



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Ep. 14 / 25.04.2025

Biroul permanent al Senatului

14 / 14.05.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind
utilizarea responsabilă a inteligenței artificiale**

Analizând propunerea legislativă privind utilizarea responsabilă a inteligenței artificiale (b114/31.03.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2068/07.04.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D275/08.04.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare utilizarea responsabilă a sistemelor de inteligență artificială. Potrivit Expunerii de motive, „propunerea de lege care reglementează utilizarea AI în România este un pas esențial în crearea unui cadru legislativ care protejează drepturile fundamentale ale cetățenilor și garantează o utilizare responsabilă și transparentă a tehnologiilor AI”.

2. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

4. În raport de obiectul specific de reglementare al propunerii legislative, coroborat cu argumentele prezentate la paragraful al doilea din *Expunerea de motive*, potrivit căroră „În România, ca și în întreaga

Uniune Europeană (...), **utilizarea AI nu este reglementată într-un mod complet și adecvat la ritmul rapid al dezvoltării tehnologice**” și „**deși există diverse inițiative europene de reglementare**, legislația națională necesită un cadru legislativ precis și adaptat realităților specifice ale țării noastre, care să răspundă în mod adecvat riscurilor emergente”, semnalăm că la nivelul dreptului Uniunii Europene a fost adoptat **Regulamentul (UE) 2024/1689** al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iunie 2024 de stabilire a unor norme armonizate privind inteligența artificială și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 300/2008, (UE) nr. 167/2013, (UE) nr. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 și (UE) 2019/2144 și a Directivelor 2014/90/UE, (UE) 2016/797 și (UE) 2020/1828 (**Regulamentul privind inteligența artificială**), care, potrivit art. 113, se aplică în fiecare stat membru de la data de 2 august 2026, cu excepțiile prevăzute la lit. a)-c) ¹.

Menționăm că prin Regulament sunt stabilite: norme armonizate pentru introducerea pe piață, punerea în funcțiune și utilizarea sistemelor de IA în Uniunea Europeană; **interdicții privind anumite practici în domeniul IA** (prevederi deja direct și prioritar aplicabile și în România de la data de 2 februarie 2025); cerințe specifice pentru sistemele de IA cu grad ridicat de risc și obligații pentru operatorii unor astfel de sisteme; **norme armonizate de transparență** pentru anumite sisteme de IA; norme armonizate privind introducerea pe piață a modelelor de IA de uz general; precum și **măsuri de susținere a inovării**, având scopul de a asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății, a siguranței și a drepturilor fundamentale consacrate în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, inclusiv a democrației, a statului de drept și a mediului împotriva efectelor dăunătoare ale sistemelor de IA din Uniune.

Având în vedere considerentele expuse în cele ce urmează, coroborat cu termenele de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2024/1689, este necesar ca la redactarea proiectului să se aibă în vedere dispozițiile Regulamentului pentru a se evita **instituirea unor norme**

¹ Art. 113 din Regulamentul (UE) 2024/1689 – Intrare în vigoare și aplicare

„(...) Cu toate acestea:

(a) capitolele I și II se aplică de la 2 februarie 2025;

(b) capitolul III secțiunea 4, capitolul V, capitolul VII, capitolul XII și articolul 78 se aplică de la 2 august 2025, cu excepția articolului 101;

(c) articolul 6 alineatul (1) și obligațiile corespunzătoare din prezentul regulament se aplică de la 2 august 2027.”

incompatibile cu reglementările Uniunii Europene, întrucât regulamentul este un act juridic al Uniunii Europene, cu domeniu de aplicare general, obligatoriu în toate elementele sale și care se aplică direct, imediat și prioritar în statele membre încă de la intrarea în vigoare.

4.1. Cu privire la **utilizarea IA în sectoare critice**, semnalăm că activitățile interzise prin **art. 3 alin. (2) și art. 4 alin. (1)** din proiect nu se regăsesc printre practicile interzise în domeniul IA stabilite prin **art. 5 alin. (1)** din Regulamentul (UE) 2024/1689. Menționăm că, în cazul celor două situații vizate de inițiatori, sunt incidente dispozițiile **art. 6 alin. (2)** din Regulament, acestea fiind încadrate în categoria sistemelor de IA cu grad ridicat de risc prevăzute în Anexa III la Regulament, unde lista domeniilor cu grad ridicat de risc este mai largă decât cea propusă prin prezentul proiect.

4.2. Referitor la obligațiile de transparență pentru furnizorii și implementatorii anumitor sisteme de IA, **art. 50 alin. (1)** din Regulamentul (UE) 2024/1689 stabilește că *„Furnizorii se asigură că sistemele de IA destinate să interacționeze direct cu persoane fizice sunt proiectate și dezvoltate astfel încât persoanele fizice în cauză să fie informate că interacționează cu un sistem de IA, cu excepția cazului în care acest lucru este evident din punctul de vedere al unei persoane fizice rezonabil de bine informată, de atentă și de avizată, ținând seama de circumstanțele și contextul de utilizare”*.

4.3. În ce privește protecția datelor reglementată prin **art. 8** din proiect, menționăm că **art. 5 alin. (1) lit. (g)** din Regulamentul (UE) 2024/1689 instituie ca fiind practică interzisă în domeniul IA *„introducerea pe piață sau punerea în funcțiune în acest scop specific sau utilizarea de sisteme de clasificare biometrică care clasifică în mod individual persoanele fizice pe baza datelor lor biometrice pentru a deduce sau a intui rasa, opiniile politice, apartenența la un sindicat, convingerile religioase sau filozofice, viața sexuală sau orientarea sexuală ale persoanelor respective”*.

4.4. Cu referire la **interzicerea deepfake-urilor dăunătoare**, semnalăm că prevederile **art. 50 alin. (4) și (5)** din Regulamentul (UE) 2024/1689 stabilesc o serie de obligații pentru implementatorii anumitor sisteme de IA, inclusiv cele care *„generează sau manipulează imagini, conținuturi audio sau video care constituie deepfake-uri”*.

4.5. Referitor la **Capitolul V**, precizăm că stabilirea sancțiunilor în domeniul utilizării inteligenței artificiale trebuie să se realizeze ținându-se seama de faptul că art. 99 din Regulamentul (UE) 2024/1689, normă care se va aplica de la 2 august 2025, prevede atât obligația statelor membre de a stabili sancțiunile și alte măsuri de aplicare pentru nerespectarea prevederilor Regulamentului, cât și sancțiuni de sine-stătătoare pentru nerespectarea interdicțiilor privind practicile în domeniul IA prevăzute la art. 5 din Regulament, precum și pentru nerespectarea anumitor obligații ale operatorilor, întreprinderilor și organismelor notificate.

Prin urmare, întrucât prezentul proiect nu reprezintă un act normativ care reglementează măsuri de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2024/1689, în cuprinsul acestuia nu pot fi stabilite decât sancțiuni distincte de cele avute în vedere la art. 99 din Regulament.

5. Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale - de exemplu, **Decizia nr. 845/2020** - „*legea trebuie să întrunească cerințele de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate, iar legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe. Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează*”.

În cadrul controlului de constituționalitate - de exemplu, prin **Decizia nr. 104/2018** - Curtea a constatat că „*principiul legalității a fost analizat inclusiv prin încorporarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Temeiul constituțional al valorificării normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate a fost identificat așadar în dispozițiile art. 1 alin. (3) «România este stat de drept [...]»*”, precum și ale art. 1 alin. (5), „*În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*”.

De asemenea, prin **Decizia nr. 62/2018**, Curtea Constituțională a statuat că „*pentru relevanța constituțională a principiului legalității, esențial este ca prin folosirea unei tehnici legislative inadecvate, care*

să nu întrunească cerințele clarității, preciziei, previzibilității și ale accesibilității normei juridice, legiuitorul să fi adus atingere în final unor drepturi, libertăți sau principii de rang constituțional”.

Analizând **propunerea legislativă**, constatăm că aceasta **nu respectă condițiile de calitate a legii reținute în jurisprudența Curții Constituționale**, pentru considerentele prezentate în cele ce urmează.

5.1. Din punct de vedere terminologic, semnalăm utilizarea neunitară a expresiilor „inteligentă artificială” și „sisteme de inteligență artificială”. Pentru precizia normei, propunem utilizarea atât în titlul legii, cât și în cuprinsul acesteia a sintagmei „**sisteme de inteligență artificială**”. Astfel, la **art. 2** din proiect, la **pct. 1**, care trebuie marcat sub forma **lit. a)**, va fi definită expresia „sistem de inteligență artificială”, prin trimitere la definiția prevăzută la art. 3 pct. 1 din Regulamentul (UE) 2024/1689.

Totodată, semnalăm necorelarea dintre titlu și art. 1; astfel, **titlul** vizează „utilizarea responsabilă” a sistemelor de inteligență artificială, în vreme ce **art. 1** face referire la „utilizarea, dezvoltarea și implementarea” acestora.

5.2. La **art. 2**, referitor la definiția expresiei „**decizii algoritmice semnificative**”, din formularea propusă – „decizii luate de un sistem AI” - ar rezulta că este vorba de deciziile automatizate, fără intervenție umană. Or, din cuprinsul proiectului, rezultă că proiectul vizează și deciziile umane asistate de IA (de ex., „deciziile medicale bazate pe AI trebuie să fie validate de un medic specialist”).

De asemenea, apreciem că sfera de cuprindere a definiției este incompletă și ar trebui să cuprindă și alte aspecte, cum ar fi integritatea fizică, demnitatea sau statutul juridic al persoanei. Totodată, considerăm că termenul „oportunități” este lipsit de precizie și previzibilitate în contextul respectiv, fiind necesară reformularea sau detalierea acestuia.

Pe de altă parte, semnalăm că expresia „decizii algoritmice semnificative”, deși definită la art. 2, nu este folosită în cuprinsul proiectului.

În ceea ce privește termenul „explicabilitate”, precizăm că, deși utilizat în preambulul Regulamentului (UE) 2024/1689, un astfel de cuvânt nu se regăsește în Dicționarul explicativ al limbii române sau în Dicționarul ortografic, ortoepic și morfologic al limbii române.

5.3. La art. 3 alin. (1), cerințele de transparență și de auditare periodică, la care ar putea fi adăugate și cerințele de trasabilitate și supraveghere umană, trebuie să vizeze nu numai sistemele IA utilizate în administrația publică, dar și cele utilizate în celelalte „sectoare critice”.

De asemenea, norma nu prevede procedura de auditare a sistemelor IA respective, care ar putea fi, eventual, stabilită printr-o metodologie care se aprobă printr-un act subsecvent.

De altfel, o normă similară, referitoare la „auditarea anuală” a sistemelor IA utilizate în procesul decizional, este prevăzută la **art. 6 alin. (2)**, auditare care se realizează de către o „entitate independentă”, fără a se specifica modul de desemnare a acesteia.

Pentru evitarea paralelismului legislativ, este necesară comasarea normelor respective.

5.4. La art. 4 alin. (1), în ceea ce privește interzicerea utilizării sistemelor IA pentru pronunțarea hotărârilor judecătorești, precizăm că norma este superfluă întrucât, potrivit legislației în vigoare - art. 402 din Codul de procedură civilă sau, după caz, art. 405 din Codul de procedură penală - hotărârea se poate pronunța doar de către **președintele completului de judecată sau de către un judecător membru al completului.**

Totodată, semnalăm că sintagma „organele de aplicare a legii” este vagă și lipsită de previzibilitate. De asemenea, norma nu stabilește modul în care sunt „certificate” sistemele IA și care sunt organele competente în acest scop.

5.5. La art. 5 alin. (1), norma este lipsită de precizie și previzibilitate, întrucât nu rezultă cum sunt **validate științific** sistemele IA utilizate în diagnosticul și tratamentul medical și nici care sunt **autoritățile competente** să le aprobe.

5.6. La art. 6, semnalăm că denumirea marginală a articolului face referire la dezvoltatorii și utilizatorii sistemelor IA, în vreme ce în cuprinsul acestuia sunt menționați doar dezvoltatorii. Referitor la aspectul terminologic, precizăm că Regulamentul (UE) 2024/1689 folosește noțiuni diferite, respectiv cele de furnizori și implementatori, definite la art. 3 pct. 3 și 4 din Regulament.

La **alin. (1),** semnalăm că expresia „sunt responsabili pentru impactul algoritmilor”, este, din cauza formulării vagi, lipsită de precizie și previzibilitate.

5.7. La art. 7, din formularea propusă, nu rezultă cui i se poate adresa persoana interesată în vederea solicitării explicațiilor privind procesul decizional sau, după caz, a solicitării interacțiunii umane.

5.8. La art. 8, considerăm că nu sistemele IA trebuie să respecte prevederile Regulamentului general privind protecția datelor, ci procesul de prelucrare a datelor cu caracter personal de către sistemele IA trebuie să fie conform cu prevederile Regulamentului respectiv. De asemenea, norma nu stabilește cui îi revine responsabilitatea asigurării respectării prevederilor Regulamentului general privind protecția datelor.

La alin. (2), pentru precizia normei, este necesară clarificarea expresiei „profilare politică”. Referitor la acest aspect, menționăm că Regulamentul (UE) 2024/1689 definește la art. 3 pct. 52 expresia „creare de profiluri”, prin trimitere la art. 4 pct. 4 din Regulamentul general privind protecția datelor. Totodată, considerăm că regula referitoare la crearea de profiluri ar trebui aplicată și altor domenii sensibile, nu numai celui politic.

5.9. La art. 9, pentru precizia normei, noțiunea „deepfake” trebuie folosită prin trimitere la definiția prevăzută la art. 3 pct. 60 din Regulamentul (UE) 2024/1689. De asemenea, semnalăm că Regulamentul respectiv prevede, la art. 50 alin. (4), că **implementatorii unui sistem de IA** care generează sau manipulează imagini, conținuturi audio sau video care constituie **deepfake-uri** sunt cei care dezvăluie faptul că respectivul conținut a fost generat sau manipulat artificial, și **nu platformele digitale**.

5.10. În ceea ce privește faptele de utilizare abuzivă a IA care se sancționează potrivit proiectului, precizăm că art. 10 și 11 nu îndeplinesc cerințele specifice de claritate, accesibilitate și previzibilitate, întrucât din formularea generală a textelor nu rezultă cu exactitate care este sfera acelor încălcări care urmează să atragă răspunderea penală.

Pe de altă parte, din referirea generică la „scopuri care încalcă drepturile și libertățile fundamentale ale individului” rezultă că textul ar avea în vedere și acele practici în domeniul IA care sunt interzise potrivit art. 5 din Regulament și care sunt sancționate potrivit art. 99. Prin urmare, s-ar crea premisele instituirii unor reglementări paralele, interzise de normele de tehnică legislativă.

Pentru aceste motive, este necesară reanalizarea și reformularea corespunzătoare a normelor propuse pentru art. 10 și 11.

5.11. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că **propunerea legislativă nu îndeplinește cerințele de claritate, previzibilitate și precizie impuse de normele de tehnică legislativă**, existând riscul aplicării arbitrare a dispozițiilor propuse. Prin urmare, propunerea legislativă este susceptibilă de încălcarea dispozițiilor **art. 1 alin. (5)** din Constituție, care consacră principiul legalității, în **componenta referitoare la calitatea normei**.

*

* *

În concluzie, față de considerentele arătate, apreciem că **prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma propusă**.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 291/24.05.2025