Strasbourg, 14 octombrie 2026 **CDL-AD(2025)002**

Originalul în limba engleză

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
A CONSILIULUI EUROPEI
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

LISTA ACTUALIZATĂ A CRITERIILOR PRIVIND STATUL DE DREPT

Adoptată de Comisia de la Veneția
în cadrul celei de-a 145-a sesiuni plenare
(Veneția, 12-13 decembrie 2025)

Aprobată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei
în cadrul celei de-a 135-a sesiuni (Chișinău, 15 mai 2026)

Adoptată de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei
la data de 22 mai 2026 (Rezoluția 2655(2026))

Această traducere face parte din programul de cooperare al Consiliului Europei finanțat prin Granturile SEE și Norvegiene.

CUPRINS

I. INTRODUCERE 3
A. Actualizarea Listei criteriilor privind statul de drept 3
B. Evoluții recente 4
C. Scopul Listei criteriilor 5
D. Statul de drept, drepturile omului și democrația 6
E. O abordare pe mai multe niveluri 6
II. CRITERII DE REFERINȚĂ 7
A. Legalitate 7
1. Supremația legii 7
2. Respectarea legii de către autoritățile publice 7
3. Garanții ale statului de drept privind conduita actorilor privați 8
4. Relația dintre dreptul internațional și dreptul intern 9
5. Competențele legislative ale puterii executive 10
6. Proceduri legislative 11
7. Excepții în situații de urgență 13
8. Obligația de a aplica legea 15
9. Respectarea legii și noile tehnologii 16
B. Securitate juridică 18
1. Accesibilitatea și previzibilitatea legii 18
2. Stabilitatea și coerența legii 19
3. Securitatea juridică a hotărârilor judecătorești 20
4. Principiile de bază ale securității juridice: Așteptările legitime, neretroactivitatea, *nullum crimen 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 25
1. Garanții generale 26
2. Garanții procedurale 26
3. Corupția și conflictele de interese 28
D. Control și echilibru 31
1. Controlul și echilibrul instituțional 31
2. Garantarea cadrului juridic al spațiului civic 32
E. Egalitatea și nediscriminarea 34
1. Nediscriminarea 34
2. Egalitatea în fața legii 35
3. Egalitatea în aplicarea legii 36
4. Măsurile reactive 37
5. Egalitatea, nediscriminarea și noile tehnologii 38
F. Accesul la justiție 39
1. Independența și imparțialitatea sistemului judiciar 39
2. Independența și imparțialitatea altor actori din procesul judiciar 43
3. Proces echitabil 46
4. Tehnologiile digitale în cadrul sistemului judiciar 47
G. Controlul de constituționalitate 49
1. Controlul de constituționalitate 49
2. Componența și numirea 50
3. Accesul la justiția constituțională 53
4. Efectele deciziilor 55
H. Provocări specifice privind statul de drept 56
1. Restabilirea statului de drept 56
2. Educația juridică și civică 58
a. Educația juridică 58
b. Educația civică 60

I. INTRODUCERE

A. Actualizarea Listei criteriilor privind statul 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). La acest raport a fost anexată o primă versiune a unei liste de criterii pentru evaluarea situației statului de drept în fiecare stat membru.

2. Pe baza acestor lucrări, în cadrul celei de-a 106-a sesiuni plenare (martie 2016), Comisia de la Veneția a adoptat Lista de criterii privind statul de drept (CDL-AD(2016)007). Lista de criterii 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 (19-21 octombrie 2016) și de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în cadrul celei de-a 4-a părți a sesiunii din 2017 (11 octombrie 2017).

3. Declarația de la Reykjavik, adoptată cu ocazia celui de-al 4-lea Summit al șefilor de stat și de guvern ai Consiliului Europei (mai 2023), a făcut apel la creșterea *„vizibilității Comisiei de la Veneția și la consolidarea acesteia, de exemplu prin acordarea unei vizibilități mai mari și a unui statut solid Listei sale de criterii privind statul de drept și prin explorarea modalităților prin care Organizația ar putea sprijini mai bine punerea în aplicare a recomandărilor sale”.* În planul său de acțiune pentru implementarea Declarației de la Reykjavik, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a solicitat actualizarea Listei de criterii privind statul de drept a Comisiei de la Veneția, un proces pe care însăși Lista l-a indicat ca fiind necesar la intervale periodice.

4. Domnul Kaarlo Tuori a fost desemnat să conducă procesul de actualizare a Listei criteriilor. În cadrul Comisiei a fost înființat un grup de lucru. S-a desfășurat un amplu proces de consultare a unei sfere largi de părți implicate și utilizatori ai Listei de criterii, 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), Consiliul Consultativ pentru Tineret (CCJ) și Grupul Access Info. Dincolo de cadrul Consiliului Europei, procesul de consultare a implicat, de asemenea, Comisia Europeană și Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA), Raportorul special al Națiunilor Unite privind independența judecătorilor și a avocaților, organizațiile regionale ale ombudsmanilor, curțile constituționale naționale, mediul academic și societatea civilă.

5. Comisia de la Veneția și partenerii săi au organizat patru seminarii academice privind: puterea actorilor privați (Madrid, noiembrie 2024); respectarea deciziilor curților constituționale (Erevan, noiembrie 2024); standardele constituționale transnaționale (Veneția, martie 2025); și activitatea Comisiei de la Veneția în perioada 1990-2025 – Bilanțul a 35 de ani de democrație prin lege (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 elaborată pe baza contribuțiilor domnului Tuori, precum și ale domnului Barrett, doamnei Bernoussi, doamnei Bílková, domnului Bustos Gisbert, domnului Cameron, doamnei Cartabia, domnului Holovaty, domnului Hunt, doamnei Nussberger, domnului Otty și doamnei Suchocka, luând în considerare toate contribuțiile primite în cadrul procesului de consultare.

7. În Lista actualizată de criterii, Comisia de la Veneția a păstrat, 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 diviziunii principale a criteriilor de referință, întrucât structura de bază a fost recunoscută, pe scară largă, ca oferind o definiție precisă a conceptului juridic de „stat de drept”. O serie de evoluții semnificative a subliniat însă, începând cu anul 2016, importanța deosebită a unui sistem

eficient de control și echilibru și a unor mecanisme eficiente pentru controlul de constituționalitate, ca elemente de susținere a statului de drept și a democrației, precum și de protecție împotriva regresului în aceste domenii. Din aceste motive, sistemul de control și echilibru (*„checks and balances*") și controlul de constituționalitate (*„constitutional review*") au fost ridicate acum la rangul de criterii de referință specifice ale statului de drept.

8. Lista actualizată a criteriilor a fost discutată în cadrul reuniunilor comune ale subcomisiilor Comisiei de la Veneția privind statul de drept și pentru sistemul judiciar, care au avut loc în zilele de 9 octombrie 2025 și 11 decembrie 2025. Lista a fost adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 145-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 decembrie 2025).

B. Evoluții recente

9. Raportul privind funcționarea statului de drept din 2011 și Lista criteriilor din 2016 au fost utilizate ca puncte de referință nu numai în opiniile și rapoartele Comisiei de la Veneția, ci și în hotărârile CEDO și în rezoluțiile APCE, precum și în monitorizarea statului de drept de către Uniunea Europeană și Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE). Criteriile de referință din Listă au fost acceptate, pe scară largă, ca definiție a conținutului juridic al statului de drept. Lista criteriilor a contribuit, de asemenea, la reafirmarea statului de drept ca noțiune juridică și la identificarea nucleului comun al unor concepte divergente din punct de vedere juridic și cultural, precum conceptul *„statului de drept"* din dreptul comun și conceptele continentale europene de „*Rechtsstaat*", „*l'État de droit*" sau „*la prééminence du droit*".

10. Cu toate acestea, de la adoptarea Listei criteriilor din 2016, s-a înregistrat un regres în funcționarea statului de drept într-o serie de jurisdicții, atât în Europa, cât și la nivel internațional. Reacțiile la acest regres, atât în cadrul Consiliului Europei, cât și al Uniunii Europene, inclusiv din partea CEDO și CJUE, au clarificat și specificat cerințele privind statul de drept, în special cele legate de independența sistemului judiciar. În acest sens, a apărut și o nouă problemă referitoare la executarea hotărârilor CEDO și ale CJUE: cum se poate restabili, în mod eficace și cu celeritate, funcționarea statului de drept, cu respectarea, în acest proces, a principiilor statului de drept?

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 concepție simplistă asupra democrației majoritare. După cum a fost menționat deja, în opinia Comisiei, regresul statului de drept și al democrației a accentuat importanța unui sistem eficient de control și echilibru (*„checks and balances*"), precum și a unor instituții independente care nu se bazează pe regula majorității, cum ar fi curțile constituționale, avocații poporului (ombudsmanii) sau alte instituții naționale independente pentru drepturile omului și comisiile electorale.

12. Exercitarea puterii legislative și executive trebuie să poată fi supusă controlului constituționalității și legalității de către un sistem judiciar independent și imparțial. Un sistem judiciar independent și funcțional, ale cărui decizii sunt puse în aplicare, în mod eficace, are o importanță capitală pentru menținerea și consolidarea statului de drept.

13. Începând din 2016, s-au înregistrat, de asemenea, evoluții rapide în domeniul tehnologic, care afectează anumite premise de bază ale statului de drept (de exemplu, răspunderea individuală a factorilor de decizie umani sau independența judiciară). Tot în contextul digitalizării și necesitând răspunsuri conforme statului de drept, puterea actorilor privați, inclusiv în ceea ce privește – dar fără a se limita la – platformele, 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 intermediul instrumentelor statului de drept.

14. Aceste evoluții au fost incluse în versiunea revizuită a Listei de criterii privind statul de drept, fie în cadrul criteriilor de referință propriu-zise, fie într-o secțiune separată, dedicată provocărilor specifice cu care se confruntă statul de drept.

C. Scopul Listei de criterii

15. Prezenta Listă de criterii are scopul de a oferi un instrument pentru evaluarea statului de drept într-o anumită țară din perspectiva structurilor sale constituționale și juridice, a legislației în vigoare și a jurisprudenței existente. Lista are scopul de a permite o evaluare obiectivă, aprofundată, transparentă și echitabilă. Lista de criterii recunoaște diferențele dintre conceptul de *„stat de drept"* din dreptul comun și conceptele continentale europene, precum „*Rechtsstaat*", *„estado de derecho", „stato di diritto"* și „*l'État de droit (la prééminence du droit)"*, dar urmărește să identifice elementele normative comune ale acestor noțiuni. De asemenea, criteriile de referință sunt concepute mai degrabă ca un ghid holistic care să permită o evaluare generală precisă a respectării statului de drept, și nu ca un set de cerințe obligatorii aplicabile în mod absolut, în toate circumstanțele.

16. Lista de criterii este concepută ca un instrument destinat unor actori diverși care ar putea decide să efectueze o astfel de evaluare: printre aceștia se pot număra parlamentele, guvernele și alte autorități de stat, precum și autoritățile locale și regionale, atunci când examinează necesitatea și conținutul unei reforme legislative, societatea civilă și organizațiile internaționale, inclusiv cele regionale – în special Consiliul Europei și Uniunea Europeană.

17. Comisia de la Veneția nu are prerogativa de a evalua din proprie inițiativă, statul de drept dintr-o anumită țară. Cu toate acestea, atunci când Comisia, la cerere, examinează aspecte referitoare la statul de drept pentru pregătirea unei opinii specifice unei țări, aceasta își va baza analiza pe parametrii Listei de criterii, în limita competențelor ce îi revin.

18. La fel ca versiunea anterioară, Lista criteriilor nu este nici exhaustivă, nici definitivă. Aceasta urmărește să acopere elementele esențiale ale statului de drept. Acestea se pot modifica în timp, iar Lista de criterii trebuie, prin urmare, întocmită astfel încât să acopere elemente noi sau să ofere o mai mare precizie în ceea ce privește anumite criterii de referință. Este probabil să apară noi provocări cu privire la statul de drept și să fie elaborate noi standarde, ceea ce va necesita revizuirea acesteia. Comisia de la Veneția va continua să revizuiască și să actualizeze Lista criteriilor, periodic.

19. Lista de criterii se concentrează pe garanțiile juridice. Cu toate acestea, statul de drept nu poate prospera decât într-o țară în care factorii de decizie și populația, în ansamblul și diversitatea sa, se simt în mod colectiv responsabili pentru implementarea sa, făcându-l parte integrantă a propriei culturi juridice și politice.[1] Normele formale trebuie completate de cele informale. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția dorește să sublinieze că sprijinul cultural și societal acordat statului de drept nu elimină necesitatea garanțiilor formale. Provocările recente pentru statul de drept au demonstrat faptul că nu există stabilitate în cultura juridică și politică și că acestea se pot schimba rapid.

20. Pe lângă o cultură juridică și una politică receptive și favorabile, o presă liberă și o societate civilă vigilentă, Comisia de la Veneția subliniază importanța educației juridice și civice. Susținerea statului de drept revine, în principal, profesioniștilor din domeniul juridic, ale căror competență și integritate sunt decisive pentru promovarea statului de drept. Cu toate acestea, educația juridică a profesioniștilor din domeniul juridic trebuie completată de o educație civică care să promoveze respectul pentru drepturile omului, democrația și statul de drept în rândul publicului larg.

[1] O condiție pentru aplicarea deplină a statului de drept este existența unei guvernări care să exercite un control efectiv și continuu asupra teritoriului.

D. Statul de drept, drepturile omului și democrația

21. Statul de drept este strâns legat de democrație și de drepturile omului, respectiv de celelalte valori fundamentale ale Consiliului Europei. Statul de drept, drepturile omului și democrația sunt interdependente. Democrația presupune implicarea cetățenilor în procesele decizionale și deliberative dintr-o societate, contribuind la legitimarea deciziilor publice; drepturile omului urmăresc să protejeze persoanele împotriva ingerințelor arbitrare și excesive în libertățile și drepturile lor și să garanteze demnitatea umană, în timp ce statul de drept se concentrează pe limitarea și controlul independent al exercitării puterilor publice. Cu alte cuvinte, în timp ce majoritatea determină interesul colectiv, statul de drept și drepturile omului impun limite, atât procedurale, cât și de fond, asupra a ceea ce poate face majoritatea. Democrația, drepturile omului și statul de drept au un obiectiv comun: prevenirea concentrării și utilizării arbitrare a puterii.

22. Statul de drept ar fi lipsit de conținut dacă nu ar permite accesul la drepturile omului. În mod similar, drepturile omului pot fi protejate și promovate numai atunci când statul de drept este respectat. Deși recunoaște că statul de drept necesită protecția și respectarea drepturilor omului, Lista criteriilor va aborda, în mod expres, drepturile omului numai atunci când acestea au legătură cu aspecte specifice ale statului de drept.

23. Statul de drept promovează democrația prin stabilirea unor limite ale puterii, prin instituirea răspunderii celor care exercită puterea publică și prin protejarea drepturilor omului, în special a celor care protejează minoritățile împotriva regulilor arbitrare ale majorității, precum și prin instituirea protecției societății civile și a libertății presei. La fel ca în cazul drepturilor omului, Lista criteriilor va aborda acele componente ale unui sistem democratic care au legătură cu statul de drept.

E. O abordare pe mai multe niveluri

24. Statul de drept este un concept cu aplicabilitate universală. Statul de drept a fost proclamat drept principiu fundamental de către Organizația Națiunilor Unite și, la nivel regional, de către Consiliul Europei, Uniunea Europeană, Organizația Statelor Americane și Uniunea Africană. Referiri la statul de drept se regăsesc, de asemenea, în mai multe documente ale Ligii Arabe.

25. Deși, din punct de vedere istoric, principiile referitoare la democrație, drepturile omului și statul de drept au fost elaborate inițial pentru a controla și reglementa puterea statului (guvernamentală), în lumea contemporană puterea publică este exercitată nu numai de stat, ci și la niveluri supra- și sub-statale. În plus, actorii privați exercită din ce în ce mai mult o putere comparabilă cu cea a organismelor publice și, uneori, chiar mai mare decât aceasta. Din principiu, statul de drept impune ca exercitarea și concentrarea puterii să fie controlate, iar abuzul de putere să fie prevenit la toate nivelurile, indiferent unde se află puterea, indiferent că este vorba de actori publici sau privați.

26. Independența și eficacitatea organismelor de guvernare locale și regionale într-un sistem democratic și într-un cadru constituțional, prezintă, de asemenea, 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 acestora cu autoritățile statului. În cadrul fiecărui stat, principiile statului de drept impun autorităților naționale, regionale și locale anumite obligații în relațiile lor cu subiecții privați. Statul de drept trebuie să fie respectat la toate nivelurile puterii publice.

II. CRITERII DE REFERINȚĂ

A. Legalitate[2]

1. Supremația legii

Este recunoscută supremația legii?

i. Există o constituție scrisă, care să consacre drepturile omului, separarea puterilor și principiile democratice?
ii. Există o ierarhie clară a actelor normative și există reguli clare privind soluționarea conflictelor normative?
iii. Este asigurată conformitatea legislației cu constituția?[3]
iv. Este legislația adoptată fără întârziere atunci când acest lucru este prevăzut de constituție sau de lege?

27. Principiul constituționalismului impune existența unei ierarhii a actelor normative, având constituția în vârful acestei ierarhii[4]. Constituția consfințește drepturile și libertățile fundamentale în conformitate cu standardele internaționale. Noțiunea de „lege" cuprinde nu numai constituțiile, dreptul internațional, statutele și diferitele forme de legislație secundară, ci și, după caz, hotărârile judecătorești cu caracter obligatoriu.[5] Supremația Constituției și a legilor ordinare implică faptul că normele de rang inferior sunt supuse verificării în ceea ce privește conformitatea lor cu astfel de norme de rang superior.

2. Respectarea legii de către autoritățile publice

Acționează autoritățile publice pe baza și în conformitate cu legislația în vigoare?[6]

i. Sunt competențele autorităților publice definite prin lege și delimitate în mod clar?[7]
ii. Există un mecanism care să asigure că autoritățile publice sunt obligate să acționeze în limitele competențelor lor legale?
iii. Există mecanisme care să asigure implementarea și protecția eficace a drepturilor omului de către autoritățile publice?
iv. Există un mecanism care să asigure respectarea de către autoritățile publice a hotărârilor judecătorești privind încălcarea Constituției?
v. Este exercitarea puterii executive conformă cu Constituția și cu alte legi?

---

[2] Principiul legalității este recunoscut, în mod explicit, ca un aspect al statului de drept de către Curtea Europeană de Justiție; a se vedea CJUE, C-496/99 P, cauza *Comisia împotriva CAS Succhi di Frutta*, 29 aprilie 2004, §63.
[3] A se vedea Criteriul de referință G privind controlul de constituționalitate de mai jos.
[4] 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 privind reforma constituțională face referire la două principii constituționale fundamentale: statul de drept și independența puterii judecătorești. Protecția drepturilor fundamentale este asigurată, de asemenea, de legislația primară și de dreptul comun, sub forma jurisprudenței elaborate de instanțe.
[5] Dreptul „cuprinde atât legile scrise, cât și jurisprudența", CEDO, cauza *Achour împotriva Franței*, nr. 67335/01, 29 martie 2006, §42; cauza *Kononov împotriva Letoniei* [CG], nr. 36376/04, 17 mai 2010, §185.
[6] Referirea la „lege" în cazul actelor și deciziilor care afectează drepturile omului se regăsește într-o serie de prevederi ale Convenției Europene a Drepturilor Omului, inclusiv articolul 6 alin. (1), articolul 7, precum și articolele 8 alin. (2), 9 alin. (2), 10 alin. (2) și 11 alin. (2) privind restricțiile aduse libertăților fundamentale. A se vedea, printre multe altele, CEDO, cauza *Amann împotriva Elveției, nr.* 27798/95, 16 februarie 2000, §50; cauza *Kurić și alții împotriva Sloveniei* [CG], nr. 26828/06, 12 martie 2014, §341.
[7] Puterea discreționară este, desigur, admisibilă, dar trebuie controlată. A se vedea mai jos pct. II.C.1.

vi.	Există un control judiciar efectiv al conformității actelor și deciziilor puterii executive cu legea?

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

3. Garanțiile statului de drept privind conduita actorilor privați

Există o reglementare suficientă a conduitei actorilor privați care îndeplinesc sarcini publice sau care – datorită poziției lor dominante într-un anumit sector – sunt capabili să întreprindă acțiuni și să ia decizii cu un impact asupra cetățenilor obișnuiți similar cu cel al autorităților publice?

i. În cazul în care actorii privați îndeplinesc sarcini publice și/sau sunt capabili să întreprindă acțiuni și să ia decizii cu un impact asupra cetățenilor obișnuiți, similar cu cel al autorităților publice, garantează legea că acești actori privați sunt supuși unor obligații privind statul de drept și drepturile omului asemănătoare cu cele ale autorităților publice?
ii. Sunt acești actori privați supuși obligațiilor impuse de statului de drept și sunt aceștia răspunzători într-un mod comparabil cu cel al autorităților publice? Este disponibil un control judiciar eficace în ceea ce privește acțiunile și deciziile unor astfel de actori privați?
iii. Prevede legea mecanisme de protecție a proceselor decizionale publice și a alegerilor electorale împotriva influenței nejustificate exercitate de actori privați puternici?
iv. În cazul furnizorilor privați de sisteme de inteligență artificială (IA):
   a. Există un cadru de guvernanță pentru sistemele de IA care să impună, în mod special, evaluări ale riscurilor și ale impactului?
   b. Este asigurată, acolo unde este cazul, responsabilitatea actorilor privați pentru funcționarea defectuoasă a sistemelor de IA?
   c. Există un mecanism independent care să asigure supravegherea și angajarea răspunderii pentru utilizarea IA?

29. În mai multe domenii, statul a delegat unor actori hibrizi (publici-privați) sau doar entităților private competențe care, în mod tradițional, au fost apanajul autorităților statale, inclusiv în domeniile administrării penitenciarelor, supravegherii, combaterii terorismului și accesului la servicii medicale sau la mass-media. Există, de asemenea, domenii în care actorii privați au ajuns să dețină o poziție dominantă asupra unor sectoare specifice, astfel încât competențele acestora pot fi considerate echivalente cu cele exercitate, în mod obișnuit, de statele suverane. Statul de drept trebuie să funcționeze și în astfel de situații, cu adaptările necesare, după caz. Statul de drept impune reglementarea concentrărilor semnificative de putere, indiferent de originea acestora, și, prin urmare, 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 exigențele privind accesul la justiție și dreptul la un proces echitabil.[8] Deși, în aproape toate culturile juridice, legea recunoaște de multă vreme distincțiile dintre dreptul public și dreptul privat, legea reglementează, de asemenea, sfera privată într-o multitudine de moduri, de exemplu în domeniile dreptului antitrust / al concurenței, al siguranței online, al protecției consumatorilor și al dreptului muncii.

[8] A se vedea Criteriul de referință F privind accesul la justiție, mai jos.

În cazul în care actorii privați îndeplinesc sarcini publice (inclusiv furnizarea de servicii publice), exercitând o putere similară cu cea a statului sau într-o măsură atât de mare încât acest exercițiu poate amenința elemente esențiale ale democrației, drepturile omului sau chiar existența statului de drept, atunci această putere privată trebuie, de asemenea, să fie supusă unei reglementări adecvate de către legislativul ales democratic și unei supravegheri eficace din partea instanțelor, în loc să fie lăsată exclusiv sub controlul „libertății contractuale" sau al forțelor pieței.[9] Reglementarea comportamentului actorilor privați trebuie, în mod special, să fie de așa natură încât să asigure respectarea de către stat a oricăror obligații pozitive de a garanta implementarea și protecția eficace a condițiilor necesare respectării drepturilor omului.[10] Acest aspect este deosebit de important în contextul libertății de exprimare și al dezbaterii publice, precum și în ceea ce privește accesul la platformele online, precum și utilizarea și reglementarea acestora.

30. Inteligența artificială (IA) ridică probleme controversate, care trebuie abordate într-un mod nuanțat, întrucât implică diverse obligații și actori. În primul rând, se pune problema modului în care dezvoltarea și comercializarea sistemelor de IA afectează statul de drept, drepturile omului și democrația. În acest context, principalii actori cărora li se adresează noile obligații sunt, în mare parte, actori privați. Aceștia trebuie să facă obiectul unor norme specifice pentru a se asigura că activitățile din cadrul ciclului de viață al sistemelor de IA sunt desfășurate în conformitate cu statul de drept, drepturile omului și democrația. În al doilea rând, trebuie propuse noi obligații concrete pentru a defini circumstanțele în care autoritățile publice pot utiliza sistemele de IA, în acord cu exigențele statului de drept, drepturilor omului și democrației. În cazul furnizorilor privați de sisteme de IA, este necesar să fie elaborat un cadru de guvernanță care să autorizeze și să supravegheze comercializarea sistemelor de IA ce ar putea submina principiile fundamentale ale statului de drept. Un astfel de cadru de guvernanță ar prevedea, printre altele, evaluări prealabile ale riscurilor și a impactului în ceea ce privește drepturile omului, statul de drept și democrația. Acest cadru de guvernanță trebuie să includă un organism independent de supraveghere și tragere la răspundere, dotat cu resurse adecvate, inclusiv cu competențe de investigare, personal și sprijin financiar.

4. Relația dintre dreptul internațional și dreptul intern

Garantează sistemul juridic național faptul că statul își respectă obligațiile care îi revin 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 intern, precum și norme privind transpunerea obligațiilor internaționale în dreptul intern?[11]

[9] A se vedea conceptele UE de servicii universale/servicii de interes general, în cadrul cărora statul intervine pentru a asigura că serviciile sunt disponibile la un cost rezonabil pentru cetățeni în diverse domenii (servicii poștale, bancare, de transport, de sănătate, îngrijirea persoanelor vârstnice, asistența pentru persoanele cu dizabilități, locuințe sociale etc.). A se vedea, de asemenea, Principiile directoare privind afacerile și drepturile omului ale ONU, din 2011, (Principiile Ruggie) și Recomandarea Consiliului Europei CM/Rec(2016)3 privind drepturile omului și mediul de afaceri.

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

[11] A se vedea articolul 26 (*pacta sunt servanda*) și articolul 27 (dreptul intern 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 intern, alin. 3.6 (tratate), 4.9 (obiceiul internațional), 5.5 (deciziile organizațiilor

iii. Există un angajament clar de a lua în considerare rezoluțiile, punctele de vedere, recomandările și avizele instanțelor internaționale și ale organismelor internaționale de protecție a drepturilor omului?
iv. Este asigurată conformitatea legislației cu obligațiile internaționale?[12]

31. Principiul conform căruia statele trebuie să își îndeplinească cu bună-credință obligațiile care le revin în temeiul dreptului internațional reprezintă modul în care dreptul internațional exprimă principiul legalității. Dreptul internațional nu impune nicio modalitate specifică de implementare a dreptului internațional cutumiar sau a dreptului tratatelor, în ordinea juridică internă. Cu toate acestea, statul „nu poate invoca prevederile dreptului său intern ca justificare pentru neîndeplinirea obligațiilor dintr-un tratat”[13] sau pentru nerespectarea unei norme de drept internațional cutumiar sau a unei alte surse obligatorii de drept internațional. Statele trebuie să implementeze, în mod corespunzător, deciziile obligatorii ale organismelor judiciare internaționale. De asemenea, acestea trebuie să acorde atenția cuvenită deciziilor neobligatorii, cum ar fi avizele consultative ale CIJ, avizele consultative ale Curții Europene a Drepturilor Omului și punctele de vedere, comentariile generale sau recomandările formulate, de exemplu, de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei sau de organismele create în temeiul tratatelor ONU.

32. Principiul statului de drept nu impune o alegere între monism și dualism sau între încorporarea directă sau indirectă a dreptului internațional în sistemul juridic național, dar principiul *pacta sunt servanda* („acordurile trebuie respectate”) se aplică indiferent de abordarea națională privind relația dintre dreptul internațional și dreptul intern. În orice caz, transpunerea integrală în dreptul intern a dreptului internațional obligatoriu este esențială din perspectiva dreptului internațional. Atunci când dreptul internațional face parte din dreptul intern, acesta constituie drept obligatoriu în sensul paragrafului de mai sus în ceea ce privește supremația legii.[14] Acest lucru nu înseamnă însă că trebuie să primeze întotdeauna asupra constituției sau a legislației ordinare, ca normă de drept intern.

5. Competențele legislative ale puterii executive

Este asigurat rolul principal al puterii legislative în calitate de legiuitor?

i. Cadrul legislativ general prevede ca, în principiu, puterea legislativă, și nu cea executivă, să stabilească norme generale și abstracte cu privire la acele subiecte care au un impact semnificativ asupra persoanelor și a societății?
ii. Sunt permise excepții de la principiul menționat mai sus? Sunt aceste excepții limitate în timp și controlate de puterea legislativă și de cea judecătorească? Există o cale de atac eficace împotriva abuzurilor?
iii. Este aplicat principiul subsidiarității, atunci când este necesar, în delegarea puterii legislative?
iv. Atunci când responsabilitatea de a legifera este delegată de către puterea legislativă către puterea executivă, sunt definite obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și, atunci când este necesar, termenele-limită ale delegării de putere în mod explicit și specific, într-un act legislativ?

internaționale), 6.4 (hotărârile și deciziile internaționale); CDL-AD(2014)036, Raport privind transpunerea tratatelor privind drepturile omului în dreptul intern și rolul instanțelor, alin. 50.

[12] În ceea ce privește respectarea standardelor internaționale, a se vedea, de asemenea, și Criteriul de referință G privind controlul de constituționalitate, de mai jos.

[13] Articolul 27 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor; a se vedea, de asemenea, articolul 46 (Prevederi ale dreptului intern privind competența de a încheia tratate).

[14] A se vedea punctul II.A.1. privind Supremația legii, de mai sus.

33. Puterile nelimitate ale executivului constituie, *de jure* sau *de facto*, o trăsătură centrală a sistemelor absolutiste și dictatoriale. Constituționalismul modern a fost dezvoltat pentru a oferi protecție împotriva unor astfel de sisteme și, prin urmare, asigură supremația constituției, conferind puterii legislative controlul asupra puterilor executivului. Democrația impune ca reglementarea chestiunilor considerate importante pentru societate să se facă, în mod normal, printr-o lege adoptată de reprezentanții poporului, adică de puterea legislativă. Cu toate acestea, este imposibil ca puterea legislativă la nivel național să adopte toate normele necesare pentru reglementarea unei societăți moderne complexe. Motive întemeiate, precum cunoștințele de specialitate, rapiditatea adoptării, cunoașterea condițiilor locale etc., pot justifica forme de legislație secundară. În temeiul unei astfel de justificări, Constituția poate delega Guvernului, agențiilor executive sau autorităților locale și regionale competența de a adopta norme sau însăși puterea legislativă poate delega o astfel de competență. O astfel de delegare trebuie însă să fie explicită și specifică, pentru a evita, în mod special, delegarea unor competențe legislative excesiv de largi către guvern sau alte organe executive sau legislative. Diferite sisteme constituționale pot prevedea mecanisme de echilibrare diferite în ceea ce privește democrația și eficacitatea în acest sens.[15]

6. Procedurile legislative

Este procedura de adoptare a actelor normative eficace, transparentă, incluzivă și democratică?

i. Există norme constituționale clare privind procedura legislativă?[16]
ii. Are parlamentul puterea de a decide asupra conținutului legii?
iii. Sunt proiectele de lege dezbătute public în parlament și sunt acestea justificate, în mod adecvat, în documentele explicative? Se alocă suficient timp pentru dezbatere în toate etapele procesului legislativ, inclusiv timp suficient pentru opoziția politică?[17] Este opoziția implicată în stabilirea ordinii de zi a dezbaterilor parlamentare și în activitatea comisiilor parlamentare?[18] Este deliberarea democratică în aprobarea legii suficient garantată, chiar și în cazul în care se utilizează sisteme de IA în cadrul procedurii legislative?
iv. Sunt procedurile accelerate sau de urgență limitate la situații sau circumstanțe excepționale? Se recurge la procedurile accelerate sau la introducerea de excepții, condiții sau amendamente tardive doar într-o măsură limitată și într-un mod transparent și există garanții împotriva eludării normelor legislative obișnuite? Sunt reformele majore și amendamentele constituționale excluse, în mod clar, din procedurile accelerate?
v. Există principii care încearcă să echilibreze nevoia de eficiență în procesul legislativ, precum și dreptul majorității politice de a decide asupra unei chestiuni, cu necesitatea de a asigura o dezbatere adecvată a proiectelor de lege și dreptul minorității politice de a-și exprima preocupările?

---

[15] CEDO, cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit (nr. 1),* nr. 6538/74, 26 aprilie 1979, §46 și următoarele. A se vedea, de asemenea, punctul II.A.7 de mai jos, referitor la competențele de urgență.

[16] Cu privire la necesitatea clarificării și simplificării procedurilor legislative, a se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2012)026, Avizul privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a măsurilor luate de Guvernul și Parlamentul României în raport cu alte instituții ale statului, precum și privind Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și privind Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea referendumului în România, alin. 79; a se vedea CDL-AD(2002)012, Aviz privind proiectul de revizuire a Constituției României, alin. 38 și următoarele.

[17] Cu excepția derogărilor juridice prevăzute de lege, a se vedea A.5.ii de mai sus privind puterea legislativă a executivului.

[18] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)025, Raport privind rolul opoziției într-un parlament democratic, alin. 108 și 114.

vi. Există norme care să prevadă consultări publice ample cu privire la reformele și actele legislative care vizează chestiuni de importanță constituțională sau socială deosebită (de exemplu, reforme constituționale, legislația electorală), precum și consultări specifice ale părților interesate cu privire la actele legislative care le afectează? Sunt aceste norme respectate, în general, sunt rezultatele acestor consultări făcute publice și se ține seama de aceste rezultate, după caz? Există obligația de a efectua evaluări de impact, după caz? Are publicul acces la proiectele de lege încă din faza de elaborare, astfel încât să dispună de timp suficient pentru a-și exprima opiniile, în mod constructiv, sau cel puțin atunci când acestea sunt prezentate parlamentului?

vii. Există norme clare care să prevadă când este obligatorie participarea legislativului la procesul de aprobare, încorporare, implementare și denunțare a tratatelor internaționale? [19] Este o astfel de participare obligatorie în cazul tratatelor internaționale care vizează chestiuni ce țin de competența legislativului, în conformitate cu legislația națională, și alte chestiuni de o importanță deosebită? Există proceduri clare pentru a verifica dacă proiectele de lege respectă Constituția și obligațiile internaționale, inclusiv verificări de compatibilitate în timpul procesului de elaborare? Există consecințe juridice definite sau mecanisme corective, atunci când se constată că proiectele de lege sunt incompatibile cu Constituția și/sau cu obligațiile internaționale?

34. Statul de drept este strâns legat de democrație, în sensul că promovează răspunderea și protejează interesul public, asigurând, în același timp, protecția drepturilor tuturor persoanelor, prin urmare, limitând, în mod necesar, puterile majorității. Calitatea legislației depinde în mare măsură de calitatea procesului legislativ.

Această procedură trebuie să fie eficientă, transparentă, incluzivă și democratică. Textul proiectului de act normativ trebuie să fie accesibil și, atunci când este cazul, însoțit de materiale explicative și de evaluări de impact. Legiuitorul trebuie să urmeze procedura legislativă standard și să evite recurgerea, în mod periodic, la adoptarea accelerată a actelor normative.[20] Procedurile legislative trebuie să recunoască rolul opoziției și să permită consultări specifice și transparente cu părțile interesate afectate de proiectul de lege, precum și cu societatea civilă, grupurile de reflecție și publicul larg, atunci când este cazul.[21] O dezbatere publică semnificativă, care să ofere publicului posibilitatea de a participa la conducerea afacerilor publice și de a influența rezultatul acestora, este un aspect esențial al unei societăți democratice.[22] Proiectele de lege trebuie să fie puse la dispoziția publicului

[19] Diferite state pot, în mod firesc, să prevadă echilibre diferite între puterea legislativă și cea executivă în ceea ce privește activitatea de elaborare a tratatelor. Deși, în mod obișnuit, nu este necesar să se atribuie Parlamentului un rol în elaborarea tratatelor, poate fi oportună includerea unor reprezentanți ai Parlamentului în delegația statului la procesul de elaborare, în anumite circumstanțe, în special atunci când tratatul vizează chestiuni „esențiale" care, în mod normal, trebuie să fie reglementate prin lege (a se vedea, de asemenea, punctul II.A.5.i de mai sus).

[20] A se vedea, de asemenea, punctul II.A.7. de mai jos privind Excepțiile în situații de urgență.

[21] Este de o importanță capitală implicarea grupurilor deosebit de interesate atunci când legislația afectează drepturile omului, adică grupuri precum instituțiile naționale pentru drepturile omului, asociațiile de avocați, precum și alte grupuri specifice atunci când se abordează drepturi specifice, cum ar fi drepturile copiilor, drepturile minorităților, drepturile referitoare la gen etc. Există diferite mecanisme de implicare a publicului în activitatea de elaborare a legislației, cum ar fi adunările consultative.

[22] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2023)044, Georgia – Aviz privind Legea privind Serviciul Special de Investigații și privind prevederile Legii privind protecția datelor cu caracter personal referitoare la Serviciul de Protecție a Datelor cu Caracter Personal, alin. 28-30. A se vedea, de asemenea: Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, Comentariul General nr. 25 (1996), articolul 25 (Participarea la treburile publice și dreptul de vot) – Dreptul de a participa la treburile publice, dreptul de vot și dreptul la acces egal la funcțiile publice, care prevede că „[c]etățenii participă, de asemenea, la conducerea treburilor publice prin exercitarea influenței prin intermediul dezbaterii publice" (alin. 8).

înainte de prezentarea lor în fața legislativului sau, cel puțin, în momentul prezentării, pentru a permite dezbaterea publică și formularea de observații.

35. Utilizarea tot mai frecventă a sistemelor de IA de către parlamente nu trebuie să submineze procedurile democratice ale procesului legislativ. În mod special, este necesar ca utilizarea sistemelor de IA să fie adusă la cunoștința publicului, cu garanții suficiente privind conformitatea cu cerințele tehnice și de supraveghere.[23] Pe de altă parte, este esențial ca sistemele de IA să nu înlocuiască în niciun caz deliberarea democratică din considerente pur tehnologice.

7. Excepțiile în situații de urgență

Prevede sistemul juridic un mecanism de exercitare rapidă a puterii, în situații de urgență, și un mecanism de control al acestei puteri?

i. Există prevederi constituționale sau juridice specifice aplicabile situațiilor de urgență (cum ar fi starea de urgență sau legea marțială)? Este definiția unei situații de urgență clară și precisă?
ii. Sunt stabilite condiții stricte pentru derogarea 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 derogările de la drepturile omului justificate întotdeauna?
iii. Sunt derogările și orice măsuri rezultate din acestea necesare, temporare și proporționale, adică limitate la măsura strict necesară impusă de exigențele situației, în ceea ce privește durata, circumstanțele și domeniul de aplicare?
iv. Care este procedura de stabilire a existenței unei situații de urgență? Există mecanisme de control parlamentar și de control judiciar asupra existenței și duratei situației de urgență, precum și asupra necesității, proporționalității și caracterului temporar al măsurilor individuale adoptate în timpul stării de urgență?
v. Există alte mecanisme independente (inclusiv avocați ai poporului, respectiv Ombudsmani, și instituții naționale pentru drepturile omului) capabile să asigure supravegherea în astfel de împrejurări?
vi. Se asigură o protecție adecvată pentru societatea civilă și mass-media în orice context de urgență?[24]

36. Securitatea statului și a instituțiilor sale democratice, precum și siguranța populației sale reprezintă interese publice și private esențiale care necesită protecție și pot conduce la o derogare temporară de la anumite drepturi ale omului și la o separare extraordinară a puterilor. Cu toate acestea, puterea exercitată în situație de urgență poate fi utilizată abuziv de către guverne pentru a se menține la putere, pentru a reduce la tăcere opoziția și pentru a restricționa drepturile omului, în general. Prin urmare, puterea exercitată în starea de urgență trebuie să răspundă, în mod direct, condiției de necesitate.[25] Prin urmare, este esențial să

[23] A se vedea Uniunea Interparlamentară, Liniile directoare privind IA în parlamente, decembrie 2024.
[24] Consiliul Europei, Recomandarea CM/Rec(2024)7 privind protecția efectivă a drepturilor omului în situații de criză.
[25] Comisia de la Veneția CDL-PI(2020)005rev, Raport – Respectarea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept în timpul stărilor de urgență – Reflecții, alin. 10

existe limite stricte privind durata, circumstanțele și sfera de aplicare a acestor puteri.[26] Chiar și într-o situație de urgență publică, principiul fundamental al statului de drept trebuie să prevaleze. Securitatea statului și siguranța publică reprezintă interese publice esențiale, dar acestea pot fi asigurate, în mod eficace, numai într-o democrație care respectă pe deplin celelalte cerințe ale statului de drept, ținând seama, în același timp, de circumstanțele excepționale. Pentru a evita abuzurile, acest lucru presupune exercitarea controlului parlamentar și a controlului judiciar asupra existenței și duratei unei situații de urgență declarate, precum și asupra măsurilor adoptate în temeiul existenței situației de urgență, pe toată durata acesteia. Este esențial ca principiile necesității, proporționalității și caracterului temporar să se aplice nu numai definirii prerogativelor în Constituție și în legislația conexă, activării și aplicării acestor competențe, ci și, în mod specific, măsurilor individuale adoptate în timpul stării de urgență.[27]

37. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP), Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) și Convenția Americană a Drepturilor Omului (CADO)[28] prevăd posibilitatea unor derogări, spre deosebire de simple limitări, de la drepturile garantate numai în circumstanțe cu totul excepționale, cu condiția respectării principiului nediscriminării. Nu sunt posibile derogări de la așa-numitele drepturi absolute: dreptul la viață[29], interzicerea torturii și a tratamentelor sau pedepselor inumane sau degradante, interzicerea sclaviei, interzicerea aplicării retroactive a legilor penale și principiul „nullum crimen”, „nulla poena sine lege” (nicio infracțiune și nicio pedeapsă fără temei legal), printre altele.[30]

8. Obligația de a aplica legea

Ce măsuri se iau pentru a asigura aplicarea efectivă a legii de către autoritățile publice, inclusiv, după caz, împotriva actorilor privați?

i. Sunt analizate eventualele impedimente în calea aplicării legii înainte și după adoptarea acesteia?
ii. Există căi de atac eficiente împotriva neaplicării legii?
iii. Prevede legea sancțiuni clare și specifice în cazul încălcării legii?
iv. Există un sistem puternic și coerent de aplicare a legii de către autoritățile publice pentru a impune aceste sancțiuni? Sunt aceste sancțiuni aplicate în mod consecvent?
v. Sunt informațiile privind aplicarea legii de către autoritățile publice puse la dispoziția publicului?
vi. Este prevăzută evaluarea *ex ante* și *ex post* a legilor, ca parte a procesului legislativ?

38. Deși aplicarea integrală a legii este rareori posibilă, o cerință fundamentală a statului de drept este ca legea să fie respectată. Aceasta înseamnă, în mod special, că organismele statului trebuie să aplice, în mod efectiv, legile. Însăși esența statului de drept ar fi pusă sub

[26] *Ibid.,* în raportul său, alin. 6-16, Comisia de la Veneția a enumerat principiile care guvernează starea de urgență (și anume, principiul general al statului de drept, necesitatea, proporționalitatea, caracterul temporar, controlul efectiv, parlamentar și judiciar, previzibilitatea legislației privind starea de urgență și cooperarea loială între instituțiile statului). În ceea ce privește condiția temporarității, CEDO a considerat că problema proporționalității poate impune ca durata măsurilor să fie legată de durata stării de urgență, dar nu a impus ca starea de urgență în sine să fie temporară (CEDO, cauza *A. împotriva Regatului Unit*, nr. 3455/05, 19 februarie 2009, §178).
[27] *Ibid*., alin. 6.
[28] Articolul 15 din CEDO; articolul 4 din PIDCP; articolul 27 din CADO.
[29] Cu excepția actelor de război legale.
[30] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2006)015, Opinie privind protecția drepturilor omului în situații de urgență, alin. 9 și jurisprudența citată privind derogările în temeiul articolului 15 din CEDO.

semnul întrebării dacă legile nu ar fi aplicate și respectate, în mod corespunzător.[31] Obligația de a aplica legea are trei aspecte: (i) persoanele fizice trebuie să respecte legea; (ii) statul trebuie să aplice legea, în mod rezonabil; și (iii) funcționarii publici trebuie să acționeze strict în limitele competențelor care le-au fost conferite.

39. Impedimentele în calea aplicării eficiente a legii pot apărea nu numai din cauza acțiunilor ilegale sau neglijente ale autorităților, ci și din cauza calității legislației, care face dificilă punerea în aplicare a acesteia. Prin urmare, este foarte important să se evalueze, înainte de adoptarea legii, dacă aceasta poate fi aplicată în practică, precum și să se verifice *a posteriori* dacă aceasta poate fi și este aplicată, în mod eficient. Aceasta înseamnă că, atunci când se abordează problema statului de drept, trebuie efectuată o evaluare legislativă *ex ante* și *ex post*. Evaluarea punctelor forte și a punctelor slabe ale legislației anterioare trebuie să fie o parte firească a procesului legislativ.

40. Aplicarea corespunzătoare a legii poate fi, de asemenea, obstrucționată de lipsa unei individualizări suficiente a sancțiunilor în cadrul legii, precum și de o aplicare insuficientă sau arbitrară a sancțiunilor.

9. Respectarea legii și noile tehnologii

Respectă autoritățile publice legea atunci când implementează noi tehnologii?

i. Sunt protejate suficient datele cu caracter personal care fac obiectul prelucrării automate, în ceea ce privește colectarea, stocarea și prelucrarea lor, atât de către stat, cât și de către actorii privați?
ii. Primește persoana vizată informații cel puțin cu privire la existența unui fișier automatizat de date cu caracter personal, la scopurile principale ale acestuia și la detaliile suplimentare[32] necesare pentru a garanta o prelucrare echitabilă față de persoana vizată?
iii. Sunt procedurile de autorizare a utilizării IA și a sistemelor de interceptare în masă și direcționate de către autoritățile publice prevăzute de lege?
iv. Prevede legea 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 direcționată, precum și un cadru de gestionare a riscurilor și a impactului pentru a preveni încălcarea drepturilor omului, a statului de drept și a democrației?
v. Există autorități independente, care dispun de competențe și resurse suficiente pentru a asigura respectarea condițiilor legale prevăzute de dreptul intern prin care se pun în aplicare principiile și cerințele internaționale referitoare la protecția persoanelor și a datelor cu caracter personal, supravegherea și implementarea sistemelor de IA?
vi. Există căi de atac accesibile și eficiente pentru încălcările drepturilor omului rezultate din utilizarea datelor cu caracter personal și a sistemelor de IA de

[31] Necesitatea asigurării unei implementări corespunzătoare a legislației este adesea subliniată de Comisia de la Veneția: a se vedea, de exemplu, CDL-AD(2014)003, Avizul comun privind proiectul de lege de modificare a legislației electorale din Republica Moldova alin. 11: „provocarea principală pentru desfășurarea unor alegeri cu adevărat democratice rămâne exercitarea voinței politice de către toate părțile interesate, pentru a respecta litera și spiritul legii și pentru a o implementa pe deplin și în mod efectiv"; CDL-AD(2014)001, Aviz comun privind proiectul de Cod electoral al Bulgariei, alin. 85.

[32] Inclusiv identitatea operatorului și a responsabilului cu protecția datelor, scopurile prelucrării datelor, perioada pe durata căreia vor fi stocate datele cu caracter personal, dreptul de acces, de rectificare și de ștergere a datelor, obiectul prelucrării datelor cu caracter personal și dreptul de a depune o plângere.

către autoritățile publice? În mod special, atunci când sunt utilizate în scopuri de supraveghere?

41. Asigurarea protecției datelor cu caracter personal este o cerință esențială a statului de drept. Normele Consiliului Europei în această privință sunt stabilite în Convenția 108+, care a fost ratificată, de asemenea, și de un număr semnificativ de state non-europene. Mai mult, CEDO a dezvoltat o jurisprudență abundentă pe această temă.[33] Protecția datelor cu caracter personal implică atât cerințe de fond, cât și procedurale, astfel cum sunt rezumate în întrebările i-ii.

42. Utilizarea tot mai extinsă a tehnologiei informației a făcut posibilă colectarea datelor într-o măsură care nu fusese anticipată anterior. Acest lucru a evidențiat necesitatea dezvoltării unei protecții juridice, atât la nivel național, cât și internațional, a persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea automată a datelor cu caracter personal. Trebuie să existe garanții aplicabile care să asigure că prin colectarea, stocarea și prelucrarea datelor atât de către stat, cât și de către actorii privați, se respectă principiile legalității, echității, transparenței, limitării scopului, minimizării datelor, exactității, limitării stocării, integrității și confidențialității.

43. Aplicarea deplină a principiilor și cerințelor procedurale care conferă persoanelor acces la toate bazele de date din domeniul aplicării legii și al securității naționale nu este posibilă din motive evidente. Întrucât persoana fizică nu va fi în măsură, în aceste domenii, să își apere, în mod eficient, propriile interese, autoritatea generală de supraveghere a protecției datelor din aceste domenii trebuie să dispună de competențe și resurse suficiente pentru a monitoriza ea însăși conformitatea cu aceste principii și cerințe și pentru a acționa ca o garanție eficientă a drepturilor individuale. Alternativ, poate fi înființat un organism de supraveghere specializat, dotat cu competențe și resurse adecvate.

44. Toate formele de supraveghere direcționată și în masă trebuie să fie reglementate pe deplin în legislația primară și limitate de principiile necesității și proporționalității.[34] Trebuie prevăzute căi de atac și garanții împotriva abuzului de supraveghere, inclusiv în ceea ce privește supravegherea video a locurilor publice.[35]

45. Interceptarea în masă presupune scanarea, colectarea și analiza informațiilor și comunicațiilor transmise prin internet cu ajutorul unor algoritmi. Aceasta implică ingerințe majore în viața privată, precum și limitări ale altor drepturi, cum ar fi libertatea de exprimare,

[33] A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)043, Raport privind o reglementare a programelor de spionaj conformă cu statul de drept și cu 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 libera circulație a acestor date (Regulamentul general privind protecția datelor – RGPD) și Directiva (UE) 2016/680 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal referitoare la infracțiuni sau la executarea sancțiunilor penale, precum și privind libera circulație a acestor date și la abrogarea Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului (Directiva privind aplicarea legii – DAL).

[34] În mod special, trebuie să existe o legislație specifică care să autorizeze utilizarea sau exportul programelor de exploatare a rețelelor informatice (*spyware* - programe de spionaj), atât de către actorii publici, cât și de către cei privați, având în vedere potențialul sporit al acestora de a aduce atingere vieții private, precum și necesitatea de a le aplica garanții specifice; a se vedea CDL-AD(2024)043, alin. 16 și Secțiunea V.K, în special alin. 131.

[35] Legea UE privind IA interzice, cu puține excepții, utilizarea sistemelor de identificare biometrică la distanță „în timp real", în spațiile accesibile publicului, în scopul aplicării legii (articolul 5) și clasifică drept „risc ridicat" sistemele de inteligență artificială care utilizează date biometrice, printre altele, atunci când sunt destinate utilizării pentru recunoașterea emoțiilor. A se vedea: Regulamentul (UE) 2024/1689 de stabilire a unor norme armonizate privind inteligența artificială (Legea privind inteligența artificială).

de informare și de asociere.[36] Din acest motiv, interceptarea în masă necesită garanții suplimentare.[37]

46. Normele Consiliului Europei privind activitățile din cadrul ciclului de viață al sistemelor de IA sunt prezentate în Convenția-cadru privind inteligența artificială (CETS 225), care a fost semnată de mai multe state non-membre ale Consiliului Europei.[38] Orice utilizare a sistemelor de IA de către autoritățile publice trebuie să fie reglementată de lege. Legile trebuie să asigure că activitățile din cadrul ciclului de viață al sistemului de IA sunt în concordanță cu obligațiile de protejare a drepturilor omului. Implementarea sistemelor de IA de către autoritățile publice trebuie să respecte obligațiile specifice privind respectarea statului de drept, a democrației și a drepturilor omului, ceea ce implică proceduri de implementare a sistemelor de IA, evaluarea riscurilor asociate utilizării acestor sisteme[39], cerințe tehnice specifice (în special transparența și fiabilitatea sistemelor de IA), căi de atac eficace, mecanisme de supraveghere a utilizării acestora și norme privind tragerea la răspundere și responsabilitatea pentru utilizarea sistemelor de IA.[40] În acest context, pare oportună testarea prealabilă a sistemelor de IA în medii normative sigure (medii de testare în materie de reglementare) înainte de implementarea generală a acestora, atunci când sunt în joc riscuri importante pentru drepturile omului, democrație și statul de drept.[41] Utilizarea sistemelor de IA în sistemul judiciar necesită garanții specifice (a se vedea punctul II.F.4 de mai jos).

B. Securitatea juridică

1. Accesibilitatea și previzibilitatea legii

---

[36] A se vedea, în mod special, cauzele *Centrum för Rättvisa împotriva Suediei* [CG], nr. 35252/08, 25 mai 2021 și *Big Brother Watch și alții împotriva Regatului Unit* [CG], nr. 58170/13, 62322/14 24960/15, 25 mai 2021. A se vedea, de asemenea, CJUE, cauzele conexate C-203 și 698/15, *Tele2 Sverige AB împotriva Post- och telestyrelsen, și Secretarul de Stat al Ministerului de Interne împotriva lui Tom Watson, Peter Brice și Geoffrey Lewis*, 21 decembrie 2016, ECLI:EU:C:2016:970; Cauza C-623/17, *Privacy International împotriva Secretarului de Stat pentru Afaceri Externe și Commonwealth, Secretarului de Stat pentru Afaceri Interne, Centrului de Comunicații al Guvernului, Serviciului de Securitate și Serviciului Secret de Informații*, 6 octombrie 2020, ECLI:EU:C:2020:790; Cauzele conexate C-511/18, C-512/18 și C-520/18, *La Quadrature du Net și alții împotriva Prim-ministrului și alții*, 6 octombrie 2020, ECLI:EU:C:2020:791.

[37] De exemplu, CEDO a constatat că supravegherea independentă și eficientă a regimului de interceptare în masă și existența unui regim juridic puternic nu constituiau garanții suficiente „de la un capăt la altul" pentru a asigura protecție adecvată și eficientă împotriva arbitrarului și a riscului abuzurilor. Aceasta a considerat lipsa autorizării independente (coroborată cu neindicarea în cererea de autorizare a categoriilor de așa-numiți selectori sau identificatori și cu lipsa unei autorizări interne prealabile pentru selectorii asociați unei persoane) o deficiență fundamentală a regimului interceptării în masă. A se vedea: CEDO, cauza *Big Brother Watch și alții împotriva Regatului Unit* [CG], nr. 58170/13, 62322/14 și 24960/15, 25 mai 2021, §425.

[38] Convenția-cadru a Consiliului Europei privind inteligența artificială și drepturile omului, democrația și statul de drept (CETS nr. 225). Pentru o prezentare generală a semnăturilor (și ratificărilor), consultați Biroul Tratatelor al Consiliului Europei.

[39] *Ibid.,* articolul 16. Legea UE privind inteligența artificială (Regulamentul (UE) 2024/1689 stabilește norme armonizate privind IA) se referă la drepturile fundamentale și, în general, la sistemele de IA cu risc ridicat. A se vedea, de asemenea: Raportul explicativ la Convenția-cadru privind inteligența artificială, alin. 105 și următoarele. O Metodologie specifică pentru evaluarea riscurilor și a impactului sistemelor de inteligență artificială din perspectiva drepturilor omului, a democrației și a statului de drept (metodologia HUDERIA) a fost aprobată de Comitetul pentru inteligență artificială al Consiliului Europei. A se vedea, de asemenea: „Administrația și dumneavoastră – un manual", ediția a III-a (publicat de Comitetul European pentru Cooperare Juridică (CDCJ) în 2024), care ia în considerare impactul utilizării tot mai frecvente a sistemelor de IA și a procesului decizional automatizat de către autoritățile publice în relațiile acestora cu persoanele fizice.

[40] Raportul explicativ la Convenția-cadru privind inteligența artificială, alin. 95-102.

[41] OCDE, Recomandarea Consiliului privind IA, V.2.3.a.; Convenția-cadru privind inteligența artificială, articolul 13. Mediile de testare în materie de reglementare reprezintă o abordare recomandată pentru a evita impactul negativ asupra drepturilor omului, a democrației și a statului de drept, „care vizează încurajarea inovării, asigurarea securității juridice și facilitarea procesului de învățare în materie de reglementare" (Raportul explicativ la Convenția-cadru privind inteligența artificială, alin. 92). Avantajele utilizării acestui instrument sunt numeroase (a se vedea Raportul explicativ la Convenția-cadru privind inteligența artificială, alin. 93).

Sunt legile accesibile și previzibile?[42]

i. Sunt toate actele legislative publicate înainte de intrarea în vigoare?
ii. Sunt acestea ușor accesibile?
iii. Sunt actele legislative și celelalte izvoare de drept redactate într-un mod inteligibil? Se pun la dispoziție materiale explicative, acolo unde este cazul?
iv. Precizează noua legislație, în mod clar, dacă (și care) acte legislative anterioare sunt abrogate sau modificate?
v. Sunt modificările încorporate într-o versiune a legii consolidată și accesibilă publicului? Noile modificări sau legi sunt publicate cu o perioadă rezonabilă înainte de intrarea lor în vigoare?
vi. Este recunoscută nerespectarea obligației de a publica un act juridic în conformitate cu cerințele prevăzute ca temei pentru contestarea respectivului 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 funcții: permite asigurarea păcii și ordinii într-o societate și contribuie la eficacitatea juridică, făcând posibilă cunoașterea suficientă a legii pentru ca indivizii să o poată respecta. De asemenea, ea le oferă acestora un mijloc prin care pot evalua dacă a existat un caracter arbitrar în exercitarea puterii de stat.

48. Legile și reglementările, în general, trebuie să fie ușor accesibile, în mod gratuit, pe internet și într-un buletin oficial. Textul juridic relevant în vigoare trebuie să fie relativ simplu de găsit și redactat într-un limbaj simplu, clar și ușor de înțeles.[43]

49. Previzibilitatea înseamnă nu numai că legea trebuie publicată înainte de aplicare și, în măsura posibilității, să fie previzibilă în ceea ce privește efectele sale juridice și factuale, ci și că trebuie formulată cu suficientă precizie și claritate pentru a permite subiecților de drept să își adapteze conduita în conformitate cu aceasta.[44]

50. Gradul exact de previzibilitate necesar depinde însă de natura legii. În mod 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 rămâne condiția fundamentală pentru previzibilitatea oricărei intervenții a statului (dacă este necesar, prin consultanță profesională) și a oricărei ingerințe în drepturi. Obiectivul principal este cel de a permite celor supuși legii să își adapteze conduita și să își gestioneze

[42] CEDO, cauza *The Sunday Times împotriva Regatului Unit (nr. 1),* nr. 6538/74, 26 aprilie 1979, §46 și următoarele; cauza *Rekvényi împotriva Ungariei* nr. 25390/94, 20 mai 1999, §34. Cu privire la condițiile de accesibilitate și previzibilitate, a se vedea, de exemplu, CEDO, cauza *Kurić și alții împotriva Sloveniei* [CG], nr. 26828/06, 26 iunie 2012, §§341-349; cauza *Amann împotriva Elveției,* nr. 27798/95, 16 februarie 2000, §50. CJUE a statuat 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 acestora să fie previzibilă pentru cei supuși legii, în special atunci când acestea pot avea consecințe nefavorabile. Acest principiu impune, printre altele, ca legislația să permită persoanelor vizate să cunoască cu precizie întinderea obligațiilor care le sunt impuse, iar aceste persoane trebuie să poată stabili fără echivoc drepturile și obligațiile lor și să ia măsuri în consecință" (CJUE, cauza C-156/21, *Ungaria împotriva Parlamentului European și a Consiliului*, 16 februarie 2022, §223; A se vedea, în același sens: cauza C-504/19, *Banco de Portugal și alții*, §51 și cauza C-623/22, *Asociația belgiană a juriștilor fiscali și alții*, 29 iulie 2024, §§36-45).

[43] De exemplu, actele legislative trebuie să fie ușor accesibile pe site-ul Parlamentului sau pe un alt site oficial, cu opțiuni de căutare simplificate, de exemplu fără a fi necesar să se cunoască numărul proiectului sau etapa procesului de elaborare.

[44] CEDO, cauza *The Sunday Times împotriva Regatului Unit (nr. 1)*, nr. 6538/74, 26 aprilie 1979, §49. A se vedea, de asemenea, punctul II.A.6.vi. de mai sus privind accesul la proiectele de lege.

interesele în mod corespunzător, precum și cel de a asigura faptul că intervenția statului este necesară, proporțională și legală.

2. Stabilitatea și coerența legii

Sunt legile stabile și coerente?

i. Sunt legile stabile în sensul că nu sunt modificate frecvent sau intempestiv, fără un motiv clar?
ii. Sunt oare circumstanțele, în care este permisă intervenția legislativă în procedurile aflate pe rol, clar definite și limitate la cazurile care implică motive imperioase de interes public?[45]
iii. Sunt legile aplicate în mod consecvent?

51. Instabilitatea și inconsecvența legislației sau a măsurilor 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, de asemenea, capabilă să se adapteze la circumstanțe schimbătoare.

52. Legea poate fi modificată, abrogată și/sau amendată, fie în ceea ce privește conținutul, fie în ceea ce privește efectul său, prin intermediul legislației (cu dezbatere publică și notificare corespunzătoare, fără a afecta, în mod negativ, așteptările legitime – a se vedea punctul II.B.4 de 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 intermediul unei noi legislații cu efect retroactiv, drepturile derivate din legile aflate anterior în vigoare, orice lege cu efect retroactiv va necesita o examinare deosebit de atentă, în cadrul căreia principiul statului de drept și noțiunea de proces echitabil exclud orice ingerință a legiuitorului în administrarea justiției menită să influențeze soluționarea judiciară a unui litigiu, cu excepția unor motive convingătoare susținute de interesul general.[46] Există riscuri specifice inerente utilizării legislației retroactive, care afectează soluționarea judiciară a unui litigiu în care statul este parte, inclusiv cele care fac ca litigiul să nu mai aibă relevanță pentru reclamant.[47] Respectarea statului de drept și a noțiunii de proces echitabil impun ca orice motive invocate pentru a justifica astfel de măsuri să fie tratate cu cea mai mare prudență posibilă. Aceste principii constituie elemente esențiale ale conceptelor de securitate juridică și de protecție a încrederii legitime a părților litigante.[48] Legislația care vizează o cauză aflată pe rol identificabilă (*lex singularis*) încalcă principiul separării puterilor și nu trebuie să fie permisă.

53. Anumite domenii ale dreptului trebuie să se bucure de o stabilitate deosebită. În mod special, în ceea ce privește legislația electorală, trebuie evitată percepția că legea este modificată în alt scop decât îmbunătățirea sistemului electoral. Modificările tardive și frecvente aduse legislației electorale primare sau secundare subminează credibilitatea procesului electoral și, prin urmare, încrederea în democrație.[49]

---

[45] CEDO, cauza *Vegotex International SA împotriva Belgiei* [CG], nr. 49812/09, 3 noiembrie 2022, §§92-94.
[46] CEDO, cauza *Stran Greek Refineries și Stratis Andreadis,* nr. 13427/87, 9 decembrie 1994, §49.
[47] CEDO, cauza *The National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society și Yorkshire Building Society împotriva Regatului Unit*, nr. 21319/93, 21449/93 și 21675/93, 23 octombrie 1997, §112.
[48] CEDO, cauza *Vegotex International SA împotriva Belgiei* [CG], nr. 49812/09, 3 noiembrie 2022, §§ 92-94.
[49] 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 să se remedieze o situație contrară standardelor internaționale, atunci când se aduc modificări în conformitate cu aceste standarde, pe baza unui consens între guvern și opoziție, în urma unor consultări publice ample, sau pentru a implementa deciziile curților constituționale naționale sau ale curților supreme cu competență echivalentă, ale instanțelor internaționale sau recomandările organizațiilor internaționale, elementele fundamentale ale legislației electorale, în special sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și delimitarea circumscripțiilor electorale, nu trebuie să poată fi modificate cu mai

3. Securitatea juridică a hotărârilor judecătorești

Sunt accesibile hotărârile judecătorești?

i. Sunt hotărârile judecătorești publicate și ușor accesibile publicului[50], inclusiv prin intermediul unor surse online credibile?
ii. Sunt hotărârile judecătorești redactate într-un mod care să poată fi înțeles de public și de părțile implicate în proces? Sunt acestea comunicate eficient, într-un limbaj simplu?
iii. Sunt suficient de clare principiile pe baza cărora instanțele pot interpreta și dezvolta dreptul?
iv. Este asigurată pe deplin consecvența jurisprudenței la nivelul întregului sistem judiciar? Există căi de atac judiciare disponibile pentru a asigura consecvența jurisprudenței pentru părțile implicate în proces?
v. Sunt excepțiile de la cerința accesibilității suficient de justificate și sunt restricțiile publicării (fie prin anonimizare, fie prin alte mijloace) limitate la ceea ce este, în mod rezonabil, necesar?

54. Întrucât hotărârile judecătorești pot, în unele tradiții juridice, să stabilească legi și – în alte tradiții – să interpreteze și să clarifice legile, accesibilitatea acestora face parte din securitatea juridică. Limitările pot fi justificate în scopul protejării drepturilor individuale, de exemplu cele ale minorilor în cauzele penale. Prin urmare, hotărârile judecătorești trebuie să fie redactate într-un limbaj clar și ușor de înțeles și trebuie să fie în concordanță cu jurisprudența relevantă în cauză.[51] De asemenea, acestea trebuie comunicate într-un mod care este ușor de înțeles de către public, prin mijloace care sunt ușor accesibile publicului și care reflectă practicile moderne de comunicare.

55. Aplicarea uniformă a legilor sporește percepția publicului cu privire la echitate și justiție, precum și încrederea în înfăptuirea justiției. Indiferent dacă jurisprudența este considerată sau nu un izvor de drept ori dacă are sau nu caracter obligatoriu, raportarea la hotărârile anterioare reprezintă un instrument important pentru judecători, atât în țările cu sistem de drept bazat pe precedent judiciar, cât și în țările cu sistem de drept codificat.[52] Principiile pe baza cărora instanțele pot interpreta și dezvolta dreptul trebuie să fie suficient de clare.

---

puțin de un an înainte de alegeri sau trebuie să fie prevăzute în Constituție sau într-un act normativ cu rang superior legii ordinare (a se vedea CDL-AD(2024)027, Declarația interpretativă revizuită privind stabilitatea legislației electorale).

[50] CEDO, cauza *Fazliyski împotriva Bulgariei,* nr. 40908/05, 16 aprilie 2013, §§64-70, in special §65; cauza *Ryakib Biryukov împotriva Rusiei,* nr. 14810/02, 17 ianuarie 2008, §30 și următoarele; cauza *Kononov împotriva Letoniei,* nr. 36376/04, 17 mai 2010, §185.

[51] Există, în mod firesc, și alte motive care țin de coerența și claritatea hotărârilor judecătorești, în special necesitatea de a înțelege motivarea instanței în scopul examinării/exercitării unei căi de atac.

[52] CCJE, Avizul nr. 20 (2017) privind rolul instanțelor în ceea ce privește aplicarea uniformă a legii, Concluziile și recomandările principale (a) și (b).

4. Principiile de bază ale securității juridice: Așteptările legitime, neretroactivitatea, *nullum crimen 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 așteptărilor legitime?
ii. Este asigurată respectarea principiului *res judicata* (autoritatea de lucru judecat)? [53]
iii. Pot fi revizuite hotărârile judecătorești definitive? Sunt clare și strict delimitate condițiile în care hotărârile judecătorești definitive pot fi revizuite?
iv. În ce măsură există o interdicție generală privind retroactivitatea legilor (alta decât legislația penală)? Există excepții și, dacă da, în ce condiții?
v. În ceea ce privește în special legislația penală: Este interzisă retroactivitatea legislației penale? Se aplică principiile *nullum crimen sine lege* (nu există infracțiune fără temei legal) și *nulla poena sine lege* (nu există pedeapsă fără temei legal)? Este recunoscută și respectată proporționalitatea pedepselor și sancțiunilor? Este asigurată respectarea principiului *ne bis in idem* (interzicerea dublei judecări și sancționări pentru aceeași faptă)?

56. Principiul așteptărilor legitime face parte din principiul general al securității juridice. Acesta exprimă ideea că autoritățile publice, inclusiv autoritățile judiciare, trebuie să respecte nu numai legea, ci și promisiunile pe care le-au făcut și așteptările pe care le-au creat. Conform doctrinei așteptărilor legitime, cei care acționează cu bună-credință pe baza legii în vigoare nu trebuie să fie dezamăgiți în așteptările lor legitime. Această doctrină se aplică nu numai legislației, ci și deciziilor individuale ale autorităților publice, precum și hotărârilor judecătorești. Această ultimă cerință nu trebuie să submineze capacitatea judecătorilor de a schimba jurisprudența, dar astfel de modificări trebuie să fie previzibile.[54] Trebuie însă subliniat faptul că principiul așteptărilor legitime nu este absolut și poate să nu se aplice în toate cazurile în care, de exemplu, apar circumstanțe neprevăzute și sunt în joc interese publice esențiale. În plus, anumite categorii de interese juridice sunt, prin natura lor, supuse schimbării (de exemplu, amploarea dreptului la prestații sociale, politicile fiscale).

57. Principiul securității juridice și al protecției așteptărilor legitime impune legiuitorului, de asemenea, obligația de a prevedea, cu excepția unor circumstanțe excepționale, un termen rezonabil între publicarea oficială a legii și intrarea în vigoare a acesteia (*vacatio legis*). Acest lucru este necesar în special în cazul unor reforme semnificative în diverse domenii ale vieții

[53] Articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO, articolul 14.7 din PIDCP, articolul 8.4 din CADO (în domeniul penal); cu privire la respectarea principiului *res judicata*, a se vedea, de exemplu, CEDO, cauza *Brumărescu împotriva României,* nr. 28342/95, 28 octombrie 1999, §62; cauza *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; cauza *Duca împotriva Republicii Moldova,* nr. 75/07, 3 martie 2009, §32. Curtea consideră respectarea principiului „res judicata" un aspect al securității juridice. A se vedea cauza *Marckx împotriva Belgiei*, nr. 6833/74, 13 iunie 1979, §58.

[54] CJUE a statuat că „dreptul de a se baza pe principiul protecției așteptărilor legitime presupune ca autoritățile competente ale Uniunii Europene să fi oferit persoanei în cauză asigurări precise, necondiționate și consecvente, provenind din surse autorizate și de încredere" (CJUE, C-349/17, *Eesti Pagar A.S.*, 5 martie 2019, §97; A se vedea, de asemenea, CJUE, C-416/24 și C-417/24, *On Air Media Professionals*, 9 octombrie 2025, §§60- 67). În jurisprudența CEDO, doctrina așteptărilor legitime se aplică, în esență, protecției proprietății, astfel cum este garantată de articolul 1 din Primul Protocol adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului: a se vedea, de exemplu, CEDO, cauza *Anhaeuser-Busch Inc. împotriva Portugaliei* [CG], nr. 73049/01, 11 ianuarie 2007, § 65; cauza *Gratzinger și Gratzingerova împotriva Republicii Cehe* [CG] (dec.), nr. 39794/98, 10 iulie 2002, § 68 și următoarele; cauza *The National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society și the Yorkshire Building Society împotriva Regatului Unit,* nr. 21319/93, 21449/93 și 21675/93, 23 octombrie 1997, §62 și următoarele.

publice (de exemplu, activitățile antreprenoriale, educația, asistența socială și medicală, fiscalitatea).

58. *Res judicata* (autoritatea de lucru judecat) 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.[55] În principiu, o derogare de la *res judicata* este justificată numai atunci când aceasta este impusă de circumstanțe de natură substanțială și imperioasă.[56] Nici CEDO, nici CJUE nu impun ca procedurile naționale încheiate printr-o hotărâre definitivă să fie repuse pe rol pentru implementarea hotărârilor lor.[57] 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*. Va fi însă esențial ca să se instituie garanții care să asigure un echilibru adecvat între principiile relevante (respectiv, dreptul la un proces echitabil în fața unui tribunal independent și principiul *res judicata* ca element al dreptului la securitate juridică) (a se vedea punctul II.H.1 privind Restabilirea statului de drept, de mai jos).[58]

59. Persoanele trebuie informate în prealabil cu privire la consecințele conduitei lor. Acest lucru implică previzibilitatea[59] și neretroactivitatea, în special în cazul legislației penale.[60] Principiul neretroactivității se aplică tuturor sancțiunilor de natură penală (a se vedea punctul II.C.2 privind Garanțiile procedurale, de mai jos).[61] În dreptul civil și administrativ, retroactivitatea poate afecta în mod negativ drepturile și interesele juridice. Cu toate acestea, în afara domeniului penal, o limitare retroactivă a drepturilor persoanelor fizice sau impunerea de noi obligații poate fi admisibilă, dar numai dacă este în interesul public și în conformitate cu principiul proporționalității (inclusiv din punct de vedere temporal).[62] Legiuitorul nu trebuie să poată interveni asupra aplicării legislației existente de către instanțe în cauzele aflate pe rol.

60. Principiul *nullum crimen, nulla poena sine lege* (nu există infracțiune și nici pedeapsă fără temei legal) reprezintă principiile conform cărora numai legea poate defini o infracțiune și poate stabili o pedeapsă, care nu poate fi aplicată retroactiv, și că legea penală nu trebuie interpretată în defavoarea persoanei acuzate. Trebuie prevăzute garanții eficiente împotriva urmăririi penale, condamnării și executării pedepsei cu caracter arbitrar.[63] Proporționalitatea

---

[55] A se vedea: Consiliul Europei și statul de drept – O prezentare generală, CM(2008)170, 21 noiembrie 2008, alin. 48.
[56] CEDO, cauza *Moreira Ferreira împotriva Portugaliei (nr. 2)* [CG], nr. 19867/12, 11 iulie 2017, §62.
[57] *Ibid.*, §91; A se vedea, de asemenea, CJUE, C-620/17, *Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe*, §55-56.
[58] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)029, Polonia – Aviz comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept privind standardele europene care reglementează statutul judecătorilor, alin. 41-45; CDL-AD(2024)035, Polonia – Aviz privind proiectul de amendamente constituționale referitoare la Tribunalul Constituțional și două legi privind Tribunalul Constituțional, alin. 39 și următoarele.
[59] A se vedea punctul II.B.1. de mai sus privind accesibilitatea și previzibilitatea legii.
[60] Principiul neretroactivității nu se aplică atunci când noua legislație plasează persoanele într-o poziție mai favorabilă. CEDO consideră că articolul 7 din CEDO include principiul „retrospectivității" (retroactivității) legii penale mai blânde: a se vedea cauza *Scoppola împotriva Italiei (nr. 2)* [CG], nr. 10249/03, 17 septembrie 2009, alin. 109.
[61] CEDO, cauza *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, de asemenea: Cauza *Nicoleta Gheorghe împotriva României*, nr. 23470/05, 3 aprilie 2012, §§25-26; cauza *Balsytė-Lideikienė împotriva Lituaniei*, nr. 72596/01, 4 noiembrie 2008, §§56-61; cauza *Lutz împotriva Germaniei*, nr. 9912/82, 25 august 1987, §§54-55; cauza *Öztürk împotriva Germaniei,* nr. 8544/79, 21 februarie 1984, §49.
[62] Excepțiile de la principiul neretroactivității ar putea fi acceptate în domeniul financiar și fiscal atunci când este în discuție interesul public (a se vedea, de asemenea, și punctul II.B.2.ii de mai sus).
[63] CEDO, cauza *S.W. împotriva Regatului Unit,* nr. 20166/92, 22 noiembrie 1995, §34; cauza *C.R. împotriva Regatului Unit,* nr. 20190/92, 22 noiembrie 1995, §32; cauza *Del Río Prada împotriva Spaniei* [CG], nr. 42750/09, 21 octombrie 2013, §77; cauza *Vasiliauskas împotriva Lituaniei* [CG], nr. 35343/05, 20 octombrie 2015, §153. A se vedea, de asemenea: Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)005, Armenia – Raport „amicus curiae" pentru Curtea Constituțională a Armeniei privind articolul 300.1 din Codul penal, alin. 46-47.

are o importanță deosebită în cazul impunerii de sancțiuni, principiu care se aplică și în cazul sancțiunilor administrative și civile.[64]

61. CEDO a examinat o serie de cauze privind urmărirea penală a reclamanților sub două capete de acuzare diferite în legătură cu aceleași fapte, cel mai adesea în materie de infracțiuni fiscale. În mod special, Curtea a concluzionat că nu există o dublare a procedurilor în cazul în care două seturi de proceduri – administrative și penale – sunt suficient de strâns legate, atât din punct de vedere material, cât și temporal, astfel încât să formeze un ansamblu coerent. Cu toate acestea, principiul *non bis in idem* (interzicerea dublei judecări și sancționări pentru aceeași faptă) 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.[65]

5. Securitatea juridică și noile tehnologii

Există mecanisme care să garanteze că sistemele de IA utilizate de către autoritățile publice respectă principiile securității juridice?

i. Este pe deplin garantat dreptul de a fi informat atunci când un sistem de IA este utilizat de către autoritățile publice?
ii. Sunt pe deplin garantate cerințele tehnice minime pe care trebuie să le îndeplinească sistemul de IA? În mod special, sistemele de IA utilizate de către autoritățile publice trebuie să îndeplinească cerințele minime de fiabilitate[66], securitate cibernetică și transparență[67]?
iii. Există sisteme de auditare și de certificare algoritmică operaționale?
iv. Prevede legea alte mecanisme pentru a garanta că sistemele de IA îndeplinesc principiile securității juridice?

62. Securitatea juridică impune ca cetățenii să poată prevedea modul în care va fi aplicată legea, astfel încât aceștia să poată anticipa consecințele conduitei lor și să se asigure că așteptările lor legitime nu sunt dezamăgite în mod nejustificat. Atunci când o autoritate publică introduce un sistem de IA, utilizarea acestuia trebuie să garanteze că rezultatele sistemului îndeplinesc aceste cerințe specifice, în special în ceea ce privește (1) cunoașterea faptului că decizia este luată de un instrument de IA;[68] (2) certitudinea că rezultatul este conform cu legea; (3) capacitatea de a prevedea posibilele rezultate pe care un instrument de IA le poate

[64] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)037, Armenia - Raport „amicus curiae" privind compatibilitatea articolului 236 din Codul penal cu standardele europene privind securitatea juridică, alin. 16. Există și alte justificări, dincolo de principiul securității juridice, pentru principiile „nullum crimen" și al proporționalității în stabilirea pedepselor și, desigur, alte principii importante ale dreptului penal (cum ar fi „ultima ratio", care indică faptul că dreptul penal trebuie considerat ca o măsură de ultimă instanță), care trebuie respectate, dar din alte motive decât securitatea juridică.

[65] CEDO, cauza *A și B împotriva Norvegiei* [CG], nr. 24130/11 și 29758/11, 15 noiembrie 2016, §§117-134, astfel cum a fost aplicat mai recent în cauza *Jóhannesson și alții împotriva Islandei*, nr. 22007/11, 18 mai 2017, §§49-56.

[66] Fiabilitatea se referă la „rolul pe care îl joacă standardele, specificațiile tehnice, tehnicile de asigurare a calității și sistemele de conformitate în evaluarea și verificarea gradului de încredere al sistemelor de inteligență artificială, precum și în documentarea și comunicarea transparentă a dovezilor referitoare la acest proces" (Raportul explicativ la Convenția-cadru a Consiliului Europei privind inteligența artificială, alin. 84).

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

[68] articolul 15, alin. 2 din Convenția-cadru privind inteligența artificială a Consiliului Europei, de exemplu, care prevede că părțile „depun eforturi pentru a se asigura că, în funcție de context, persoanele care interacționează cu sistemele de inteligență artificială sunt informate că interacționează cu astfel de sisteme și nu cu un om".

genera. Acest lucru implică necesitatea unor cerințe tehnice specifice pentru sistemele de IA, înainte ca acestea să poată fi utilizate de către autoritățile publice, precum cele enumerate la întrebarea (ii).

63. Principiile tehnice pentru asigurarea securității juridice sunt fiabilitatea (care include robustețea, acuratețea, performanța și alte condiții prealabile referitoare la date[69]), securitatea cibernetică (siguranță și securitate)[70] și transparența (care cuprinde explicabilitatea[71] și interpretabilitatea[72]).

64. Cerințele tehnice trebuie completate cu mecanisme care să asigure auditul și certificarea sistemelor de IA, fie direct de către autoritățile publice, fie prin intermediul unor terți de încredere (agenții, registre, organisme de certificare) care pot confirma îndeplinirea acestor cerințe tehnice.

C. Prevenirea abuzului de putere[73]

1. Garanțiile generale

Există garanții juridice împotriva arbitrarului și abuzului de putere de către autoritățile publice, în special de către autoritățile administrative? Sunt conceptele de arbitrar și abuz de putere definite, în mod clar?

[69] Aceste condiții se referă la capacitatea unui sistem de IA de a menține o performanță stabilă și precisă în diferite situații, chiar și în fața unor informații neclare, a unor scenarii neașteptate sau a unor încercări 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 încrederii justificate a publicului în tehnologiile de inteligență artificială” (Raportul explicativ la Convenția-cadru a Consiliului Europei privind inteligența artificială, alin. 85). A se vedea, de asemenea: OCDE, Recomandarea Consiliului privind IA, punctul IV.1.4.

[70] Acest principiu vizează „asigurarea faptului că, la fel ca orice alt sistem software, sistemele de inteligență artificială sunt «sigure și protejate încă din faza de proiectare», ceea ce înseamnă că actorii relevanți din domeniul inteligenței artificiale trebuie să considere securitatea și siguranța ca cerințe fundamentale, nu doar caracteristici tehnice. Aceștia trebuie să acorde prioritate securității și siguranței pe parcursul întregului ciclu de viață al sistemului de inteligență artificială” (Raportul explicativ la Convenția-cadru a Consiliului Europei privind inteligența artificială, alin. 87).

[71] „Termenul «explicabilitate» se referă la capacitatea de a furniza, sub rezerva fezabilității tehnice și ținând seama de stadiul actual al tehnologiei recunoscut în general, explicații suficient de ușor de înțeles cu privire la motivele pentru care un sistem de inteligență artificială furnizează informații, generează predicții, 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 furnizează informații sau ia o decizie” (Raportul explicativ la Convenția-cadru a Consiliului Europei privind inteligența artificială, alin. 60). A se vedea, de asemenea, OCDE, Recomandarea Consiliului privind IA, punctul IV.1.3.

[72] Interpretabilitatea „se referă la capacitatea de a înțelege modul în care un sistem de inteligență artificială își formulează predicțiile sau ia deciziile sau, cu alte cuvinte, la măsura în care rezultatele sistemelor de inteligență artificială pot fi făcute accesibile și ușor de înțeles atât pentru experți, cât și pentru non-experți. Aceasta implică asigurarea ca funcționarea internă, logica și procesele decizionale ale sistemelor de inteligență artificială să fie 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, alin. 61).

[73] Protecția împotriva arbitrarului a fost menționată de CEDO în mai multe cauze. Pe lângă cele menționate în nota următoare, a se vedea, de exemplu, cauza *Husayn (Abu Zubaydah) împotriva Poloniei,* nr. 7511/13, 24 iulie 2014, §521 și următoarele; cauza *Hassan împotriva Regatului Unit* [CG], nr. 29750/09, 16 septembrie 2014, §106; cauza *Georgia împotriva Rusiei (I)*, nr. 13255/07, 3 iulie 2014, § 182 și următoarele (articolul 5 din CEDO); cauza *Ivinović împotriva Croației*, nr. 13006/13, 18 septembrie 2014, § 40 (articolul 8 din CEDO). Pentru CJUE, a se vedea, de exemplu, cauza *Hoechst împotriva Comisiei*, cauzele conexate 46/87 și 227/88, 21 septembrie 1989, §19; cauza *Orange împotriva Comisiei Europene*, T-402/13, 25 noiembrie 2014, §89. Cu privire la limitele puterilor discreționare, a se vedea Anexa la Recomandarea Consiliului Europei CM/Rec(2007)7 privind buna administrare, articolul 2.4 („Principiul legalității”): „[Autoritățile publice] își exercită competențele numai în cazul în care faptele constatate și legislația aplicabilă le conferă acest drept și exclusiv în scopul pentru care le-au fost conferite”.

i.	Sunt aceste garanții prevăzute în surse juridice obligatorii (de exemplu, Constituție, legislație, jurisprudența națională și internațională)?
ii.	Există mecanisme pentru prevenirea, corectarea și sancționarea abuzului de putere?
iii.	Există limitări juridice clare pentru exercitarea discreționară a puterii de către autoritățile publice?[74]
iv.	Se garantează faptul că principiile generale de drept substanțial, precum egalitatea, proporționalitatea și protecția așteptărilor legitime, se aplică acțiunilor și procesului decizional ale autorităților publice/administrative?
v.	Există un control judecătoresc asupra exercitării puterii?
vi.	Există o supraveghere a acțiunilor autorităților publice/administrative de către o instituție de tip Ombudsman?[75]

65. Statul de drept, ca atare, urmărește să controleze exercitarea puterii de către autoritățile publice și, din ce în ce mai mult, și de către actorii privați. În acest caz, accentul principal este pus pe abuzul de putere al 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, trebuie să existe garanții similare împotriva abuzului de putere, precum cele aplicabile autorităților publice.

66. Este contrar statului de drept ca puterea discreționară a executivului și a administrației să nu fie limitată. În consecință, legea trebuie să stabilească limitele oricărei astfel de puteri discreționare, pentru a proteja împotriva arbitrarului.

67. Trebuie să existe principii generale de drept substanțial care să limiteze, de asemenea, puterea discreționară a autorităților publice, precum egalitatea, proporționalitatea și protecția așteptărilor legitime (a se vedea punctul II.B.4 de mai sus).

2. Garanțiile procedurale

Există garanții juridice împotriva arbitrarului și abuzului de putere de către autoritățile publice?

i.	Au obligația autoritățile publice de a respecta principiul *audi alteram partem* („ascultarea celeilalte părți”)? Constituie nerespectarea acestui principiu un temei pentru contestarea deciziilor administrative în fața instanțelor?
ii.	Facilitează legea sau, cel puțin, permite organizarea unor consultări publice înainte de adoptarea unor decizii administrative discreționare, care afectează un număr mare de persoane?
iii.	Constituie lipsa motivării un temei pentru contestarea unor astfel de decizii în fața instanțelor?
iv.	Există un mecanism operațional prin care persoanele responsabile pentru deciziile administrative și de drept public să poată fi trase la răspundere juridică?

[74] Consiliul Europei și statul de drept – O prezentare generală, CM(2008)170, 21 noiembrie 2008, alin. 46; CEDO, cauza *Malone împotriva Regatului Unit*, nr. 8691/79, 2 august 1984, §68; *cauza Segerstedt-Wiberg și alții împotriva Suediei*, nr. 62332/00, 6 iunie 2006, §76 (articolul 8). Complexitatea societății moderne presupune acordarea unei puteri discreționare funcționarilor publici. Principiul potrivit căruia autoritățile publice trebuie să urmărească să acționeze, în mod obiectiv, („sachlich”) în mai multe state, precum Suedia și Finlanda, depășește simpla interzicere a tratamentului discriminatoriu și este considerat un factor important care consolidează încrederea în administrația publică și capitalul social.

[75] A se vedea, în acest sens: Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)005, Principiile publice pentru Protecția și Promovarea Instituției Ombudsmanului („Principiile de la Veneția”).

v.	În cazul în care decizia administrativă se bazează pe un sistem de IA, este garantată explicarea motivelor pentru care sistemul de inteligență artificială alege o anumită soluție? Este clar cine este responsabil (public sau privat) în cazul în care sistemul funcționează defectuos? Este clar ce aspecte ale deciziei sunt lăsate la latitudinea sistemului și ce aspecte țin de voința umană?
vi.	Prevede legea garanții procedurale adecvate, inclusiv garanții privind un proces echitabil și accesul la o cale de atac efectivă, în cazul măsurilor administrative care, în esență, echivalează cu stabilirea unei acuzații în materie penală (indiferent de încadrarea acestor măsuri administrative în dreptul intern)?

68. Trebuie să existe garanții procedurale care să prevină abuzul puterii discreționare, precum respectarea principiului „audi alteram partem” („ascultarea celeilalte părți”), care presupune că persoanelor afectate de o decizie trebuie să li se ofere posibilitatea de a fi ascultate.

69. Ca element esențial al guvernanței democratice, în cazul deciziilor administrative discreționare, care afectează un număr mare de persoane, de exemplu în domeniul urbanismului sau în ceea ce privește aspectele de mediu, trebuie facilitate consultări publice, pentru a se asigura că deciziile finale țin seama de opiniile unui spectru larg de părți implicate și creează o bază pentru sprijinul societății.

70. În principiu, obligația de motivare se aplică, de asemenea, și deciziilor administrative.[76] Există însă limite ale acestei obligații, care, în esență, permit unei persoane afectate de o anumită decizie să afle de ce a fost adoptată o decizie sau, în contextul procedurilor judiciare, de ce a câștigat sau a pierdut. Astfel cum a statuat CEDO, „Obligația [instanței] de a-și motiva hotărârea nu impune un răspuns detaliat la fiecare argument invocat de reclamant, ci doar un răspuns specific și explicit la argumentele care sunt decisive pentru soluționarea respectivelor proceduri”.[77]

71. Orice putere discreționară trebuie să fie supusă controlului judecătoresc sau unui alt tip de control independent. Căile de atac disponibile trebuie să fie clare și ușor accesibile. Accesul la un avocat al poporului (Ombudsman) sau la o altă formă de jurisdicție necontencioasă poate fi, de asemenea, oportun.

72. Persoanele responsabile pentru deciziile administrative și de drept public trebuie să răspundă din punct de vedere juridic.

73. Luarea deciziilor algoritmice și utilizarea IA generează noi probleme în ceea ce privește statul de drept. Principiul răspunderii este esențial atunci când sistemele de IA au un rol important în deciziile autorităților publice (în special atunci când este vorba despre utilizarea IA în sistemul judiciar, a se vedea punctul II.F.4 de mai jos). Acesta presupune o explicație clară a motivelor pentru care sistemul formulează o recomandare. Numai dacă aceste motive sunt comunicate și pot fi înțelese de cetățeni va fi posibil ca persoanele afectate să depună plângeri la autoritățile competente.[78] Principiul răspunderii „subliniază necesitatea unor linii clare de responsabilitate”.[79] Trebuie clarificat cine este responsabil în cazul în care ceva nu funcționează corespunzător în utilizarea acestuia, prin instituirea unor proceduri pentru a determina cine (actorul public sau privat) este responsabil pentru orice abatere săvârșită de

[76] A se vedea, de exemplu, articolul 41 alin. (2) lit. c) din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. A se vedea, de asemenea, punctul II.F.3.v de mai jos privind Procesul echitabil.
[77] CEDO, cauza *Melgarejo Martinez de Abellanosa împotriva Spaniei*, nr. 11200/19, 14 decembrie 2021, §41.
[78] OCDE, Recomandarea Consiliului privind IA, punctul IV.1.5.
[79] Raportul explicativ la Convenția-cadru privind inteligența artificială, alin. 68.

un sistem de IA utilizat de autoritățile publice,[80] dar și prin furnizarea unor informații suficiente pentru ca persoana în cauză să poată identifica și contesta deciziile luate sau recomandate de un sistem de IA. [81] În stabilirea răspunderii și responsabilității pentru utilizarea sistemelor de IA, este important să se clarifice care aspecte ale unei decizii publice sunt rezultatul activității automatizate a sistemului de IA și care aspecte depind de decizii luate de oameni. Formarea specializată a personalului administrației publice în utilizarea sistemelor de inteligență artificială este esențială.

74. Potrivit jurisprudenței CEDO, măsurile administrative care, în esență, echivalează cu stabilirea unei acuzații în materie penală sunt supuse exigențelor privind procesul echitabil, indiferent de încadrarea lor în dreptul intern.[82]

3. Corupția[83] și conflictele de interese

Există măsuri adecvate pentru prevenirea și combaterea corupției?

i. În exercitarea funcțiilor publice, se aplică funcționarilor publici norme specifice de conduită pentru prevenirea corupției? Nerespectarea acestor măsuri face obiectul unor sancțiuni efective, proporționale și disuasive?
ii. Au fost adoptate măsuri preventive mai specifice în sectoarele expuse unor riscuri ridicate de corupție?
iii. Au fost incriminate infracțiunile de corupție și infracțiunile conexe corupției în conformitate cu standardele internaționale? Sunt aceste infracțiuni supuse unor sancțiuni efective, proporționale și disuasive? Pot fi dispuse măsuri suplimentare unei condamnări pentru corupție sau pentru o infracțiune conexă corupției?
iv. Sunt toate categoriile de funcționari publici vizate de măsurile preventive și de drept penal menționate mai sus? Fac anumite categorii de funcționari publici obiectul unor măsuri suplimentare, precum declararea periodică a veniturilor, a averii și a intereselor și/sau a unor cerințe suplimentare la începutul și la sfârșitul exercitării funcției publice sau a mandatului?
v. Dispun organismele responsabile cu combaterea corupției și menținerea integrității sectorului public de resurse umane și financiare adecvate și, după caz, de competențe de investigare și de un nivel corespunzător de specializare? Beneficiază aceste organisme de o independență operațională suficientă față de executiv și legislativ?

---

[80] *Ibid.:* „Cu alte cuvinte, toți actorii responsabili pentru activitățile desfășurate pe parcursul ciclului de viață al sistemelor de inteligență artificială, indiferent dacă sunt organizații publice sau private, trebuie să se supună cadrului existent de norme, norme juridice și alte mecanisme adecvate al fiecărei Părți, astfel încât să permită atribuirea efectivă a responsabilității în contextul sistemelor de inteligență artificială."

[81] *Ibid*, alin. 69*:* „Principiul răspunderii și responsabilității este inseparabil de principiul transparenței și al supravegherii, întrucât mecanismele de transparență și supraveghere permit asigurarea răspunderii și responsabilității, făcând mai clar modul în care funcționează sistemele de inteligență artificială și modul în care acestea generează rezultate. Atunci când părțile interesate relevante înțeleg procesele și algoritmii care stau la baza acestora, 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 cazul încălcării drepturilor omului."

[82] CEDO, cauza *Nicoleta Gheorghe împotriva României*, nr. 23470/05, 3 aprilie 2012, §§25-26; cauza *Balsytė-Lideikienė împotriva Lituaniei*, nr. 72596/01, 4 noiembrie 2008, §§56-61; cauza *Lutz împotriva Germaniei*, nr. 9912/82, 25 august 1987, §§54-55; cauza *Öztürk împotriva Germaniei*, nr. 8544/79, 21 februarie 1984, §49; cauza *Engel și alții împotriva Țărilor de Jos*, nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 și 5370/72, 8 iunie 1976, §§82-83.

[83] 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 principalele principii, tendințele și provocările celei de-a cincea runde de evaluare în domeniul guvernelor centrale (funcții executive de rang înalt) și al agențiilor de aplicare a legii* (2025).

vi. Există măsuri în vigoare pentru încurajarea semnalării faptelor de corupție, în special legi și politici pentru protecția avertizorilor, dar și linii telefonice pentru raportarea faptelor, precum și alte măsuri menite să faciliteze accesul persoanelor la organismele anticorupție?

vii. Respectă statul rezultatele monitorizării internaționale în acest domeniu? Evaluează statul însuși eficacitatea politicilor sale anticorupție și adoptă acesta măsuri corective adecvate atunci când este necesar? Sunt luate măsuri împotriva fenomenelor care subminează eficacitatea sau integritatea eforturilor de combatere a corupției?[84]

75. Corupția subminează încrederea publicului, slăbește instituțiile și conduce la arbitrar și abuz de putere. În plus, corupția poate afecta aplicarea echitabilă a legii. Prin urmare, aceasta subminează chiar fundamentele statului de drept. Deși sunt vizate toate cele trei puteri ale statului sunt afectate, corupția reprezintă o preocupare deosebită în ceea ce privește sistemul judiciar, organele de urmărire penală și forțele de ordine, care joacă un rol esențial în asigurarea eficacității eforturilor de combatere a corupției. Respectarea și implementarea efectivă a măsurilor preventive și punitive, astfel cum sunt prevăzute într-o varietate de convenții internaționale și alte instrumente, sunt esențiale pentru combaterea corupției.[85]

76. În ceea ce privește prevenirea, trebuie să se aplice norme specifice de conduită[86] tuturor categoriilor de funcționari publici (de exemplu, funcționari publici, aleși și numiți în funcții publice la nivel de stat și local, judecători, procurori etc.), care acoperă: 1) promovarea integrității în viața publică (imparțialitate și neutralitate etc.); 2) cadouri și alte beneficii; 3) utilizarea resurselor publice; 4) utilizarea informațiilor care nu sunt publice; 5) contactele cu terți și cu persoanele care încearcă să influențeze procesul decizional public (inclusiv activitatea guvernamentală și parlamentară); și 6) conflictele 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 soțul/soția), susceptibil să influențeze sau să pară că influențează exercitarea imparțială și obiectivă a atribuțiilor sale oficiale.[87] Pentru a preveni și gestiona astfel de conflicte de interese, funcționarii publici trebuie să facă obiectul unor reguli care să identifice funcțiile și activitățile incompatibile cu funcția lor publică, unor cerințe privind declararea, în prealabil, a conflictelor de interese și unor reguli de recuzare în cazul unui conflict de interese real, potențial sau perceput. Legislația și reglementările privind activitățile de lobby[88] și controlul finanțării campaniilor electorale joacă un rol important în prevenirea și gestionarea conflictelor de interese. În plus, anumite categorii de funcționari (de exemplu, funcționarii de rang înalt sau cei care lucrează în domenii în care riscurile de corupție sunt considerate a fi ridicate) trebuie să se supună unor norme mai stricte, precum cerințe privind declararea veniturilor, a averii și a intereselor (în cadrul cărora declarațiile sunt supuse unui

[84] De exemplu, manipularea procesului legislativ, nerespectarea și neexecutarea hotărârilor și sancțiunilor judecătorești, imunitățile, ingerințele în eforturile de asigurare a aplicării legii depuse de organismele anticorupție și de alte organisme responsabile, inclusiv intimidarea politică, instrumentalizarea anumitor instituții publice, intimidarea jurnaliștilor și a membrilor societății civile care semnalează fapte de corupție.

[85] Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției; Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei (CETS 173); a se vedea, de asemenea, Convenția civilă a Consiliului Europei privind corupția (CETS 174), Protocolul adițional la Convenția penală privind corupția (CETS 191), Recomandarea CM/Rec(2000)10 privind codurile de conduită pentru funcționarii publici, Rezoluția CM/Res (97)24 privind cele douăzeci de principii directoare pentru lupta împotriva corupției.

[86] Astfel de norme de conduită trebuie să includă prevederi privind monitorizarea acestor norme și punerea lor în aplicare. A se vedea: GRECO, Coduri de conduită pentru funcționarii publici: Constatările și recomandările GRECO, Greco(2019)5.

[87] Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, în special articolul 8 alin. (5); CM/Rec(2000)10, Anexa – Cod-model de conduită pentru funcționarii publici, articolul 13 și următoarele; a se vedea CM/Res(97) 24 privind cele douăzeci de principii directoare pentru lupta împotriva corupției.

[88] Recomandarea Consiliului Europei CM/Rec(2017)2 privind reglementarea juridică a activităților de lobby în contextul procesului decizional public și memorandumul explicativ; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)011, Raport privind rolul actorilor extrainstituționali în sistemul democratic (Lobby-ul).

nivel corespunzător de verificare), cerințe speciale de integritate pentru numirea în funcție, incompatibilități profesionale și restricții post-angajare, pentru a limita fenomenul „ușilor turnante” sau așa-numitul „pantouflage”.

77. Prevederile de drept penal menite să protejeze integritatea publică trebuie aliniate la standardele internaționale (de exemplu, prin sancționarea luării și dării de mită, a traficului de influență, a abuzului în serviciu și a încălcării atribuțiilor de serviciu), infracțiunile respective fiind supuse unor sancțiuni efective, proporționale și disuasive și având posibilitatea de a face obiectul unor măsuri suplimentare, precum confiscarea produselor infracțiunilor de corupție, interzicerea exercitării unei funcții publice etc. Trebuie promovată cooperarea internațională în cadrul investigațiilor și al recuperării activelor.[89] Organismele responsabile cu combaterea corupției, fie că este vorba despre instituții de tipul celor de aplicare a legii, fie despre instituții de prevenire a corupției, trebuie să dispună de resurse adecvate și să beneficieze de o independență operațională suficientă față de executiv și legislativ pentru a-și îndeplini funcțiile.[90]

D. Control și echilibru

1. Controlul și echilibrul instituțional

Este garantat de Constituție un sistem de control și echilibru reciproc între principalele autorități constituționale?

i. Garantează Constituția separația puterilor în stat? Include aceasta un sistem de control și echilibru reciproc între principalele puteri constituționale?
ii. Este respectat principiul cooperării loiale între puterile statului? Există mecanisme pentru prevenirea blocajelor în cazul în care cooperarea eșuează?
iii. Este garantată independența judiciară prin lege și în practică?
iv. Există un sistem independent și funcțional de control al constituționalității măsurilor legislative și executive?[91]
v. Sunt garantate drepturile unei minorități parlamentare prin Constituție sau prin Regulamentul parlamentului?
vi. Garantează Constituția autonomia locală (și regională)?
vii. Există un corp profesionist de funcționari publici, cu garanții suficiente împotriva concedierii arbitrare?
viii. Există organisme independente, nepolitice, în domeniul monitorizării drepturilor omului și al dreptului electoral? Este garantată independența acestora de Constituție?

78. Separația puterilor, în special așa cum este reflectată în independența judiciară, este un principiu fundamental al democrației constituționale. La rândul său, controlul și echilibrul reciproc constituie o garanție necesară pentru funcționarea instituțiilor democratice, pentru

[89] Articolele 43-49, Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției; articolele 25-31, Convenția penală privind corupția (CETS 173).
[90] A se vedea, printre altele, Comisia de la Veneția CDL-AD(2023)046, Georgia – Aviz privind prevederile Legii privind combaterea corupției referitoare la Biroul Anticorupție, alin. 17, care precizează că persoanele responsabile de investigarea și urmărirea penală a faptelor de corupție ar necesita, în mod normal, un nivel mai ridicat de independență, dar că anumite funcții specifice de „prevenire” (în domeniul finanțării campaniilor electorale și al declarațiilor de avere și venituri) pot necesita garanții suplimentare pentru independența și percepția neutralității politice a unui astfel de organism.
[91] A se vedea, pentru mai multe detalii, Criteriul de referință G privind controlul de constituționalitate, de mai jos.

protecția minorităților și pentru statul de drept. Acest sistem de control și echilibru reciproc trebuie să includă nu numai acordurile și relațiile instituționale, ci și mecanismele non-instituționale, sub forma unui spațiu civic puternic și protejat în mod adecvat (incluzând, fără a se limita la o presă liberă, instituții academice independente și organizații neguvernamentale), capabil să monitorizeze instituțiile și să contribuie la procesul decizional deliberativ.

79. Un sistem funcțional de control și echilibru reciproc nu subminează eficacitatea instituțiilor statului. Eficacitatea și „controlul și echilibrul reciproc" trebuie, mai degrabă, privite ca elemente care se consolidează reciproc. De asemenea, controlul și echilibrul reciproc nu contrazic nici obligația politică de cooperare loială a instituțiilor statului, întrucât acestea asigură doar o repartizare corespunzătoare a responsabilității între diferitele ramuri ale statului. Principiul cooperării loiale poate servi ca mecanism util pentru soluționarea conflictelor dintre diferite organisme constituționale.[92] Cu toate acestea, întrucât există riscul ca acest principiu să nu fie respectat, iar un organism constituțional să blocheze activitatea altuia, legislația trebuie să prevadă mecanisme adecvate pentru prevenirea blocajelor.[93]

80. Alegerea între un sistem politic parlamentar, semiprezidențial și prezidențial este o decizie politică, care ține de competența legiuitorului constituțional. Cu toate acestea, independența sistemului judiciar și existența unui control de constituționalitate efectiv[94] reprezintă un element esențial în toate sistemele de control și echilibru, indiferent de alegerea regimului politic.

81. Pe lângă sistemul judiciar și controlul de constituționalitate, controlul și echilibrul reciproc pot include și alte organisme independente, care nu funcționează pe bază de majoritate și care pot monitoriza riscurile de abuz al puterii politice și pot contribui la protejarea intereselor minorităților, în special în domeniul monitorizării drepturilor omului, al dreptului electoral și al reglementării activității presei. O bancă centrală independentă poate constitui, de asemenea, un element al controlului și echilibrului reciproc.[95]

82. Autoguvernarea la nivel local și regional nu numai că promovează democrația, ci constituie și un element integrant al controlului și echilibrului reciproc instituțional. În acest context, respectarea principiului subsidiarității este importantă: atunci când o chestiune poate fi soluționată mai eficient la nivel local sau regional, autoritățile centrale trebuie să se abțină de la intervenție.

83. Un corp profesionist al funcționarilor publici poate oferi, de asemenea, o garanție suplimentară împotriva abuzului puterii politice majoritare. Funcționarii publici trebuie protejați împotriva concedierii arbitrare. Diferitele sisteme juridice pot adopta abordări diferite în ceea ce privește componența corpului funcționarilor publici. Cu toate acestea, numirile pe durată

---

[92] A se vedea, de exemplu: Comisia de la Veneția, CDL-AD(2012)026, Opinia privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor întreprinse de Guvernul și Parlamentul României în raport cu alte instituții ale statului și privind Ordonanța de urgență a Guvernului pentru modificarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, alin. 73 și urm.; CDL-AD(2022)053, Muntenegru – Opinia urgentă privind Legea de modificare a Legii privind președintele Muntenegrului, alin. 29.

[93] A se vedea, de asemenea, în acest sens, Criteriul de referință G privind controlul de constituționalitate, de mai jos. În unele țări, curțile constituționale sunt abilitate să soluționeze eventualele conflicte dintre diferite organisme constituționale. Totuși, acest lucru nu înlătură necesitatea unor mecanisme pentru prevenirea blocajelor, în special atunci când însăși funcționarea curții constituționale este obstrucționată.

[94] Pentru țările care au o constituție scrisă.

[95] În constituțiile și/sau legile organice ale unor state membre ale Comisiei de la Veneția, băncile centrale independente sunt menționate, în mod explicit, ca mecanism de menținere a stabilității monetare, ca bun public de rang constituțional. În cazul statelor membre ale UE, independența băncilor centrale este consacrată în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

determinată sau numirile politice la nivelurile superioare ale administrației subordonate Guvernului nu sunt, în sine, contrare statului de drept.

2. Garantarea cadrului juridic al spațiului civic

Există un cadru juridic care facilitează și protejează spațiul civic?

i. Recunosc și protejează legile și politicile existente drepturile fundamentale aferente spațiului civic (în special libertatea de exprimare, de întrunire și de asociere)? Sunt restricțiile asupra acestor drepturi conforme cu standardele internaționale în materia drepturilor omului? Sunt garanțiile de bază consacrate în Constituție? Protejează legile și politicile, în mod eficace, spațiul civic pentru toate grupurile din societate, fără discriminare?

ii. Este protejată prin lege înființarea, funcționarea și existența continuă a organizațiilor societății civile, în mod eficient? Protejează sistemele juridic și politic independența și pluralismul actorilor societății civile? Există o legislație favorabilă, care să asigure că nu există restricții nejustificate privind accesul organizațiilor societății civile la finanțare?

iii. Este garantată libertatea de exprimare împotriva ingerințelor inutile și în conformitate cu obligațiile internaționale în materia drepturilor omului? Este garantat dreptul de a primi și de a avea acces la informații?

iv. Există garanții constituționale și juridice operaționale pentru a asigura pluralismul presei? Există norme care reglementează transparența proprietății presei și care să prevină concentrarea pe piața presei? Protejează legea libertatea presei, inclusiv independența editorială și protecția surselor? Beneficiază profesioniștii din domeniul presei de acces garantat la informații și documente publice? Trebuie să respecte statul de drept platformele online cu un impact social semnificativ? Există garanții în vigoare pentru a asigura că reglementările care guvernează aceste platforme sunt puse în aplicare de autorități de reglementare independente și că deciziile acestor autorități sunt supuse controlului judiciar?

v. Protejează legea avertizorii?

vi. Există legi care protejează viața privată și libertatea de exprimare a profesioniștilor din presă, inclusiv împotriva supravegherii și a acțiunilor SLAPP[96]?

vii. Recunoaște și protejează cadrul juridic libertatea de întrunire? Nu împiedică procedura de notificare sau de obținere a autorizației pentru manifestări, în mod nejustificat, libertatea de întrunire? Sunt suficient de clare și previzibile motivele pentru interzicerea sau încetarea întrunirilor? Sunt sancțiunile pentru încălcarea normelor privind întrunirile aplicate în mod proporțional?

84. Un spațiu civic puternic, indispensabil unui sistem funcțional de control și echilibru reciproc, necesită atât garanții juridice, cât și culturale. Fără o cultură politică și juridică care să le sprijine (a se vedea punctul II.H.2.b de mai jos), garanțiile juridice nu pot fi pe deplin realizate.

[96] Acțiunile SLAPP sunt procese strategice împotriva participării publice, înțelese ca „acțiuni în justiție care sunt amenințate, inițiate sau continuate ca mijloc de hărțuire sau intimidare a persoanei vizate și care urmăresc să împiedice, să inhibe, să restricționeze sau să sancționeze exprimarea liberă cu privire la chestiuni de interes public și exercitarea drepturilor asociate participării publice”. A se vedea: Consiliul Europei, Recomandarea CM/Rec(2024)2 privind combaterea utilizării acțiunilor strategice în justiție împotriva participării publice (SLAPP); Directiva (UE) 2024/1069 din 11 aprilie 2024 privind protecția persoanelor implicate în participarea publică împotriva cererilor vădit nefondate sau a procedurilor judiciare abuzive („Acțiuni în justiție strategice împotriva participării publice”).

85. Libertatea de exprimare, de întrunire și de asociere trebuie consacrată în Constituție și protejată în continuare prin legislația ordinară și practicile judiciare. Limitările acestor libertăți trebuie să fie conforme cu dreptul internațional în materia drepturilor omului.

86. Este deosebit de importantă facilitarea constituirii și a desfășurării activităților organizațiilor societății civile, protecția acestor organizații împotriva ingerințelor nejustificate, precum și crearea garanțiilor pentru o presă liberă și pluralistă.

87. Este esențial să fie garantat un spațiu civic puternic, atât în lumea reală, cât și în cea digitală. Prin urmare, este necesar ca principiile recunoscute ale controlului și echilibrului reciproc al puterii, reflectate în statul de drept, să fie transpuse și adaptate spațiului civic digital.[97] Având în vedere funcția publică importantă îndeplinită de platformele online în societățile actuale, cele cu un impact social semnificativ pot fi considerate actori privați ale căror decizii îi afectează pe cetățenii obișnuiți în mod similar celor aparținând autorităților publice (a se vedea punctul II.A.3). Prin urmare, este esențial să se instituie un cadru de angajare a responsabilității pentru aceste platforme, pentru a se asigura respectarea statului de drept. O modalitate de realizare a acestui obiectiv ar putea fi impunerea unor cerințe juridice în cadrul condițiilor de utilizare pe care aceste platforme le impun utilizatorilor lor. În orice caz, impactul social al anumitor platforme online justifică instituirea unui cadru de evaluare și atenuare a riscurilor, menit să asigure respectarea drepturilor omului, precum și accesul echitabil la exprimarea privată și participarea la dezbaterea publică. În mod similar, platformelor cu un impact social semnificativ trebuie să li se impună prin lege să evalueze și să atenueze riscurile de efecte discriminatorii care decurg din mecanismele lor de moderare a conținutului și din alte funcționalități ale platformelor. Acest cadru trebuie pus în aplicare de autorități de reglementare independente și trebuie să facă obiectul unui control judiciar ulterior, alături de mecanismele alternative prealabile de soluționare a litigiilor, precum medierea.

88. În timp ce avertizorii sunt adesea asociați cu dezvăluirea faptelor de corupție (a se vedea punctul II.C.3.vi), aceștia joacă, în general, un rol important în aducerea la lumină a unor amenințări grave sau a unor prejudicii aduse interesului public, asigurând astfel un mecanism de control al puterii instituționale.[98] Trebuie să existe legi și politici în vigoare pentru a sprijini raportarea de către avertizori și pentru a-i proteja împotriva represaliilor.

E. Egalitatea și nediscriminarea

1. Nediscriminarea[99]

Este asigurată respectarea principiului nediscriminării?

i. Include Constituția principiul și dreptul la nediscriminare pe baza unor criterii specifice?
ii. Este nediscriminarea garantată efectiv prin lege?

[97] Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, Dreptul la viață privată în era digitală, A/RES/75/176 din 16 decembrie 2020, Documentele oficiale ale Adunării Generale a ONU, cea de-a 75-a sesiune, Suplimentul nr. 49, alin. op. 3: „(…) aceleași drepturi de care cetățenii beneficiază offline trebuie protejate și online (…)".
[98] Consiliul Europei, Recomandarea CM/Rec(2014)7 privind protecția avertizorilor; Directiva (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii.
[99] A se vedea, de exemplu, articolul 14 din CEDO; Protocolul nr. 12 la CEDO; articolul 4 alin. (2) și (4) din Convenția de la Istanbul; articolele 12 și 26 din PIDCP; articolul 24 din CADO; articolele 2 și 19 din CADOP.

iii.	Definesc și interzic Constituția și/sau legislația, în mod clar, atât discriminarea directă, cât și discriminarea indirectă[100] și recunosc diferitele forme de manifestare ale acestei discriminări[101]?
iv.	Există o obligație legală a autorităților publice de a preveni și sancționa discriminarea nejustificată și de a prevedea acordarea de despăgubiri chiar și atunci când conduita are loc în relațiile dintre indivizi? Există, cu precădere, un cadru juridic efectiv pentru combaterea infracțiunilor motivate de ură,[102] în general, și a discursului instigator la ură,[103] în special?
v.	Există obligația autorităților publice de a desfășura o anchetă efectivă și adecvată cu privire la motiv în cazurile de violență și atunci când există motive pentru a suspecta că violența a fost motivată de considerente discriminatorii (indiferent dacă acestea sunt legate de gen, rasă, religie, fobie față de persoanele LGBTI sau de alte considerente)?

89. Principiul nediscriminării consacrat de CEDO impune interzicerea oricărui tratament inegal nejustificat în temeiul legii și garantarea pentru toate persoanele a unei protecții egale și efective împotriva discriminării, atât sub forma discriminării directe, cât și a celei indirecte, pe criterii precum sexul, genul, rasa, culoarea, limba, religia, opiniile politice sau de altă natură, originea națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea sau un alt statut. Noțiunea de „alt statut" are un sens larg și a fost interpretată de CEDO în sensul că include (fără a se limita la acestea) vârsta, identitatea de gen, orientarea sexuală, starea de sănătate și dizabilitatea, statutul parental și cel matrimonial, precum și statutul privind ocuparea unui loc de muncă și statutul de rezident. Principii similare sunt reflectate în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și în jurisprudența CJUE, precum și în alte organisme instituite prin tratate și instanțe internaționale. Acolo unde este cazul, se asigură, de asemenea, protecția populațiilor indigene.[104]

[100] Discriminarea directă descrie o diferență de tratament între persoane aflate în situații asemănătoare sau relevant similare, bazată pe o caracteristică sau un statut identificabil (a se vedea, de exemplu, CEDO, cauza *Carson și alții împotriva Regatului Unit* [CG], nr. 42184/05, 16 martie 2010, §61). Discriminarea indirectă poate lua forma unor efecte prejudiciabile disproporționate ale unei politici sau măsuri generale care, deși este formulată în termeni neutri, are un efect discriminatoriu specific asupra unui anumit grup (a se vedea, de exemplu, CEDO, cauza *Biao împotriva Danemarcei* [CG], nr. 38590/10, 24 mai 2016, §103).

[101] Diferitele forme de manifestare ale acestei discriminări includ hărțuirea (conduită nedorită aferentă unei caracteristici protejate, care are ca scop sau efect încălcarea demnității unei persoane și/sau crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator), instigarea la discriminare (impunerea unui tratament mai puțin favorabil al persoanelor din cauza unuia dintre caracteristicile protejate), discriminarea multiplă (discriminarea pe mai multe caracteristici care operează separat), discriminarea intersecțională (discriminarea pe mai multe criterii, prin care aceste caracteristici operează și interacționează între ele într-un asemenea mod încât sunt inseparabile și produc tipuri specifice de discriminare) și discriminarea prin asociere (tratamentul mai puțin favorabil al unei persoane din cauza asocierii sale cu o altă persoană care deține o „caracteristică protejată"). A se vedea, pentru definițiile acestor diferite forme de manifestare și jurisprudența relevantă a CEDO și/sau a CJUE: Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (ADF și Consiliul Europei, Manual privind legislația europeană în materie de nediscriminare (2018).

[102] Infracțiunea motivată de ură este o faptă penală săvârșită cu un element de ură bazat pe una sau mai multe caracteristici personale sau statut, reale sau percepute, al/ale unei persoane. Anexa la CM/Rec(2024)4 – Recomandarea Comitetului de Miniștri adresată statelor membre privind combaterea infracțiunilor motivate de ură, alin. 2.

[103] Discursul instigator la ură este înțeles ca incluzând toate tipurile de exprimare care incită la violență, ură sau discriminare împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane, le promovează, le răspândesc sau le justifică ori care le denigrează, din cauza caracteristicilor personale sau a statutului, real sau atribuit, al/ale acesteia/acestora. Anexa la CM/Rec(2022)16 – Recomandarea Comitetului de Miniștri adresată statelor membre privind combaterea discursului instigator la ură, alin. 1.2.

[104] A se vedea Comentariul General nr. 23 al CDONU, articolul 27 (Drepturile minorităților); CIDO, *Cauza Comunității Mayagna (Sumo) Awas Tingni împotriva Nicaragua*, hotărârea din 31 ianuarie 2001, Seria C nr. 79, §154.

2. Egalitatea în fața legii

Este garantată egalitatea în fața legii?

i. Impune Constituția ca legislația (inclusiv regulamentele) să respecte principiul egalității în fața legii?[105] Prevede aceasta că diferențierile trebuie să fie justificate în mod obiectiv?
ii. Poate fi contestată în instanță legislația care încalcă principiul egalității?
iii. Există persoane sau grupuri care beneficiază de privilegii juridice speciale? Se bazează aceste excepții și/sau privilegii pe un scop legitim și sunt acestea conforme cu principiul proporționalității?
iv. Există cerința ca proiectele de legi și politicile să facă obiectul unei evaluări a impactului pentru identificarea efectelor discriminatorii?

90. Principiul egalității include atât conceptul de „egalitate în fața legii", care presupune ca legile să fie redactate astfel încât să fie echitabile și nediscriminatorii, cât și conceptul de „egalitate în aplicarea legii", care presupune ca aceleași cerințe să fie respectate la aplicarea legii (a se vedea punctul II.E.3 de mai jos).

91. Legislația trebuie să respecte principiul egalității: aceasta trebuie să trateze în mod egal situațiile similare și în mod diferit situațiile diferite și să garanteze egalitatea în ceea ce privește orice criteriu de posibilă discriminare. Nu toate diferențele de tratament – sau omisiunea de a trata, în mod diferit, persoanele aflate în situații relevant diferite – constituie discriminare, ci numai cele lipsite de „o justificare obiectivă și rezonabilă".[106]

92. Atunci când este analizată o anumită situație, abordarea adecvată constă în a se pune întrebarea (a) dacă a existat o diferență de tratament între persoane aflate în situații asemănătoare sau relevant similare – sau dacă nu s-a făcut o diferențiere în tratamentul persoanelor aflate în situații relevant diferite și (b), în caz afirmativ, dacă această diferență – sau absența unei diferențe – este justificată, în mod obiectiv? În mod special, i) dacă urmărește un scop legitim; și ii) dacă mijloacele utilizate sunt proporționale, în mod rezonabil, cu scopul urmărit?

3. Egalitatea în aplicarea legii

Este garantată egalitatea în aplicarea legii?

i. Prevede ordinea juridică națională, în mod clar, că legea se aplică, în mod egal, tuturor persoanelor, indiferent de caracteristicile personale sau de

[105] A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)010, România – Aviz privind proiectul de lege pentru revizuirea Constituției, alin. 41- 42; CDL-AD(2013)032, Aviz privind proiectul final al Constituției Republicii Tunisia, alin. 44 și următoarele: egalitatea nu trebuie să se limiteze la cetățeni și trebuie să includă o clauză generală de nediscriminare.
[106] CEDO, cauza *Molla Sali împotriva Greciei* [CG], nr. 20452/14, 19 decembrie 2018, §135; cauza *Fabris împotriva Franței* [CG], nr. 16574/08, 7 februarie 2013, §56; cauza *D.H. și alții împotriva Republicii Cehe* [CG], nr. 57325/00, 13 noiembrie 2007, §175.

statutul acestora[107]?[108] Prevede aceasta că diferențierile trebuie să fie justificate, în mod obiectiv, pe baza unui scop rezonabil și în conformitate cu principiul proporționalității?[109]

ii. Există o cale de atac efectivă împotriva aplicării discriminatorii sau inegale a legislației ori a consecințelor acesteia?[110]

93. Statul de drept impune ca toți să se supună legii. Acesta presupune ca legea să fie aplicată în mod egal și consecvent. Potrivit jurisprudenței CEDO, principiul nediscriminării are un „caracter fundamental" și stă la baza Convenției, în același mod ca statul de drept și de valorile diversității și păcii sociale.[111] Principiul egalității de tratament trebuie să se regăsească în toate instituțiile democratice.[112]

4. Măsurile reactive

Prevede cadrul juridic posibilitatea adoptării unor măsuri reactive?

i. Permite cadrul constituțional adoptarea unor măsuri reactive pentru tratarea diferită a grupurilor în scopul corectării inegalităților de fapt sau istorice?

ii. Obligă Constituția autoritățile publice să promoveze condițiile pentru realizarea egalității de tratament?

iii. Permite cadrul juridic instituirea unor mecanisme pentru promovarea unei participări echilibrate în cadrul organismelor decizionale?

---

[107] Caracteristicile personale sau statutul includ, fără a se limita la acestea: sexul, genul, rasa, culoarea, limba, religia, opiniile politice sau de altă natură, originea națională sau socială, apartenența la o minoritate națională sau la un popor indigen, averea, nașterea, orientarea sexuală, identitatea de gen, caracteristicile sexuale, vârsta, starea de sănătate, dizabilitatea, starea civilă sau un alt statut. A se vedea, printre altele, articolul 26 din PIDCP; articolul 14 din CEDO; Protocolul nr. 12 la CEDO; articolul 4 din Convenția de la Istanbul; articolele 20-21 din Carta Drepturilor Fundamentale a UE; CERI, Recomandarea de politică generală nr. 17 privind prevenirea și combaterea intoleranței și discriminării împotriva persoanelor LGBTI (2023); Recomandarea CM/Rec(2025)7 privind drepturile egale ale persoanelor intersex, Anexa, alin. 2a.

[108] De exemplu, articolul 1 alin. (2) din Protocolul nr. 12 la CEDO stipulează clar faptul că „orice autoritate publică" – și nu doar 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 o protecție egală a legii". „Principiul egalității de tratament este un principiu general al dreptului Uniunii Europene, consacrat la articolele 20 și 21 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene" (CJUE, cauza *Akzo Nobel Chemicals și Akcros Chemicals împotriva Comisiei*, C-550/07 P, 14 septembrie 2010, §54).

[109] O diferențiere este admisibilă dacă situațiile nu sunt comparabile și/sau dacă se bazează pe o justificare obiectivă și rezonabilă: A se vedea CEDO, cauza *Hämäläinen împotriva Finlandei*, nr. 37359/09, 26 iulie 2014, §108: „Curtea a stabilit în jurisprudența sa că, pentru ca o problemă să intre sub incidența articolului 14, trebuie să existe o diferență de tratament între persoane aflate în situații relevant similare. O astfel de diferență de tratament este discriminatorie dacă nu are o justificare obiectivă și rezonabilă; cu alte cuvinte, dacă nu urmărește un scop legitim sau dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit. Statele contractante beneficiază de o marjă de apreciere atunci când evaluează dacă și în ce măsură diferențele dintre situații altfel similare justifică o diferență de tratament (a se vedea cauza *Burden împotriva Regatului Unit* [CG], nr. 13378/05, §60, CEDO 2008)."

[110] A se vedea articolul 13 din CEDO; articolul 2 alin. (3) din PIDCP; articolul 25 din CADO; articolul 7 alin. (1) lit. a) din CADOP.

[111] CEDO, cauza *S.A.S. împotriva Franței* [CG], nr. 43835/11, 1 iulie 2014, §149.

[112] CEDO, cauza *Karácsony și alții împotriva Ungariei*, nr. 42461/13 și 44357/13, 17 mai 2016, §147: „Deși interesele individuale trebuie uneori să fie subordonate celor ale unui grup, democrația nu înseamnă pur și simplu că opiniile majorității trebuie să prevaleze întotdeauna: trebuie realizat un echilibru care să asigure tratamentul echitabil și corespunzător al persoanelor care aparțin minorităților și să evite abuzul unei poziții dominante (…)". Curtea subliniază, de asemenea, necesitatea unui tratament egal al tuturor membrilor parlamentului, făcând trimitere la APCE, Rezoluția 1601 (2008) privind orientările procedurale referitoare la drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic, alin. 5.

94. Interzicerea discriminării nu împiedică statele să trateze grupurile, în mod diferit, în scopul corectării inegalităților de fapt. Într-adevăr, în anumite circumstanțe, neadoptarea unor măsuri pentru corectarea unei astfel de inegalități printr-un tratament diferit poate constitui, în sine, o încălcare a interdicției discriminării. Pe lângă obligația negativă care revine statelor de a nu discrimina, interdicția poate implica obligații pozitive de a preveni, a stopa și a sancționa discriminarea.[113]

95. Egalitatea nu este un simplu criteriu formal, ci trebuie să conducă la un tratament substanțial egal. În acest scop, pot fi acceptate diferențieri. De exemplu, măsurile reactive pot constitui o modalitate de asigurare a egalității substanțiale, în anumite circumstanțe limitate, în vederea remedierii unor dezavantaje sau a unor forme de excluziune din trecut.[114] Participarea echilibrată la procesul decizional politic și public este o chestiune de justiție, dar ar conduce, de asemenea, la elaborarea unor politici mai bune și mai eficiente, precum și la îmbunătățirea calității vieții tuturor.[115]

96. „Legea trebuie să prevadă că interzicerea discriminării rasiale nu împiedică menținerea sau adoptarea unor măsuri speciale temporare, menite fie să prevină sau să compenseze dezavantajele suferite de persoane din cauza [apartenenței la un anumit grup], fie să faciliteze participarea deplină a acestora în toate domeniile vieții. Aceste măsuri nu trebuie menținute după atingerea obiectivelor urmărite."[116] O abordare similară poate fi aplicată discriminării bazate pe gen și altor tipuri de discriminare.[117]

5. Egalitatea, nediscriminarea și noile tehnologii

Este asigurată, pe deplin, nediscriminarea în utilizarea noilor tehnologii?

i. Este garantat accesul în mod egal la noile tehnologii?
ii. Există mecanisme operaționale pentru evitarea prejudecăților discriminatorii pe parcursul ciclului de viață al sistemelor de IA?
iii. Există căi de atac pentru contestarea tratamentului inegal sau discriminatoriu al sistemelor de IA?
iv. Constituie egalitatea și nediscriminarea un criteriu care trebuie evaluat înainte de autorizarea utilizării unui sistem de IA?
v. Există mecanisme specifice pentru garantarea tratamentului egal al candidaților și/sau al partidelor în timpul proceselor electorale?

---

[113] A se vedea, de exemplu, CEDO, cauza *Pla și Puncernau împotriva Andorrei*, nr. 69498/01, 13 iulie 2004, §62; cauza *Horváth și Kiss împotriva Ungariei*, nr. 11146/11, 29 ianuarie 2013, §104.

[114] A se vedea articolul 1 alin. (4) și articolul 2 alin. (2) din Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (CEDR); articolul 4 din Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDIF); articolul 5.4 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (CDPD); articolul 4.4 din Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul).

[115] 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 Culegere de avize și rapoarte ale Comisiei de la Veneția privind sistemele electorale și reprezentarea de gen.

[116] Recomandarea nr. 7 (2003) a Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (CERI), alin. 5.

[117] Unele dezavantaje structurale, în special în ceea ce privește inegalitățile bazate pe gen, au condus la adoptarea unor măsuri pozitive. Astfel de măsuri urmăresc să contrabalanseze inegalitățile 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, alin. 1: „Adoptarea de către statele părți a unor măsuri speciale temporare menite să accelereze egalitatea de facto între femei și bărbați nu se consideră discriminare în sensul prezentei Convenții, dar nu implică, în niciun caz, drept consecință menținerea unor standarde inegale sau distincte; aceste măsuri încetează atunci când obiectivele egalității de șanse și de tratament au fost atinse."

97. Lipsa accesului egal la noile tehnologii poate avea un impact de amploare asupra dreptului la egalitate și nediscriminare. Această inegalitate este, de asemenea, legată de 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, egalitatea de șanse în ceea ce privește accesul la noile tehnologii.

98. Impactul potențial al utilizării sistemelor de IA asupra egalității și nediscriminării este din ce în ce mai recunoscut[118]. Acest efect poate apărea ca urmare a unor prejudecăți discriminatorii existente în datele utilizate, în modelul pe care este construit sistemul, în proiectare, în rezultate, în procesul de autoînvățare 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 național,[119] având în vedere că nu există o „soluție universală” pentru abordarea prejudecăților.[120]

99. Pentru a garanta tratamentul egal în contextul sistemelor de IA, persoanele și grupurile sociale trebuie să aibă acces la căi de atac juridice specifice, inclusiv la despăgubiri pentru prejudiciile materiale și morale suferite ca urmare a discriminării care rezultă din activități desfășurate pe parcursul ciclului de viață al sistemelor de IA. În mod special, aceste instrumente trebuie să asigure faptul că sistemele de IA pot furniza o explicație motivată atunci când recomandările acestora implică orice formă de tratament inegal. Nu orice tratament inegal al IA trebuie interzis. Trebuie interzise numai acele forme care nu sunt justificate, în mod obiectiv. Justificarea tratamentului inegal trebuie furnizată prin consolidarea obligațiilor sistemelor de IA de a explica, în măsura posibilului, modul în care au ajuns la un anumit rezultat. Această abordare face, de asemenea, posibilă integrarea justificării și explicării măsurilor „pozitive” în proiectarea și funcționarea instrumentelor de IA.

100. Asigurarea dreptului la egalitate și nediscriminare impune tuturor actorilor (inclusiv actorilor privați) să ia în considerare impactul unui sistem de IA. Efectele discriminatorii pot apărea atât în cazul utilizării unui sistem de IA de către autoritățile publice, cât și în cazul utilizării acestuia de către actori privați. O mare parte din succesul în combaterea prejudecăților discriminatorii ale instrumentelor de IA constă în asigurarea luării acestora în considerare în datele utilizate, în proiectarea și în antrenarea sistemului. Prin urmare, evaluarea prealabilă a impactului și a riscurilor unui sistem de IA asupra egalității și nediscriminării este esențială nu numai înainte ca un astfel de sistem să poată fi utilizat de autoritățile publice, ci pe tot parcursul ciclului de viață al sistemului de IA. Unele sisteme de IA trebuie să fie interzise din cauza efectelor lor discriminatorii inerente.[121]

F. Accesul la justiție

1. Independența și imparțialitatea sistemului judiciar

Există garanții constituționale și juridice suficiente și eficace ale independenței și imparțialității sistemului judiciar? i. Sunt principiile de bază și garanțiile independenței și imparțialității judiciare interne și externe consacrate în Constituție (sau în legislația ordinară în țările fără o constituție scrisă)?

[118] A se vedea ADF, Prejudecățile în algoritmi. Inteligența artificială și discriminarea (2022); Council of Europe Convenția-cadru privind inteligența artificială a Consiliului Europei, articolul 10.
[119] Raportul explicativ la Convenția-cadru privind inteligența artificială, alin. 77.
[120] A se vedea ADF, Prejudecățile în algoritmi. Inteligența artificială și discriminarea, p. 78.
[121] A se vedea interzicerea creării de profile discriminatorii prevăzută la articolul 5 din Regulamentul (UE) 2024/1689 (Legea privind inteligența artificială).

ii. Sunt judecătorii numiți până la atingerea unei vârste de pensionare stabilite? Sunt motivele pentru revocare limitate la încălcări grave ale prevederilor disciplinare sau penale, astfel cum sunt stabilite prin lege, ori la situațiile în care judecătorul nu mai poate exercita funcțiile judiciare? Este procedura aplicabilă prevăzută de lege, în mod clar? Există căi de atac în fața unui organism independent la care judecătorii pot apela împotriva deciziilor referitoare la cariera lor judiciară?

iii. Este numirea și promovarea judecătorilor decisă pe baze meritocratice, prin utilizarea unor criterii obiective bazate pe competență, calificări, experiență și integritate, în cadrul unei proceduri transparente și independente? Există un consiliu judiciar independent sau un alt organism echivalent, cu o componență echilibrată, în care cel puțin jumătate dintre membri sunt judecători aleși de colegii lor[122], care este responsabil pentru aspectele privind numirea, promovarea, disciplina și revocarea judecătorilor? Există garanții suficiente pentru independența unui astfel de organism, în special pentru protejarea acestuia împotriva influenței politice? În cazul în care nu există un consiliu judiciar, există un alt sistem care prevede o implicare adecvată a sistemului judiciar, este înrădăcinat în cultura juridică și garantează, în mod efectiv, independența?

iv. Sunt protejate drepturile judecătorilor (libertatea de exprimare, libertatea de asociere, dreptul la viață privată, dreptul de proprietate, accesul la justiție etc.)? Există norme clare privind amploarea limitărilor justificate ale drepturilor judecătorilor? Sunt judecătorii protejați împotriva unor posibile amenințări și atacuri?

v. Există un sistem adecvat de repartizare a cauzelor către anumite instanțe și judecători, și criterii clare și transparente în acest sens, precum și pentru recuzarea judecătorilor în cazurile în care este necesar, astfel încât să fie garantate independența și imparțialitatea instanței?

vi. Este garantată, în mod efectiv, autonomia financiară a sistemului judiciar? Sunt salariile judecătorilor echitabile și suficiente și sunt alocate instanțelor resurse suficiente pentru a permite buna funcționare a acestora? Este asigurată deplina transparență în această privință?

vii. Prevede legea răspunderea juridică și disciplinară (inclusiv pentru corupție), asigurând, în același timp, independența judiciară?

101. Dreptul la un proces echitabil, în temeiul tuturor instrumentelor internaționale și a constituțiilor naționale, impune ca o cauză să fie examinată de o instanță independentă și imparțială. Independența justiției este o condiție esențială pentru dreptul la un proces echitabil și o premisă a statului de drept. Având în vedere importanța sa, principiul fundamental al independenței justiției trebuie consacrat în orice Constituție și reflectat în legislația primară.

102. Judecătorii nu pot asigura respectarea statului de drept dacă dreptul intern îi privează de garanții adecvate în ceea ce privește aspecte care țin, în mod direct, de independența și imparțialitatea lor.[123] Printre cele mai frecvente măsuri care pot submina independența justiției se numără modificarea procedurilor de numire a judecătorilor, înlocuirea judecătorilor sau

[122] Consiliul Europei, Recomandarea CM/Rec(2010)12 privind independența, eficiența și responsabilitățile judecătorilor, alin. 27; CEDO, cauza *Grzęda împotriva Poloniei* [CG], nr. 43572/18, 15 martie 2022, §305; a se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)018, Bulgaria – Aviz privind Legea cu privire la sistemul judiciar, alin. CDL-AD(2018)028, Malta – Aviz privind reglementările constituționale și separarea puterilor, precum și independența sistemului judiciar și a organelor de aplicare a legii, alin. 42; CDL-AD(2021)043, Cipru – Aviz privind trei proiecte de lege de reformare a sistemului judiciar, alin. 53; CDL-AD(2022)020, Liban – Aviz privind proiectul de lege privind independența instanțelor judecătorești, alin. 45, printre alte Avize.

[123] CJUE, cauza *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, 27 februarie 2018, §§35-38 și 44-45; cauza *A.K. și alții (Independența Secției Disciplinare a Curții Supreme)*, C-585/18, 19 noiembrie 2019, §§119-130.

omisiunea de a numi ori de a vota candidații propuși.[124] În plus, există legături clare între garanția independenței justiției, integritatea procesului de numire a judecătorilor și autonomia oricărui organism național responsabil cu protejarea independenței instanțelor și a judecătorilor.[125]

103. Independența înseamnă că sistemul judiciar este ferit de presiuni externe și interne. Judecătorii nu trebuie să fie supuși influenței sau manipulării politice, în special din partea puterii executive sau a directivelor ori presiunilor exercitate de alți colegi judecători (de exemplu, președinții instanțelor sau ai secțiilor, instanțele superioare, consiliile judiciare sau chiar asociațiile judiciare).[126] Participarea la procesul de soluționare a unei cauze a unui judecător a cărui numire a fost viciată de ingerințe nejustificate, fără posibilitatea unui control judecătoresc intern efectiv, constituie o încălcare a cerinței privind accesul la o „instanță instituită prin lege".[127] În plus, imparțialitatea presupune ca judecătorul să ia decizii fără a fi influențat de considerente personale sau ideologice.

104. Termenul „independență" caracterizează atât o stare de spirit care denotă rezistența unui judecător la presiunile externe, ca manifestare a integrității profesionale și morale, cât și un ansamblu de măsuri instituționale și operaționale – care implică atât o procedură prin care judecătorii pot fi numiți într-un mod care să le asigure independența și criterii de selecție bazate pe merit – care trebuie să ofere garanții împotriva influenței nejustificate și/sau a puterii discreționare nelimitate a celorlalte puteri ale statului, atât în etapa inițială a numirii unui judecător, cât și pe durata exercitării atribuțiilor sale.[128]

105. În ceea ce privește modul de numire și revocare a judecătorilor, este necesară o abordare holistică și trebuie să se țină seama de componența, mandatul și modalitatea de numire a membrilor unui consiliu judiciar sau ai unui organism echivalent, responsabil pentru aceste aspecte. Independența consiliului sau a organismului echivalent trebuie garantată, astfel cum s-a precizat în jurisprudența recentă atât a CEDO, cât și a CJUE.[129] Deciziile referitoare la cariera judiciară trebuie să fie adoptate de organisme independente, fie în mod direct, fie pe baza recomandărilor acestora. Judecătorii trebuie numiți și promovați pe baza competenței, integrității și experienței, în urma unei evaluări echitabile a meritelor acestora, astfel cum este prevăzut de lege. Trebuie evitate riscurile de politizare prin implicarea altor organisme

---

[124] Alte măsuri pot include reducerea vârstei de pensionare a judecătorilor, restrângerea competenței unei instanțe sau a accesului la aceasta, impunerea unei majorări a cvorumului, extinderea componenței instanței, transferarea competenței către o altă instanță, modificarea repartizării cauzelor, modificarea supravegherii sistemului judiciar, revocarea selectivă a judecătorilor, anularea hotărârilor judecătorești și, în cele din urmă, restabilirea competențelor sistemului judiciar înlocuit instanțelor, astfel încât acesta să poată susține, în mod loial, măsurile adoptate de cei aflați la putere. A se vedea, pentru o prezentare generală: S. Bisarya și M. Rogers / International IDEA, *Proiectarea rezistenței. Instituții democratice și amenințarea regresului.* (27 octombrie 2023). Deși, luate separat, aceste măsuri nu sunt întotdeauna contrare standardelor Comisiei de la Veneția și nu sunt, în mod sistematic, problematice, adesea, combinația unor astfel de măsuri este cea care subminează independența judiciară.

[125] CEDO, cauza *Grzęda împotriva Poloniei* [CG], nr. 43572/18, 15 martie 2022, §264 și §§298-309. În ceea ce privește Consiliul Național al Magistraturii: *Ibid.*, §§300-309 și 345-346.

[126] CEDO, cauza *Guðmundur Andri Ástráðsson împotriva Islandei* [CG], nr. 26374/18, 1 decembrie 2020, §§220-234; cauza *Reczkowicz împotriva Poloniei*, nr. 43447/19, 22 iulie 2021, §§216-220 și 276-277; cauza *Dolińska-Ficek și Ozimek împotriva Poloniei*, nr. 49868/19 și 57511/19, 8 noiembrie 2021, §§348-349; CJUE, cauza *A.K. și alții (Independența Secției Disciplinare a Curții Supreme)*, C-585/18, 19 noiembrie 2019, §§123-125; cauza *W.Ż. (Secția de Control Extraordinar și Afaceri Publice a Curții Supreme a Poloniei – Numire)*, C-487/19, 6 octombrie 2021, §§108-111 și 124-130; cauza *Krajowa Rada Sądownictwa (Menținerea în funcția judiciară)*, C-718/21, 21 decembrie 2023, §§46-58 și 60-77; cauza *„R" S.A. împotriva AW „T" sp. z o.o.*, C- 225/22, 4 septembrie 2025, §§47-50 și 56-57.

[127] CEDO, cauza *Guðmundur Andri Ástráðsson împotriva Islandei* [CG], nr. 26374/18, 1 decembrie 2020, §§287-289.

[128] CEDO, cauza *Guðmundur Andri Ástráðsson împotriva Islandei* [CG], nr. 26374/18, 1 decembrie 2020, §234; CJUE, cauza *A.K. și alții (Independența Secției Disciplinare a Curții Supreme),* C-585/18, 19 noiembrie 2019, §123; cauza *Asociația „Forumul Judecătorilor din România"*, Cauzele conexate C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, 18 mai 2021, §§195-200, 206-207.

[129] A se vedea nota de subsol 126 de mai sus.

guvernamentale, precum și cele de interes personal și corporatism prin implicarea exclusivă a judecătorilor.

106. Influența externă asupra stabilirii duratei mandatului trebuie exclusă, cu excepția cazului în care este justificată de motive foarte întemeiate (mandatele de probă, mandatele care pot fi reînnoite și modificările limitelor de vârstă sunt, fiecare, aspecte care necesită o examinare deosebit de atentă și ar putea fi justificate numai dacă sunt însoțite de garanții adecvate).[130] Același lucru se aplică transferului judecătorilor la o altă instanță fără consimțământul acestora.[131]

107. Faptele care atrag sancțiuni disciplinare și consecințele juridice ale acestora trebuie prevăzute în mod clar de lege iar sancțiunile disciplinare trebuie să respecte principiul proporționalității. Sistemul disciplinar trebuie să îndeplinească cerințele privind echitatea procedurală, prin prevederea unei audieri echitabile și publice și a posibilității exercitării unei căi de atac, de regulă în fața unui organism judiciar independent. Doar circumstanțe excepționale pot justifica renunțarea la audiere.[132] O hotărâre a unui judecător, inclusiv interpretarea legii, evaluarea faptelor sau aprecierea probelor, nu trebuie să atragă răspunderea disciplinară, cu excepția cazurilor de rea-credință, neglijență intenționată sau abatere gravă.[133]

108. În ceea ce privește componența consiliului judiciar, trebuie evitate atât politizarea, cât și corporatismul.[134] Trebuie găsit un echilibru adecvat între judecători și membrii neprofesioniști.[135] Implicarea altor ramuri ale puterii nu trebuie să genereze riscuri de presiuni nejustificate asupra membrilor consiliului și asupra întregului sistem judiciar.[136]

109. Repartizarea corespunzătoare a cauzelor poate fi înțeleasă ca având două aspecte. Unul se referă la instanță în ansamblu. Celălalt se referă la judecător, individual, sau la completul de judecată care soluționează cauza. Este oportun ca ambele aspecte să fie prevăzute, în mod adecvat și transparent, de lege, pentru a asigura și promova independența și imparțialitatea în procesul decizional. De asemenea, trebuie prevăzute criterii adecvate și

---

[130] A se vedea, printre altele: CEDO, cauza *Pająk și alții împotriva Poloniei*, nr. 25226/18, 24 octombrie 2023, §§186-200; cauza *Baka împotriva Ungariei*, nr. 20261/12, 23 iunie 2016, §117 și următoarele; CJUE, cauza *Comisia împotriva Poloniei (Independența Curții Supreme),* C-619/18, 24 iunie 2019, §§71-79; cauza *Comisia împotriva Poloniei (Independența instanțelor ordinare),* C-192/18, 5 noiembrie 2019, §§113-115 și 126-130.

[131] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)004, Raport privind independența sistemului judiciar – Partea I: Independenței judecătorilor, alin. 43; CDL-AD(2022)010, Aviz privind modificările din decembrie 2021 aduse Legii organice privind instanțele ordinare din Georgia, alin. 43; CDL-AD(2018)033, Aviz privind proiectul de lege de modificare a Legii privind instanțele din „fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei", alin. 21-23; CDL-AD(2015)026, Aviz privind modificările aduse Constituției Ucrainei referitoare la Sistemul judiciar, astfel cum au fost propuse de Grupul de lucru al Comisiei Constituționale, în iulie 2015, alin. 24; CDL-AD(2013)034, Aviz privind propunerile de modificare a proiectului de lege referitor la modificările Constituției pentru consolidarea independenței judecătorilor din Ucraina, alin. 17.

[132] CEDO, cauza *Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei*, nr. 55391/13, 57728/13, și 74041/13, 6 noiembrie 2018, §§187-192, și, în special, §190.

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

[134] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2018)003, Aviz privind Legea de modificare și completare a Constituției (Sistemul judiciar) a Republicii Moldova, alin. 56; CDL, AD(2021)043, Cipru, Aviz privind trei proiecte de lege de reformare a sistemului judiciar, alin. 50; CDL-AD(2024)009, Bosnia și Herțegovina – Aviz intermediar de monitorizare ulterioară a avizelor anterioare referitoare la proiectul de lege privind Consiliul Superior al Magistraturii și Procurorilor, alin. 28; CDL-AD(2025)038, Spania – Aviz privind modalitatea de alegere a membrilor Consiliului General al Magistraturii care sunt judecători, alin. 40 și 66.

[135] A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2018)003, Aviz privind Legea de modificare și completare a Constituției (Sistemul judiciar) a Republicii Moldova, alin. 56; CDL-AD(2023)039, Aviz privind proiectul de modificare a Constituției Bulgariei, alin 48; a se vedea, de asemenea, CDL-PI(2025)002, Culegere de avize și rapoarte ale Comisiei de la Veneția privind instanțele, partea 4.2.

[136] CDL-INF(1999)005, Aviz privind reforma sistemului judiciar din Bulgaria, alin. 28; a se vedea, de asemenea, CDL-AD(2007)028, Raport privind numirile în funcții judiciare al Comisiei de la Veneția, alin. 33; CDL-AD(2010)026, Aviz comun privind proiectul de lege privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor din Ucraina, alin. 97, cu privire la prezența miniștrilor în Consiliul Judiciar.

transparente care să reglementeze recuzarea unui judecător, astfel încât să fie garantate atât imparțialitatea subiectivă, cât și cea obiectivă. În acest fel, este garantat principiul potrivit căruia justiția nu trebuie doar înfăptuită, ci trebuie și să se vadă că este înfăptuită.

110. Resursele suficiente sunt esențiale pentru asigurarea independenței sistemului judiciar față de instituțiile statului și actorii privați, astfel încât sistemul judiciar să își poată îndeplini atribuțiile cu integritate și eficiență, consolidând astfel încrederea publicului în justiție și în statul de drept.[137] Competența executivului de a reduce bugetul sistemului judiciar este un exemplu de situație în care resursele sistemului judiciar pot fi supuse unor presiuni nejustificate. Salariile echitabile și suficiente constituie un aspect concret al autonomiei financiare a sistemului judiciar.[138] Acestea reprezintă un mijloc de prevenire a corupției care poate pune în pericol independența sistemului judiciar nu numai față de celelalte ramuri ale puterii, ci și față de persoane.[139]

111. Independența justiției nu constituie un privilegiu al judecătorilor, ci un element esențial al separării puterilor și o garanție a drepturilor părților la un proces echitabil.[140] Aceasta nu exclude însă posibilitatea ca judecătorii să fie trași la răspundere pentru abateri. Asigurarea răspunderii juridice și disciplinare a judecătorilor într-un mod care să țină seama de independența acestora, inclusiv în ceea ce privește corupția[141], este esențială pentru asigurarea încrederii publicului în sistemul judiciar.[142]

2. Independența și imparțialitatea altor actori din procesul judiciar

Beneficiază ceilalți actori din procesul judiciar de un grad suficient de autonomie și imparțialitate?

i. Beneficiază Ministerul Public/parchetele de o autonomie suficientă în cadrul structurii statului? Impune legea obligația procurorului de a acționa numai în conformitate cu legea, în mod consecvent și pe baza probelor?
ii. Sunt depolitizate numirile, promovările, procedurile disciplinare și transferurile procurorilor, inclusiv numirea și revocarea Procurorului General? În cazul în care a fost instituit un consiliu al procurorilor cu rolul de a se ocupa sau a oferi consultanță profesională cu privire la numirea / alegerea procurorilor, promovarea, măsurile disciplinare și transferul procurorilor, este acest organism suficient de independent atât față de majoritatea politică aflată la putere, cât și față de Ministerul Public/parchete?
iii. Sunt procurorii numiți pentru perioade suficient de lungi pentru a le proteja independența? Există căi de atac juridice eficace pentru procurori împotriva oricărei decizii privind cariera procurorilor (numire, transfer, promovare, revocare)?
iv. Sunt alocate resurse suficiente parchetelor pentru a permite funcționarea independentă și corespunzătoare a acestora?
v. În cazul în care procurorii pot primi instrucțiuni în cauze individuale din partea executivului, se asigură faptul că astfel de instrucțiuni sunt

[137] Consiliul Europei, Recomandarea CM/Rec(2010)12 privind independența, eficiența și responsabilitățile judecătorilor, alin. 33 și următoarele; CDL-AD(2010)004, alin. 52 și următoarele.
[138] CJEU, cauza *Associação Sindical dos Juízes Portugueses,* C-64/16, 27 februarie 2018, §§44-52.
[139] A se vedea CDL-AD(2012)014, Aviz privind securitatea juridică și independența sistemului judiciar în Bosnia și Herțegovina, alin. 81.
[140] CCJE, Avizul nr. 18 (2015) privind poziția sistemului judiciar și relația acestuia cu celelalte puteri ale statului într-o democrație modernă, alin. 10.
[141] A se vedea, de asemenea, referitor la judecători, partea II.C.3 privind măsurile preventive și răspunsurile de drept penal la corupție.
[142] A se vedea, printre altele, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)002, Republica Moldova, Raport *amicus curiae* privind răspunderea penală a judecătorilor.

excepționale, strict reglementate, motivate și formulate în scris și că ele pot fi contestate sau atacate? În cazul în care procurorii pot primi instrucțiuni în cauze individuale din partea procurorilor ierarhic superiori, se asigură faptul că procurorii primesc aceste instrucțiuni în scris și că pot contesta instrucțiunile pe care le consideră a fi contrare legii? Este conduita procurorilor supusă unui control judiciar efectiv?

vi. Există o profesie juridică recunoscută, organizată și independentă, responsabilă de consilierea și asistarea părților, iar exercitarea acestei profesii este reglementată, în mod adecvat, prin lege, astfel încât să fie garantate principiile independenței, integrității și confidențialității și respectarea corespunzătoare a normelor deontologice?

vii. Există proceduri disciplinare eficace, independente și echitabile care reglementează profesia juridică?

viii. Există garanții adecvate pentru protejarea profesioniștilor din domeniul juridic împotriva ingerințelor și a obstacolelor în exercitarea activității lor și pentru a se asigura că aceștia pot oferi consiliere juridică și reprezentare eficace?

112. Parchetul are dublă responsabilitate de a susține acuzația și, în același timp, de a se asigura că nu ajung pe rolul instanțelor cauze care nu au un temei juridic sau probatoriu adecvat ori cauze care implică un abuz de procedură.

113. Nu există un standard comun privind organizarea parchetelor, în special în ceea ce privește autoritatea competentă să numească procurorii sau organizarea internă a Ministerului Public. Cu toate acestea, trebuie asigurată o autonomie suficientă pentru a proteja organele de urmărire penală împotriva influenței politice nejustificate. Deși Ministerul Public trebuie să acționeze în temeiul legii, acestuia trebuie să i se acorde o anumită marjă de apreciere atunci când decide dacă să inițieze sau nu o procedură penală, în funcție de interesul public.

114. Instrucțiunile executivului cu privire la cauze specifice sunt, în general, nedorite.[143] În cazul în care astfel de instrucțiuni nu sunt interzise, acestea trebuie strict reglementate, astfel încât să fie motivate, formulate în scris, să poată fi contestate de procurorul în cauză și să fie supuse controlului public.[144] De asemenea, trebuie asigurată autonomia în cadrul Ministerului Public/parchetelor. Procurorii nu trebuie să fie supuși unor instrucțiuni ierarhice stricte, fără nicio marjă de apreciere, și trebuie să fie în măsură să nu aplice instrucțiuni contrare legii.[145]

115. Alocarea unor resurse suficiente pentru parchete este importantă pentru a asigura funcționarea independentă și corespunzătoare a acestora. O remunerare suficientă a procurorilor este un element important al autonomiei acestora și o garanție împotriva corupției.

---

[143] Comisia de la Veneția a recomandat în trecut, de exemplu, eliminarea competenței unui ministru de a da instrucțiuni de neîncepere a urmăririi penale în cauze specifice sau, cel puțin, limitarea acestei prerogative la circumstanțe excepționale clar definite. A se vedea: CDL-AD(2023)029, Țările de Jos – Aviz comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind garanțiile juridice ale independenței sistemului judiciar față de puterea executivă, alin. 72.

[144] *Ibid., alin. 67*; Recomandarea CM Rec (2000) 19 a Consiliului Europei privind rolul parchetului în sistemul de justiție penală, pp. 11-16.

[145] În acest sens, Comisia de la Veneția face distincție între instrucțiunile generale și instrucțiunile date de la caz la caz, acestea din urmă necesitând garanții speciale, și anume: (i) toate instrucțiunile date de un procuror superior într-o cauză specifică trebuie să fie motivate și formulate în scris; (ii) în cazul în care există îndoieli cu privire la legalitatea unei instrucțiuni, procurorul ierarhic inferior trebuie să aibă dreptul de a solicita verificarea acesteia de către o instanță sau de către un organism independent, cum ar fi un consiliu al procurorilor; (iii) legea trebuie să prevadă, în mod clar, că părțile din proces au acces la instrucțiunile date de un procuror superior. A se vedea: Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)028, Polonia – Aviz privind Legea privind Procuratura, astfel cum a fost modificată, alin. 112; CDL-AD(2010)040, Raport privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Procuratura, alin. 57-60. 57-60.

116. Avocații joacă un rol esențial în sistemele de justiție ale tuturor democrațiilor. Aceștia sunt esențiali pentru respectarea statului de drept și, în special, pentru accesul tuturor la justiție și pentru dreptul la un proces echitabil, în vederea asigurării respectării drepturilor omului. Aceasta presupune ca legislația să prevadă principalele elemente ale independenței acestei profesii și ca accesul la profesia juridică să fie suficient de deschis pentru a asigura efectiv dreptul la asistență juridică, astfel cum este recunoscut în Principiile de bază ale Organizației Națiunilor Unite privind rolul avocaților[146] și în Convenția Consiliului Europei pentru protecția profesiei de avocat.[147] Principiile de bază și Convenția demonstrează existența unui consens internațional puternic potrivit căruia avocații trebuie să fie independenți față de executiv și să își poată exercita funcțiile fără teamă sau favoruri. Jurisprudența națională și internațională recunoaște, de asemenea, în mod constant, importanța centrală a unei profesii juridice independente pentru statul de drept.[148]

117. Normele deontologice presupun, de asemenea, printre altele, că „[un] avocat își menține independența și beneficiază de protecția pe care o astfel de independență o oferă prin acordarea de consiliere și reprezentare imparțiale clienților”.[149]

[146] Principiile de bază au fost adoptate de toate statele membre ale ONU în cadrul celui de-al Optulea Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor, desfășurat în perioada 27 august – 7 septembrie 1990.
[147] Convenția pentru protecția profesiei de avocata Consiliului Europei (CETS 226) a fost elaborată ca răspuns la numărul tot mai mare de atacuri împotriva avocaților care își exercită profesia, fie sub forma hărțuirii, amenințărilor sau atacurilor, fie sub forma ingerințelor în exercitarea responsabilităților lor profesionale. Aceasta reflectă principiile enunțate în Principiile de bază ale Organizației Națiunilor Unite privind rolul avocaților, adoptate de cel de-al Optulea Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor (Havana, Cuba, 27 august – 7 septembrie 1990).
[148] Curtea Supremă a Canadei, cauza *Canada (Procurorul General) împotriva Federației Societăților de Drept din Canada* [2015], 1 SCR 401, §102; CEDO, cauza *Nikula împotriva Finlandei*, nr. 31611/96, 21 martie 2002, §45; cauza *Steur împotriva Țărilor de Jos*, nr. 39657/98, 28 octombrie 2003, §36; cauza *Elci și alții împotriva Turciei*, nr. 23145/93 și 25091/94, 24 martie 2004, §669; cauza *Morice împotriva Franței* [CG], nr. 29369/10, 23 aprilie 2015, §§132-139.
[149] Asociația Internațională a Barourilor – Principii internaționale privind conduita în profesia juridică (2024), alin. 1. 1.

3. Procesul echitabil

Garantează sistemul judiciar un proces echitabil pe baza cerințelor prevăzute la articolul 6 din CEDO sau a unor prevederi echivalente din alte instrumente internaționale[150]

i. Beneficiază persoanele de un acces efectiv la instanțe nu numai în teorie, ci și în practică?
ii. Sunt garantate dreptul de a fi ascultat și egalitatea armelor? Sunt respectate drepturile fundamentale în cazul proceselor desfășurate în lipsă? Este garantat întotdeauna dreptul la rejudecare atunci când persoana nu a avut cunoștință de proces?[151]
iii. Este garantat dreptul la apărare, inclusiv prin asistență juridică efectivă, prin reglementarea accesului la reprezentare juridică într-un mod obiectiv și suficient de deschis, inclusiv în ceea ce privește asistența juridică pentru o astfel de reprezentare?
iv. Este garantată prezumția de nevinovăție în cadrul procedurilor penale, în special prin declarațiile publice ale autorităților publice și reflectarea în presă?
v. Există obligația de a motiva hotărârile judecătorești? În caz contrar, sunt prevăzute hotărârile judecătorești care pot fi exceptate de la această obligație?
vi. Sunt hotărârile judecătorești emise și executate, în mod efectiv și prompt? Este respectată, în mod efectiv, durata rezonabilă a proceselor judiciare? Există căi de atac juridice eficace atunci când procedurile sunt excesiv de îndelungate sau hotărârile judecătorești nu sunt executate ori în cazul în care drepturile apărării sunt încălcate? Sunt prevăzute sancțiuni sau alte consecințe juridice în caz de nerespectare sau nepunere în executare, în special ca urmare a acțiunilor funcționarilor publici sau ale actorilor politici?
vii. Este garantat caracterul public al procedurilor judiciare?

118. Dreptul unei persoane de a dispune de o posibilitate ușor accesibilă și eficace de a contesta un act privat sau public (*locus standi*) presupune ca cerințele formale, termenele și taxele judiciare să fie rezonabile.

119. De regulă, indivizii nu se află în situația de a iniția singure proceduri judiciare. Prin urmare, asistența juridică este esențială și trebuie să fie disponibilă tuturor. Asistența juridică trebuie, de asemenea, acordată celor care nu și-o pot permite.

120. Măsurile provizorii în caz de prejudiciu ireparabil și accesul la justiție în situații de urgență trebuie să fie garantate în cadrul dreptului de acces la instanțe.

121. Dreptul de a exercita o cale de atac împotriva unei hotărâri judecătorești este un principiu general al statului de drept, adesea garantat la nivel constituțional sau legislativ prin legislația națională, în special în materie penală.

---

[150] De exemplu, PIDCP, articolul 14; CADO, articolul 8.

[151] Deși procedurile care au loc în absența acuzatului nu sunt, în sine, incompatibile cu articolul 6 din Convenție, există totuși o denegare de justiție atunci când o persoană condamnată în lipsă nu poate obține ulterior de la o instanță care a audiat-o o nouă soluționare pe fond a acuzației, atât sub aspect juridic, cât și factual, în cazul în care nu s-a stabilit că aceasta a renunțat la dreptul de a se prezenta și de a se apăra sau că a intenționat să se sustragă judecății (CEDO, cauza *Sejdovic împotriva Italiei* [CG], nr.56581/00, 1 martie 2006, §82). Aceasta deoarece obligația de a garanta dreptul unui inculpat într-o cauză penală de a fi prezent în sala de judecată – fie în cadrul procedurii inițiale, fie în cadrul unei rejudecări – reprezintă una dintre cerințele esențiale ale articolului 6 (CEDO, cauza *Stoichkov împotriva Bulgariei*, nr. 9808/02, 24 martie 2005, §56).

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.[152] Normele și practica privind nivelul de probă necesar trebuie să fie clare și echitabile.

123. Trebuie să existe respectul și asigurarea adecvate și efective în ceea ce privește executarea hotărârilor judecătorești, inclusiv de către executiv, atunci când conduita acestuia este în discuție. Dreptul la un proces echitabil și statul de drept, în general, ar fi lipsite de orice substanță dacă hotărârile judecătorești nu ar fi executate.

124. Sistemul judiciar nu trebuie perceput ca fiind îndepărtat de public și învăluit în mister. Disponibilitatea, în special pe internet, a unor informații clare privind modul de sesizare a instanțelor este una dintre modalitățile de a garanta implicarea efectivă a publicului în sistemul judiciar. Informațiile trebuie să fie ușor accesibile întregii populații, inclusiv grupurilor vulnerabile, și, de asemenea, să fie disponibile în limbile minorităților naționale și/sau ale migranților. Instanțele inferioare trebuie să fie distribuite, în mod corespunzător, pe întreg teritoriul țării, iar sediile acestora să fie ușor accesibile.

4. Tehnologiile digitale în cadrul sistemului judiciar

Sunt utilizate tehnologiile digitale într-un mod conform cu statul de drept, inclusiv cu dreptul la un proces echitabil?

i. Este reglementată prin lege utilizarea tehnologiilor digitale și a sistemelor de inteligență artificială în cadrul sistemului judiciar?
ii. Beneficiază datele cu caracter personal colectate de sistemul judiciar de o protecție specifică prevăzută de lege?
iii. Face legea distincție între implementarea și utilizarea tehnologiilor digitale menite să asigure o mai bună gestionare administrativă a sistemului judiciar și cele menite să asiste judecătorul în evaluarea faptelor și aplicarea legii în cauze concrete?
iv. În cazul implementării și utilizării sistemelor de IA concepute pentru a asista judecătorul în evaluarea faptelor și aplicarea legii în cauze specifice, prevede legea:
    a. că hotărârea finală a judecătorului nu se bazează exclusiv pe recomandările formulate de sistem, interzicând o decizie complet automatizată?
    b. cerințele minime pe care trebuie să le îndeplinească un sistem de IA, în special: respectarea drepturilor omului (în special nediscriminarea) și a independenței justiției, transparența, securitatea, robustețea (acuratețea și fiabilitatea) și interoperabilitatea?
    c. efectuarea unor teste prealabile în medii de testare în materie 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 IA menite să asiste judecătorul în evaluarea faptelor și aplicarea legii în cauze specifice, prevede legea dreptul persoanelor de a contesta implementarea unui astfel

[152] „Sarcina probei revine acuzării”: CEDO, cauza *Barberá, Messegué și Jabardo împotriva Spaniei*, nr. 10590/83, 6 decembrie 1988, §77; cauza *Telfner împotriva Austriei*, nr. 33501/96, 20 martie 2001, §15; a se vedea cauza *Grande Stevens și alții împotriva Italiei*, nr. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 și 18698/10, 4 martie 2014, §159.

de sistem, modul său de concepere, utilizarea acestuia în cauza specifică și recomandările specifice formulate de acesta în cadrul procesului judiciar?

125. Utilizarea tehnologiilor digitale în cadrul sistemului judiciar poate îmbunătăți eficiența acestuia și poate contribui la o mai bună garantare a drepturilor persoanelor, însă utilizarea tehnologiilor digitale poate genera, de asemenea, riscuri pentru drepturile persoanelor: diminuarea garanțiilor dreptului la un proces echitabil, reproducerea, perpetuarea și amplificarea prejudecăților și a ideilor preconcepute existente, afectarea dreptului la protecția datelor, protecția vieții private a persoanelor implicate în proces, protecția victimelor sau inegalitatea în ceea ce privește accesul persoanelor la tehnologie. Atât avantajele, cât și riscurile care decurg din utilizarea tehnologiilor digitale impun ca implementarea acestora în sistemul judiciar să fie prevăzută de lege și să fie însoțită de cadre de guvernanță transparente și de o supraveghere umană continuă (astfel cum este cazul utilizării IA de către toate autoritățile publice, a se vedea punctul 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 trebuie să aibă ca obiectiv principal consolidarea eficacității sistemului judiciar și a drepturilor cetățenilor. Pentru a menține încrederea publicului și a asigura asumarea răspunderii, utilizarea acestora trebuie să fie transparentă, explicabilă și supusă unor mecanisme de supraveghere independente (a se vedea punctele II.A.9.iv-v și II.B.5.ii-iii de mai sus).

127. Trebuie făcută o distincție între sistemele de IA utilizate pentru îmbunătățirea gestionării administrative a justiției și cele destinate utilizării în exercitarea funcțiilor judiciare. În timp ce primele trebuie să facă obiectul cerințelor generale privind utilizarea sistemelor de IA de către autoritățile publice, cele din urmă necesită o implementare atentă pentru a garanta dreptul cetățenilor la un proces echitabil. În cazul sistemelor de IA utilizate în exercitarea funcțiilor judiciare, rezultatele IA trebuie să poată fi urmărite și explicate pe deplin pentru a permite supravegherea umană și asumarea răspunderii (a se vedea punctul II.C.2 de mai sus).

128. IA centrată pe factorul uman presupune că toate deciziile judiciare referitoare la investigarea, evaluarea faptelor și aplicarea legii în cauze concrete trebuie să fie luate exclusiv de judecători pe propria răspundere. Sistemele de IA pot asista judecătorii în anumite sarcini care facilitează luarea deciziilor (de exemplu, cercetarea penală, identificarea și clasificarea probelor, completarea prealabilă a câmpurilor standardizate pentru hotărâri, transmiterea de notificări cu privire la termene etc.), însă nu trebuie permisă o hotărâre complet automatizată a sistemului de IA. Prin urmare, acestea trebuie să îndeplinească cerințe specifice atunci când sunt utilizate pentru investigarea, evaluarea faptelor și aplicarea legii în cauze concrete.

129. Drepturile omului cărora trebuie să li se acorde o atenție deosebită în utilizarea sistemelor de IA în justiție sunt protecția datelor, egalitatea, nediscriminarea, viața privată, accesul la justiție, prezumția de nevinovăție și procesul echitabil, inclusiv dreptul la apărare. Legea trebuie să prevadă o evaluare specifică a riscurilor pe care sistemul de IA le prezintă pentru aceste drepturi și trebuie să asigure testarea acestora în medii juridice sigure (*sandbox-uri*) înainte de utilizarea lor generală. Toți actorii din sistemul judiciar trebuie să fie implicați în evaluarea riscurilor, testarea prealabilă a sistemelor de IA și monitorizarea acestora. Transparența trebuie asigurată pe tot parcursul ciclului de viață al sistemelor de IA (a se vedea punctele 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 impunerea divulgării informațiilor privind proiectarea sistemului, logica procesului decizional și/sau sursele de date utilizate).

130. Legea trebuie să prevadă căi de atac accesibile și eficace în cazul încălcărilor drepturilor omului rezultate din funcționarea sistemelor de IA.[153] Aceste căi de atac trebuie să permită contestarea (i) deciziei publice de implementare a unui anumit sistem; (ii) a proiectării acestuia; (iii) a utilizării sale într-o cauză specifică; și (iv) a recomandărilor generate de acesta în cauza respectivă.[154] Pentru ca aceste căi de atac să fie eficace, persoanele trebuie să aibă acces la informații ușor de înțeles cu privire la modul în care sistemul de IA a ajuns la concluziile pe care le-a generat sau a formulat recomandările specifice (a se vedea punctul II.B.5 de mai sus).

131. În ceea ce privește orice utilizare a sistemelor de IA de către autoritățile publice (a se vedea punctele II.A.3 și II.A.9 de mai sus), sistemele de IA utilizate în sistemul judiciar trebuie să facă obiectul unor cadre de guvernanță transparente. Acestea includ documentarea opțiunilor de proiectare, a surselor de date, a proceselor decizionale și a limitărilor cunoscute. Organismele independente de supraveghere trebuie să fie abilitate să auditeze aceste sisteme, în mod periodic, iar constatările acestora trebuie să fie accesibile publicului pentru a asigura asumarea răspunderii.

G. Controlul de constituționalitate

1. Controlul de constituționalitate

Include controlul și echilibrul puterilor un control de constituționalitate independent?

i. Prevede Constituția[155] un control judiciar de constituționalitate? Instituie aceasta o Curte Constituțională specializată?
ii. În cazul în care controlul de constituționalitate este exercitat de un alt organism, care sunt garanțiile unei evaluări independente? Sunt acestea consacrate în Constituție?
iii. În cazul în care există o Curte Constituțională specializată, sunt consacrate în Constituție componența instanței, competența acesteia, statutul judecătorilor și garanțiile mandatului acestora, părțile îndreptățite să sesizeze instanța, precum și principiile constituționale pe baza cărora trebuie să se desfășoare activitatea Curții Constituționale? Își poate stabili Curtea propriul regulament de procedură?

132. În calitate de normă juridică supremă, Constituția necesită un garant capabil să îi susțină principiile, să păstreze separația puterilor și să protejeze drepturile pe care le garantează. O anumită formă de control judecătoresc al constituționalității – fie concentrat, fie difuz – este considerată pe scară largă un mijloc eficient de asigurare a respectării Constituției și de protejare a 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 Curții Constituționale sau ale unui organism echivalent sunt obligatorii pentru toate puterile statului.

[153] A se vedea articolul 14, Consiliul Europei Convenția-cadru a Consiliului Europei privind inteligența artificială și drepturile omului, democrația și statul de drept (CETS nr. 225).
[154] Potrivit Setului global de instrumente referitor la IA privind statul de drept pentru sistemul judiciar al UNESCO din 2024 (p.136): „potențialul IA de a consolida sau amplifica prejudecățile existente reprezintă un motiv major de îngrijorare. Drepturile la libertate, securitate și un proces echitabil pot fi încălcate atunci când libertatea fizică sau siguranța personală a unei persoane sunt în joc, cum ar fi în cazul activităților polițienești predictive, al evaluării riscului de recidivă și al stabilirii pedepselor. …. sistemele de IA de tip «cutie neagră» fac imposibil pentru profesioniștii din domeniul juridic, precum judecătorii, avocații și procurorii, să înțeleagă raționamentul care stă la baza rezultatelor sistemului, ceea ce complică motivarea și exercitarea căii de atac împotriva hotărârii”.
[155] Pentru țările care au o Constituție scrisă.

133. Comisia de la Veneția a subliniat, în mod constant, că nu există un model unic de justiție constituțională. Sistemele naționale variază semnificativ și reflectă o gamă largă de mecanisme instituționale. Comisia a avizat, în general, instituirea unei Curți Constituționale sau a unui organism echivalent.[156] Deși a observat că nu există o cerință generală în acest sens, Comisia și-a exprimat opinia că instituirea unui astfel de organism ca instituție separată poate fi eficientă în implementarea 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 nejudiciară de control al constituționalității, trebuie să existe garanții că organismul care efectuează un astfel de control este liber de orice ingerință politică. În situațiile în care o Curte Constituțională separată sau un organism echivalent nu este considerat singurul mijloc prin care drepturile constituționale pot fi protejate, obiectivul principal al acestui criteriu este identificarea unor întrebări-cheie pentru jurisdicțiile care dispun de astfel de organisme. În jurisdicțiile fără astfel de organisme specializate, obiectivele fundamentale privind independența, imparțialitatea și eficacitatea, identificate prin alte criterii, și, în special, Criteriul F privind accesul la justiție, vor avea, probabil, o importanță esențială. Deși întrebările din această parte se concentrează asupra curților constituționale, acestea se aplică și organismelor echivalente cărora le este încredințat controlul de constituționalitate.

134. În jurisdicțiile în care există o Curte Constituțională specializată, componența instanței, competența acesteia, statutul judecătorilor și garanțiile mandatului acestora, părțile îndreptățite să sesizeze instanța, precum și principiile constituționale pe baza cărora trebuie să se desfășoare activitatea curții constituționale trebuie să fie consacrate la nivel constituțional, astfel încât acestea să fie protejate împotriva unor eventuale încercări ale majorităților politice conjuncturale aflate la guvernare de a le modifica. În mod similar, în cazul în care nu este prevăzută o Curte Constituțională specializată, garanțiile unui control de constituționalitate independent trebuie prevăzute în Constituție (sau în alte acte legislative relevante, pentru țările care nu au o constituție scrisă) și, atunci când este necesar, completate printr-o lege organică. Regulamentul de procedură trebuie elaborat de însăși Curtea Constituțională, ca expresie a autonomiei Curții în limitele Constituției (și ale legii privind Curtea Constituțională, după caz); Curtea Constituțională trebuie să aibă posibilitatea de a-l modifica, prin prisma experienței, fără intervenția legiuitorului.[157]

135. Pe lângă controlul de constituționalitate *ex post*, trebuie să existe și un mecanism de control de constituționalitate *ex ante*. Controlul de constituționalitate *ex ante* poate avea loc fie în cadrul executivului, în etapa de elaborare a proiectelor de lege, fie în cadrul unei comisii parlamentare, cu sprijinul experților în drept constituțional.

2. Componența și numirea

Oferă componența și procesul de numire a judecătorilor constituționali garanții suficiente pentru independența Curții Constituționale?

[156] Comisia de la Veneția, CDL-INF (97) 2, Ucraina – Aviz privind Constituția Ucrainei, Capitolul XII; CDL-AD(2010)044 Ucraina – Aviz privind situația constituțională din Ucraina, alin. 52; CDL-AD(2016)025. Kârgâzstan – Aviz comun referitor la proiectul de lege „Privind introducerea unor amendamente și modificări la Constituția Republicii Kârgâzstan", alin. 47; CDL-AD(2022)004 Chile – Aviz privind elaborarea și adoptarea unei noi Constituții, alin. 52.

[157] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2004)023 Azerbaidjan – Aviz privind Regulamentul de procedură al Curții Constituționale a Azerbaidjanului, alin. 5-6.

i. Oferă procedura de numire garanții suficiente pentru independența judecătorilor constituționali? În mod special, în cazul în care judecătorii constituționali sunt aleși de parlament, este necesară o majoritate calificată? Există mecanisme constituționale pentru depășirea eventualelor blocaje politice? În cazul unor posturi vacante prelungite, este prevăzută prelungirea mandatului până la înlocuirea judecătorului în funcție, pentru a asigura continuitatea instituției?
ii. Care sunt cerințele profesionale care garantează un nivel ridicat de calificare a judecătorilor Curții Constituționale? Care sunt garanțiile privind integritatea acestora?
iii. Ce alte garanții privind independența sunt prevăzute? Există garanții adecvate împotriva revocării nejustificate a unui judecător?
iv. Există incompatibilități cu funcția de judecător constituțional? Este prevăzută prin lege interdicția numirii în funcția de judecător al Curții Constituționale a membrilor activi ai parlamentului sau a persoanelor afiliate partidelor politice? Este această interdicție respectată cu strictețe în practică? Există alte restricții privind exercitarea altor funcții înainte sau după încheierea mandatului? Sunt prevăzute alte incompatibilități pentru a proteja imparțialitatea judecătorilor?

136. Componența Curții Constituționale și metoda de selectare a judecătorilor acesteia sunt de o importanță critică pentru protejarea independenței și autorității Curții. Curțile constituționale sunt, în general, alcătuite dintr-un număr semnificativ de judecători, adesea între 8 și 15.[158]

137. În democrațiile pluraliste, o componență echilibrată și diversă, care respectă diferite caracteristici (echilibrul de gen, vârsta, diversitatea politică și originea etnică, lingvistică sau religioasă), contribuie la percepția privind imparțialitatea și caracterul incluziv al instituției și, prin urmare, la legitimitatea acesteia și la acceptarea deciziilor sale, în special în statele multietnice sau multilingve. Implicarea mai multor organisme ale statului și a actorilor politici în selectarea judecătorilor constituționali s-a dovedit eficace pentru consolidarea percepției privind independența Curții.[159]

138. Selectarea judecătorilor constituționali trebuie să se bazeze pe criterii obiective, stabilite prin lege. Aceste criterii trebuie să acorde prioritate meritului, cu accent pe expertiza juridică, independență și integritate. Practica comparativă indică faptul că, în general, Curțile constituționale sunt alcătuite din profesioniști din domeniul juridic – judecători, avocați sau profesori universitari – care au o experiență semnificativă sau o vechime considerabilă în domeniul juridic.[160] Pe lângă calificările profesionale, candidaților pentru Curțile Constituționale li se cere să demonstreze integritate și o înaltă ținută morală.[161]

139. Durata mandatului judecătorilor constituționali este în general lungă, fiind stabilită fie pentru o perioadă determinată, până la atingerea vârstei obligatorii de pensionare sau, în unele sisteme, chiar pe viață. Durata mandatului trebuie să permită reînnoirea periodică și parțială a componenței Curții; reînnoirea eșalonată permite majorităților parlamentare

[158] Comisia de la Veneția, CDL-STD(1997)020, Componența curților constituționale, Capitolul III, Tabel comparativ al răspunsurilor la chestionarul privind componența curților constituționale, p. 35 și următoarele.
[159] Comisia de la Veneția, CDL-STD(1997)020, *ibid*., p. 10, 21; CDL-AD(2005)039, Bosnia și Herțegovina – Opinie privind normele de vot propuse pentru Curtea Constituțională a Bosniei și Herțegovinei, alin. 3.
[160] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)015, Bosnia și Herțegovina – Opinie privind metoda de alegere a judecătorilor Curții Constituționale, alin. 8-20.
[161] 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 privind modificările aduse Legii din 25 iunie 2015 privind Tribunalul Constituțional al Poloniei, alin. 119; CDL-AD(2017)011, Armenia – Opinie privind proiectul de lege constituțională privind Curtea Constituțională a Armeniei, alin. 12-13.

succesive să participe la numiri. Mandatele lungi, care nu pot fi reînnoite, sunt în general considerate cele mai favorabile independenței, în special față de autoritățile care efectuează numirea[162]. În cazul în care prevederile constituționale privind durata mandatului judecătorilor Curții Constituționale sunt modificate, orice reducere a duratei mandatului trebuie să se aplice numai judecătorilor numiți după intrarea în vigoare a noilor prevederi.[163]

140. În cazul în care judecătorii sunt aleși de parlament, cerința unei majorități calificate (de exemplu, două treimi sau trei cincimi) servește ca garanție instituțională împotriva politizării. Trebuie prevăzut un mecanism pentru depășirea blocajelor (de exemplu, desemnarea candidaților de către alte organisme neutre, după mai multe voturi nereușite în parlament), pentru a evita un astfel de impas, fără a crea, în același timp, un factor descurajator pentru ajungerea la un acord pe baza unei majorități calificate de la început. Nu există un model unic pentru conceperea unui mecanism de depășire a blocajelor. Pentru a garanta funcționarea neîntreruptă a Curții Constituționale, Comisia de la Veneția recomandă ca membrii Curții să își continue exercitarea funcțiilor până la numirea succesorului lor.[164]

141. *Inamovibilitatea* judecătorilor constituționali reprezintă o garanție fundamentală a independenței judiciare.[165] Cazurile de încetare a mandatului unui judecător trebuie definite, în mod restrictiv, și trebuie prevăzute în prevederi juridice clare, detaliate și precise[166] și să facă obiectul unor garanții procedurale stricte. Curtea Constituțională însăși trebuie să fie responsabilă de adoptarea deciziei finale, în mod ideal, cu o majoritate calificată a membrilor săi în funcție.[167]

142. Judecătorilor constituționali le este, în general, interzis să dețină concomitent alte funcții. Normele privind incompatibilitățile variază în ceea ce privește gradul de strictețe, dar vizează, de regulă, funcții politice și publice, inclusiv funcții precum cea de ministru, membru al parlamentului, înalt funcționar public sau lider al unui partid politic, în timp ce judecătorilor constituționali li se permite adesea să își păstreze afilierea academică. Aceste norme trebuie prevăzute prin lege și, după caz, în Constituție.[168]

143. Președintele Curții poate fi numit de un organism extern sau ales de ceilalți judecători din rândul lor, cea de-a doua variantă fiind considerată, în general, o garanție mai puternică a independenței Curții Constituționale.[169] În cazul în care președintele este ales de parlament sau numit de un alt organism extern, trebuie prevăzute garanții privind independența. Trebuie

---

[162] 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 privind trei chestiuni juridice în contextul proiectului de amendamente constituționale referitoare la mandatul judecătorilor Curții Constituționale, alin. 35 și 38; CDL-AD(2025)005, Republica Moldova – Opinie privind proiectul de lege privind Curtea Constituțională, alin. 37.

[163] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)016, Armenia – Opinie privind trei chestiuni juridice în contextul proiectului de amendamente constituționale referitoare la mandatul judecătorilor Curții Constituționale, alin. 39.

[164] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)054, Opinie privind proiectul de lege „privind modificarea unor acte legislative ale Ucrainei în vederea îmbunătățirii procedurii de selectare, pe bază de concurs, a candidaților pentru funcția de judecător al Curții Constituționale a Ucrainei", alin. 58, 59 și 67; CDL-AD(2021)048, Serbia – Opinie urgent privind proiectul revizuit de amendamente constituționale referitoare la sistemul judiciar, alin. 49; CDL-AD(2024)002, Bosnia și Herțegovina – Opinie privind anumite chestiuni referitoare la funcționarea Curții Constituționale a Bosniei și Herțegovinei, alin. 22.

[165] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)024, Armenia – Aviz comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind modificările aduse Codului judiciar și unor alte legi, alin. 58. A se vedea, de asemenea, în acest sens, punctul II.F.1 de mai sus privind independența sistemului judiciar.

[166] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2005)015, Ucraina – Opinie privind modificările aduse Constituției, alin. 46; CDL-AD(2017)011, Armenia – Aviz privind proiectul de lege constituțională privind Curtea Constituțională a Armeniei, alin. 19.

[167] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2005)015, Ucraina – Opinie privind modificările aduse Constituției, alin. 46; CDL-AD(2016)025, Kârgâzstan – Aviz comun cu privire la proiectul de lege „privind introducerea unor amendamente și modificări la Constituția Republicii Kârgâzstan", alin. 54.

[168] CDL-STD(1997)020, Componența curților constituționale – Știința și tehnica democrației, nr. 20 (1997), alin. 15.

[169] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2011)016, Ungaria – Opinie privind noua Constituție, alin. 94.

stabilite reguli clare pentru a determina cine exercită funcția de președinte interimar atunci când președintele Curții nu este ales sau numit în timp util.

3. Accesul la justiția constituțională

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

i. Poate fi supusă controlului constituționalitatea legilor și a tuturor celorlalte acte normative?
ii. În cazul în care există excepții de la posibilitatea supunerii actelor normative controlului de constituționalitate, sunt aceste excepții justificate?
iii. Beneficiază persoanele de un acces efectiv la justiția constituțională (direct sau indirect) pentru a contesta actele individuale care le afectează și actele cu caracter general?
iv. Asigură procedura în fața Curții Constituționale garanții suficiente de imparțialitate, echitate procedurală și eficacitate?

144. Competența curților constituționale se extinde, de regulă, asupra unei game largi de acte normative și chestiuni instituționale. Acestea includ, în mod obișnuit, controlul legilor ordinare și organice, al legilor constituționale, al regulamentelor, al normelor interne ale adunărilor legislative și ale altor organisme, precum și al compatibilității acordurilor internaționale cu Constituția. Curțile constituționale pot, de asemenea, să soluționeze litigii privind repartizarea competențelor normative între puterile statului, inclusiv conflicte între administrația centrală și autoritățile locale sau între puterea executivă și cea legislativă. Litigiile electorale intră, de asemenea, în competența multor curți constituționale. Alte domenii pot include chestiuni referitoare la statutul reprezentanților aleși, protecția drepturilor fundamentale și legalitatea partidelor politice. În unele sisteme, curțile constituționale exercită, de asemenea, funcții consultative, cum ar fi consultarea obligatorie înainte de declararea stării de urgență sau dizolvarea camerelor legislative. În plus, protejarea legilor potențial neconstituționale împotriva controlului (prin clauze de exclusivitate sau de excludere) poate fi considerată un atac direct asupra supremației Constituției.[170]

145. Accesul la instanță este decisiv pentru eficacitatea controlului de constituționalitate. Plângerea individuală s-a dovedit a fi cea mai eficace cale de atac. Deși accesul individual direct la curțile constituționale consolidează protecția drepturilor fundamentale, acesta conduce adesea la o creștere substanțială a numărului de cauze. Pentru a face față acestei provocări, sistemele care prevăd plângeri individuale includ, de regulă, garanții procedurale pentru filtrarea cauzelor inadmisibile sau vădit nefondate. Accesul individual indirect prezintă mai multe avantaje (expertiza juridică a organismului sesizat constituie un filtru eficace), iar Comisia de la Veneția consideră avantajoasă combinarea accesului indirect cu o formă de acces direct, asigurând un echilibru între diferitele mecanisme existente.[171] Cerința epuizării căilor de atac disponibile înainte de depunerea unei plângeri constituționale servește la prevenirea unui număr excesiv de cauze pe rolul Curții Constituționale și subliniază caracterul subsidiar al mecanismului de plângeri constituționale.

146. O metodă utilă pentru reducerea numărului de cauze pe rolul Curții poate fi constituirea unor complete mai mici de judecători pentru soluționarea chestiunilor inițiate prin una dintre formele de acces individual, plenul intervenind numai în cazul în care trebuie soluționate

[170] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)012, Ungaria – Opinie privind cel de-al patrulea amendament la Legea fundamentală, alin. 113.
[171] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)039rev, Studiu privind accesul individual la justiția constituțională, alin. 108.

chestiuni noi sau importante. Componența completului trebuie să reflecte echilibrul componenței plenului. Este important ca legea care reglementează activitatea Curții Constituționale să prevadă posibilitatea pronunțării unei decizii de către plen, în cazul în care există decizii contradictorii ale camerelor curții (unde există); în caz contrar, unitatea jurisprudenței Curții Constituționale este pusă în pericol. De asemenea, trebuie să existe reguli clare pentru a evita orice posibilitate de favorizare în repartizarea cauzelor către camere sau în componența completurilor.[172]

147. Cvorumul de validitate, care impune participarea unui număr minim de judecători pentru ca o decizie să fie validă, asigură atât legitimitatea instituțională a procesului decizional, cât și buna funcționare a Curții ca organism colegial. O cerință de vot foarte strictă, în special pentru deciziile obișnuite privind constituționalitatea legislației, poate împiedica procesul decizional al Curții și poate exista riscul să o facă ineficientă.[173] În astfel de cazuri, Curtea poate fi în imposibilitatea de a-și îndeplini funcția fundamentală de a asigura conformitatea cu Constituția. Trebuie prevăzute mecanisme pentru anti-blocaj, pentru a preveni blocajele și egalitatea de voturi.

148. Audierile pot avea loc fie în ședințe publice, fie în ședințe plenare cu ușile închise. Deși audierile orale pot îndeplini funcții importante – precum facilitarea interacțiunii directe dintre părți și judecători și accelerarea potențială a procedurilor[174]–, Curtea trebuie să păstreze libertatea de a desfășura procedurile în formă scrisă, atunci când este oportun. Acest lucru poate fi important pentru a evita supraîncărcarea Curții cu plângeri individuale.[175] Este important ca reclamantul sau inițiatorul procedurii să aibă posibilitatea de a se adresa Curții, cel puțin prin depunerea de concluzii. Astfel de măsuri contribuie la echitatea procedurală și asigură faptul că toate interesele sunt examinate, în mod corespunzător, în cadrul procesului constituțional.

4. Efectele deciziilor

Este asigurată o monitorizare ulterioară eficace a deciziilor și hotărârilor Curții Constituționale?

i. Sunt respectate deciziile și hotărârile Curții Constituționale de către autoritățile publice și de către persoane? Există o interdicție de a înlătura efectele deciziilor Curții Constituționale prin adoptarea unei reglementări juridice care a fost deja declarată neconstituțională?
ii. Parlamentul și Executivul iau în considerare, în practică, deciziile și motivarea Curții Constituționale? Remediază acestea lacunele legislative sau de reglementare identificate – sau create – de Curtea Constituțională, într-un termen rezonabil?
iii. Au instanțele constituționale, supreme și ordinare obligația de a pune în aplicare deciziile organismelor supranaționale și, în mod special, ale instanțelor supranaționale? Există excepții de la această obligație?
iv. Atunci când o hotărâre a unei instanțe ordinare este desființată în urma unei căi de atac întemeiate pe motive de neconstituționalitate, este cauza redeschisă și examinată de o instanță ordinară prin prisma argumentelor prezentate de Curtea Constituțională?

[172] *Ibid*., alin. 225.
[173] A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)002, Bosnia și Herțegovina – Opinie privind anumite chestiuni referitoare la funcționarea Curții Constituționale a Bosniei și Herțegovinei, alin. 16 și 17.
[174] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2004)035, Federația Rusă – Opinie privind proiectul de lege constituțională federală „privind modificările și amendamentele la Legea constituțională federală privind Curtea Constituțională a Federației Ruse", alin. 4.
[175] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2008)029, Kârgâzstan – Opinie privind proiectele de legi de modificare și completare a Legii privind procedurile constituționale și a Legii privind Curtea Constituțională, alin. 44.

149. Publicarea deciziilor Curții Constituționale nu trebuie să depindă de nicio intervenție a prim-ministrului, a guvernului sau a oricărui alt organism politic.[176] Deciziile Curții Constituționale cu privire la fondul unei cauze trebuie să fie obligatorii pentru toate autoritățile publice, inclusiv pentru organele administrației centrale și cele ale administrației locale, pentru funcționarii acestora, precum și pentru persoanele fizice și juridice, și trebuie implementate cu bună-credință. Neexecutarea unor astfel de decizii constituie o încălcare a supremației Constituției. Atunci când alte autorități ale statului adoptă noi acte individuale, acestea trebuie să țină seama de raționamentul juridic enunțat în deciziile Curții Constituționale. Este deosebit de important ca legiuitorul să nu ignore hotărârile Curții Constituționale, atunci când adoptă sau modifică legislația. Atunci când Curtea Constituțională a declarat o lege neconstituțională, aceasta împiedică legiuitorul să adopte o nouă lege cu un conținut identic celui pe care Curtea Constituțională l-a declarat neconstituțional.

150. Consecințele juridice ale deciziilor curților constituționale prin care sunt anulate acte normative pot varia în diferite jurisdicții și depind adesea de prevederile legislative care le reglementează domeniul de aplicare.[177] Aplicarea strictă a efectului „*ex tunc*" (respectiv nulitatea retroactivă) poate avea, în anumite cazuri, consecințe sociale semnificative.

151. Multe constituții naționale conțin obligația de a respecta dreptul internațional și supranațional. În aceste cazuri, curțile constituționale naționale acționează nu numai ca gardieni ai principiilor constituționale naționale, ci și ca gardieni ai dreptului internațional și supranațional în ordinea juridică națională. Pe continentul european, multe curți constituționale au obligația de a pune în aplicare drepturile omului și alte principii constituționale protejate de CEDO, astfel cum sunt interpretate prin deciziile CEDO. În cazul statelor membre ale UE, curțile constituționale – asemenea oricăror altor instanțe – trebuie să respecte drepturile și obligațiile care decurg din dreptul UE, inclusiv principiul supremației dreptului UE și, atunci când statele membre acționează în domeniul de aplicare al dreptului UE, Carta Drepturilor Fundamentale a UE. În ceea ce privește continentul american, statele membre ale Organizației Statelor Americane care au ratificat Convenția Americană privind Drepturile Omului au obligația de a o aplica la nivel național și, pentru cele care au recunoscut jurisdicția Curții Interamericane a Drepturilor Omului (CIDO), există obligația de a urma interpretarea dată de aceasta Convenției. În statele dualiste, se pot aplica considerente diferite, însă, în funcție de context, instanțele naționale relevante pot avea dreptul sau chiar obligația de a ține seama de deciziile organismelor supranaționale, în circumstanțe adecvate.

[176] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)026, Polonia – Opinie privind Legea privind Tribunalul Constituțional, alin. 82.
[177] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)039rev, Studiu privind accesul individual la justiția constituțională, alin. 167.

H. Provocările specifice privind statul de drept

1. Restabilirea statului de drept

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

i. A fost realizată o analiză cuprinzătoare a cauzelor și consecințelor regresului statului de drept? Există planuri pe termen scurt și pe termen lung pentru măsurile de restabilire care urmează să fie adoptate?
ii. Se bazează restabilirea statului de drept pe intenția de a implementa hotărârile obligatorii ale unei instanțe internaționale sau avizele fără caracter obligatoriu ale unui organism internațional de supraveghere?[178] În caz afirmativ, sunt luate în considerare, în mod corespunzător, toate cerințele sau recomandările relevante ale acestor entități?
iii. Sunt măsurile de restabilire compatibile cu principiile fundamentale ale Constituției?
iv. Afectează măsurile de restabilire Curtea Constituțională? În caz afirmativ, este respectat rolul acesteia de organism independent și arbitru obiectiv?
v. Este asigurată o participare publică largă la luarea deciziilor privind modalitatea de restabilire a statului de drept?
vi. Este respectat principiul proporționalității în soluționarea conflictelor dintre diferite interese? Sunt luate în considerare drepturile subiective ale judecătorilor? Dispun judecătorii ale căror drepturi sunt afectate de măsurile de restabilire de căi de atac juridice accesibile?
vii. Este justificată îndepărtarea de la principiile fundamentale ale statului de drept, precum principiul securității juridice, principiul „*res judicata*” (autoritatea de lucru judecat) și principiul inamovibilității judecătorilor, de o necesitate imperioasă și proporțională?

152. Nici sistemele juridice care par stabile și puternice nu sunt imune la schimbări care subminează statul de drept. Astfel de schimbări pot afecta multe dintre criteriile definite în această Listă actualizată de criterii privind statul de drept. Experiența a demonstrat că subminarea independenței justiției este, de regulă, primul și esențialul factor în astfel de situații, întrucât instanțele independente reprezintă garanții esențiali ai statului de drept.

153. Este necesară o abordare holistică a reformelor care modifică, în mod substanțial, sistemul judiciar, în special atunci când acestea schimbă componența personală a instanțelor. Reformele pot fi necesare pentru a remedia deficiențele sistemului, însă acestea trebuie să respecte ele însele principiile fundamentale ale statului de drept. Restabilirea statului de drept nu presupune, în mod necesar, revenirea la situația existentă anterior și nu trebuie să conducă la recrearea unui sistem care s-a dovedit vulnerabil la subminare. Dimpotrivă, orice restabilire a statului de drept trebuie să urmărească remedierea chiar a deficiențelor care au permis producerea regresului, pentru a institui garanții mai solide pentru viitor.

154. Ingerințele disproporționate și nejustificate ale puterii legislative și executive în administrarea justiției reprezintă o amenințare la adresa funcționării sistemului legal pentru controlul și echilibrul

[178] 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 Tribunalului Constituțional, aceasta analizează reforma Tribunalului Constituțional al Poloniei, în primul rând, ca pe o măsură de executare a hotărârilor CEDO (…).” (CDL-AD(2024)035, Polonia – Opinie privind proiectul de amendamente constituționale referitoare la Tribunalul Constituțional și două legi privind Tribunalul Constituțional, alin. 18).

reciproc între puterile statului.[179] În același timp, acestea pun în pericol protecția drepturilor individuale. CEDO și CJUE au statuat, de exemplu, că însăși esența dreptului la o „instanță instituită prin lege" poate fi pusă în pericol de neregularități grave în numirea judecătorilor, atunci când acestea se bazează pe proceduri viciate.[180] Măsurile de reformă care afectează activitatea judecătorilor le pot încălca acestora, de asemenea, drepturile (articolele 6, 8 și 10 din CEDO).[181]

155. Având în vedere rolul important al curților constituționale în menținerea separației puterilor și protejarea drepturilor garantate de Constituție, modificările aduse componenței, competenței și metodelor de lucru ale acestora trebuie examinate în detaliu și trebuie să țină seama de principiile fundamentale ale statului de drept. Deși măsurile radicale, chiar dacă sunt adoptate de o majoritate constituțională, pot părea necesare, acestea pot prezenta riscul de a oferi argumente și precedente unei viitoare majorități constituționale pentru a proceda în același mod.[182] Reconstruirea încrederii publicului în instituția justiției constituționale este de o importanță capitală.[183]

156. Având în vedere importanța independenței judiciare pentru sistemul juridic în ansamblu, restabilirea efectivă a statului de drept în cazurile de regres, într-un termen rezonabil, trebuie să țină seama de principii precum securitatea juridică, a se vedea punctele 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 unor norme 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 realizarea unui anumit echilibru între diferite elemente – aparent contradictorii – ale statului de drept.[184]

158. Atunci când se decide asupra măsurilor de restabilire a statului de drept, este necesar să se țină seama de gravitatea deficiențelor sistemului, de perioada de timp în care sistemul a fost în vigoare și de măsura în care încrederea publicului a fost subminată.[185]

159. Adoptarea unor măsuri radicale, precum revocarea judecătorilor sau invalidarea deciziilor „*ex tunc*" (cu efect retroactiv), va necesita o examinare deosebit de atentă și garanții, precum posibilitatea controlului judecătoresc al oricăror decizii care îi afectează pe judecători individual.[186] În caz contrar, astfel de măsuri pot eroda securitatea juridică și, în acest fel, pot submina chiar obiectivele pe care urmăresc să le servească.[187] Principiul director aplicabil tuturor

---

[179] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)031, Polonia – Opinie privind proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii; privind proiectul de lege de modificare a Legii privind Curtea Supremă, propus de Președintele Poloniei și privind Legea privind organizarea instanțelor ordinare, alin. 129.
[180] A se vedea hotărârea preliminară pronunțată de CJUE, C-585/18, în cauza *A.K. (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme)*, 19 noiembrie 2019; hotărârea C-791/19 a Marii Camere în cauza *Comisia împotriva Poloniei (Regimul disciplinar pentru judecători),* 15 iulie 2021; și hotărârea C-718/21 a Marii Camere în cauza *L.G.,* 21 decembrie 2023, §§59-62.
[181] CEDO, cauza *Grzęda împotriva Poloniei* [CG], nr. 43572/18, 15 martie 2022; cauza *Tuleya împotriva Poloniei*, nr. 21181/19 și 51751/20, 6 iulie 2023.
[182] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)035, Polonia – Opinie privind proiectul de amendamente constituționale referitoare la Tribunalul Constituțional și două legi privind Tribunalul Constituțional, alin. 34.
[183] *Ibid*., alin. 35.
[184] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)018, Polonia – Aviz comun urgent al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept a Consiliului Europei privind proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii din Polonia, alin. 31.
[185] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)035, Polonia – Opinie privind proiectul de amendamente constituționale referitoare la Tribunalul Constituțional și două legi privind Tribunalul Constituțional, alin. 18.
[186] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)029, Polonia – Aviz comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept privind standardele europene care reglementează statutul judecătorilor, alin. 22 (și 36); alin. 42-45.
[187] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)035, Polonia – Opinie privind proiectul de amendamente constituționale referitoare la Tribunalul Constituțional și două legi privind Tribunalul Constituțional, alin. 38 și următoarele.

măsurilor reparatorii trebuie să fie acela de a restabili încrederea, în percepția unui observator rezonabil și obiectiv, în ceea ce privește funcționarea independentă a sistemului.

160. Pentru ca restabilirea statului de drept să fie eficace, este, de asemenea, esențial ca aspectele relevante să fie soluționate fără întârziere și, în mod transparent, pentru a reduce la minimum orice perioadă de incertitudine.[188]

2. Educația juridică și civică

a. Educația juridică

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

i. Este dreptul constituțional o componentă obligatorie a programului de studii universitare de licență în drept? Există teme precum democrația, statul de drept și drepturile omului între componentele obligatorii ale cursului de drept constituțional și sunt acestea, de asemenea, integrate în alte discipline corespunzătoare ale programului de studii în drept, inclusiv dreptul internațional public, dreptul UE, dreptul administrativ, procedura penală (etc.)?[189]

ii. Este concepută, în mod adecvat, predarea dreptului la nivel universitar de licență pentru a dezvolta capacitatea studenților de a-și antrena gândirea critică?

iii. Este reglementată prin lege înființarea de noi universități și colegii care oferă programe de studii în drept? Există mecanisme interne și externe, de control al calității educației juridice universitare care funcționează eficient?[190]

iv. Beneficiază universitățile și alte organisme care oferă educație profesională[191] de garanții suficiente pentru protejarea independenței

[188] Trebuie remarcat faptul că „necesitatea (re-)stabilirii rapide a unui sistem judiciar pe deplin funcțional poate justifica unele modificări în aplicarea standardelor procedurale, dar nu, de exemplu, absența totală a oricărei forme de control judecătoresc, care ar încălca, probabil, articolul 6 din CEDO” (a se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)029, Polonia – Aviz comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept privind standardele europene care reglementează statutul judecătorilor, alin. 36).

[189] Pentru statele membre ale Consiliului Europei, aceasta ar include standardele juridice ale Consiliului Europei în domeniile democrației, drepturilor omului și statului de drept, în special CEDO. A se vedea, de exemplu, programul OCEAN (Rețelele Academice Deschise ale Consiliului Europei) al Consiliului Europei, care reunește universități și instituții de cercetare din cele 46 de state membre, în jurul obiectivului comun al drepturilor omului, democrației și statului de drept. Pentru statele membre ale UE, aceasta ar include, de asemenea, principiile relevante ale dreptului constituțional al UE.

[190] A se vedea, de exemplu, CEDO, cauza, *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, în care un nivel minim și adecvat de educație este de o importanță capitală – pentru a se asigura că accesul la instituțiile private nu este disponibil exclusiv pe baza mijloacelor financiare ale candidaților, indiferent de calificările acestora și de aptitudinile lor pentru profesia în cauză”. Modul în care fiecare stat combină controalele interne și externe de calitate ține de marja sa de apreciere. Este important ca acele controale externe considerate necesare să nu devină excesiv de birocratice și împovărătoare sau o amenințare la adresa libertății academice.

[191] Întrucât dreptul reprezintă o calificare profesională, alți actori – precum consiliile barourilor și asociațiile judecătorilor – pot exercita, în mod legitim, un anumit grad de influență asupra conținutului anumitor cursuri universitare, cu respectarea libertății academice.

	acestora în ceea ce privește programele de studii, numirile academice, admiterea studenților, gestionarea[192] și finanțarea?[193]
v.	Oferă universitățile și/sau organismele profesionale formare continuă pentru profesioniștii din domeniul juridic? În ce măsură sunt obligatorii astfel de cursuri?[194]

161. O serie de organizații internaționale și instituțiile acestora au publicat documente prin care se recunoaște necesitatea unei educații juridice de înaltă calitate, precum Organizația Națiunilor Unite, Consiliul Europei și Parlamentul European.[195] În mod specific, în domeniul drepturilor omului, trebuie subliniat faptul că drepturile omului sunt înțelese ca un concept dinamic, bazat pe înțelegerea „dreptului internațional al drepturilor omului" introdus prin Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948.[196] Un astfel de concept dinamic al drepturilor omului impune ca educația juridică să țină pasul cu dezvoltarea acestora în timp.[197] Aceste cursuri trebuie predate în conformitate cu libertatea academică, inclusiv libertatea cercetării. Libertatea academică este protejată, în mod explicit, în Carta Drepturilor Fundamentale a UE (articolul 13), iar articolul 15 alin. 3 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale impune, în plus, statelor părți să „respecte libertatea indispensabilă cercetării științifice și activității creative".[198]

162. Există numeroase modalități diferite de predare care promovează gândirea critică, de exemplu, predarea bazată pe probleme în cadrul seminarelor, metoda socratică, clinicile juridice etc. Deși continuă să joace un rol important în sistemul de educație juridică, și metodele de predare mai interactive trebuie să constituie, de asemenea, o parte semnificativă a acestuia.

[192] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)029, Ungaria – Opinie privind amendamentele constituționale adoptate de Parlamentul Ungariei în decembrie 2020, alin. 65.
[193] Libertatea academică are temeiul juridic în diverse drepturi recunoscute, precum dreptul la educație și libertatea de exprimare. A se vedea, de asemenea, în ceea ce privește libertatea academică, de exemplu, Raportul Raportorului Special privind dreptul la educație, Farida Shaheed, A/HRC/56/58, 24 iunie 2024. Aceasta are atât o dimensiune instituțională, cât și una personală și se aplică atât în cadrul comunității academice, cât și în afara comunității academice, inclusiv în relația cu publicul.
[194] A se vedea, de exemplu, Recomandarea Consiliului Europei nr. Rec(2000)21 privind libertatea de exercitare a profesiei de avocat, II.2: „[t]rebuie luate toate măsurile necesare pentru a asigura un standard ridicat de formare juridică și moralitate, ca o condiție prealabilă pentru accesul la profesie și pentru a prevedea formarea continuă a avocaților".
[195] Principiile de bază privind rolul avocaților, ale Organizației Națiunilor Unite, alin. 9 (1990); Declarația privind educația și formarea în domeniul drepturilor omului a Organizației Națiunilor Unite (2011); Recomandarea Rec(2004)4 a Consiliului Europei privind Convenția Europeană a Drepturilor Omului în învățământul universitar și formarea profesională; Recomandarea CM/Rec(2010)7 privind Carta Consiliului Europei privind educația pentru cetățenie democratică și educația în domeniul drepturilor omului; programul HELP (Programul pentru Formarea Juriștilor în Domeniul Drepturilor Omului) al Consiliului Europei; Rezoluția Parlamentului European privind profesiile juridice și interesul general în funcționarea sistemelor juridice, P6_TA (2006) 0108, 23 martie 2006; UNESCO, Programul mondial pentru educația în domeniul drepturilor omului.
[196] De exemplu, spre deosebire de conceptele anterioare de „drepturi ale omului" sau „drepturi și îndatoriri ale omului și cetățeanului".
[197] De exemplu, articolul 1 din CEDO privind obligația de a respecta drepturile omului reprezintă o obligație continuă, ceea ce înseamnă că, atunci când este necesar, un stat are obligația de a-și modifica legile pentru a le aduce în conformitate cu cerințele Convenției, astfel cum au fost stabilite printr-o hotărâre a CEDO. Statele trebuie, de asemenea, să țină seama de hotărârile care afectează alte state – nu doar de hotărârile pronunțate împotriva propriului stat (a se vedea, de exemplu, CEDO, cauza *Opuz împotriva Turciei*, nr. 33401/02, 9 iunie 2009, §163).
[198] După cum a precizat CEDO: „libertatea academică (…) trebuie să garanteze libertatea de exprimare și de acțiune, libertatea de a disemina informații și libertatea de a desfășura cercetări și de a disemina cunoștințe și adevărul fără restricții" (cauza *Kula împotriva Turciei*, nr. 20233/06, 19 iunie 2018, §38). A se vedea, de asemenea, cauza *Sorguç împotriva Turciei*, nr. 17089/03, 23 iunie 2009, §35; cauza *Lombardi Vallauri împotriva Italiei*, nr. 39128/05, 20 octombrie 2009, §43.

b. Educația civică

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

i. În ce măsură subliniază educația școlară importanța pentru societate a democrației, drepturilor omului și statului de drept?
ii. Participă organizațiile societății civile, inclusiv asociațiile avocaților, la dezbaterea publică privind statul de drept și drepturile omului?

163. Experiența arată că statul de drept, asemenea oricărei alte valori constituționale, trebuie susținut de o cultură comună, împărtășită și solidă. Principiile scrise nu sunt suficiente prin ele însele. Pentru ca garanțiile instituționale să funcționeze, în mod corespunzător, valorile constituționale și etice trebuie să fie integrate în practica consacrată a profesioniștilor din domeniul juridic (judecători, procurori, practicieni din domeniul juridic, atât în sectorul public, cât și în practica privată) și a persoanelor care dețin funcții publice. Aspectul intern al independenței justiției depinde, în special, de o instruire și îndrumare corespunzătoare. Mai general, un sistem eficient și eficace de administrație publică ce respectă standardele statului de drept depinde de capitalul social și totodată contribuie la dezvoltarea acestuia.[199] Educația primară și secundară care promovează importanța demnității umane și a drepturilor și libertăților persoanelor are o valoare deosebită pentru construirea unei societăți pașnice, în care drepturile minorităților și drepturile individuale sunt protejate împotriva ingerințelor nejustificate ale puterii majoritare. În schimb, atunci când populația nu are încredere în înfăptuirea justiției sau în administrația publică și nu este conștientă de importanța respectării drepturilor omului și a statului de drept, riscul regresului democrației și al statului de drept este ridicat. În consecință, organizațiile societății civile, inclusiv asociațiile avocaților (Consiliile Barourilor etc.), trebuie să aibă posibilitatea și trebuie să depună eforturi pentru a educa publicul cu privire la aceste valori. În plus, o educație civică solidă pentru toți cetățenii, în special pentru tineri, constituie o componentă integrantă a unui cadru instituțional bazat pe statul de drept.[200]

[199] A se vedea, de exemplu Bo Rothstein, Dietlind Stolle, Calitatea guvernării și capitalul social: O teorie a instituțiilor politice și a încrederii generalizate, SERIA DE DOCUMENTE DE LUCRU QoG 2007:2.
[200] A se vedea, de exemplu Comisia de la Veneția, Statul de drept: Ghid de utilizare (2025) și animațiile Comisiei Europene care explică statul de drept.