶⁹

- iii. Sunt în vigoare sistemele de auditabilitate și certificare algoritmică?
- iv. Legislația prevede mecanisme care să asigure respectarea principiilor securității juridice a sistemelor de IA?

62. Securitatea juridică impune cetățenilor să poată prevedea modul în care va fi aplicată legea, astfel încât să poată anticipa consecințele comportamentului lor și să se asigure că așteptările lor legitime nu sunt dezamăgite în mod nejustificat. Atunci când un sistem de IA este introdus în operațiunile autorităților publice, trebuie să se asigure că recomandările sale îndeplinesc aceste cerințe specifice, în special în ceea ce privește (1) cunoașterea faptului că decizia este luată de un instrument de IA; (2) să aibă încredere că răspunsul dat este în conformitate cu legea; (3) capacitatea de a prezice rezultatele pe care le poate oferi un instrument de IA. Acest lucru implică necesitatea unor cerințe tehnice specifice pentru sistemele de IA înainte ca acestea să poată fi utilizate de autoritățile publice, cum ar fi cele enumerate în cauză (ii).

63. Principiile tehnice care asigură securitatea juridică sunt fiabilitatea (care include robustețea, acuratețea, performanța și alte condiții prealabile legate de date⁷⁰), securitatea cibernetică (siguranța și securitatea)⁷¹ și transparența (care include explicabilitatea⁷² și interpretabilitatea⁷³).

⁶⁸ Fiabilitatea se referă la "rolul pe care trebuie să-l joace standardele, specificațiile tehnice, tehnicile de asigurare și sistemele de conformitate în evaluarea și verificarea fiabilității sistemelor de inteligență artificială și în documentarea și comunicarea transparență a dovezilor pentru acest proces" ([Raport explicativ la Convenția-cadru a Consiliului European privind inteligența artificială](#), punctul 84).

⁶⁹ Termenul "transparență algoritmică" este adesea utilizat pentru a descrie deschiderea cu privire la scopul, structura și acțiunile subiacente ale unui sistem bazat pe algoritmi ([Raportul explicativ la Convenția-cadru a Consiliului European privind inteligența artificială](#), punctul 58); OCDE, [Recomandarea Consiliului privind IA](#), IV.1.3 privind transparența și explicabilitatea.

⁷⁰ Aceste cerințe se referă la capacitatea unui sistem de IA de a menține performanțe stabile și precise în diferite situații, chiar și în fața unor date zgomotoase, scenarii neașteptate sau tentative de înșelăciune. Alte condiții funcționale prealabile sunt „calitatea și acuratețea datelor, integritatea datelor, securitatea datelor și securitatea cibernetică. Standardele, cerințele, sistemele de asigurare și de conformitate relevante pot acoperi aceste elemente ca o condiție prealabilă pentru construirea cu succes a unei încrederi publice justificate în tehnologiile de inteligență artificială” ([Raportul explicativ la Convenția-cadru a Consiliului European privind inteligența artificială](#), punctul 85). A se vedea, de asemenea: OCDE, [Recomandarea Consiliului privind IA](#), IV.1.4.

⁷¹ Acest principiu vizează „asigurarea faptului că, la fel ca orice alt sistem software, sistemele de inteligență artificială sunt „sigure și protejate prin proiectare”, ceea ce înseamnă că actorii relevanți din domeniul inteligenței artificiale ar trebui să considere securitatea și siguranța ca fiind cerințe esențiale, nu doar caracteristici tehnice. Aceștia ar trebui să acorde prioritate securității și siguranței pe parcursul întregului ciclu de viață al sistemului de inteligență artificială” ([Raportul explicativ la Convenția-cadru a Consiliului European privind inteligența artificială](#), punctul 87).

⁷² „Termenul „explicabilitate” se referă la capacitatea de a furniza, sub rezerva fezabilității tehnice și ținând seama de stadiul actual al tehnologiei recunoscut în mod general, explicații suficient de ușor de înțeles cu privire la motivele pentru care un sistem de inteligență artificială furnizează informații, produce previziuni, conținut, recomandări sau decizii... În astfel de cazuri, transparența ar putea, de exemplu, să ia forma unei liste de factori pe care sistemul de inteligență artificială îi ia în considerare atunci când informează sau ia o decizie” ([Raportul explicativ la Convenția-cadru a Consiliului European privind inteligența artificială](#), punctul 60). A se vedea, de asemenea, OCDE, [Recomandarea Consiliului privind IA](#), IV.1.3.

⁷³ Interpretabilitatea „se referă la capacitatea de a înțelege modul în care un sistem de inteligență artificială face previziuni sau ia decizii sau, cu alte cuvinte, măsura în care rezultatele sistemelor de inteligență artificială pot fi accesibile și ușor de înțeles atât pentru experți, cât și pentru neexperți.

64. Cerințele tehnice trebuie să fie completate de mecanisme de asigurare a auditabilității și certificării sistemelor de IA, fie direct de către autoritățile publice, fie prin intermediul unor părți terțe de încredere (agenții, registre, certificări) care pot confirma conformitatea cu aceste cerințe tehnice.

C. Prevenirea abuzului de putere⁷⁴

1. Garanții generale

Există garanții legale împotriva arbitrariului și abuzului de putere din partea autorităților publice, în special administrative? Conceptele de arbitrar și abuz de putere sunt clar definite?

- i. Sunt aceste garanții prevăzute în surse juridice obligatorii (de exemplu, constituție, legi, jurisprudență națională și internațională)?
- ii. Există mecanisme de prevenire, corectare și sancționare a abuzului sau utilizării necorespunzătoare a puterii publice?
- iii. Există restricții juridice clare în ceea ce privește puterea discreționară a autorităților publice?⁷⁵
- iv. Există principii generale de drept material care se aplică acțiunii publice/administrative și procesului decizional, cum ar fi egalitatea, proporționalitatea și protecția încrederii legitime?
- v. Există un control jurisdicțional al exercitării puterii publice?
- vi. Există supravegherea acțiunilor publice/administrative de către o instituție asemănătoare ombudsmanului?⁷⁶

65. Statul de drept ca atare urmărește să controleze puterea autorităților publice și, din ce în ce mai mult, și a actorilor privați. Aici accentul principal este pus pe abuzul de putere al

Aceasta implică faptul de a face funcționarea internă, logica și procesele decizionale ale sistemelor de inteligență artificială ușor de înțeles și accesibile utilizatorilor umani, inclusiv dezvoltatorilor, părților interesate, utilizatorilor finali și persoanelor afectate” ([Raportul explicativ la Convenția-cadru a Consiliului Europei privind inteligența artificială](#), paragraful 61).

⁷⁴ Protecția împotriva arbitrariului a fost menționată de CEDO în mai multe cazuri. În plus față de cele citate în nota următoare, a se vedea, de exemplu, *Husayn (Abu Zubaydah) v. Polonia*, nr. 7511/13, 24 iulie 2014, §521 și mai departe; *Hassan v. Regatul Unit* [GC], nr. 29750/09, 16 septembrie 2014, § 106; *Georgia v. Rusia (I)*, nr. 13255/07, 3 iulie 2014, § 182 și următoarele (articolul 5 din CEDO); *Ivinović împotriva Croației*, nr. 13006/13, 18 septembrie 2014, § 40 (articolul 8 din CEDO). Pentru CJUE, a se vedea, de exemplu, CJUE, *Hoechst împotriva Comisiei*, cauzele conexe 46/87 și 227/88, 21 septembrie 1989, § 19; T-402/13, *Orange împotriva Comisiei Europene*, T-402/13, 25 noiembrie 2014, § 89. Cu privire la limitele competențelor discreționare, a se vedea anexa la Recomandarea [CM/Rec\(2007\)7](#) a Consiliului Europei privind buna administrare, articolul 2.4 ("Principiul legalității"): "[Autoritățile publice] își exercită competențele numai dacă faptele stabilite și legea aplicabilă le permit să facă acest lucru și numai în scopul pentru care au fost conferite".

⁷⁵ „Consiliul Europei și statul de drept - O prezentare generală, [CM\(2008\)170](#), 21 noiembrie 2008, punctul 46; Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Malone împotriva Regatului Unit*, nr. 8691/79, 2 august 1984, §68; *Segerstedt-Wiberg și alții împotriva Suediei*, nr. 62332/00, 6 iunie 2006, §76 (articolul 8). Complexitatea societății moderne înseamnă că puterea discreționară trebuie acordată funcționarilor publici. Principiul conform căruia autoritățile publice trebuie să depună eforturi pentru a fi obiective ("sachlich") în mai multe state, cum ar fi Suedia și Finlanda, depășește simpla interzicere a tratamentului discriminatoriu și este considerat un factor important care consolidează încrederea în administrația publică și în capitalul social.

⁷⁶ A se vedea, în acest sens: Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2019\)005](#), Principii publice privind protecția și promovarea instituției Ombudsmanului ("Principiile de la Veneția").

autorităților administrative. Cu toate acestea, astfel cum s-a indicat la punctul II.A.3 de mai sus, atunci când funcțiile publice sunt exercitate de actori privați, ar trebui să existe garanții similare împotriva abuzului de putere din partea autorităților publice.

66. Este contrar statului de drept ca discreția executivă și administrativă să fie neîngrădită. În consecință, legea trebuie să indice întinderea oricărei astfel de puteri discreționare, pentru a proteja împotriva arbitrariului.

67. Ar trebui să existe principii materiale generale care să limiteze, de asemenea, marja de apreciere a autorităților publice, cum ar fi egalitatea, proporționalitatea și protecția încrederii legitime.

2. Garanții procedurale

Există garanții procedurale împotriva arbitrariului și a abuzului de putere din partea autorităților publice?

- i. Autoritățile publice sunt obligate să respecte principiul *audi alteram partem* ("ascultați cealaltă parte")? Nerespectarea acestui principiu este un motiv valabil pentru contestarea deciziilor administrative în instanță?
- ii. Legea facilitează sau cel puțin permite organizarea de consultări publice înainte de luarea deciziilor administrative care afectează un număr mare de persoane?
- iii. Nemotivarea este un motiv întemeiat pentru contestarea unor astfel de decizii în instanță?
- iv. Răspund din punct de vedere juridic cei responsabili de hotărârile administrative și de drept public?
- v. Dacă decizia administrativă se bazează pe un sistem de IA, este garantată o explicație completă a motivelor pentru care sistemul de IA face o predicție? Este clar cine este responsabil (public sau privat) dacă sistemul merge prost? Este clar ce aspecte ale deciziei sunt lăsate la latitudinea sistemului și ce aspecte sunt lăsate la latitudinea voinței umane?
- vi. Legea oferă garanții procedurale adecvate, inclusiv garanții pentru un proces echitabil, și acces la o cale de atac eficientă, în cazul măsurilor administrative care, în esență, echivalează cu stabilirea unei acuzații penale (indiferent de clasificarea acestor măsuri administrative în dreptul național)?

68. Ar trebui să existe garanții procedurale care să prevină abuzul de putere discreționară, cum ar fi respectarea principiului *contradic alteram partem* ("ascultați cealaltă parte"), care presupune că persoanele afectate de o decizie ar trebui să aibă posibilitatea de a fi audiate.

69. Ca element-cheie al guvernății democratice, pentru deciziile administrative care afectează un număr mare de persoane, de exemplu în domeniul planificării sau în ceea ce privește aspectele de mediu, ar trebui facilitate consultările publice, pentru a se asigura că deciziile finale beneficiază de opiniile unei game largi de părți interesate și pentru a crea o bază pentru sprijinul societății. Situațiile de urgență pot constitui o excepție de la aceasta (a se vedea II.A.7 de mai sus).

70. În principiu, obligația de motivare se aplică și deciziilor administrative.⁷⁷ Cu toate acestea, această obligație există limite și este concepută, în esență, pentru a permite unei

⁷⁷ A se vedea, de exemplu, articolul 41 alineatul (2) litera (c) din [Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene](#). A se vedea, de asemenea, II.F.3.v de mai jos despre Proces echitabil.

persoane afectate de o anumită decizie să știe de ce a fost luată o decizie sau, în contextul procedurilor judiciare, de ce a câștigat sau a pierdut. Astfel cum a statuat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, "obligația [instanței] de a prezenta motive nu necesită un răspuns detaliat la fiecare argument invocat de reclamant, ci doar un răspuns specific și explicit la argumentele care sunt decisive pentru soluționarea acestei proceduri".⁷⁸

71. Puterea discreționară ar trebui să fie controlată prin control judiciar sau alt control independent. Căile de atac disponibile ar trebui să fie clare și ușor accesibile. Accesul la un ombudsman sau la o altă formă de jurisdicție necontencioasă poate fi, de asemenea, adecvat.

72. Cei responsabili de deciziile administrative și de drept public ar trebui să răspundă din punct de vedere juridic.

73. Luarea deciziilor algoritmice și utilizarea inteligenței artificiale generează noi provocări pentru statul de drept. Principiul răspunderii capătă o importanță deosebită atunci când autoritățile publice recurg la sisteme de IA pentru adoptarea deciziilor, în special în contextul utilizării acestora în sistemul judiciar. Acest principiu presupune existența unei explicații clare și inteligibile a motivelor care stau la baza recomandărilor sau rezultatelor generate de sistem. Numai în măsura în care aceste motive sunt comunicate în mod transparent și pot fi înțelese de cetățeni, persoanele vizate vor putea exercita în mod efectiv dreptul de a formula contestații în fața autorităților competente.⁷⁹ Principiul răspunderii „subliniază, de asemenea, necesitatea unor linii clare de responsabilitate”.⁸⁰ Este necesar să se clarifice cine poartă răspunderea în cazul în care apar disfuncționalități în utilizarea sistemelor de inteligență artificială, prin instituirea unor proceduri care să permită stabilirea responsabilității actorului (public sau privat) pentru orice abatere sau încălcare generată de un sistem de IA utilizat de autoritățile publice,⁸¹ precum și furnizarea unui nivel suficient de informații persoanei vizate, astfel încât aceasta să poată identifica și contesta deciziile luate sau recomandate de un sistem de inteligență artificială.⁸² În stabilirea răspunderii și a responsabilității pentru utilizarea sistemelor de inteligență artificială, este important să se distingă clar ce elemente ale unei decizii publice rezultă din procesarea automatizată realizată de sistemul de IA și care aspecte depind de deciziile luate de factori umani. În acest sens, formarea specifică a personalului din administrația publică privind utilizarea sistemelor de IA este esențială.

74. Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, măsurile administrative care echivalează în esență cu stabilirea unei acuzații penale sunt supuse cerințelor unui proces echitabil, indiferent de calificarea lor în dreptul național.⁸³

⁷⁸ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Melgarejo Martinez de Abellanosa împotriva Spaniei*, nr. 11200/19, 14 decembrie 2021, §41 ⁶⁸ OCDE, [Recomandarea Consiliului privind IA](#), IV.1.5.

⁷⁹

⁸⁰ [Raport explicativ la Convenția-cadru privind inteligența artificială](#), punctul 68.

⁸¹ Cu alte cuvinte, toți actorii responsabili de activitățile din cadrul ciclului de viață al sistemelor de inteligență artificială, indiferent dacă sunt organizații publice sau private, trebuie să fie supuși cadrului existent de norme, norme juridice și alte mecanisme adecvate ale fiecărei părți, astfel încât să permită atribuirea efectivă a responsabilității aplicată contextului sistemelor de inteligență artificială.

⁸² *Ibidem*, punctul 69: „Principiul răspunderii și al responsabilității este inseparabil de principiul transparenței și al supravegherii, întrucât mecanismele de transparență și control permit asigurarea răspunderii prin clarificarea modului în care funcționează sistemele de inteligență artificială și cum generează rezultatele. Atunci când părțile interesate relevante înțeleg procesele și algoritmii care stau la baza funcționării acestor sisteme, devine mai ușor să se identifice și să se atribuie responsabilitatea în cazul unor efecte negative asupra drepturilor omului, democrației sau statului de drept, inclusiv în cazurile de încălcare a drepturilor omului.”

⁸³ CEDO, *Nicoleta Gheorghe c. Roumanie*, nr. 23470/05, 3 aprilie 2012, §§25-26; *Balsytė-Lideikienė împotriva Lituaniei*, nr. 72596/01, 4 noiembrie 2008, §§56-61; *Lutz v. Germania*, nr. 9912/82, 25 august

3. Corupție⁸⁴ și conflicte de interese

Există măsuri adecvate pentru prevenirea și combaterea corupției?

- i. Se aplică norme specifice de conduită funcționarilor publici în exercitarea atribuțiilor de serviciu pentru a preveni corupția? Nerespectarea acestor măsuri face obiectul unor sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive?
- ii. Au fost luate măsuri preventive mai specifice în acele sectoare care sunt expuse unor riscuri ridicate de corupție?
- iii. Sunt corupția și infracțiunile legate de corupție incriminate în conformitate cu standardele internaționale? Fac aceste infracțiuni obiectul unor sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive? Pot fi aplicate măsuri suplimentare unei condamnări pentru corupție sau pentru o infracțiune legată de corupție?
- iv. Sunt toate categoriile de funcționari publici acoperite de măsurile de drept preventiv și penal menționate anterior? Anumite categorii de funcționari publici fac obiectul unor măsuri suplimentare, cum ar fi publicarea periodică a veniturilor, a activelor și a intereselor și/sau a unor cerințe suplimentare la începutul și la sfârșitul funcției sau mandatului lor public?
- v. Sunt organismele responsabile de combaterea corupției și de menținerea integrității sectorului public dotate cu resurse umane și financiare adecvate și, după caz, cu competențe de investigare și cu un nivel adecvat de specializare? Se bucură aceste organisme de suficientă independență operațională față de executiv și legislativ?
- vi. Există măsuri pentru a încuraja dezvăluirea actelor de corupție, în special legile și politicile care protejează avertizorii, dar și liniile telefonice de urgență de raportare și alte măsuri pentru a face organismele anticorupție accesibile persoanelor fizice?
- vii. Respectă statul rezultatele monitorizării internaționale în acest domeniu? Evaluează statul însuși eficacitatea politicilor sale anticorupție și ia măsuri corective adecvate atunci când este necesar? Se iau măsuri împotriva fenomenelor care subminează eficacitatea sau integritatea eforturilor anticorupție⁸⁵?

75. Corupția subminează încrederea publică, slăbește instituțiile și duce la arbitrar și abuz de putere. Mai mult, corupția poate ofensa aplicarea egală a legii: prin urmare, subminează însăși fundamentele statului de drept. Deși sunt vizate toate cele trei ramuri ale puterii, corupția este o preocupare deosebită pentru sistemul judiciar, procuror și organele de aplicare a legii, care joacă un rol esențial în protejarea eficacității eforturilor anticorupție. Respectarea efectivă și punerea în aplicare a măsurilor preventive și punitive, astfel cum sunt

1987, §§54-55; *Öztürk împotriva Germaniei*, nr. 8544/79, 21 februarie 1984, § 49; *Engel și alții v. Țările de Jos*, nr. [5100/71](#), [5101/71](#), [5102/71](#), [5354/72](#) și [5370/72](#), 8 iunie 1976, §§82-83.

⁸⁴ A se vedea Grupul de state împotriva corupției (GRECO), [Lecții învățate din cele trei runde de evaluare \(2000-2010\) - articole tematice](#); [Raport privind tendințele și concluziile celei de-a patra runde de evaluare în domeniul prevenirii corupției în rândul parlamentarilor, judecătorilor și procurorilor \(2017\)](#); [Raport privind principiile-cheie, tendințele și provocările celei de-a cincea runde de evaluare în domeniul administrațiilor centrale \(funcții executive de vârf\) și al agențiilor de aplicare a legii \(2025\)](#).

⁸⁵ De exemplu, manipularea procesului legislativ, nerespectarea și neexecutarea hotărârilor judecătorești și a sancțiunilor, imunitățile, ingerința în eforturile de asigurare a respectării legislației ale organismelor anticorupție și ale altor organisme responsabile – inclusiv intimidarea politică, instrumentalizarea anumitor instituții publice, intimidarea jurnaliștilor și a membrilor societății civile care raportează despre corupție.

abordate într-o varietate de convenții internaționale și alte instrumente, sunt esențiale în combaterea corupției.⁸⁶

76. În ceea ce privește prevenția, regulile de conduită specifice⁸⁷ ar trebui să se aplice tuturor categoriilor de funcționari publici (de exemplu, funcționari publici, funcționari aleși și numiți la nivel de stat și local, judecători, procurori etc.) care să acopere 1) promovarea integrității în viața publică (imparțialitate și neutralitate etc.), 2) cadouri și alte beneficii, 3) utilizarea resurselor publice, 3) utilizarea informațiilor care nu sunt destinate a fi publice; 4) contacte cu terți și persoane care doresc să influențeze procesul decizional public (inclusiv activitatea guvernamentală și parlamentară) și 5) conflicte de interese. Acestea din urmă pot apărea atunci când un funcționar public are un interes privat (care poate implica o terță persoană, de exemplu o rudă sau un soț) susceptibil să influențeze sau să pară să influențeze îndeplinirea imparțială și obiectivă a atribuțiilor sale oficiale.⁸⁸ Pentru a preveni și a gestiona astfel de conflicte de interese, funcționarii publici ar trebui să facă obiectul unor norme care identifică poziții și activități incompatibile cu funcțiile lor publice, cerințelor privind dezvăluirea în prealabil a conflictelor de interese și unor norme privind recuzarea în cazul unui conflict de interese real, potențial sau perceput. Legislația și reglementarea lobby-ului⁸⁹ și controlul finanțării campaniilor electorale joacă un rol important în prevenirea și gestionarea conflictelor de interese. În plus, anumite categorii de funcționari (de exemplu, funcționari de rang înalt sau cei care lucrează în domenii în care riscurile de corupție sunt considerate ridicate) ar trebui să facă obiectul unor norme mai stricte, cum ar fi cerințele de a-și declara veniturile, activele și interesele (prin care rapoartele de informare sunt însoțite de un nivel adecvat de control), cerințe speciale de integritate pentru numirea lor, descalificări profesionale și restricții post angajare, pentru a limita ușile turnante sau așa-numitul "pantouflage".

77. Dispozițiile de drept penal care vizează menținerea integrității publice ar trebui să fie aliniate la standardele internaționale (de exemplu, de ex. prevederea pedepsei pentru corupție pasivă și activă, traficul de influență, abuzul în serviciu, încălcarea obligațiilor oficiale), infracțiunile fiind supuse unor sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive și posibilității unor măsuri suplimentare, cum ar fi confiscarea produselor corupției, decăderea din funcția publică (etc.); pentru a fi luat. Ar trebui promovată cooperarea internațională în materie de investigare și de recuperare a bunurilor.⁹⁰ Organismele responsabile cu combaterea corupției, fie că este vorba de instituții de aplicare a legii sau de instituții de prevenire a corupției, ar trebui să dispună de resurse adecvate și să se bucure de suficientă independență operațională față de executiv și legislativ pentru a-și îndeplini funcțiile.⁹¹

⁸⁶ A se vedea, de exemplu, [Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției](#); Convenția de drept penal a [Consiliului European privind corupția](#) (CETS 173), [Convenția de drept civil privind corupția](#) (CETS 174), [Protocolul adițional la Convenția de drept penal privind corupția](#) (CETS 191), Recomandarea [CM/Rec\(2000\)10](#) privind codurile de conduită ale funcționarilor publici, Rezoluția [CM/Res \(97\)24](#) privind cele douăzeci de principii directoare pentru lupta împotriva corupției.

⁸⁷ Aceste norme de conduită ar trebui să includă dispoziții privind monitorizarea acestor norme și aplicarea lor. A se vedea: GRECO, Coduri de conduită pentru funcționarii publici: GRECO constatări și recomandări, [Greco\(2019\)5](#).

⁸⁸ [Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției](#), în special articolul 8.5; [CM/Rec\(2000\)10](#), Anexă - Model de cod de conduită pentru funcționarii publici, articolul 13 și ulterior; a se vedea [CM/Res \(97\) 24](#) privind cele douăzeci de principii directoare pentru lupta împotriva corupției.

⁸⁹ Recomandarea CM [/Rec\(2017\)2](#) a Consiliului European privind reglementarea juridică a activităților de lobby în contextul procesului decizional public și al expunerii de motive; Comisia de la Veneția, [CDLAD\(2013\)011](#), Raport privind rolul actorilor extrainstituționali în sistemul democratic (lobby).

⁹⁰ Articolele 43-49, [Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției](#); Articolele 25-31, [Convenția de Drept Penal privind Corupția](#) (CETS 173).

⁹¹ A se vedea, *printre altele*, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)046](#), Georgia – Opinie privind dispozițiile Legii privind lupta împotriva corupției privind Biroul Anticorupție, punctul 17, care subliniază că persoanele responsabile cu investigarea și urmărirea penală a corupției ar necesita, în mod normal,

D. Limitări și contrapuneri

1. Limitări și contrapuneri instituționale

Este un sistem de limitări și contrapuneri între principalele organe constituționale garantat de Constituție?

- i. Constituția garantează separarea puterilor? Include un sistem de limitări și contrapuneri între principalele organe constituționale?
- ii. Este respectat principiul cooperării loiale între organele constituționale? Există mecanisme deblocare în cazul în care cooperarea eșuează?
- iii. Este garantată independența sistemului judiciar în drept și în practică?
- iv. Există un sistem independent și funcțional de revizuire constituțională a măsurilor legislative și executive?⁹²
- v. Drepturile unei minorități parlamentare sunt garantate în Constituție sau în Regulamentul de procedură al Parlamentului?
- vi. Constituția garantează autogovernarea locală (și regională)?
- vii. Există o funcție publică civilă, cu garanții suficiente împotriva concedierii arbitrare?
- viii. Există organisme independente, apolitice, în domeniul monitorizării drepturilor omului și al dreptului electoral? Este independența lor garantată de Constituție?

78. Separarea puterilor, în special așa cum se reflectă în independența justiției, este un principiu de bază al democrației constituționale. La rândul lor, sistemul de control și echilibru reprezintă o garanție necesară pentru funcționarea instituțiilor democratice, pentru protecția minorităților și pentru statul de drept. Acest sistem de control și echilibru ar trebui să includă nu numai aranjamente și relații instituționale, ci și mecanisme neinstituționale, sub forma unui spațiu civic solid și protejat în mod adecvat (inclusiv, dar fără a se limita la o mass-media liberă, instituții academice independente și organizații neguvernamentale) apt să monitorizeze instituțiile și să contribuie la luarea deciziilor deliberative.

79. Un sistem de limitări și contrapuneri funcțional nu subminează eficiența instituțiilor statului. Eficacitatea și „limitările și contrapunerile” trebuie văzute mai degrabă ca consolidându-se reciproc. Limitările și contrapunerile nu contrazic obligația politică de cooperare loială a instituțiilor statului, ci doar asigură o repartizare adecvată a responsabilității între diferitele ramuri ale statului. Principiul cooperării loiale poate servi ca un mecanism util pentru soluționarea conflictelor dintre diferitele organe constituționale.⁹³ Totuși, deoarece există riscul ca acest principiu să nu fie respectat, în cazul unui organism constituțional care blochează activitatea altuia, legislația ar trebui să prevadă mecanisme adecvate de combatere a blocajului.⁹⁴

un nivel mai ridicat de independență, dar că funcțiile „preventive” specifice (în domeniul finanțării campaniilor electorale și al declarațiilor de avere și de venit) pot să solicite garanții suplimentare pentru independența și percepția neutralității politice a unui astfel de organism.

⁹² A se vedea mai detaliat Punctul de referință G privind controlul constituțional de mai jos.

⁹³ A se vedea, de exemplu: Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2012\)026](#), Opinie privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor întreprinse de Guvern și de Parlamentul României cu privire la alte instituții ale statului și cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului privind modificarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului privind modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea referendumului din România, alin. 73 și urm.; [CDL-AD\(2022\)053-e](#), Muntenegru - Opinie de urgență cu privire la Legea privind modificările Legii privind președintele Muntenegrului, punctul 29.

⁹⁴ A se vedea, de asemenea, în acest sens, punctul de referință G privind justiția constituțională de mai jos. În unele țări, curțile constituționale sunt capabile să abordeze posibile conflicte între diferite

80. Alegerea dintre un sistem politic parlamentar, semi-prezidențial și prezidențial este o decizie politică, care cade la discreția legiuitorului constituțional. Totuși, independența sistemului judiciar și disponibilitatea unui control constituțional eficace⁹⁵ reprezintă un element esențial în toate sistemele de limitări și contrapuneri, indiferent de alegerea regimului politic.

81. Pe lângă sistemul judiciar și controlul constituțional, limitări și contrapuneri pot include alte organisme independente, nemajoritare, care pot monitoriza riscul abuzului de putere politică și pot contribui la protejarea intereselor minorităților, în special în domeniul monitorizării drepturilor omului, al dreptului electoral, al reglementării mass-media. O bancă centrală independentă poate constitui, de asemenea, un element al limitărilor și contrapunerilor.⁹⁶

82. Autoguvernarea la nivel local și regional nu numai că promovează democrația, ci constituie un element integrant al sistemului instituțional de limitări și contrapuneri. În acest context, respectarea principiului subsidiarității este importantă: atunci când o problemă poate fi tratată mai adecvat la nivel local sau regional, autoritățile centrale ar trebui să se abțină de la intervenție.

83. Un serviciu public poate oferi, de asemenea, o garanție suplimentară împotriva abuzului de putere politică majoritară. Funcționarii publici ar trebui protejați împotriva concedierii arbitrare. Diferite jurisdicții pot adopta abordări diferite în ceea ce privește componența funcției publice. Cu toate acestea, numirile în funcție temporare sau numirile politice la nivelurile superioare ale administrației subordonate Guvernului nu sunt în sine contrare statului de drept.

2. Garantarea cadrului legal al spațiului civic

Există un cadru juridic care să faciliteze și să protejeze un spațiu civic?

- i. Recunosc legile și politicile existente și protejează drepturile fundamentale referitoare la spațiul civic (în special libertatea de exprimare, de întrunire și de asociere)? Restricțiile impuse acestor drepturi sunt conforme standardelor internaționale privind drepturile omului? Sunt garanțiile de bază consacrate în Constituție? Protejează legile și politicile eficient spațiul civic pentru toate grupurile din societate, fără discriminare?
- ii. Este înființarea, funcționarea și existența continuă a organizațiilor societății civile protejată în mod eficient prin lege? Protejează cadrele juridice și politice independența și pluralismul actorilor societății civile? Includ acestea o legislație de abilitare care să garanteze că nu există restricții nejustificate privind accesul organizațiilor societății civile la finanțare?
- iii. Este libertatea de exprimare garantată împotriva ingerințelor inutile și în conformitate cu obligațiile internaționale în materie de drepturi ale omului? Este garantat dreptul de a avea acces și de a primi informații?
- iv. Există protecții constituționale și legale pentru a asigura pluralismul mass-mediei? Există norme care să reglementeze transparența proprietății mass-media și să prevină concentrarea pieței mass-media? Protejează legea libertatea mass-media, inclusiv

organisme constituționale. Cu toate acestea, acest lucru nu neagă necesitatea unor mecanisme antiblocaj, în special atunci când funcționarea Curții Constituționale este obstrucționată.

⁹⁵ Pentru acele țări cu o constituție scrisă.

⁹⁶ În constituțiile și/sau legile organice ale unor state membre ale Comisiei de la Veneția, băncile centrale independente sunt menționate explicit ca mecanism de menținere a stabilității monetare, ca bun public constituțional. Pentru statele membre ale UE, independența băncilor centrale este consacrată în Tratatul privind funcționarea UE.

independența editorială și protecția surselor? Li se garantează profesioniștilor mass-media accesul la informații și documente publice? Platformele online cu impact social semnificativ trebuie să respecte statul de drept? Există garanții în vigoare pentru a se asigura că normele care reglementează aceste platforme sunt puse în aplicare de autoritățile de reglementare independente și că deciziile acestor autorități de reglementare fac obiectul unui control jurisdicțional?

v. Protejează legea avertizorii de integritate (whistleblowers)?

vi. Există legi care protejează confidențialitatea și libertatea de exprimare pentru profesioniștii din mass-media, inclusiv împotriva supravegherii și SLAPP-urilor⁹⁷?

vii. Cadrul juridic recunoaște și protejează dreptul la libertatea de întrunire? Procedura de notificare sau de obținere a autorizației pentru manifestări nu împiedică în mod nejustificat dreptul la libertatea de întrunire? Motivele pentru interzicerea sau încheierea adunărilor sunt suficient de clare și previzibile? Sancțiunile pentru încălcarea regulilor privind întrunirile sunt aplicate proporțional?"

84. Un spațiu civic robust, indispensabil pentru un sistem de control și echilibru funcțional, are nevoie atât de garanții legale, cât și culturale. Fără o cultură politică și juridică de sprijin (a se vedea II.H.2.b de mai jos), garanțiile juridice nu pot fi pe deplin realizate.

85. Libertatea de exprimare, de întrunire și de asociere ar trebui să fie consacrată în Constituție și protejată în continuare prin legislație ordinară și practici judiciare. Limitările acestor libertăți ar trebui să fie în conformitate cu dreptul internațional al drepturilor omului.

86. Deosebit de important este facilitarea formării și activităților organizațiilor societății civile și protejarea acestora de interferențe nejustificate, precum și crearea de garanții pentru o mass-media liberă și pluralistă.

87. Deși sunt adesea asociați cu expunerea corupției (a se vedea II.C.3.vi), avertizorii de integritate sunt în general esențiali pentru a pune în lumină amenințările grave sau prejudiciile aduse interesului public, oferind astfel un control asupra puterilor instituționale.⁹⁸ Având în vedere funcția publică importantă îndeplinită de platformele online în societățile de astăzi, cei cu impact social semnificativ pot fi considerați actori privați ale căror decizii au un impact asupra cetățenilor obișnuiți similar cu cele ale autorităților publice (cf. II.A.3). Prin urmare, este esențial să se stabilească un cadru de responsabilitate pentru aceste platforme pentru a asigura respectarea statului de drept. O modalitate de a realiza acest lucru ar putea fi impunerea unor cerințe legale în termenii de utilizare pe care aceste platforme le impun utilizatorilor lor. În orice caz, impactul social al unor platforme online justifică un cadru de evaluare și atenuare a riscurilor care vizează asigurarea respectării drepturilor omului, precum și accesul echitabil la exprimarea privată și participarea la dezbaterea publică. În mod similar, platformele cu impact social semnificativ ar trebui să fie obligate din punct de vedere juridic să evalueze și să atenueze riscurile de efecte discriminatorii care decurg din mecanismele lor de moderare a conținutului și din alte caracteristici ale platformei. Acest cadru ar trebui să fie pus

⁹⁷ SLAPP sunt procese strategice împotriva participării publice, înțelese ca "acțiuni legale care sunt amenințate, inițiate sau urmărite ca mijloc de hărțuire sau intimidare a țintei lor și care urmăresc să prevină, să inhibe, să restricționeze sau să penalizeze libertatea de exprimare în chestiuni de interes public și exercitarea drepturilor asociate cu participarea publică". A se vedea: Consiliul Europei, Recomandarea [CM/Rec\(2024\)2](#) privind contracararea utilizării proceselor strategice împotriva participării publice; [Directiva \(UE\) 2024/1069](#) din 11 aprilie 2024 privind protecția persoanelor care participă la public împotriva unor pretenții vădit nefondate sau a procedurilor judiciare abuzive ("Procese strategice împotriva participării publice").

⁹⁸ Consiliul Europei, Recomandarea [CM/Rec\(2014\)7](#) privind protecția avertizorilor; [Directiva \(UE\) 2019/1937](#) privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii.

în aplicare de autoritățile de reglementare independente și să facă obiectul unui control jurisdicțional ulterior, alături de mecanismele alternative anterioare de soluționare a litigiilor, cum ar fi medierea.

88. Deși avertizorii de integritate sunt adesea asociați cu expunerea cazurilor de corupție (cf. II.C.3.vi), rolul lor principal constă, în general, în semnalarea amenințărilor grave sau a prejudiciilor aduse interesului public, contribuind astfel la exercitarea unui control efectiv al competențelor instituționale.⁹⁹ Ar trebui să existe cadrul legal și politic necesar pentru a încuraja raportarea de către avertizorii de integritate și pentru a-i proteja împotriva oricăror represalii.

E. Egalitate și nediscriminare

1. Nediscriminarea¹⁰⁰

Este asigurată respectarea principiului nediscriminării?

- i. Include Constituția principiul și dreptul la nediscriminare pe baza unor criterii specifice?
- ii. Este nediscriminarea garantată efectiv de lege?
- iii. Definește și interzice Constituția și/sau legislația în mod clar atât discriminarea directă¹⁰¹, cât și cea indirectă, recunoaște diferite manifestări ale unei astfel de discriminări?¹⁰²
- iv. Există o obligație legală pentru autoritățile publice să prevină și să sancționeze discriminarea nejustificată și să prevadă despăgubiri chiar și atunci când comportamentul are loc în relațiile dintre persoane private? Există, în special, un cadru juridic eficient pentru combaterea infracțiunilor motivate de ură în general¹⁰³ și a discursului de incitare la ură în special?¹⁰⁴

⁹⁹ Recomandarea [CM/Rec\(2014\)7](#) privind protecția avertizorilor; Directiva (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii.

¹⁰⁰ A se vedea, de exemplu, articolul 14 din CEDO; Protocolul 12 CEDO; Articolele 12, 26 PIDCP, articolul 24 ACDO; Articolul CADOP.

¹⁰¹ Discriminarea directă descrie o diferență de tratament între persoanele aflate în situații similare sau similare, pe baza unei caracteristici sau a unui statut identificabil (a se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Carson și alții împotriva Regatului Unit* [GC], nr. 42184/05, 16 martie 2010, §61). Discriminarea indirectă poate lua forma unor efecte prejudiciabile disproporționate ale unei politici sau măsuri generale care, deși sunt formulate în termeni neutri, au un efect discriminatoriu special asupra unui anumit grup (a se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Biao împotriva Danemarcei* [GC], nr. 38590/10, 24 mai 2016, §103).

¹⁰² Diferitele manifestări ale unei astfel de discriminări includ hărțuirea (comportament nedorit legat de un motiv protejat, cu scopul sau efectul încălcării demnității unei persoane și/sau crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator), instrucțiunea de discriminare (dictarea unui tratament mai puțin favorabil persoanelor din cauza unuia dintre motivele protejate), discriminarea multiplă (discriminarea pe mai multe motive care operează separat) discriminare intersecțională (discriminare pe mai multe motive, prin care aceste motive funcționează și interacționează între ele astfel încât să fie inseparabile și să producă tipuri specifice de discriminare) și discriminare prin asocieri (tratament mai puțin favorabil al unei persoane din cauza asocierii sale cu o altă persoană care posedă o "caracteristică protejată"). A se vedea definițiile acestor manifestări diferite și jurisprudența relevantă a CEDO și/sau CJUE: Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene și Consiliul European, [Manualul legislației europene în materie de nediscriminare](#) (2018).

¹⁰³ Infracțiunea de ură este o infracțiune săvârșită cu un element de ură bazat pe una sau mai multe caracteristici personale sau statut reale sau percepute. Anexa la [CM/Rec\(2024\)4](#) - Recomandarea Comitetului de Miniștri către statele membre privind combaterea infracțiunilor motivate de ură, alin. 2

¹⁰⁴ Discursul instigator la ură este înțeles ca orice tip de exprimare care incită, promovează, răspândește sau justifică violența, ura sau discriminarea împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane sau care le denigrează, datorită caracteristicilor sau statutului lor personal real sau atribuit. Anexa la

v. Există o obligație legală pentru autoritățile publice să efectueze o anchetă eficientă și adecvată cu privire la motivul cazurilor de violență și în cazul în care există motive să se suspecteze că violența a fost a fost motivată de motive discriminatorii (bazate pe gen, rasiale, LGBTI-fobice sau de altă natură)?

89. Principiul nediscriminării, așa cum este consacrat de CEDO, impune interzicerea oricărui tratament inegal nejustificat în temeiul legii și garantează tuturor persoanelor protecție egală și efectivă împotriva discriminării, atât în formă directă, cât și indirectă, pe criterii precum sexul, genul, rasa, culoarea, limba, religia, opiniile politice sau de altă natură, originea națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere sau alt statut. Conceptul de „alt statut” are o semnificație largă și a fost interpretat de CEDO ca incluzând, printre altele, vârsta, identitatea de gen, orientarea sexuală, sănătatea și dizabilitatea, starea parentală și civilă, precum și statutul legat de angajare și reședință. Principii similare se regăsesc în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și în jurisprudența CJUE, precum și în alte organisme internaționale și instanțe de drept internațional. În cazuri aplicabile, este prevăzută și protecția popoarelor indigene.¹⁰⁵

2. Egalitatea în drepturi

Este garantată egalitatea în fața legii?

- i. Impune Constituția ca legislația (inclusiv reglementările) să respecte principiul egalității în fața legii?¹⁰⁶ Constituția prevede că diferențierile trebuie să fie justificate în mod obiectiv?
- ii. Poate legislația care încalcă principiul egalității fi contestată în fața unui tribunal? iii. Există persoane sau grupuri cu privilegii speciale acordate prin lege? Urmăresc aceste excepții și/sau privilegii un scop legitim și sunt conforme principiului proporționalității?
- iv. Există o exigență ca proiectele de legi și politici să fie supuse unei evaluări de impact pentru a identifica efectele discriminatorii?

90. Principiul egalității include atât conceptul de "egalitate în drept", ceea ce înseamnă că legile ar trebui să fie scrise pentru a fi corecte și nediscriminatorii, cât și "egalitatea în fața legii", ceea ce înseamnă că aceleași cerințe trebuie îndeplinite în aplicarea legii (cf. II.E.3 mai jos).

91. Legislația trebuie să respecte principiul egalității: trebuie să trateze situații similare în mod egal și situații diferite în mod diferit și să garanteze egalitatea în ceea ce privește orice motiv de potențială discriminare. Nu toate diferențele de tratament – sau lipsa unui tratament egal al persoanelor aflate în situații diferite – constituie discriminare, dar numai tratamentele lipsite de „o justificare obiectivă și rezonabilă”¹⁰⁷ constituie discriminare.

[CM/Rec\(2022\)16](#) - Recomandarea Comitetului de Miniștri către statele membre privind combaterea discursului instigator la ură, alin. 1.2.

¹⁰⁵ A se vedea [Comentariul general al UNHR C nr. 23](#), articolul 27 (Drepturile minorităților); IACHR, *Cauza Comunității Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*, hotărârea din 31 ianuarie 2001, [seria C nr. 79](#), §154. ⁸⁷ A se vedea [Judicial Committee of the Privy Council Decisions](#), *Matadeen și alții împotriva M.G.C. Pointu și alții (Mauritius)* [1998] UKPC 9, § 8.

¹⁰⁶ Cf. de exemplu Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2014\)010](#), România – Opinie cu privire la proiectul de lege privind revizuirea Constituției, punctele 41-42; [CDL-AD\(2013\)032](#), Opinie privind proiectul final de Constituție a Republicii Tunisiane, punctul 44 și mai departe: egalitatea nu ar trebui să se limiteze la cetățeni și să includă o clauză generală de nediscriminare.

¹⁰⁷ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Molla Sali împotriva Greciei* [GC], nr. 20452/14, 19 decembrie 2018, § 135; *Fabris împotriva Franței* [GC], nr. [16574/08](#), 7 februarie 2013, §56; D.H. și alții împotriva Republicii Cehe [GC], nr. [57325/00](#), 13 noiembrie 2007, § 175.

92. Atunci când se analizează o anumită situație, abordarea adecvată este de a se întreba (a) dacă a existat o diferență de tratament a persoanelor aflate în situații similare sau similare – sau o lipsă de tratare diferită a persoanelor aflate în situații diferite în mod relevant și (b) dacă o astfel de diferență – sau absența diferenței – este justificată în mod obiectiv? În special, i) dacă urmărește un scop legitim; și ii) dacă mijloacele utilizate sunt proporționale în mod rezonabil cu scopul urmărit?

3. Egalitatea în fața legii

Este garantată egalitatea în fața legii?

- i. Prevede ordinea juridică națională clar că legea se aplică în mod egal indiferent de caracteristicile sau statutul personal^{108?109} Aceasta prevede că diferențierile trebuie să fie justificate în mod obiectiv, pe baza unui scop legitim și în conformitate cu principiul proporționalității?¹¹⁰
- ii. Există o cale de atac efectivă împotriva aplicării discriminatorii sau inegale a legislației sau a consecințelor acesteia?¹¹¹

92. Statul de drept impune supunerea universală a tuturor față de lege. Aceasta presupune că legea trebuie să fie aplicată în mod egal și pusă în aplicare în mod consecvent. Conform jurisprudenței CEDO, principiul nediscriminării are o „natură fundamentală” și stă la baza Convenția împreună cu preeminența dreptului și valorile diversității și păcii sociale.¹¹² Principiul egalității ar trebui să pătrundă în toate instituțiile democratice.¹¹³

¹⁰⁸ Caracteristicile sau statutul personal includ, dar nu se limitează la: sex, gen, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau de altă natură, origine națională sau socială, apartenența la o minoritate națională sau la un popor indigene, avere, naștere, orientare sexuală, identitate de gen, caracter sexuale, vârstă, stare de sănătate, dizabilitate, stare civilă sau alt statut. A se vedea, printre altele, articolul 26 din ICCPR; Articolul 14 din CEDO; Protocolul 12 din CEDO; Articolul 4 din Convenția de la Istanbul; Articolele 20-21 din Carta Drepturilor Fundamentale a UE; ECRI, [Recomandarea Generală de Politică nr. 17](#) privind prevenirea și combaterea intoleranței și discriminării persoanelor LGBTI (2023); [Recomandarea CM/Rec\(2025\)7](#) privind drepturile egale pentru persoanele intersex.

¹⁰⁹ De exemplu, articolul 1 alineatul (2) Protocolul 12 din CEDO precizează clar că "orice autoritate publică" - și nu numai legiuitorul - trebuie să respecte principiul egalității. Articolul 26 din PIDCP prevede că "Toate persoanele sunt egale în fața legii și au dreptul fără discriminare la protecția egală a legii". "Principiul egalității de tratament este un principiu general al dreptului Uniunii, consacrat la articolele 20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene": CJUE, *Akzo Nobel Chemicals și Akros Chemicals/Comisia*, [C-550/07 P](#), 14 septembrie 2010, § 54.

¹¹⁰ O distincție este admisibilă dacă situațiile nu sunt comparabile și/sau dacă se bazează pe o justificare obiectivă și rezonabilă: a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Hämäläinen împotriva Finlandei*, nr. [37359/09](#), 26 iulie 2014, § 108:

"Curtea a stabilit în jurisprudența sa că, pentru ca o problemă să apară în temeiul articolului 14, trebuie să existe o diferență de tratament între persoanele aflate în situații similare. O astfel de diferență de tratament este discriminatorie dacă nu are o justificare obiectivă și rezonabilă; cu alte cuvinte, dacă nu urmărește un obiectiv legitim sau dacă nu există o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și obiectivul urmărit. Statele contractante beneficiază de o marjă de apreciere pentru a aprecia dacă și în ce măsură diferențele în situații altfel similare justifică o diferență de tratament (a se vedea *Burden v. Regatul Unit* [GC], nr. [13378/05](#), §60, CEDO 2008)".

¹¹¹ A se vedea articolul 13 din CEDO; Articolul 2.3 din PIDCP; Articolul 25 din CADH; Articolul 7.1.a CADHP.

¹¹² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *S.A.S./Franța* [GC], nr. [43835/11](#), 1 iulie 2014, § 149.

¹¹³ ECtHR, *Karacsony și alții v. Ungaria*, nr. [42461/13](#) și 44357/13, 17 mai 2016, §147: "Deși interesele individuale trebuie să fie uneori subordonate celor ale unui grup, democrația nu înseamnă pur și simplu că punctele de vedere ale unei majorități trebuie să prevaleze întotdeauna: trebuie să se obțină un echilibru care să asigure un tratament corect și corect al populației". De asemenea, Curtea subliniază

4. Acțiune pozitivă sau afirmativă

Prevede cadrul juridic posibilitatea adoptării unor măsuri pozitive sau afirmative?

- i. Permite cadrul constituțional acțiuni pozitive sau afirmative și tratarea diferită a grupurilor pentru a corecta inegalitățile de fapt sau istorice?
- ii. Obligă Constituția autoritățile publice să promoveze condițiile pentru realizarea egalității substanțiale?
- iii. Cadrul juridic permite mecanisme de promovare a unei participări echilibrate în organismele decizionale?

94. Interzicerea discriminării nu împiedică statele să trateze grupurile în mod diferit pentru a corecta inegalitățile de fapt dintre ele. Astfel, în anumite împrejurări, neîncercarea de a corecta o astfel de inegalitate prin tratament diferit poate conduce, în sine, la o încălcare a interdicției de discriminare. Pe lângă obligația negativă a statelor de a nu discrimina, interdicția poate implica obligații pozitive de a preveni, opri și pedepsi discriminarea.¹¹⁴

95. Egalitatea nu este doar un criteriu formal, ci ar trebui să conducă la un tratament egal din punct de vedere substanțial. Pentru a atinge acest scop, diferențierea poate fi tolerată și chiar necesară. De exemplu, acțiunea afirmativă poate fi o modalitate de a asigura egalitatea în circumstanțe limitate, astfel încât să repare dezavantajele sau excluderea din trecut.¹¹⁵ Participarea echilibrată la procesul decizional politic și public ar conduce la o elaborare mai bună și mai eficientă a politicilor, precum și la îmbunătățirea calității vieții pentru toți.¹¹⁶

96. „Legea ar trebui să prevadă că interzicerea discriminării rasiale nu împiedică menținerea sau adoptarea de măsuri speciale temporare menite fie să prevină sau să compenseze dezavantajele suferite de persoane pe motivul [apartenenței la un anumit grup], fie să faciliteze participarea deplină a acestora în toate domeniile vieții. Aceste măsuri nu ar trebui să fie menținute odată ce obiectivele urmărite au fost atinse.”¹¹⁷ O abordare similară poate fi aplicată discriminării pe bază de gen și altor tipuri de discriminare.¹¹⁸

necesitatea unui tratament egal al tuturor membrilor parlamentului care se referă la APCE, Rezoluția 1601 (2008) privind orientările procedurale privind drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic, alin. 5.

¹¹⁴ A se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Pla și Puncernau/Andorra*, nr. [69498/01](#), 13 iulie 2004, §62; *Horváth și Kiss v Ungaria*, nr. [11146/11](#), 29 ianuarie 2013, § 104.

¹¹⁵ A se vedea articolul 1.4 și 2.2 din Convenția [internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială](#) (CEDR); articolul 4 din [Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei](#) (CEDAW); Articolul 5.4 din [Convenția cu privire la drepturile persoanelor cu handicap](#) (CRPD).

¹¹⁶ Consiliul Europei, Recomandarea [CM/Rec\(2003\)3](#) privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la procesul decizional politic și public. A se vedea, de asemenea, [CDL-PI\(2019\)005](#) Compilarea opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind sistemele electorale și reprezentarea de gen.

¹¹⁷ Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI), [Recomandarea nr. 7](#) (2003), punctul 5.

¹¹⁸ Anumite dezavantaje structurale, în special în ceea ce privește inegalitățile de gen, au condus la adoptarea unor măsuri pozitive. Aceste măsuri vizează compensarea inegalităților sistemice și istorice și nu constituie discriminare. A se vedea, de exemplu, Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (1979), articolul 4 alineatul (1): „Adoptarea de către statele părți a unor măsuri speciale temporare menite să accelereze egalitatea de facto între bărbați și femei nu va fi considerată discriminare în sensul prezentei convenții, dar nu va avea ca consecință menținerea unor standarde inegale sau separate; aceste măsuri vor fi întrerupte atunci când obiectivele egalității de șanse și de tratament vor fi atinse.”

5. Egalitatea, nediscriminarea și noile tehnologii

Este asigurat pe deplin principiul nediscriminării în utilizarea noilor tehnologii?

- i. Este garantat accesul egal la noile tehnologii?
- ii. Există mecanisme în vigoare pentru a evita prejudecățile discriminatorii la implementarea sistemelor de IA?
- iii. Există căi de atac pentru a contesta tratamentul inegal sau discriminatoriu din partea sistemelor de IA?
- iv. Egalitatea și nediscriminarea sunt un criteriu care trebuie evaluat înainte de a autoriza comercializarea unui sistem de IA?
- v. Există mecanisme precise pentru a proteja egalitatea de tratament a candidaților și/sau partidelor în timpul proceselor electorale?

97. Lipsa accesului egal la noile tehnologii a devenit un element care poate avea un impact profund asupra dreptului la egalitate și nediscriminare. Această inegalitate are, de asemenea, legătură cu alte criterii sociale, economice și culturale care pot exacerba și perpetua inegalitățile preexistente. Prin urmare, este necesar ca autoritățile publice să asigure în mod activ șanse egale de acces la noile tehnologii.

98. Impactul potențial al utilizării sistemelor de IA asupra egalității și nediscriminării este din ce în ce mai recunoscut.¹¹⁹ Acest efect poate apărea din prejudecăți discriminatorii în datele utilizate, în modelul pe care este construit sistemul, în proiectare, în rezultate, în procesul de auto-învățare sau în modul în care un factor de decizie uman confirmă orice prejudecată tehnică a sistemelor de IA. Abordarea acestui efect necesită o politică cuprinzătoare, care trebuie adaptată fiecărui context național¹²⁰, ținând cont de faptul că nu există un "glonț de argint" pentru abordarea părtinirii¹²¹.

99. Pentru a garanta egalitatea de tratament în fața sistemelor de IA, persoanele și grupurile sociale trebuie să aibă acces la căi de atac specifice, inclusiv despăgubiri, pentru daunele pecuniare și nepecuniare suferite ca urmare a discriminării care rezultă din activitățile din cadrul ciclului de viață al sistemelor AI. În special, aceste instrumente trebuie să asigure că sistemele de IA pot oferi o explicație motivată atunci când recomandările lor implică orice formă de tratament inegal. Nu toate tratamentele inegale din partea IA ar trebui interzise. Doar cele care nu sunt justificate obiectiv trebuie interzise. Justificarea tratamentului inegal ar trebui să fie furnizată prin consolidarea obligațiilor sistemelor de IA de a explica, pe cât posibil, modul în care au ajuns la orice rezultat. Această abordare permite, de asemenea, integrarea justificării și explicării măsurilor „pozitive” în proiectarea și funcționarea instrumentelor de IA.

100. Asigurarea dreptului la egalitate și nediscriminare necesită ca toți actorii (inclusiv actorii privați) să ia în considerare impactul unui sistem de IA, în special în cazul în care acesta poate perpetua sau exacerba discriminarea existentă. Efectele discriminatorii pot apărea atât în utilizarea publică, cât și în cea privată a unui sistem de IA. O mare parte din succesul combaterii prejudecăților discriminatorii ale instrumentelor de IA constă în asigurarea faptului că acestea sunt luate în considerare în datele utilizate, în proiectarea și în antrenarea sistemului. Prin urmare, evaluarea prealabilă a impactului și a riscurilor unui sistem de IA

¹¹⁹ A se vedea Agenția pentru Drepturi Fundamentale (UE), [Bias in Algorithms. Inteligența artificială și discriminarea](#) (2022). [Convenția Cadru a Consiliului European privind Inteligența Artificială](#), Articolul 10.

¹²⁰ [Raport explicativ la Convenția-cadru privind inteligența artificială](#), punctul 77.

¹²¹ A se vedea Agenția pentru Drepturi Fundamentale, [Bias in Algorithms. Inteligența artificială și discriminare](#), p. 78.

asupra egalității și nediscriminării este esențială nu doar înainte ca un astfel de sistem să poată fi utilizat de autoritățile publice, dar pe tot parcursul ciclului de viață al sistemului AI. Unele sisteme AI trebuie interzise din cauza efectelor lor discriminatorii inerente.¹²²

F. Accesul la justițieⁱ

1. Independența și imparțialitatea sistemului judecătoresc

Există garanții constituționale și juridice suficiente și eficiente pentru asigurarea independenței și imparțialității sistemului judecătoresc?

- i. Sunt principiile de bază și garanțiile independenței și imparțialității judecătorești interne și externe consacrate în Constituție (sau în legislația ordinară pentru țările fără o Constituție scrisă)?
- ii. Judecătorii sunt numiți pe viață sau până la o anumită vârstă de pensionare? Motivele de revocare se limitează la încălcări grave ale dispozițiilor disciplinare sau penale, astfel cum sunt stabilite de lege, sau la situațiile în care judecătorul nu mai poate exercita funcții judiciare? Procedura aplicabilă este clar prevăzută de lege? Există căi de atac în fața unui organism independent pentru judecători împotriva deciziilor legate de cariera lor judiciară?
- iii. Numirea și promovarea judecătorilor se stabilesc pe baza meritului, cu ajutorul unor criterii obiective axate pe competență, calificări, experiență și integritate, într-o procedură transparentă și independentă? Există un Consiliu Judiciar independent sau un alt organism echivalent cu o componentă echilibrată, cu cel puțin jumătate fiind judecători aleși de colegii lor¹²³, care este responsabil de chestiuni de numire, promovare, disciplină și revocare sau alt organism echivalent? Există suficiente garanții pentru independența unui astfel de organism, în special protejându-l împotriva influenței politice? Dacă nu există un consiliu judiciar, există un alt sistem cu implicarea adecvată a sistemului judiciar, care să fie încorporat în cultura juridică și să garanteze efectiv independența?
- iv. Sunt protejate drepturile judecătorilor (libertatea de exprimare, libertatea de asociere, dreptul la viață privată, dreptul la proprietate, accesul la justiție etc.)? Există norme clare privind amplexarea limitărilor justificate ale drepturilor judecătorilor? Sunt judecătorii protejați împotriva posibilelor amenințări și atacuri?
- v. Există un sistem adecvat pentru repartizarea cauzelor către anumite instanțe și judecători și criterii clare și transparente în acest scop, precum și pentru recuzarea judecătorilor individuali în cauzele adecvate, astfel încât să se protejeze independența și imparțialitatea tribunalului?
- vi. Este garantată în mod efectiv autonomia financiară a sistemului judiciar? Salariile judecătorilor sunt echitabile și suficiente și sunt suficiente resurse alocate instanțelor pentru a permite buna funcționare a acestora? Există transparență deplină în această privință?

¹²² A se vedea interzicerea creării de profiluri discriminatorii la articolul 5 din Regulamentul (UE) 2024/1689 (Actul privind Inteligența Artificială).

¹²³ Consiliul Europei, Recomandarea [CM/Rec\(2010\)12](#) privind independența, eficiența și responsabilitățile judecătorilor, punctul 27; Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Grzęda împotriva Poloniei* [GC], nr. [43572/18](#), 15 martie 2022, § 305; a se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgaria - Opinia privind Legea privind sistemul judiciar, punctul 14; [CDL-AD\(2018\)028](#), Malta - Opinie cu genericul "Dispozițiile constituționale și separarea puterilor și independența sistemului judiciar și a autorităților de aplicare a legii", punctul 42; [CDL-AD\(2021\)043](#), Cipru - Opinie cu privire la trei proiecte de lege de reformare a sistemului judiciar, punctul 53; [CDL-AD\(2022\)020](#), Liban - Opinie cu privire la proiectul de lege privind independența instanțelor judiciare, punctul 45, alte opinii.

vii. Legea prevede răspunderea juridică și disciplinară (inclusiv pentru corupție), asigurând în același timp independența sistemului judiciar?

101. Dreptul la un proces echitabil, conform instrumentele internaționale și constituțiile naționale, impune examinarea unei cauze de către un tribunal independent și imparțial. Independența sistemului judiciar este o condiție esențială pentru dreptul la un proces echitabil, iar independența sistemului judiciar este o condiție prealabilă pentru statul de drept. Având în vedere importanța sa, principiul de bază al independenței sistemului judiciar trebuie să fie înrădăcinat în orice constituție și reflectat în legislația primară.

102. Judecătorii nu pot respecta statul de drept dacă legislația națională îi privează de garanții adecvate în chestiuni care afectează în mod direct independența și imparțialitatea lor.¹²⁴ Printre cele mai frecvente măsuri care pot submina independența judiciară se numără modificarea procedurilor de numire a judecătorilor, înlocuirea judecătorilor sau neproclamarea sau nevotarea candidaților.¹²⁵ Pe de altă parte, există o legătură clară între garanția independenței sistemului judiciar și integritatea procesului de numire a judecătorilor și cerința independenței judecătorilor și a autonomiei oricărui organism național însărcinat cu garantarea independenței instanțelor și a judecătorilor.¹²⁶

103. Independența presupune că puterea judecătorească este liberă de presiuni externe și interne. Judecătorii nu trebuie să fie supuși influenței sau manipulării politice, în special din partea puterii executive, sau directivelor sau presiunilor din partea colegilor judecători (de exemplu, președinții de instanță sau de secțiune), instanțelor superioare, consiliilor judiciare sau chiar asociațiilor judiciare.¹²⁷ Participarea la procesul de judecată a unui judecător a cărui numire a fost viciată de o interferență nejustificată, fără o revizuire efectivă de către o instanță națională, constituie o încălcare a cerinței de a exista acces la un „tribunal instituit prin lege”.¹²⁸ În plus, imparțialitatea implică faptul că judecătorul decide fără considerații personale sau ideologice.

104. Termenul „independență” caracterizează atât o stare de spirit care denotă lipsa de influență a judecătorului față de presiunile externe, ca o manifestare de integritate profesională și morală, și un set de măsuri instituționale și operaționale – care implică atât o procedură prin care judecătorii pot fi numiți într-un mod care să le asigure independența, cât și criteriile de selecție bazate pe merit – care trebuie să ofere garanții împotriva influenței nejustificate și/sau

¹²⁴ CJUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, 27 februarie 2018, §§35-38 și 4445; A.K. și alții (*Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme*), C-585/18, 19 noiembrie 2019, §§119-130.

¹²⁵ Alte măsuri pot include reducerea vârstei de pensionare a judecătorilor, restricționarea competenței unei instanțe sau a accesului la aceasta, solicitarea creșterii cvorumului, extinderea instanței, reatribuirea competenței unei alte instanțe, modificarea atribuției cauzelor, schimbarea supravegherii sistemului judiciar, nerevocarea selectivă a judecătorilor, anularea deciziilor judecătorești și, în cele din urmă, restabilirea competențelor instanței judecătorești înlocuite, astfel încât aceasta să poată susține cu loialitate măsurile luate de cei aflați la putere. Vezi pentru o prezentare generală: S. Bisarya și M. Rogers / IDEA internațională, *Proiectarea rezistenței. Instituțiile democratice și amenințarea regresului* (27 octombrie 2023). Deși, izolat, aceste măsuri pot să nu fie întotdeauna împotriva standardelor Comisiei de la Veneția și nici să fie sistematic problematice, adesea combinația acestor măsuri subminează independența sistemului judiciar.

¹²⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Grzeđa împotriva Poloniei* [GC], nr. 43572/18, 15 martie 2022, §264 și §§298-309. Cu privire la Consiliul Național al Magistraturii: *Ibidem*, §§300-309 și 345-346.

¹²⁷ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Guðmundur Andri Ástráðsson împotriva Islandei* [GC], nr. 26374/18, 1 decembrie 2020, §§ 220234; *Reczkowicz v. Polonia*, nr. 43447/19, 22 iulie 2021, §§216-220 și 276-277; *Dolińska-Ficek și Ozimek împotriva Poloniei*, nr. 49868/19 și 57511/19, 8 noiembrie 2021, §§348-349; CJUE, A.K. și alții (*Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme*), C-585/18, 19 noiembrie 2019, §§123-125; W.Ż. (*Camera de control extraordinar și afaceri publice a Curții Supreme a Poloniei - Programare*), C-487/19, 6 octombrie 2021, §108-111 și 124-130; *Krajowa Rada Sądownictwa (Continuarea exercitării unei funcții judiciare)*, C-718/21, 21 decembrie 2023, §§46-58 și 60-77; „R” S.A. v AW „T” sp. z o.o., C-225/22, 4 septembrie 2025, §§47-50 și 56-57.

¹²⁸ CtEDO, *Gu aligntur Andri areastrásvárásvárfálva* [GC], nr. 26374/18, 1 decembrie 2020, §§ 287 289.

a discreției neîngrădite a celorlalte puteri ale statului, atât în etapa inițială a numirii unui judecător, cât și în timpul exercitării atribuțiilor sale.¹²⁹

105. În privința modului de numire și revocare a judecătorilor, este necesar să se aibă o viziune holistică și să se aibă în vedere componența, mandatul și metoda de numire a membrilor unui consiliu judiciar sau a unui organism echivalent responsabil cu astfel de chestiuni. Independența consiliului sau a organismului echivalent trebuie garantată, așa cum s-a precizat în jurisprudența recentă atât a CEDO, cât și a CJUE. Trebuie garantată independența Consiliului sau a unui organism echivalent, astfel cum s-a precizat în jurisprudența recentă atât a CEDO, cât și a CJUE.¹³⁰ Deciziile referitoare la carierele judiciare ar trebui luate de organisme independente, fie direct, fie pe baza recomandărilor acestora. Judecătorii ar trebui numiți și promovați pe baza competențelor, integrității și experienței lor, în urma unei evaluări echitabile a meritelor lor, astfel cum este prevăzut de lege. Trebuie evitate riscurile de politizare prin implicarea altor organisme guvernamentale, precum și riscurile de interes personal și corporatismul prin implicarea exclusivă a judecătorilor.

106. Influența externă în stabilirea mandatului ar trebui exclusă, cu excepția cazului în care este justificată de motive foarte întemeiate (perioade de probă, mandate reînnoite, modificări ale limitelor de vârstă sunt aspecte care ar necesita un control deosebit de atent și ar putea fi justificate numai în circumstanțe excepționale și dacă sunt însoțite de garanții adecvate).¹³¹ Același lucru este valabil și pentru transferul fără consimțământul al judecătorilor la o altă instanță.¹³²

107. Infracțiunile care conduc la sancțiuni disciplinare și consecințele juridice ale acestora ar trebui să fie prevăzute în mod clar în lege și sancțiunile disciplinare ar trebui să respecte principiul proporționalității. Sistemul disciplinar ar trebui să îndeplinească cerințele de echitate procedurală, incluzând dispoziții privind o audiere publică și echitabilă și posibilitatea de a introduce o cale de atac, de regulă în fața unei instanțe judecătorești independente; numai circumstanțe excepționale pot justifica renunțarea la o audiere.¹³³ Decizia judecătorului, inclusiv interpretarea legii, evaluarea faptelor sau cântărirea probelor, nu trebuie să conducă la răspundere disciplinară, cu excepția cazurilor de răutate, de neîndeplinire a obligațiilor cu intenție sau de abatere gravă.¹³⁴

¹²⁹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Guðmundur Andri Ástráðsson împotriva Islandei* [GC], nr. 26374/18, 1 decembrie 2020, §234;

¹³⁰ A se vedea nota de subsol 106 de mai sus.

¹³¹ CJUE, *Comisia împotriva Poloniei (independența Curții Supreme)*, [C-619/18](#), 24 iunie 2019, §§7179; *Comisia împotriva Poloniei (Independența instanțelor de drept comun)*, [C-192/18](#), 5 noiembrie 2019, §§113-115 și 126-130.

¹³² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)004, Raport privind independența sistemului judiciar – Partea I: Independența judecătorilor, punctul 43; CDL-AD(2022)010, Opinie cu privire la modificările din decembrie 2021 aduse Legii organice privind instanțele comune din Georgia, punctul 43; CDL-AD(2018)033, Opinie cu privire la proiectul de lege de modificare a Legii privind instanțele din "Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei", punctele 21-23; CDL-AD(2015)026, Opinie cu privire la amendamentele aduse Constituției Ucrainei în ceea ce privește sistemul judiciar, astfel cum au fost propuse de Grupul de lucru al Comisiei Constituționale în iulie 2015, punctul 24; CDL-AD(2013)034, Opinie cu privire la propunerile de modificare a proiectului de lege privind modificările aduse constituției în vederea consolidării independenței judecătorilor din Ucraina, punctul 17.

¹³³ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei*, nr. [55391/13](#), 57728/13 și 74041/13, 6 noiembrie 2018, §§187-192, în special §190.

¹³⁴ CCJE, Avizul nr. 27 (2024) privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, recomandarea 12.

108. În privința componenței Consiliului Judiciar, trebuie evitate atât politizarea, cât și corporatismul.¹³⁵ Ar trebui găsit un echilibru adecvat între judecători și membrii non-judecători.¹³⁶ Implicarea altor ramuri ale guvernului nu trebuie să reprezinte amenințări de presiune nejustificată asupra membrilor Consiliului și a întregului sistem judiciar.¹³⁷

109. Alocarea adecvată a cazurilor poate fi înțeleasă ca având două aspecte. Una se referă la instanță ca întreg. Celălalt se referă la judecătorul individual sau completul judiciar care se ocupă de cauză. Este oportun ca ambele chestiuni să fie prevăzute în mod adecvat și transparent de lege, astfel încât să se asigure și să se promoveze independența și imparțialitatea în procesul decizional. De asemenea, trebuie prevăzute criteriile adecvate și transparente care să reglementeze recuzarea unui judecător, astfel încât să se garanteze atât imparțialitatea subiectivă, cât și cea obiectivă. În acest fel, este protejat principiul conform căruia justiția nu trebuie doar să fie înfăptuită, ci și să fie percepută ca fiind înfăptuită.

110. Resursele suficiente sunt esențiale pentru asigurarea independenței sistemului judiciar față de instituțiile statului și față de părțile private, astfel încât sistemul judiciar să își poată îndeplini atribuțiile cu integritate și eficiență, promovând astfel încrederea publicului în justiție și statul de drept.¹³⁸ Puterea executivă de a reduce bugetul sistemului judiciar este un exemplu al modului în care resursele sistemului judiciar pot fi supuse unei presiuni nejustificate. Salariile echitabile și suficiente reprezintă un aspect concret al autonomiei financiare a sistemului judiciar.¹³⁹ Acestea reprezintă un mijloc de prevenire a corupției, care poate pune în pericol independența sistemului judiciar nu doar față de alte ramuri ale guvernului, ci și față de alte persoane.¹⁴⁰

111. Independența sistemului judiciar nu este un privilegiu al judecătorilor, ci un element esențial al separării puterilor și o garanție a drepturilor părților la un proces echitabil.¹⁴¹ Totuși, faptul nu împiedică judecătorii să fie trași la răspundere pentru fapte ilegale. Asigurarea răspunderii juridice și disciplinare a judecătorilor (într-un mod care să respecte independența

¹³⁵ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)003](#), Opinie cu privire la Legea de modificare și completare a Constituției (sistemului judiciar) a Republicii Moldova, punctul 56; [CDL-AD\(2021\)043](#), Cipru, Opinie cu privire la trei proiecte de lege de reformare a sistemului judiciar, punctul 50; [CDL-AD\(2024\)009](#), Bosnia și Herțegovina – Opinie interim de monitorizare a opiniilor anterioare privind proiectul de lege cu privire la Înalțul Consiliu Judiciar și al Procurorilor, punctul 28. [CDL-AD\(2025\)038](#), Spania - Opinie cu privire la modul de alegere a membrilor judiciari ai Consiliului General al Magistraturii, punctele 40 și 66.

¹³⁶ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)003](#), Opinie cu privire la Legea de modificare și completare a Constituției (sistemului judiciar) a Republicii Moldova, punctul 56; [CDL-AD\(2023\)039](#), Opinie cu privire la proiectul de amendamente la Constituția Bulgariei, punctul 48; A se vedea, de asemenea, [CDL-PI\(2025\)002](#), Compilarea opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind instanțele, partea 4.2.

¹³⁷ [CDL-INF\(1999\)005](#), Opinie privind reforma sistemului judiciar în Bulgaria, punctul 28; a se vedea, de asemenea, [CDL-AD\(2007\)028](#), Raport privind numirile judiciare de către Comisia de la Veneția, punctul 33; [CDLAD\(2010\)026](#), Opinie comună cu privire la proiectul de lege privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor din Ucraina, punctul 97, privind prezența miniștrilor în Consiliul judiciar.

¹³⁸ Consiliul European, Recomandarea [CM/Rec\(2010\)12](#) privind independența, eficiența și responsabilitățile judecătorilor, punctul 33 și ulterior; [CDL-AD\(2010\)004](#), punctul 52 și mai departe. ¹¹⁷ CJUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, [C-64/16](#), 27 februarie 2018, §§44-52. ¹¹⁸ A se vedea [CDL-AD\(2012\)014](#), Opinie privind securitatea juridică și independența sistemului judiciar în Bosnia și Herțegovina, punctul 81.

¹³⁹ CJEU, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, 27 February 2018, §§44-52;

¹⁴⁰ Cf. [CDL-AD\(2012\)014](#), Opinion on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina, para. 81.

¹⁴¹ CCJE, [Avizul nr. 18](#) (2015) privind poziția sistemului judiciar și relația sa cu celelalte puteri de stat într-o democrație modernă, punctul 10

acestora), inclusiv în ceea ce privește corupția¹⁴², este esențială pentru asigurarea încrederii publicului în sistemul judiciar.¹⁴³

2. Independența și imparțialitatea altor actori în procesul judiciar

Au alți actori din procesul judiciar un grad suficient de autonomie și imparțialitate?

- i. Parchetul are suficientă autonomie în cadrul structurii statului? Legea le impune procurorului obligația de a acționa numai în conformitate cu legea, în mod coerent și pe baza probelor?
- ii. Numirile, promovările, disciplina și transferurile procurorilor, inclusiv numirea și revocarea șefului parchetului, sunt depolitizate? Dacă a fost înființat un consiliu de urmărire penală pentru a se ocupa sau a oferi expertiză profesională cu privire la numirea/alegerea procurorilor, promovarea, disciplina și transferul procurorilor, este acest organism suficient de independent atât de majoritatea politică a zilei, cât și de parchet?
- iii. Procurorii sunt numiți pentru perioade suficient de lungi pentru a-și proteja independența? Există căi de atac eficiente pentru procurorii împotriva deciziilor privind cariera de acestora (numire, transfer, promovare, concediere)?
- iv. Sunt alocate suficiente resurse parchetelor pentru a permite funcționarea lor independentă și adecvată?
- v. În cazul în care procurorii pot primi instrucțiuni în cazuri individuale din partea executivului, se asigură că aceste instrucțiuni sunt excepționale, strict reglementate, motivate și în scris și pot fi contestate sau contestate? Dacă procurorii pot primi instrucțiuni în cazuri individuale de la procurori de rang înalt, se asigură că procurorii le primesc în scris și pot contesta acele instrucțiuni pe care le consideră a fi în contradicție cu legea? Este conduita procurorilor supusă unui control judiciar efectiv?
- vi. Există o profesie juridică recunoscută, organizată și independentă responsabilă de consilierea și asistarea părților și este funcționarea unei astfel de profesii prevăzută în mod adecvat de lege, astfel încât să garanteze principiile independenței, integrității și confidențialității și respectarea corespunzătoare a eticii profesionale?
- vii. Există proceduri disciplinare eficiente, independente și echitabile care reglementează această profesie?
- viii. Există garanții adecvate pentru a proteja profesia de ingerințe și obstacole în activitatea lor și pentru a se asigura că avocații pot oferi consultanță și reprezentare juridică eficientă?

112. Parchetul are o dublă responsabilitate de a susține acuzația și, în același timp, de a se asigura că cazurile fără o bază juridică sau probatorie adecvată sau cazurile care implică un abuz de procedură nu ajung la instanță.

113. Nu există un standard comun privind organizarea parchetului, în special în ceea ce privește autoritatea necesară pentru numirea procurorilor sau organizarea internă a parchetului. Cu toate acestea, trebuie asigurată o autonomie suficientă pentru a proteja autoritățile de urmărire penală de influențe politice nejustificate. Deși serviciul de urmărire penală trebuie să acționeze în temeiul legii, ar trebui să i se acorde o anumită marjă de

¹⁴² A se vedea, de asemenea, în ceea ce privește judecătoria, partea II.C.3 privind măsurile preventive și răspunsurile de drept penal la corupție.

¹⁴³ A se vedea, *printre altele*, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2017\)002](#), Republica Moldova, *Amicus Curiae* Brief privind răspunderea penală a judecătorilor.

apreciere atunci când decide dacă să inițieze sau nu o procedură penală în funcție de interesul public.

114. Instrucțiunile executivului cu privire la cazuri specifice sunt în general nedorite.¹⁴⁴ În cazul în care astfel de instrucțiuni nu sunt interzise, acestea trebuie să fie reglementate cu strictețe, astfel încât aceste instrucțiuni să fie motivate, în scris, să poată fi contestate de procurorul în cauză și să facă obiectul controlului public.¹⁴⁵ Cu toate acestea, autonomia trebuie să fie asigurată și în cadrul parchetului. Procurorii nu trebuie să fie supuși unor instrucțiuni ierarhice stricte fără nicio discreție și ar trebui să fie în măsură să nu aplice instrucțiuni care contravin legii.¹⁴⁶

115. Alocarea de resurse suficiente parchetelor este importantă pentru a asigura funcționarea independentă și corespunzătoare a acestora. Remunerarea suficientă a procurorilor este un element important al autonomiei acestora și o protecție împotriva corupției.

116. Avocații joacă un rol crucial în sistemele de justiție ale tuturor democrațiilor. Acestea sunt esențiale pentru respectarea statului de drept și, în special, pentru accesul tuturor la justiție și dreptul la un proces echitabil pentru a-și apăra drepturile omului. Aceasta implică că legislația prevede principalele caracteristici ale independenței acestora și că accesul la profesia de avocat este suficient de deschis pentru a face efectiv dreptul la consiliere juridică, astfel cum este recunoscut de Principiile de bază ale Organizației Națiunilor Unite privind rolul avocaților¹⁴⁷ și de Convenția Consiliului Europei pentru protecția profesiei de avocat.¹⁴⁸ Principiile fundamentale și Convenția demonstrează un consens internațional puternic potrivit

¹⁴⁴ Comisia de la Veneția a recomandat în trecut, de exemplu, eliminarea puterii unui ministru de a da instrucțiuni de a nu urmări penal în cazuri specifice sau cel puțin de a limita această prerogativă la circumstanțe excepționale clar definite. A se vedea: [CDL-AD\(2023\)029](#), Țările de Jos - Opinie comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale Drepturi ale Omului și Statului sau Dreptului (DGI) al Consiliului Europei privind garanțiile juridice ale independenței sistemului judiciar față de puterea executivă, punctul 72.

¹⁴⁵ Ibidem, para. 67; recomandarea Consiliului Europei CM Rec (2000) 19 la 11-16 privind rolul urmăririi penale în sistemul de justiție penală.

¹⁴⁶ Comisia de la Veneția face distincție în această privință între instrucțiunile generale și instrucțiunile de la caz la caz, acestea din urmă necesitând garanții speciale, și anume i) toate instrucțiunile date de un procuror principal într-un caz specific trebuie să fie motivate și în scris; (ii) în caz de îndoială cu privire la legalitatea unei instrucțiuni, procurorul inferior ar trebui să aibă dreptul de a iniția o revizuire de către o instanță sau un organism independent, cum ar fi un consiliu de urmărire penală; (iii) legea ar trebui să stabilească în mod clar că părțile la cauză au acces la instrucțiunile date de un procuror superior. A se vedea: Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2017\)028](#), Polonia - Opinie privind Legea privind Ministerul Public, astfel cum a fost modificată, punctul 112); [CDL-AD\(2010\)040](#), Raport privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar: partea a II-a - Parchetul, punctele 57-60.

¹⁴⁷ [Principiile de bază](#) au fost adoptate de toate statele membre ale ONU la cel de-al optulea Congres al Națiunilor Unite privind prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor, din 27 august până în 7 septembrie 1990. ¹²⁶ Convenția Consiliului Europei [pentru protecția profesiei de avocat](#) (CETS 226) a fost elaborată ca răspuns la numărul tot mai mare de atacuri împotriva avocaților care își exercită profesia, fie sub formă de hărțuire, amenințări sau atacuri, fie ingerințe în exercitarea responsabilităților lor profesionale. Acesta reflectă principiile stabilite în Principiile de bază ale Organizației Națiunilor Unite privind rolul avocaților, adoptate de cel de-al optulea Congres al Organizației Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor (Havana, Cuba, 27 august-7 septembrie 1990).

¹⁴⁸ Convenția Consiliului Europei pentru Protecția Profesiei de Avocat (CETS 226) a fost elaborată ca răspuns la numărul tot mai mare de atacuri asupra avocaților care își exercită profesia, fie sub formă de hărțuire, amenințări sau atacuri, fie ca intervenție în exercitarea responsabilităților lor profesionale. Aceasta reflectă principiile stabilite în Principiile de bază ale Organizației Națiunilor Unite privind Rolul Avocaților, adoptate de cel de-al optulea Congres al Organizației Națiunilor Unite privind Prevenirea Criminalității și Tratamentul Infractorilor (Havana, Cuba, 27 august-7 septembrie 1990).

căruia avocații trebuie să fie independenți de executiv și capabili să își îndeplinească funcțiile fără teamă sau favoruri. Jurisprudența internă și internațională recunoaște, de asemenea, în mod constant centralitatea unei profesii juridice independente pentru statul de drept.¹⁴⁹

117. Etica profesională implică, de asemenea, *printre altele* că „avocatul își menține independența și beneficiază de protecția pe care o oferă clienților consiliere și reprezentare imparțiale”.¹⁵⁰

3. Dreptul la un proces echitabil

Garantează sistemul judiciar un proces echitabil conform exigențelor articolului 6 din CEDO sau al dispozițiilor echivalente din alte instrumente internaționale?¹⁵¹

- i. Au persoanele fizice acces efectiv la instanțe nu doar în teorie, ci și în practică?
- ii. Este garantat dreptul de a fi ascultat și principiul egalității armelor? Sunt respectate drepturile fundamentale în cazul judecării în lipsă? Este garantat în mod constant dreptul la un nou proces atunci când persoana nu a avut cunoștința de desfășurarea procedurilor?¹⁵²
- iii. Este garantat dreptul la apărare, inclusiv prin asistență juridică eficientă, prin care accesul la reprezentare juridică este reglementat într-un mod obiectiv și suficient de deschis, inclusiv în ceea ce privește asistența judiciară pentru o astfel de reprezentare?
- iv. Este garantată prezumția de nevinovăție în cadrul procedurilor penale, în special și având în vedere declarațiile publice ale autorităților și acoperirea mediatică?
- v. Există obligația de a motiva hotărârile? Dacă nu, este reglementat ce hotărâri pot fi excluse de la această obligație?
- vi. Deciziile judiciare sunt emise și executate în mod eficient și prompt? Este respectată efectiv durata rezonabilă a proceselor judiciare? Există căi de atac eficiente în cazul în care procedurile sunt nerezonabil de lungi sau hotărârile judecătorești nu sunt executate sau în cazul în care drepturile la apărare sunt încălcate? Sunt prevăzute sancțiuni sau alte consecințe juridice în caz de nerespectare sau de neexecutare, în special prin acțiuni ale funcționarilor publici sau ale actorilor politici?
- vii. Este garantată publicitatea în cadrul procedurilor judiciare?

¹⁴⁹ Curtea Supremă a Canadei, *Canada (Procurorul General) împotriva Federației Societăților de Drept din Canada* [2015], [1 SCR 401](#), §102; Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Nikula/Finlanda*, [nr. 31611/96](#), 21 martie 2002, § 45; *Steuer v Țările de Jos*, nr. [39657/98](#), 28 octombrie 2003, § 36; *Elci și alții împotriva Turciei*, nr. [23145/93](#) și 25091/94, 24 martie 2004, § 669; *Morice v Franța* [GC], nr. [29369/10](#), 23 aprilie 2025, § § 132-139. ¹²⁸ International Bar Association – [International Principles on Conduct for the Legal Profession](#) (2024), punctul 1.

¹⁵⁰ Asociația Baroului Internațional - Principiile Internaționale de Conduită pentru Profesia Juridică (2024), alin. 1.

¹⁵¹ De exemplu, PIDCP, articolul 14; ACDO, articolul 8.

¹⁵² Deși procedurile care au loc în absența acuzatului nu sunt în sine incompatibile cu articolul 6 din Convenție, o negare a justiției are loc totuși atunci când o persoană condamnată în absență nu poate obține ulterior de la o instanță care l-a audiat o nouă determinare a temeiniciei acuzației, atât în ceea ce privește legea, cât și faptele în cazul în care nu s-a stabilit că a renunțat la dreptul său de a se prezenta și de a se apăra sau că intenționa să scape de proces (CEDO, *Sejdovic v. Italia* [GC], nr. [56581/00](#), 1 martie 2006, §82). Acest lucru se datorează faptului că obligația de a garanta dreptul unui inculpat penal de a fi prezent în sala de judecată - fie în cursul procedurii inițiale, fie în cadrul unei rejudecări - este una dintre cerințele esențiale ale articolului 6 (CEDO, *Stoichkov v. Bulgaria*, nr. [9808/02](#), 24 martie 2005, §56).

118. Dreptul unei persoane de a dispune de o cale de atac ușor accesibilă și eficientă împotriva unei acțiuni private sau publice (*locus standi*) presupune că exigențele formale, termenele și taxele judiciare trebuie să fie rezonabile.

119. Persoanele fizice nu sunt, de obicei, în postura de a iniția proceduri judiciare pe cont propriu. Asistența juridică este, prin urmare, esențială și ar trebui să fie accesibilă tuturor. Asistența juridică ar trebui să fie acordată și celor care nu își permit să o plătească.

120. Măsurile provizorii în caz de prejudiciu ireparabil și accesul la justiție în situații de urgență ar trebui să fie garantate în cadrul dreptului de acces la un tribunal.

121. Dreptul de a contesta o hotărâre judecătorească este un principiu general al statului de drept, adesea garantat la nivel constituțional sau legislativ de legislația națională, în special în domeniul penal.

122. Prezumția de nevinovăție este esențială pentru asigurarea dreptului la un proces echitabil în cadrul procedurilor penale. Pentru ca prezumția de nevinovăție să fie garantată, sarcina probei trebuie să revină acuzării.¹⁵³ Normele și practicile referitoare la standardul probei trebuie să fie clare și corecte.

123. Deciziile judiciare trebuie respectate și aplicate în mod adecvat și eficient, inclusiv de către puterea executivă, în cazul în care este vorba despre conduita acesteia. Dreptul la un proces echitabil și statul de drept în general ar fi lipsite de orice substanță dacă deciziile judiciare nu ar fi executate.

124. Sistemul judiciar nu trebuie perceput ca unul îndepărtat de public și învăluit în mister. Disponibilitatea, în special pe internet, a informațiilor clare privind modul de introducere a unei cauze în instanță este o modalitate de a garanta implicarea efectivă a publicului în sistemul judiciar. Informațiile trebuie să fie ușor accesibile întregii populații, inclusiv grupurilor vulnerabile, și să fie disponibile în limbile minorităților naționale și/sau ale migranților. Instanțele inferioare trebuie să fie bine distribuite pe teritoriul țării, iar sediile acestora să fie ușor accesibile.

4. Tehnologiile digitale în cadrul sistemului judiciar

Tehnologiile digitale sunt utilizate într-un mod compatibil cu statul de drept, inclusiv cu dreptul la un proces echitabil?

- i. Este reglementată de lege utilizarea tehnologiilor digitale și a sistemelor de inteligență artificială în cadrul sistemului judiciar?
- ii. Beneficiază de protecție specifică prevăzută de lege datele cu caracter personal colectate de sistemul judiciar?
- iii. Face legea distincție între implementarea și utilizarea tehnologiilor digitale care vizează o mai bună gestionare administrativă a sistemului judiciar și cele care vizează asistarea judecătorului în evaluarea faptelor și aplicarea legii în cazuri concrete?

¹⁵³ "Sarcina probei revine acuzării": Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Barberá, Messegué și Jabardo împotriva Spaniei*, nr. [10590/83](#), 6 decembrie 1988, §77; *Telfner împotriva Austriei*, nr. [33501/96](#), 20 martie 2001, § 15; a se vedea *Hotărârea Grande Stevens și alții împotriva Italiei*, nr. [18640/10](#), [18647/10](#), [18663/10](#), [18668/10](#) și [18698/10](#), 4 martie 2014, § 159.

iv. În cazul implementării și utilizării sistemelor de inteligență artificială menite să asiste judecătorul în evaluarea faptelor și aplicarea legii în cazuri precise, legea prevede dacă:

a. decizia definitivă a judecătorului cu privire la recomandările formulate de sistem, interzicând adoptarea unei decizii complet automatizate?

b. Cerințele minime pe care trebuie să le îndeplinească un sistem de IA, în special: respectarea drepturilor omului (în special nediscriminarea) și independența judiciară, transparență, securitate, robustețe (acuratețe și fiabilitate) și interoperabilitate?

c. Testarea sa anterioară în medii sigure de reglementare (sandbox-uri de reglementare)?

d. Evaluarea prealabilă și monitorizarea ulterioară a sistemului de IA de către organisme independente?

v. În cazul implementării și utilizării sistemelor de inteligență artificială destinate să asiste judecătorul în evaluarea faptelor și aplicarea legii în cazuri specifice, legea prevede dreptul cetățenilor de a contesta implementarea unui astfel de sistem, proiectarea acestuia, utilizarea sa în cazul specific și recomandările specifice formulate de acesta în procesul judiciar?

125. Utilizarea tehnologiilor digitale în cadrul sistemului judiciar poate îmbunătăți eficiența acesteia și poate contribui la o mai bună garantare a drepturilor cetățenilor, dar utilizarea tehnologiilor digitale poate prezenta, de asemenea, riscuri pentru drepturile cetățenilor: diminuarea garanțiilor dreptului la un proces echitabil, reproducerea, perpetuarea și exacerbarea prejudecăților și prejudecăților existente, afectarea dreptului la protecția datelor, protecția vieții private a celor implicați în proceduri; protecția victimelor sau a inegalității în ceea ce privește accesul cetățenilor la tehnologie. Atât avantajele, cât și riscurile care decurg din utilizarea tehnologiilor digitale impun ca implementarea lor în sistemul judiciar să fie prevăzută de lege și să fie însoțită de cadre de guvernare transparentă și de supraveghere umană continuă (cum este cazul utilizării IA de către toate autoritățile publice, a se vedea II.A.9.iv-v de mai sus).

126. Legile care reglementează utilizarea sistemelor de IA în cadrul sistemului de justiție ridică probleme specifice. Toate sistemele de IA din cadrul sistemului judiciar ar trebui să aibă ca obiectiv principal consolidarea eficacității sistemului judiciar și a drepturilor cetățenilor. Pentru a menține încrederea publicului și pentru a asigura responsabilitatea, utilizarea lor trebuie să fie transparentă, explicabilă și supusă unor mecanisme independente de supraveghere (a se vedea II.A.9.iv-v și II.B.5.ii-iii de mai sus).

127. Ar trebui să se facă o distincție între sistemele de IA utilizate pentru a îmbunătăți gestionarea administrativă a justiției și cele destinate a fi utilizate în exercitarea funcțiilor judiciare. În timp ce primele ar trebui să facă obiectul cerințelor generale pentru utilizarea sistemelor de IA de către autoritățile publice, cele din urmă necesită o punere în aplicare atentă pentru a garanta drepturile cetățenilor la un proces echitabil. În cazul sistemelor de IA utilizate în funcțiile judiciare, rezultatele IA ar trebui să fie pe deplin trasabile și explicabile pentru a permite supravegherea și responsabilitatea umană (a se vedea II.C.2 de mai sus).

128. IA centrată pe om implică faptul că toate deciziile judecătorești legate de investigarea, evaluarea faptelor și aplicarea legii în cazuri concrete ar trebui să fie luate de judecători pe propria răspundere. Sistemele de IA pot ajuta judecătorii în anumite sarcini care facilitează luarea deciziilor (de exemplu, cercetarea juridică, descoperirea și clasificarea dovezilor, completarea prealabilă a câmpului standardizat pentru hotărâri, trimiterea notificării cu privire la termene etc.), dar o decizie complet automatizată a sistemului AI nu trebuie permisă. Astfel,

acestea ar trebui să îndeplinească cerințe specifice atunci când sunt utilizate pentru investigare, evaluarea faptelor și aplicarea legii în cazuri concrete.

129. Drepturile omului care necesită o atenție specială în utilizarea sistemelor de IA în justiție sunt protecția datelor, egalitatea, nediscriminarea, viața privată, accesul la justiție, prezumția de nevinovăție și un proces echitabil, inclusiv drepturile la apărare. Legea ar trebui să prevadă o evaluare specifică a riscurilor sistemului de IA pentru aceste drepturi și ar trebui să se asigure că acestea sunt testate în medii juridice sigure (sandbox-uri) înainte de utilizarea lor generală. Toți actorii judiciari ar trebui să fie implicați în evaluarea riscurilor, testarea prealabilă a sistemelor de IA și monitorizarea acestora. Transparența trebuie asigurată pe parcursul întregului ciclu de viață al sistemelor de IA (a se vedea II.A.9 și II.B.5 de mai sus), în special atunci când aceste sisteme pot avea un impact asupra rezultatelor judiciare (de exemplu, prin solicitarea divulgării de informații privind proiectarea sistemului, logica decizională și/sau sursele de date utilizate).

130. Legea ar trebui să ofere căi de atac accesibile și eficiente pentru încălcările drepturilor omului care rezultă din funcționarea sistemelor de IA.¹⁵⁴ Aceste căi de atac ar trebui să permită contestarea deciziei publice de punere în aplicare a unui anumit sistem, a conceperii acestuia, a utilizării sale într-un anumit caz și a recomandărilor specifice pe care le generează în acest caz.¹⁵⁵ Pentru ca aceste măsuri corective să fie eficiente, persoanele trebuie să aibă acces la informații ușor de înțeles cu privire la modul în care sistemul de IA a ajuns la concluziile sale sau a făcut recomandările specifice (a se vedea II.B.5 de mai sus).

131. În ceea ce privește orice utilizare a sistemelor de IA de către autoritățile publice (a se vedea II.A.3 și II.A.9 de mai sus), sistemele de IA utilizate în sistemul judiciar trebuie să facă obiectul unor cadre de guvernare transparente. Aceasta include documentarea alegerilor de proiectare, a surselor de date, a proceselor de luare a deciziilor și a limitărilor cunoscute. Organismele de supraveghere independente ar trebui să fie împuternicite să auditeze aceste sisteme în mod regulat, iar constatările lor ar trebui să fie puse la dispoziția publicului pentru a asigura responsabilitatea.

G. Controlul constituțional

1. Limitări și contrapuneri

Includ mecanismele constituționale de limitare și contrapunere un control constituțional independent?

- i. Prevede Constituția¹⁵⁶ un controlul constituțional? Instituie o Curte Constituțională specializată?
- ii. Dacă controlul constituțional este efectuat de un alt organ, care sunt garanțiile unei examinări independente? Sunt acestea prevăzute de Constituție?

¹⁵⁴ Cf. Articolul 14, [Convenția-cadru a Consiliului European privind Inteligența Artificială și Drepturile Omului, Democrația și Statul de Drept](#) (CETS nr. 225).

¹⁵⁵ Potrivit Setului global de instrumente UNESCO din 2024 [privind IA privind statul de drept pentru sistemul judiciar](#) (p.136): "potențialul IA de a consolida sau amplifica prejudecățile existente este o preocupare majoră. Drepturile la libertate, securitate și proces echitabil pot fi încălcate atunci când libertatea fizică sau siguranța personală a unui individ este în joc, cum ar fi poliția predictivă, evaluarea riscului de recidivă și condamnarea. Sistemele de inteligență artificială "cutie neagră" fac imposibil pentru profesioniștii din domeniul juridic, cum ar fi judecătorii, avocații și procurorii, să înțeleagă raționamentul din spatele rezultatelor sistemului, ceea ce complică justificarea și apelul deciziei".

¹⁵⁶ Pentru țările care au o Constituție scrisă.

iii. Dacă există o Curte Constituțională specializată, sunt consacrate în Constituție componenta acesteia, competența sa, statutul judecătorilor și garanțiile mandatului lor, subiecții cu drept de sesizare, precum și principiile constituționale pe care trebuie să se întemeieze activitatea Curții Constituționale? Are Curtea competența de a-și stabili propriul regulament de procedură?

132. În calitate de normă legală cu caracter superior, Constituția are nevoie de un gardian apt să îi apere principiile, să mențină separarea puterilor și să protejeze drepturile pe care le garantează. O formă de control judiciar al constituționalității – fie aceasta concentrată sau difuză – este considerată în general un mijloc eficient de a asigura respectarea Constituției și protejarea drepturilor omului. În acest sens, justiția constituțională rămâne o caracteristică centrală a democrației constituționale și un criteriu determinant al statului de drept, asigurând faptul că toate autoritățile publice acționează în conformitate cu Constituția și că deciziile luate de Curtea Constituțională sau de un organism echivalent sunt obligatorii pentru toate ramurile puterii.

133. Comisia de la Veneția a remarcat în mod constant că nu există un model unic de justiție constituțională. Sistemele naționale variază semnificativ și reflectă o gamă largă de aranjamente instituționale. Comisia a aprobat, în general, înființarea unei curți constituționale sau a unui organism echivalent.¹⁵⁷ Deși a remarcat că nu există o exigență generală în acest sens, Comisia consideră că înființarea unui astfel de organ ca instituție separată poate fi eficientă pentru punerea în aplicare a statului de drept într-o anumită țară. În cazul în care, în locul unei curți constituționale sau al unui organism echivalent, este prevăzută o formă non-judiciară de control constituțional, ar trebui să se asigure că organismul care efectuează un asemenea control este liber de orice interferență politică. În situațiile în care o curte constituțională independentă sau un organism echivalent nu reprezintă singurul mijloc prin care pot fi protejate drepturile constituționale, obiectivul principal al acestui criteriu de referință constă în identificarea aspectelor esențiale pentru jurisdicțiile care dispun de asemenea organisme. În jurisdicțiile care nu dispun de asemenea organisme specializate, obiectivele fundamentale de independență, imparțialitate și eficacitate identificate de alte criterii de referință, în special Criteriul de Referință F, vor avea probabil o importanță esențială. În timp ce întrebările din această parte se concentrează asupra curților constituționale, acestea se aplică și organismelor echivalente însărcinate cu controlul constituțional.

134. În jurisdicțiile cu o Curte Constituțională specializată, componenta curții, competența acesteia, statutul judecătorilor și garanțiile mandatului acestora, subiecții care au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională, precum și principiile constituționale pe care se bazează activitatea Curții Constituționale trebuie să fie consacrate la nivel constituțional, astfel încât să fie protejate împotriva eventualelor încercări ale majorităților politice contingente din cadrul guvernării de a le modifica. În mod similar, în cazul în care nu este prevăzută o Curte Constituțională specializată, garanțiile unui control constituțional independent trebuie prevăzute în Constituție (sau în altă lege relevantă, pentru țările care nu au o constituție scrisă) și, dacă este necesar, completate cu o lege organică. Regulamentul de procedură ar trebui să fie elaborat de însăși Curtea Constituțională, ca o exprimare a autonomiei Curții în limitele Constituției (și ale legii privind Curtea Constituțională, acolo unde este cazul); Curtea ar trebui

¹⁵⁷ Comisia de la Veneția, [CDL-INF \(97\) 2](#), Ucraina - Opinia privind Constituția Ucrainei, capitolul XII; [CDL-AD\(2010\)044](#) Ucraina – Opinie cu privire la situația constituțională din Ucraina, punctul 52; [CDL-AD\(2016\)025](#). Kârgâzstan - Opinia comună cu privire la proiectul de lege "privind introducerea amendamentelor și modificărilor la Constituție" al Republicii Kârgâzstan, punctul 47; [CDL-AD\(2022\)004](#) Chile - Opinia cu privire la elaborarea și adoptarea unei noi Constituții, punctul 52.

să aibă posibilitatea de a-l modifica în funcție de propria experiență, fără intervenția legiuitorului.¹⁵⁸

135. Pe lângă controlul constituțional *ex post*, trebuie instituit și un mecanism de control constituțional *ex ante*. Controlul constituțional *ex ante* poate fi efectuat fie de către executiv, în faza de elaborare a legii, fie de către o comisie parlamentară, asistată de experți constituționali.

2. Componenta și numirea

Oferă componenta și procesul de numire a judecătorilor constituționali suficiente garanții pentru asigurarea independenței Curții Constituționale?

- i. Oferă procedura de numire suficiente garanții pentru asigurarea independenței judecătorilor constituționali? În special, dacă judecătorii constituționali sunt aleși de Parlament, există o cerință de majoritate calificată? Există mecanisme constituționale pentru a depăși posibilele blocaje politice? În cazul unor funcții vacante prelungite, este prevăzută prelungirea mandatului până la înlocuirea judecătorului titular, pentru a asigura continuitatea instituției?
- ii. Care sunt cerințele profesionale care garantează un nivel ridicat de calificare a judecătorilor Curții Constituționale? Care sunt garanțiile pentru integritatea lor?
- iii. Există și alte garanții ale independenței? Este exclusă re alegerea judecătorilor Curții Constituționale? Există garanții adecvate împotriva destituirii nejustificate a unui judecător?
- iv. Există incompatibilități cu funcția de judecător constituțional? Este prevăzută prin lege interdicția de a numi în calitate de judecători ai Curții Constituționale membri activi ai Parlamentului sau persoane afiliate partidelor politice? Este această interdicție respectată strict în practică? Există alte restricții privind exercitarea unor funcții sau activități înainte sau după mandat? Sunt interzise și alte incompatibilități care pot afecta imparțialitatea judecătorilor?

136. Componenta Curții Constituționale și metoda de selecție a judecătorilor sunt de o importanță critică pentru garantarea independenței și autorității Curții. Curțile constituționale sunt, în general, compuse dintr-un număr semnificativ de judecători, adesea între 8 și 15.¹⁵⁹

137. În democrațiile pluraliste, o compoziție echilibrată și diversă, care respectă diferite caracteristici (echilibrul de gen, vârsta, diversitatea politică și mediul etnic, lingvistic sau religios), contribuie la perceperea imparțialității și a incluziunii instituției, deci la legitimitatea acesteia și la acceptarea deciziilor sale, în special în statele multietnice sau multilingve. Implicarea mai multor organe de stat și actori politici în selecția judecătorilor constituționali s-a dovedit eficientă în consolidarea independenței percepute a Curții.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2004\)023](#) Azerbaidjan - Opinia cu privire la Regulamentul de procedură al Curții Constituționale a Azerbaidjanului, punctele 5-6.

¹⁵⁹ Comisia de la Veneția, CDL-STD(1997)020, Componenta Curților Constituționale, capitolul III, Tabel comparativ al răspunsurilor la chestionarul privind componenta Curților Constituționale, p. 35 și mai departe.

¹⁶⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-STD\(1997\)020](#), Componenta curților constituționale - Știința și tehnica democrației, nr. 20 (1997), p. 10,21; [CDL-AD\(2005\)039](#). Bosnia și Herțegovina - Opinia cu privire la propunerea de norme de vot pentru Curtea Constituțională a Bosniei și Herțegovinei, punctul 3 ¹³⁷ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)015](#), Bosnia și Herțegovina - Opinia cu privire la metoda de alegere a judecătorilor la Curtea Constituțională, punctele 8-20.

138. Selecția judecătorilor constituționali trebuie să fie ghidată de criterii obiective stabilite de lege. Aceste criterii ar trebui să acorde prioritate meritului, cu accent pe expertiza juridică, independență și integritate. Practica comparativă indică faptul că curțile constituționale sunt în general compuse din profesioniști din domeniul juridic - judecători, avocați sau profesori universitari - cu experiență sau vechime semnificativă în domeniul juridic.¹⁶¹ Pe lângă calificările profesionale, candidații la curțile constituționale trebuie să dea dovadă de integritate și de înaltă calitate morală.¹⁶²

139. Mandatul judecătorilor constituționali este, în general, de durată lungă, fiind stabilit fie pentru o perioadă determinată, până la vârsta obligatorie de pensionare, fie, în unele sisteme, chiar pe viață. Durata mandatului ar trebui să permită reînnoirea periodică și parțială a componenței Curții; reînnoirea eșalonată permite majorităților parlamentare succesive să participe la numiri. Mandatele îndelungate și inamovibile sunt, în general, considerate cele mai favorabile independenței, în special față de autoritățile care efectuează numirile.¹⁶³ În cazul modificării dispozițiilor constituționale privind durata mandatului judecătorilor Curții Constituționale, orice reducere a duratei mandatului ar trebui să se aplice numai judecătorilor numiți după intrarea în vigoare a noilor dispoziții.¹⁶⁴

140. În cazul în care judecătorii sunt aleși de Parlament, cerința unei majorități calificate (de exemplu, două treimi sau trei cincimi) servește ca o garanție instituțională împotriva politizării. Ar trebui prevăzut un mecanism anti-blocaj (de exemplu, numirea candidaților de către alte organisme neutre după mai multe voturi fără rezultat în Parlament) pentru a evita astfel de situații de impas, fără a descuraja însă ajungerea la un acord pe baza unei majorități calificate în primă etapă. Nu există un model unic pentru conceperea unui mecanism anti-blocaj. Pentru a garanta funcționarea neîntreruptă a Curții Constituționale, Comisia de la Veneția recomandă ca membrii curții să își continue mandatele până la numirea succesorilor lor.¹⁶⁵

141. *Inamovibilitatea* judecătorilor constituționali este o garanție fundamentală a independenței judiciare.¹⁶⁶ Cazurile de încetare a mandatului unui judecător trebuie să fie

¹⁶¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)015, Bosnia și Herțegovina - Opinie cu privire la metoda de alegere a judecătorilor la Curtea Constituțională, alin. 8-20.

¹⁶² Comisia de la Veneția, [CDL-STD\(1997\)020](#), Componența curților constituționale - Știința și tehnica democrației, nr. 20 (1997), p. 10; [CDL-AD\(2016\)001](#), Polonia - Opinie cu privire la modificările aduse Legii din 25 iunie 2015 privind Curtea Constituțională a Poloniei, punctul 119; [CDL-AD\(2017\)011](#), Armenia - Opinie cu privire la proiectul de lege constituțională privind Curtea Constituțională a Armeniei, punctul 1213.

¹⁶³ Comisia de la Veneția, [CDL-STD\(1997\)020](#), Componența curților constituționale - Știința și tehnica democrației, nr. 20 (1997), p. 21; [CDL-AD\(2020\)016](#), Armenia - Opinie cu privire la trei chestiuni juridice în contextul proiectelor de modificare constituțională privind mandatul judecătorilor Curții Constituționale, punctele 35 și 38; [CDL-AD\(2025\)005](#), Republica Moldova - Opinie cu privire la proiectul de lege cu privire la Curtea Constituțională, punctul 37.

¹⁶⁴ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)016](#), Armenia - Opinie cu privire la trei chestiuni juridice în contextul proiectelor de modificare constituțională privind mandatul judecătorilor Curții Constituționale, punctul 39.

¹⁶⁵ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)054](#), Opinie cu privire la proiectul de lege "privind modificarea unor acte legislative ale Ucrainei privind îmbunătățirea procedurii de selecție a candidaților judecători ai Curții Constituționale a Ucrainei pe bază competitivă", punctele 58, 59 și 67; [CDL-AD\(2021\)048](#), Serbia - Opinie de urgență cu privire la proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judiciar, punctul 49; [CDL-AD\(2024\)002](#), Bosnia și Herțegovina - Opinie cu privire la anumite chestiuni legate de funcționarea Curții Constituționale a Bosniei și Herțegovinei, punctul 22.

¹⁶⁶ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2019\)024](#), Armenia - Opinie comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului Europei privind modificările aduse Codului judiciar și altor legi, punctul 58. A se vedea, de asemenea, în acest sens, II.F.1 privind independența sistemului judiciar de mai sus.

definite în mod restrâns și trebuie să fie stabilite în dispoziții legale clare, detaliate și precise și să ¹⁶⁷ facă obiectul unor garanții procedurale stricte. Curtea Constituțională însăși ar trebui să fie competentă să adopte decizia finală, în mod ideal cu majoritatea calificată a membrilor săi prezenți.¹⁶⁸

142. Judecătorii constituționali au, în general, interdicția de a ocupa concomitent alte funcții. Normele privind incompatibilitatea variază în funcție de rigiditate, dar acoperă de obicei funcțiile politice și publice, inclusiv roluri precum ministru, membru al parlamentului, înalt funcționar public sau lider al unui partid politic, în timp ce judecătorii constituționali au adesea dreptul de a-și păstra afilierea academică. Aceste norme ar trebui să fie prevăzute în lege și, după caz, în Constituție.¹⁶⁹

143. Președintele Curții poate fi numit de un organism extern sau ales de ceilalți judecători din rândurile lor, aceștia din urmă fiind considerați, în general, drept o garanție mai puternică pentru independența Curții Constituționale. În cazul în care președintele este numit de parlament sau de un alt organism extern, trebuie oferite garanții privind independența acestuia.¹⁷⁰ Ar trebui stabilite norme clare pentru a stabili cine acționează în calitate de Președinte interimar, atunci când Președintele Curții nu este ales sau numit în timp util.

3. Accesul la justiție constituțională

Asigură condițiile de acces la Curtea Constituțională și domeniul de aplicare al actelor care pot fi supuse controlului constituțional un control constituțional efectiv?

- i. Poate constituționalitatea legilor și a altor acte normative fi supusă controlului?
- ii. Dacă există excepții de la revizuirea constituționalității actelor normative, se justifică aceste excepții?
- iii. Persoanele fizice au acces efectiv la justiția constituțională (directă sau indirectă) împotriva actelor individuale care îi afectează și împotriva actelor generale?
- iv. Procedura în fața Curții Constituționale oferă garanții suficiente de imparțialitate, respectarea dreptului la un proces echitabil și caracterul eficient al acesteia?

144. Competența curților constituționale se extinde, de obicei, la o serie largă de acte normative și chestiuni instituționale. Acestea includ, în general, controlul legilor ordinare și organice, al legilor constituționale, al regulamentelor, al regulamentelor interne ale parlamentelor și ale altor organe, precum și al compatibilității acordurilor internaționale cu Constituția. Curțile constituționale pot, de asemenea, să se pronunțe asupra litigiilor privind repartizarea competențelor normative între ramurile puterii, inclusiv asupra conflictelor dintre guvernul central și autoritățile locale sau dintre puterea executivă și cea legislativă. Litigiile electorale intră, de asemenea, în competența multor curți constituționale. Alte domenii pot include chestiuni legate de statutul reprezentanților aleși, protecția drepturilor fundamentale și

¹⁶⁷ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2005\)015](#), Ucraina - Opinia cu privire la modificările aduse Constituției, punctul 46; [CDL-AD\(2017\)011](#), Armenia - Opinie cu privire la proiectul de lege constituțională privind Curtea Constituțională a Armeniei, punctul 19.

¹⁶⁸ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2005\)015](#), Ucraina - Opinia cu privire la modificările aduse Constituției, punctul 46; [CDL-AD\(2016\)025](#), Kârgâzstan - Opinia comună cu privire la proiectul de lege "privind introducerea de amendamente și modificări ale Constituției" a Republicii Kârgâzstan, punctul 54.

¹⁶⁹ [CDL-STD\(1997\)020](#), Componenta curților constituționale - Știința și tehnica democrației, nr. 20 (1997), alin. 15.

¹⁷⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2011\)016](#), Ungaria - Opinia privind noua Constituție, punctul 94.

legalitatea partidelor politice. În unele sisteme, curțile constituționale exercită și funcții consultative, cum ar fi consultarea obligatorie înainte de declararea stării de urgență sau dizolvarea camerelor legislative. În plus, protejarea legilor eventual neconstituționale de la controlul constituționalității (prin clauze de exclusivitate sau de eliminare) poate fi considerată un atac direct la supremația Constituției.¹⁷¹

145. Accesul la Curtea Constituțională este decisiv pentru asigurarea efectivității controlului constituțional. Recursul individual s-a dovedit a fi cea mai eficientă cale de atac. Deși accesul direct al persoanelor fizice la instanțele constituționale sporește protecția drepturilor fundamentale, acesta conduce adesea la o creștere substanțială a numărului de cauze. Pentru a face față acestei provocări, sistemele care prevăd recursul individual includ, de regulă, garanții procedurale pentru a filtra cauzele inadmisibile sau vădit nefondate. Accesul individual indirect oferă mai multe avantaje (expertiza juridică a organismului de trimitere servește ca un filtru eficient), iar Comisia de la Veneția consideră că este avantajos să se combine accesul indirect cu o formă de acces direct, echilibrând diferitele mecanisme existente.¹⁷² Cerința de a epuiza căile de atac disponibile înainte de a depune o plângere constituțională urmărește să prevină supraîncărcarea Curții Constituționale și subliniază caracterul subsidiar al mecanismului de plângere constituțională.

146. O metodă utilă pentru reducerea volumului de muncă al Curții poate fi crearea unor complete mai mici de judecători pentru soluționarea cauzelor inițiate de unul din cele două tipuri de acces individual, în condițiile în care plenul se pronunță numai în cazul în care trebuie soluționate chestiuni noi sau importante. Componenta acestor complete ar trebui să reflecte echilibrul membrilor plenului. Este important ca legea care prevede înființarea curții constituționale să prevadă posibilitatea adoptării unei decizii de către plen în cazul în care există decizii contradictorii ale camerelor; în caz contrar, este compromisă caracterul unitar al jurisprudenței curții constituționale. De asemenea, este necesar să existe norme clare pentru a evita orice posibilitate de părtinire în repartizarea cauzelor către camere sau în componența completelor.¹⁷³

147. Cvorumul necesar pentru validitate, care impune participarea unui număr minim de judecători pentru ca o decizie să fie legitimă, asigură atât legitimitatea instituțională a procesului decizional, cât și buna funcționare a curții ca organism colegial. O cerință foarte strictă în materie de vot, în special pentru deciziile standard privind constituționalitatea legislației, poate împiedica procesul decizional al Curții și riscă să o facă inefficientă.¹⁷⁴ În asemenea cazuri, Curtea ar putea fi în imposibilitatea de a-și îndeplini rolul fundamental de a asigura respectarea Constituției. Ar trebui prevăzute mecanisme pentru a preveni blocajele și egalitatea voturilor.

148. Ședințele pot fi publice sau închise. Deși ședințele orale pot îndeplini funcții importante, cum ar fi facilitarea interacțiunii directe între părți și judecători și potențiala accelerare a

¹⁷¹ *Ibidem*, punctul 113.

¹⁷² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2010\)039rev](#), Studiu privind accesul individual la justiție constituțională, punctul 108.

¹⁷³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2010\)039rev](#), Studiu privind accesul individual la justiția constituțională, punctul 225.

¹⁷⁴ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)002, Bosnia și Herțegovina - Opinia cu privire la anumite chestiuni legate de funcționarea Curții Constituționale a Bosniei și Herțegovinei, punctul 1617.

procedurii¹⁷⁵ – instanța ar trebui să își păstreze competența discreționară de a desfășura procedurile în formă scrisă, atunci când este cazul. Aceasta poate fi importantă pentru a evita supraîncărcarea curții cu plângeri individuale.¹⁷⁶ Este important ca autorul sesizării sau inițiatorul procedurii să aibă posibilitatea de a se adresa Curții, cel puțin prin prezentarea de observații. Astfel de dispoziții contribuie la echitatea procedurală și garantează că toate interesele sunt audiate în mod corespunzător în cadrul procesului constituțional.

4. Efectele hotărârilor

Se asigură o monitorizare eficientă a deciziilor și hotărârilor Curții Constituționale?

- i. Deciziile și hotărârile Curții Constituționale sunt respectate de autoritățile publice și de particulari? Există o interdicție privind anularea deciziilor Curții Constituționale prin adoptarea unui regulament juridic care a fost deja declarat neconstituțional?
- ii. Sunt Parlamentul și executivul obligați, înainte de a adopta noi dispoziții legislative sau de reglementare, să aibă în vedere jurisprudența sau motivarea Curții Constituționale? În practică, se ține cont de aceste decizii și argumente? Se abordează lacunele legislative sau normative identificate – sau cauzate – de Curtea Constituțională într-un termen rezonabil?
- iii. Au obligația Curțile Constituționale, supreme și tribunalele ordinare de a pune în aplicare deciziile organismelor supranaționale și în special ale instanțelor supranaționale? Există excepții de la această obligație?
- iv. Atunci când o hotărâre a unei instanțe de drept comun este anulată ca urmare a exercitării unei căi de atac din motive de neconstituționalitate, este cauza redeschisă și examinată de o instanță de drept comun în lumina argumentelor invocate de Curtea Constituțională?

149. Publicarea hotărârilor Curții Constituționale nu ar trebui să depindă de orice intervenție a Primului Ministru, a Guvernului sau a oricărui alt organism politic.¹⁷⁷ Hotărârile Curții Constituționale referitoare la fondul cauzei trebuie să fie obligatorii pentru toate autoritățile publice, inclusiv pentru organele de stat și de autogovernare locală, funcționarii acestora, precum și pentru persoanele fizice și juridice, și executate cu bună-credință. Nerespectarea acestor decizii constituie o încălcare a supremației Constituției. Atunci când alte autorități de stat adoptă noi acte individuale, acestea trebuie să aibă în vedere raționamentul juridic expus în hotărârile Curții Constituționale. Este deosebit de important ca legislativul să nu ignore, în limitele res judicata (finalitatea hotărârilor judecătorești), hotărârile Curții Constituționale atunci când adoptă sau modifică legislația. În cazul în care Curtea Constituțională a declarat neconstituțională o lege, aceasta previne legiuitorul de la adoptarea unei noi legi cu un conținut identic cu cel declarat neconstituțional de Curtea Constituțională.

150. Consecințele juridice ale deciziilor Curții Constituționale de anulare a actelor normative pot varia de la o jurisdicție la alta și depind adesea de dispozițiile legislative care

¹⁷⁵ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2004\)035](#), Federația Rusă - Opinia cu privire la proiectul de lege constituțională federală "privind modificările și amendamentele aduse Legii constituționale federale privind Curtea Constituțională a Federației Ruse", punctul 4.

¹⁷⁶ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2008\)029](#), Kârgâzstan - Opinia cu privire la proiectele de lege de modificare și completare a Legii privind procedurile constituționale și a Legii privind Curtea Constituțională, punctul 44.

¹⁷⁷ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)026](#), Polonia - Opinia cu privire la Legea privind Curtea Constituțională, punctul 82.

reglementează domeniul de aplicare al acestora.¹⁷⁸ O aplicare strictă a efectului *ex tunc* (și anume invaliditatea retroactivă) poate avea, în anumite cazuri, consecințe sociale semnificative.

151. Multe constituții naționale conțin obligația de a respecta dreptul internațional și supranațional european. În aceste cazuri, curțile constituționale naționale acționează nu numai ca gardieni ai principiilor constituționale naționale, ci și ca gardieni ai dreptului internațional, supranațional și european în cadrul ordinii juridice naționale. Pe continentul european, multe curți constituționale sunt obligate să pună în aplicare drepturile omului și alte principii constituționale protejate de Convenția europeană a drepturilor omului, astfel cum este interpretată de deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului. Pentru statele membre ale UE, curțile constituționale - ca orice alte instanțe - trebuie să respecte drepturile și obligațiile care decurg din dreptul UE, inclusiv principiul supremației dreptului UE și, în cazul în care statele membre acționează în domeniul de aplicare al dreptului UE, Carta Drepturilor Fundamentale a UE. În privința continentului american, statele membre ale Organizației Statelor Americane care au ratificat Convenția americană a drepturilor omului au obligația de a o aplica la nivel național, iar cele care au recunoscut competența Curții Interamericane a Drepturilor Omului (CIDH) au obligația de a respecta interpretarea acesteia asupra convenției. În statele dualiste pot fi aplicabile considerente diferite, dar, în funcție de context, instanțele naționale competente pot avea dreptul sau chiar obligația de a ține seama de deciziile organismelor supranaționale în circumstanțe adecvate.

H. Provocări specifice pentru statul de drept

1. Restabilirea statului de drept

Sunt măsurile care vizează restabilirea statului de drept după o perioadă de regres compatibile cu standardele generale ale statului de drept?

- i. A fost realizată o diagnosticare cuprinzătoare a motivelor și consecințelor regresului statului de drept? Există planuri pe termen scurt și lung pentru măsurile de redresare care trebuie luate?
- ii. Restaurarea statului de drept se bazează pe obligația de a pune în aplicare hotărârile obligatorii ale unei jurisdicții internaționale sau avizele neobligatorii ale unui organism internațional de supraveghere?¹⁷⁹ Dacă răspunsul este afirmativ, toate caracteristicile relevante ale acestor entități sunt avute în considerare în mod adecvat?
- iii. Sunt măsurile reparatorii compatibile cu principiile de bază ale Constituției?
- iv. Măsurile reparatorii afectează Curtea Constituțională? Dacă răspunsul este afirmativ, este respectat rolul său de organism independent și arbitru obiectiv?

¹⁷⁸ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2010\)039rev](#), Studiu privind accesul individual la justiție constituțională, punctul 167.

¹⁷⁹ A se vedea abordarea Comisiei de la Veneția în evaluarea reformei Curții Constituționale din Polonia: "(...) fără a pierde din vedere amploarea problemei și contextul reformei Curții Constituționale, acesta analizează reforma Curții Constituționale a Poloniei în primul rând ca măsură de executare a hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului (...)." [\[CDL-AD\(2024\)035](#), Polonia – Opinie cu privire la proiectele de modificare constituțională privind Curtea Constituțională și două legi privind Curtea Constituțională, punctul 18].

- v. Este asigurată o participare democratică largă în procesul de adoptare a deciziilor privind restabilirea statului de drept?
- vi. Este respectat principiul proporționalității în soluționarea conflictelor dintre interese diferite? Drepturile subiective ale judecătorilor sunt avute în vedere? Judecătorii ale căror drepturi sunt afectate de măsurile reparatorii au la dispoziție căi de atac accesibile?
- vii. Este justificată o abatere de la principiile fundamentale ale statului de drept, precum principiul securității juridice, principiul *res judicata* (caracterul definitiv al hotărârilor judecătorești) și principiul inamovibilității judecătorilor, de o necesitate imperioasă și proporțională??

152. Chiar și sistemele juridice care par stabile și robuste nu sunt imune la schimbările care subminează statul de drept. Astfel de modificări pot afecta multe dintre criteriile de referință definite în această listă de verificare a statului de drept. Experiența a arătat că subminarea independenței sistemului judiciar este, de regulă, primul factor esențial în astfel de scenarii în care instanțele independente sunt gardienii cheie ai statului de drept.

153. Este necesar să existe o abordare holistică a reformelor care modifică substanțial sistemul judiciar, mai ales atunci când acestea modifică componența instanțelor. Reformele pot fi necesare pentru a combate defectele din sistem, dar ele însele trebuie să respecte principiile fundamentale ale statului de drept. Restabilirea statului de drept nu implică neapărat o revenire la modul în care a fost înainte și nu ar trebui să implice recrearea unui sistem care s-a dovedit a fi vulnerabil la subminare. În schimb, orice restaurare a statului de drept trebuie să se străduiască să abordeze chiar defectele care au permis regresia, pentru a construi garanții mai bune pentru viitor.

154. Ingerința disproporționată și nejustificată a puterilor legislative și executive în administrarea justiției reprezintă o amenințare la adresa funcționării sistemului judiciar de checks and balances.¹⁸⁰ În același timp, pune în pericol protecția drepturilor individuale. De exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, au susținut că însuși esența dreptului la un „tribunal instituit prin lege” poate fi pusă în pericol de nereguli grave în numirea judecătorilor, dacă acestea se bazează pe proceduri defectuoase.¹⁸¹ Măsurile de reformă care afectează activitatea judecătorilor pot încălca, de asemenea, drepturile acestora (articolele 6, 8, 10 din CEDO).¹⁸²

155. Având în vedere rolul important al curților constituționale în menținerea separării puterilor și protejarea drepturilor garantate de Constituție, modificările aduse componenței, competențelor și metodelor de lucru ale acestora ar trebui analizate în detaliu și ar trebui să

¹⁸⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2017\)031](#), Polonia - Opinie cu privire la proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național, la proiectul de lege de modificare a Legii privind Curtea Supremă, propus de președintele Poloniei, și la Legea privind organizarea instanțelor de drept comun, punctul 129. ¹⁵⁷ A se vedea hotărârea preliminară a CJUE ([C-585/18](#), C-624/18, C-625/18, A.K.) Camera disciplinară a Curții Supreme), 19 noiembrie 2019; Marea Cameră [C791/19](#), Comisia/Polonia (Regimul disciplinar al judecătorilor), 15 iulie 2021; și Marea Cameră [C-204/21](#), Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor), 5 iunie 2023; a se vedea, de asemenea, [C-896/19](#), Repubblica, 20 aprilie 2021.

¹⁸¹ A se vedea hotărârea preliminară pronunțată în CJUE, C-585/18, A.K. (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme), 19 noiembrie 2019; hotărârea sa privind Marea Cameră C-791/19, Comisia v. Polonia (Regimul disciplinar pentru judecători), 15 iulie 2021; și Hotărârea sa privind Marea Cameră C-718/21, L.G., 21 decembrie 2023, § 59-6.

¹⁸² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Grzęda împotriva Poloniei ([GC], nr. [43572/18](#), 15 martie 2022; Tuleya împotriva Poloniei, nr. [21181/19](#) [51751/20](#), 6 iulie 2023.

țină seama de principiile fundamentale ale statului de drept. În timp ce măsurile radicale, chiar dacă sunt adoptate cu majoritate constituțională, pot părea necesare, acest lucru poate risca să ofere argumente și precedent unei viitoare majorități constituționale pentru a face același lucru.¹⁸³ Restabilirea încrederii publicului în instituția justiției constituționale este de o importanță primordială.¹⁸⁴

156. Cu toate acestea, având în vedere importanța independenței sistemului judiciar pentru sistemul juridic în ansamblu, restabilirea efectivă a statului de drept în cazuri de regres într-un termen rezonabil trebuie să decurgă, luând în considerare principiile precum securitatea juridică, cf. II.B.1 și II.B.4 de mai sus, în ceea ce privește așteptările legitime, res judicata, previzibilitatea și neretroactivitatea, în special prin adoptarea de măsuri tranzitorii.

157. După cum s-a subliniat deja, orice măsură adoptată în vederea restabilirii statului de drept trebuie să îndeplinească cerințele generale ale statului de drept. Cu toate acestea, în acest context, poate fi necesară o anumită punere în balanță între diferite elemente – aparent contradictorii – ale statului de drept.¹⁸⁵

158. Atunci când se adoptă măsuri pentru restabilirea statului de drept, este necesar să se aibă în vedere amploarea deficiențelor sistemului, durata de funcționare a acestuia și măsura în care a fost subminată încrederea publicului.¹⁸⁶

159. Adoptarea de măsuri radicale, precum demiterea automată a judecătorilor sau invalidarea deciziilor *ex tunc* (de la început), va impune o examinare și garanții deosebit de stricte, cum ar fi posibilitatea controlului jurisdicțional al oricăror decizii care afectează judecătoria individuali.¹⁸⁷ În caz contrar, astfel de măsuri pot eroda securitatea juridică și, în acest fel, pot submina chiar obiectivele pe care urmăresc să le servească.¹⁸⁸ Principiul director aplicabil tuturor măsurilor reparatorii ar trebui să fie restabilirea încrederii, în percepția unui observator rezonabil și obiectiv, în funcționarea independentă a sistemului.

160. Pentru ca restabilirea statului de drept să fie eficientă, este esențial ca chestiunile relevante să fie rezolvate fără întârziere și transparent, pentru a reduce la minimum perioada de incertitudine.¹⁸⁹

¹⁸³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)035](#), Polonia - Opinie cu privire la proiectele de amendamente constituționale referitoare la Tribunalul Constituțional și două legi privind Tribunalul Constituțional, alin. 34

¹⁸⁴ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)035](#), Polonia - Opinie cu privire la proiectele de modificare constituțională referitoare la Curtea Constituțională și la două legi privind Curtea Constituțională, punctul 35.

¹⁸⁵ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)018](#), Polonia - Opinie comună de urgență a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului Europei privind proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național al Poloniei, punctul 31.

¹⁸⁶ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)035](#), [CDL-AD \(2024\)035](#), Polonia - Opinie cu privire la proiectele de amendamente constituționale referitoare la Curtea Constituțională și la două legi privind Curtea Constituțională, punctul 18.

¹⁸⁷ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)029](#), Polonia - Opinie comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept privind standardele europene care reglementează statutul judecătorilor, alin. 22 (și 36); alin. 42-45.

¹⁸⁸ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)035](#), Polonia - Opinie cu privire la proiectele de amendamente constituționale referitoare la Curtea Constituțională și la două legi privind Curtea Constituțională, punctul 38 și mai departe.

¹⁸⁹ Trebuie remarcat faptul că "nevoia de a (re)stabili rapid un sistem judiciar pe deplin funcțional poate justifica unele modificări în aplicarea standardelor procedurale, dar nu, de exemplu, lipsa completă a unei forme de control judiciar, care, fără îndoială, ar încălca articolul 6 din CEDO" (cf. Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)029](#), Polonia - Opinie comună a Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale

2. Educație juridică și civică

a. Educație juridică

În ce măsură educația juridică promovează respectarea drepturilor omului, a democrației și a statului de drept?

- i. Este dreptul constituțional o componentă obligatorie a studiilor universitare de drept? Subiectele referitoare la democrație, statul de drept și drepturile omului sunt componente obligatorii ale cursului de drept constituțional, fiind integrate și în alte discipline relevante ale studiilor de drept, inclusiv dreptul internațional public, dreptul UE, dreptul administrativ, de procedură penală (etc.)?¹⁹⁰
- ii. Este predarea dreptului la nivel universitar concepută în mod adecvat pentru a stimula abilitățile studenților de a se angaja în gândirea critică?
- iii. Înființarea de noi universități și colegii care oferă diplome de drept este reglementată de lege? Există mecanisme interne și externe de control al calității învățământului juridic universitar care să funcționeze?¹⁹¹
- iv. Universitățile și alte organisme care oferă educație profesională¹⁹² beneficiază de garanții suficiente pentru a-și proteja independența în ceea ce privește programele de învățământ, numirile academice, admiterea studenților, gestionarea¹⁹³ și finanțarea?¹⁹⁴
- v. Universitățile și/sau organismele profesionale oferă educație continuă pentru profesioniștii din domeniul juridic? În ce măsură sunt obligatorii astfel de cursuri?¹⁹⁵

Drepturile Omului și Statul de Drept privind standardele europene care reglementează statutul judecătorilor, alin. 36).

¹⁹⁰ Pentru membrii Consiliului Europei, aceasta ar include standardele juridice ale Consiliului Europei în domeniul democrației, al drepturilor omului și al statului de drept, în special CEDO. A se vedea, de exemplu, OCEAN (Open Council of Europe Academic Networks) a Consiliului Europei, care reunește universități și instituții de cercetare din cele 46 de state membre ale sale în jurul obiectivului comun al drepturilor omului, democrației și statului de drept. Pentru statele membre ale UE, acest lucru ar include și principii relevante ale dreptului constituțional al UE.

¹⁹¹ A se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Tarantino și alții împotriva Italiei*, nr. [25851/09](#), 29284/09 și 64090/09, 2 aprilie 2013, §§ 48-52, în care Curtea afirmă că "statul este îndreptățit să fie riguros în reglementarea sectorului – în special în domeniile de studiu în cauză, unde un nivel minim și adecvat de educație este de cea mai mare importanță – pentru a se asigura că accesul la instituțiile private nu este disponibil doar pe baza mijloacelor financiare ale candidaților, indiferent de calificările și adecvarea lor pentru profesia susținută". Modul în care fiecare stat îmbină controalele de calitate interne și externe se încadrează în marja sa de apreciere. Este important ca orice controale externe considerate necesare să nu devină excesiv de birocratice și oneroase sau o amenințare la adresa libertății academice.

¹⁹² Întrucât dreptul este o calificare profesională, alți actori - cum ar fi consiliile barourilor și asociațiile judiciare - pot exercita în mod legitim un anumit grad de influență asupra conținutului anumitor cursuri universitare, respectând în același timp libertatea academică.

¹⁹³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)029](#), Ungaria - Opinie cu privire la modificările constituționale adoptate de parlamentul maghiar în decembrie 2020, punctul 65.

¹⁹⁴ Libertatea academică nu este recunoscută ca un drept independent în cataloagele drepturilor omului. Cu toate acestea, este întemeiată din punct de vedere juridic pe diverse drepturi recunoscute, cum ar fi dreptul la educație și libertatea de exprimare. A se vedea, de exemplu, Libertatea academică, Raportul raportorului special privind dreptul la educație, Farida Shaheed, [A/HRC/56/58](#), 24 iunie 2024. Are atât o dimensiune instituțională, cât și una personală și se aplică atât în interiorul comunității academice, cât și în afara comunității academice, inclusiv cu publicul.

¹⁹⁵ A se vedea, de exemplu, Recomandarea nr. R(2000)21 a Consiliului Europei privind libertatea de exercitare a profesiei de avocat, II.2: "Ar trebui luate toate măsurile necesare pentru a asigura un

161. O serie de organizații internaționale și instituțiile acestora au publicat documente care recunosc necesitatea unei educații juridice de înaltă calitate, de exemplu Organizația Națiunilor Unite, Consiliul Europei și Parlamentul European¹⁹⁶. În mod special, în domeniul drepturilor omului, trebuie subliniat că drepturile omului sunt înțelese ca un concept dinamic, bazat pe înțelegerea dreptului internațional al drepturilor omului, introdus odată cu Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948.¹⁹⁷ Un asemenea concept dinamic al drepturilor omului necesită educație juridică pentru a ține pasul cu dezvoltarea acestora în timp.¹⁹⁸ Aceste cursuri trebuie predate în conformitate cu libertatea academică, inclusiv libertatea de cercetare. Libertatea academică este protejată în mod explicit în Carta Drepturilor Fundamentale a UE (Articolul 13), în plus articolul 15, alineatul 3 din Pactul Internațional privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale solicitând statelor părți să "respecte libertatea indispensabilă cercetării științifice și activității creative".¹⁹⁹

162. Există multe metode diferite de predare care stimulează gândirea critică, de exemplu predarea bazată pe probleme în cadrul seminarelor, metoda socratică, clinicile juridice etc. Deși prelegerile continuă să joace un rol important în sistemul de învățământ juridic, metodele de predare mai interactive trebuie să constituie, de asemenea, o parte semnificativă a acestuia.

b. Educație civică

În ce măsură este educat publicul cu privire la importanța drepturilor omului, a democrației și a statului de drept?

- i. În ce măsură educația școlară subliniază importanța democrației, a drepturilor omului și a statului de drept pentru societate?
- ii. Organizațiile societății civile, inclusiv asociațiile de avocați, participă la dezbaterile publice privind statul de drept și drepturile omului?

163. Experiența arată că statul de drept, ca orice altă valoare constituțională, trebuie să fie susținut de o cultură comună solidă. Principiile scrise nu sunt suficiente. Pentru ca garanțiile instituționale să funcționeze corespunzător, valorile constituționale și etice trebuie să fie încorporate în practica consacrată a profesioniștilor din domeniul juridic (judecători, procurori, avocați, atât din sectorul public, cât și din cel privat) și cei care dețin funcții publice. Aspectul intern al independenței judiciare, în special, depinde de o instruire și îndrumare adecvate. În

standard ridicat de formare juridică și moralitate ca o condiție prealabilă pentru intrarea în profesie și pentru a asigura formarea continuă a avocaților".

¹⁹⁶ Rezoluția Parlamentului European referitoare la profesiile juridice și interesul general în funcționarea sistemelor juridice, [P6_TA\(2006\)0108](#), 23 martie 2006.

¹⁹⁷ Spre deosebire – de exemplu – de conceptele anterioare de "drepturile omului" sau "drepturile și îndatoririle omului și ale cetățeanului".

¹⁹⁸ De exemplu, articolul 1 din CEDO privind obligația de a respecta drepturile omului este o obligație continuă, ceea ce înseamnă că, dacă este necesar, un stat are obligația de a-și modifica legislația pentru a le alinia la cerințele convenției, astfel cum sunt prevăzute printr-o hotărâre a Curții Europene a Drepturilor Omului. Statele trebuie, de asemenea, să ia în considerare hotărârile care afectează alte state – nu doar hotărârile împotriva propriului stat – (a se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Opuz împotriva Turciei*, nr. [33401/02](#), 9 iunie 2009, §163).

¹⁹⁹ După cum a subliniat CEDO: "libertatea academică (...) ar trebui să garanteze libertatea de exprimare și de acțiune, libertatea de a disemina informații și libertatea de a desfășura activități de cercetare și de a distribui cunoștințe și adevăr fără restricții" (*Kula v. Turcia*, nr. [20233/06](#), 19 iunie 2018, § 38). A se vedea, de asemenea, *Sorguç v. Turcia*, nr. [17089/03](#), 23 iunie 2009, § 35, *Lombardi Vallauri v. Italia*, nr. [39128/05](#), 20 octombrie 2009, § 43.

termeni mai generali, un sistem efectiv și funcțional de administrație publică, care respectă standardele statului de drept, depinde de capitalul social și, în același timp, îl consolidează.²⁰⁰ Învățământul primar și secundar care promovează importanța demnității umane și a drepturilor și libertăților persoanelor poate fi deosebit de important în construirea unei societăți pașnice în care drepturile minorităților și individuale sunt protejate de ingerințele nejustificate ale regimului majoritar. În schimb, acolo unde populația nu are încredere în administrarea justiției sau în administrația publică și nu are cunoștință despre importanța respectării drepturilor omului și a statului de drept, riscul de regres democratic și al statului de drept este mare. În consecință, organizațiile societății civile, inclusiv asociațiile de avocați (Consiliile Baroului etc.) ar trebui să aibă posibilitatea de a educa publicul cu privire la aceste valori și ar trebui să se străduiască să educe. Mai mult, o educație civică solidă pentru toți cetățenii, în special pentru tineri, sunt componente integrante ale unui cadru instituțional bazat pe statul de drept.²⁰¹

²⁰⁰ A se vedea, de exemplu, Bo Rothstein, Dietlind Stolle, Calitatea guvernului și a capitalului social: o teorie a instituțiilor politice și a încrederii generalizate, QoG WORKING PAPER SERIES 2007:2.

²⁰¹ A se vedea de ex. Comisia de la Veneția, [Statul de Drept: Ghid de utilizare \(2025\)](#); și, [animațiile](#) Comisiei Europene care explică Statul de Drept.