

UNIVERSITATEA ECOLOGICĂ DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE DREPT
MASTER DREPTUL INTELIGENȚEI ARTIFICIALE

DREPTUL ADMINISTRATIV ȘI INTELIGENȚA ARTIFICIALĂ

- suport de curs –

Titular disciplină : Conf. univ. dr. GABRIEL MANU

2024-2025

Cuprins

I. Inteligența artificială și acțiunea administrativă	4
<i>Considerații generale</i>	<i>4</i>
1. Dezvoltarea inteligenței artificiale	4
2. Inteligența artificială și acțiunea publică: construirea încrederii, servirea performanței .	6
3. Utilizarea inteligenței artificiale (IA) în administrația publică. Oportunități și riscuri.....	7
<i>Oportunități generate de utilizarea IA în activitatea administrației publice</i>	<i>7</i>
<i>Riscuri asociate utilizării IA în administrația publică</i>	<i>8</i>
4. Situația utilizării IA în administrația publică din România	9
II. Dreptul administrativ și acțiunea administrativă în „era digitală”	11
1. Considerații generale	11
2. Digitalizarea administrației publice.....	11
2.1. Digitalizarea dialogului dintre administrația publică și cetățeni.....	12
2.2. Acțiunea colaborativă, viitor model de conduită administrativă.....	13
2.3. Noi modele de consultare publică	14
3. Digitalizarea dreptului administrativ	15
4. Importanța digitalizării accesului la jurisprudența de contencios administrativ	18
Concluzii.....	19
III. Administrația publică și provocările inteligenței artificiale	21
1. Considerații introductive	21
2. Folosirea inteligenței artificiale în domeniul politic	21
3. Inteligența artificială și decizia administrativă	23
4. Impactul digitalizării asupra dreptului public	25
4.1. Reglementarea procesului de digitalizare	27
4.2. Cetățenia digitală.....	31
4.3. Digitalizarea serviciilor publice	32
5. Concluzii.....	34
IV. Cadrul juridic unional-european privind inteligența artificială (IA).....	36
<i>Considerente introductive.....</i>	<i>36</i>
1. Regulamentul (UE) 2024/1689.....	36
<i>Concluzii.....</i>	<i>44</i>
V. Principii etice ale utilizării inteligenței artificiale (IA) în administrația publică și bune practici în materie	45
1. Principii etice ale utilizării IA în administrația publică	45

2. Bune practici de implementare a sistemelor IA in administrația publică.....	46
Bibliografie selectivă	49

I. Inteligența artificială și acțiunea administrativă

Considerații generale. Domeniu de drept complex și aflat într-o continuă transformare, dreptul administrativ, ca drept comun al administrației publice, este supus procesului de asimilare, la nivelul conceptelor și acțiunii administrative concrete, a sistemelor de inteligență artificială (IA).

Integrarea inteligenței artificiale în procedurile de elaborare a deciziei administrative și realizarea serviciilor publice poate conduce la o veritabilă resetare a administrației publice, prin sporirea calității și eficienței. În același timp, utilizarea IA în domeniul administrativ generează justificate preocupări etice și de reglementare, asociate riscului ca utilizarea sistemelor AI să afecteze drepturile umane fundamentale ori legalitatea și caracterul echitabil al activității de aplicare a legii.

Un număr important de sisteme naționale de administrație publică au început să încorporeze IA în procesele lor specifice, cu rezultate ce variază de la eficiență și precizie, la situații de eroare și discriminare.

Inteligența artificială este prefigurată ca un set de instrumente digitale în slujba cetățenilor ; folosind învățarea automată, permite (cel puțin la stadiul actual) derularea mai rapidă a acțiunii administrative, iar în perspectiva ameliorării calităților sale, oferă o oportunitate unică de a îmbunătăți substanțial calitatea deciziilor administrative și a serviciilor publice.

1. Dezvoltarea inteligenței artificiale

Inteligența artificială nu mai este o temă de anticipare pentru fanii science fiction. În continuarea erei digitalizării începută în anii 2000, IA este prezentă de mai bine de un deceniu în toate domeniile de activitate, publice și private: administrație publică, sănătate, industrie, servicii, comerț etc.

În termeni generali, tehnologia AI folosește trei tipuri de tehnici și abordări: învățare automată (folosind date de antrenament); o abordare bazată pe logică și cunoștințe; o abordare statistică.

De la mașina Turing din anii 1940, până la stadiul actual de reproducere artificială a rețelelor neuronale profunde, IA a continuat să progreseze în faze succesive de-a lungul deceniilor, parcurgând :

- începuturile explorării gândirii artificiale în anii 1950;
- epoca regulilor și a arborilor de cercetare din anii 1950 și 1960;

-machine learning prin dezvoltarea unor algoritmi capabili să învețe din date și să își îmbunătățească performanța în timp, începutul rețelelor neuronale profunde;

-era Big Data din anii 2000, care face posibilă dezvoltarea unor modele de învățare automată mai sofisticate datorită cantității masive de date disponibile;

-învățarea profundă din 2010, care astăzi duce la recunoașterea imaginii, înțelegerea limbajului natural și, mâine, la înțelegerea contextuală prin „IA puternică” sau „superinteligentă”.

În etapa actuală, dezvoltarea și utilizarea IA este posibilă datorită combinației mai multor factori: o generalizare a datelor digitale; interconexiuni care permit fluxuri de schimb de date; algoritmi din ce în ce mai complecși inspirați din științele neuronale; progresia exponențială a puterii procesorului (legea lui Moore).

Recenta apariție a așa-numitelor aplicații „generative” precum ChatGPT a relevat maturitatea tehnologiei AI, care îi permite să fie implementată în sectorul public, cât și disponibilitatea cetățenilor de a integra în activitățile curente, inclusiv în cele creative, asistența artificială.

Deși multe aplicații de consum folosesc deja AI (asistenți de conducere, traducători în timp real, instrumente virtuale de discuții, motoare de căutare etc.), transformările generate de AI sunt încă puțin vizibile. Având în vedere performanța actuală a sistemelor IA și viteza lor de dezvoltare, autoritățile publice studiază impactul lor în sectoarele structurale precum ocuparea forței de muncă, educație, justiție, securitate, sănătate publică etc., rezultând în planul direcțiilor de acțiune:

-necesitatea dezvoltării tehnologiei AI prin politici investiționale puternice care vizează start-up-uri, administrații publice și unități administrative implicate;

-necesitatea de a stabili reguli comune privind utilizarea IA la nivel național și european și de a impune practici de IA care respectă valorile libertăților individuale și protecția persoanelor și a datelor cu caracter personal.

Un studiu France Stratégie privind efectele IA asupra muncii și ocupării forței de muncă în trei sectoare - transporturi, servicii bancare și sănătate - identifică serioase riscuri de dependență și platformizare, respectiv de dominare economică a marilor actori-GAFAM (Google (Alphabet); Apple, Facebook (Meta), Amazon, Microsoft) dacă statele europene nu reușesc să definească reguli comune și să-și desfășoare propriile competențe în domeniul IA, cu consecința unor venituri fiscale mai mici pentru state și un risc de pierdere a suveranității.

Studiul are în vedere trei scenarii posibile: promovarea recalificării pentru anumite posturi eliberate de sarcini de bază de către AI; o pierdere a calificării pentru lucrătorii depășiți de AI; o mai mare izolare a lucrătorilor, limitați la rolul de simpli interpreți.

Dat fiind viitorul rol central al AI în multe sectoare de activitate (industrie, servicii, medicină etc.), marii actori transnaționali din AI (Google, Amazon, IBM etc.) ar putea deveni

esențiali și ar putea defini regulile de joc în sine, ajungându-se la un efect de platformizare, similar cu cel înregistrat în sectorul turismului odată cu apariția unor companii precum Booking, Uber sau Airbnb.

Din perspectiva riscurilor, Raportul Villani prezintă ca esențială problema datelor, insistând asupra necesității de a consolida ecosistemul european de date, în special „prin promovarea accesului la date, a circulației și a partajării acestora”, politică deja inițiată la nivel european prin Digital Market Act.

2. Inteligența artificială și acțiunea publică: construirea încrederii, servirea performanței

În studiul său privind inteligența artificială (AI) publicat pe 30 august 2022, Consiliul de Stat francez, examinează problema utilizării IA în sfera publică și perspectivele sale, recunoscând beneficiile aferente și concluzionând că *„nicio zonă de acțiune publică nu este impermeabilă”* sistemelor de inteligență artificială. În același timp, implementarea AI în serviciul interesului general necesită însă progrese pe etape, cât mai aproape de nevoile cetățenilor: „administrația nu trebuie să viseze imediat la o seară grozavă pentru IA”, ci mai degrabă să prioritizeze o logică progresivă de învățare.

Deși adesea inteligența artificială generează temeri, în bună măsură exagerate, ea beneficiază de progrese tehnologice spectaculoase, asistând oamenii în realizarea unor sarcini care înainte erau dificil sau imposibil de realizat. Utilizată în activitatea administrațiilor publice, IA, folosind învățarea automată, poate îmbunătăți în mod concret și substanțial calitatea serviciului public oferit cetățenilor, prin beneficii precum : îmbunătățirea continuității serviciului public 24 de ore pe zi, acuratețea deciziilor și a serviciilor furnizate, asigurarea egalității de tratament, reducerea timpului de examinare a beneficiarului sau a cererii sale, utilizarea optimă a resurselor materiale și umane etc.

Progresele recente în domeniul inteligenței artificiale s-au soldat cu realizări spectaculoase (recunoașterea oamenilor în imagini, crearea automată de conținut etc.), dar, în același timp, au exacerbât temeri în mare măsură nejustificate precum cele vizând subordonarea oamenilor, manipularea comportamentului, supravegherea în masă etc.).

Inteligența artificială este implementată cu prudență și adesea cu titlu experimental în serviciile publice, fiind utilizată, de exemplu, în managementul traficului auto, apărare și securitate, lupta împotriva fraudei fiscal-financiare sau procedurile de angajare în sectorul public.

Inteligența artificială ar trebui să permită consolidarea relației umane dintre cetățean și funcționarul public, prin câștigul de timp datorat automatizării anumitor sarcini ori îmbunătățirea

calității serviciilor, cu condiția de a contrui ”un sistem de inteligență artificială publică de încredere”, bazată pe principii precum: primatul uman, performanță, echitate și nediscriminare, transparență, siguranță (securitate cibernetică), sustenabilitatea mediului și autonomie strategică.

O atare strategie publică de inteligență artificială trebuie să dispună de resursele umane și tehnice adecvate, cu priorități în formarea liderilor publici, recrutarea experților în date, dotarea cu resursele tehnice necesare și o adaptare a cadrului juridic (în special cel infralegal) aplicabil sistemelor IA, în special a celor publice, pentru a satisface dubla provocare: de a proteja drepturile și libertățile fundamentale, pe de o parte, și inovația și performanța publică, pe de altă parte.

3. Utilizarea inteligenței artificiale (IA) în administrația publică. Oportunități și riscuri

Utilizarea inteligenței artificiale în serviciul public, este o evoluție inevitabilă, cu avantaje și riscuri. Este esențial să abordăm această tranziție cu atenție și responsabilitate, asigurându-ne că beneficiile aduse de IA sunt maximizate, iar riscurile sunt gestionate în mod eficient pentru a crea un viitor mai eficient și echitabil.

Oportunități generate de utilizarea IA în activitatea administrației publice

-Unul dintre avantajele majore ale integrării IA în activitatea funcționarilor publici este eficiența sporită. Procesele administrative, care pot fi adesea laborioase și consumatoare de timp, pot beneficia de automatizare, permițând astfel funcționarilor să se concentreze asupra problemelor complexe și a luării deciziilor strategice. De asemenea, IA poate oferi analize de date mai rapide și mai precise, facilitând elaborarea politicilor publice bazate pe dovezi solide.

-Deși utilizarea IA în serviciile publice poate da impresia că se limitează la activități de monitorizare și combatere a criminalității sau la furnizarea de informații cetățenilor, sistemele IA au și alte funcții de exploatat. Utilizarea IA poate face posibilă automatizarea sarcinilor repetitive sau plictisitoare, economisind astfel „*timp public*”. Apoi, utilizarea lor poate îmbunătăți informarea și răspunsul către utilizatorii serviciului public prin automatizarea relației cu utilizatorul sau cu funcționarul public, în special prin permiterea unei continuități reale, în timp, a serviciului public.

-IA poate constitui un instrument de fundamentare a deciziilor administrației publice, grație datelor și informațiilor de care dispune, sub rezerva asigurării integrității și obiectivității acestora.

Această utilizare poate face posibilă și optimizarea utilizării resurselor publice, fie ele materiale sau umane, ceea ce constituie un factor în performanța administrației.

În concluzie, inteligența artificială are potențialul de a spori eficiența sectorului public și a crește calitatea serviciilor oferite, îmbunătățind experiența cetățenilor în contact cu serviciile publice.

Riscuri asociate utilizării IA în administrația publică

Este crucial ca deciziile luate în privința dezvoltării utilizării IA în administrația publică să fie însoțite de o înțelegere profundă a contextului social și politic. Tehnologia poate facilita procesul decizional, dar nu poate înlocui în totalitate discernământul uman. Chiar dacă factorii de decizie publici și voința politică încurajează puternic utilizarea IA, se recomandă o acțiune precaută, care să respecte cerințe precum :

- utilizarea IA nu trebuie considerată ca soluție la toate problemele întâmpinate de administrație, ci concepută doar ca un mijloc. Implementarea sa trebuie realizată în etape, începând cu identificarea proceselor administrative care permit utilizarea IA.

- echilibrul utilizării IA, impune ca aceasta să servească atât publicul, cât și funcționarii care realizează serviciul public. Dacă IA publică permite controlul asupra cetățenilor, inclusiv acțiunea represivă (legală), trebuie să fie folosită în scopuri de asistență și ajutor și să îmbunătățească serviciile și accesibilitatea la acestea.

- cetățenii trebuie să dezvolte o cultură a conceptelor și problemelor IA, să înțeleagă modul în care funcționează și să dobândească un simț critic asupra IA, pe baza informațiilor despre principalele principii de funcționare, avantaje și dezavantaje.

- o preocupare majoră este legată de posibilele decizii discriminatorii sau nedrepte luate de algoritmi, care pot reflecta situații similare existente în seturile de date folosite pentru antrenarea lor. Este esențială implementarea unor mecanisme de monitorizare și reglementare pentru a preveni astfel de situații și a asigura transparența în procesul decizional.

- riscul de divulgare de informații secrete, clasificate sau confidențiale. De asemenea există riscul încălcării legislației GDPR sau altor domenii de legislație cu privire la prelucrarea, stocarea sau utilizarea datelor cu caracter personal.

- necesitatea unor ghiduri pentru funcționari privind utilizarea responsabilă a tehnologiilor de inteligență artificială generativă în contextul profesional. Principiul de bază este responsabilitatea personală, cunoașterea și experiența. Utilizarea instrumentelor generative IA este permisă în conformitate cu reglementările și ghidurile aplicabile, fiind considerată inevitabilă într-

o administrație modernă și eficientă. Angajații sunt încurajați să acționeze responsabil, să folosească cunoștințele și buna-credință în utilizarea acestor tehnologii, să respecte principiile de legalitate, eficiență și practicitate, precum și standardele etice.

-responsabilitatea utilizatorului în verificarea și autentificarea conținutului generat de AI, cu accent special pe prevenirea și gestionarea deepfake-urilor și dezinformărilor. În plus, se furnizează criterii pentru identificarea autenticității conținutului, promovând necesitatea verificării surselor și a discernământului în utilizarea rezultatelor AI în procesele de luare a deciziilor.

4. Situația utilizării IA în administrația publică din România

În cursul anului 2024, la nivelul administrației publice din România a fost realizat, de către Implement Consulting Group, la inițiativa Google, studiul intitulat „Oportunitatea adoptării inteligenței artificiale în administrația publică din România”, din care se degajă o serie de concluzii:

-o parte dintre angajații din administrația publică din România folosesc deja inteligența artificială generativă, însă este mai mult o opțiune personală de utilizare a tehnologiei.

-inteligența artificială generativă poate aduce beneficii la toate nivelurile administrației publice din România. Raportul estimează valoarea acestor beneficii la 660 milioane de euro, reprezentând potențialul de creștere a valorii adăugate brute la finalul unei perioade de 10 ani. Acest potențial poate fi atins în urma creșterilor de productivitate a muncii în sectorul public pe care le va aduce o adoptare pe scară largă a IA-ului, prin îmbunătățirea calității și vitezei serviciilor publice, precum și realocarea de resurse către operațiuni cu valoare ridicată.

-adoptarea pe scară largă a inteligenței artificiale generative în administrația publică din România, înseamnă că instrumentele IA sunt utilizate în aproximativ o treime din sarcinile unde ar putea fi aplicate.

- mai mult de două treimi din posturile din administrația publică românească ar putea beneficia de pe urma adoptării instrumentelor IA, în timp ce, în prezent, aproape un sfert din instituțiile publice din România au investit în soluții IA.

- 69% dintre locurile de muncă din administrația publică românească au potențialul de a utiliza inteligența artificială generativă în operațiunile derulate.

- 8% dintre locurile de muncă pot beneficia de automatizarea prin IA a peste jumătate din sarcinile curente, eliberând astfel timp pentru activități cu valoare adăugată mai mare.

- 24% dintre locurile de muncă din sectorul public, respectiv cele care implică în principal interacțiuni directe cu oamenii sau sarcini fizice, vor rămâne neschimbate din cauza potențialului redus de utilizare a AI.

- 54% dintre angajații în administrația publică românească folosesc instrumente IA, în timp ce doar 23% dintre instituțiile din care fac parte au investit în soluții IA.

Principalele bariere în adopția inteligenței artificiale, menționate de către cei din sectorul public românesc, sunt lipsa competențelor în utilizarea instrumentelor AI, costul acestor instrumente și îngrijorările privind securitatea.

II. Dreptul administrativ și acțiunea administrativă în „era digitală”

1. Considerații generale. Trecerea în „era digitală” marchează toate domeniile, acțiunea administrativă și știința juridică aferentă nefăcând excepție de la acest fenomen.

Digitalizarea și prezența algoritmilor în sfera administrației publice sunt consecințe ale apariției tehnologiei, ca o tranziție civilizațională de la o societate industrială la o societate tehnică, iar aderarea la societatea digitală semnifică modelarea întregii civilizații prin tehnologie.¹

Pentru acuratețea analizei, digitalizarea trebuie plasată în contextul transformărilor generate de un amplu curent liberal la nivelul acțiunii administrative și relației administrație-cetățean.

Acestea vizează înlocuirea progresivă a imperativelor unilaterale ale legii cu forme mai complete ale legăturii sociale, precum cea contractuală², a caracterului unilateral al acțiunii administrative cu modele bazate pe dialog și consens și trecerea de la democrația reprezentativă la cea participativă³, context în care generalizarea dialogului digital între administrație și cetățeni este un mod de promovare a unor forme de acțiune administrativă noi, colaborative.

Fenomenul de contractualizare a acțiunii publice prin implicarea cetățenilor, facilitat sub diferite unghiuri de digitalizare, face parte dintr-un model de guvernare dominant la nivelul Uniunii europene⁴, în care actorii trebuie implicați în elaborarea normelor ce le sunt aplicabile, fiind cei mai în măsură să le dea un conținut adecvat.⁵

2. Digitalizarea administrației publice. Accelerarea transpunerii în dreptul pozitiv și implementării unor proceduri având drept consecință digitalizarea relației dintre cetățeni și

¹ J. Ellul, *La technique ou l'enjeu du siècle*, Economica, coll. „Classiques des sciences sociales”, 1990, p. 5, cit. în P. Combeau, *L'élaboration de la décision administrative à l'ère du numérique: vers l'action administrative collaborative ?*, în AFDA, *Le droit administratif au défi du numérique*, Dalloz, 2019, p. 173.

² A. Supiot, *Les deux visages de la contractualization: deconstruction de droit et renaissance féodale*, în S. Chassagnard et D. Hiez, *Approche Critique de la contractualization*, Paris, LGDJ, 2007, p. 21.

³ P. Idoux, „Dynamique contractuelle et dynamique délibérative dans le renouvellement des méthodes d'action publique”, p. 555, citat în Mathias Amilhat, „Contractualization, négociation, consensualisme : nouvelles approches du droit public”, în *Revue française de droit administratif*, nr. 1/2018, p. 7.

⁴ Cartea albă privind guvernarea europeană a Comisiei Europene, COM(2001) 428 final.

⁵ G. Manu, *Soluționarea alternativă a litigiilor de contencios administrativ*, Revista Dreptul nr. 5/2020, p. 112.

autorități, sub presiunea pandemiei de COVID-19⁶, se plasează pe o traiectorie așteptată de mult timp, iar impactul estimat cu atât mai important cu cât autoritățile vor fi în măsură să ofere servicii online esențiale.⁷

Reacția sistemelor de administrație publică și a structurilor componente la fenomenul digitalizării este încă dificil de decelat într-o manieră completă și de conceptualizat, prin raportare la fundamentele acțiunii administrative.

Există însă certitudine asupra unor planuri de interferență, între care : (1) digitalizarea comunicării între administrație și cetățeni, (2) crearea unui nou mod de acțiune administrativă, colaborativă și (3) redefinirea participării cetățenilor la elaborarea deciziei administrative, prin consultarea publică.

2.1. Digitalizarea dialogului dintre administrația publică și cetățeni este planul cel mai concret, vizibil și marcat de consecințe al conjugării activității administrației publice cu tehnologia.

Din perspectiva acestui proces, criza COVID-19 a amplificat în plan național acțiunea la nivelul structurilor private și publice. Rezultatele se regăsesc deja în dreptul pozitiv, exemplu fiind impunerea în sarcina autorităților publice a unei obligații generale de a accepta înregistrări în formă electronică și semnate digital⁸, pe fluxul procedurilor legislative⁹, cât și la nivelul principiilor elaborate de experți pentru a gestiona digitalizarea serviciilor publice¹⁰.

⁶ G. Manu, Regimul special de prelungire a valabilității documentelor eliberate de instituții, autorități publice și entități private autorizate în perioada stării de urgență și de alertă, Revista Dreptul nr. 8/2020, p. 115-116.

⁷ R. Buterez-Fășie, "Digitalizarea : comunicarea electronică a documentelor și semnătura electronică", publicat pe Universul Juridic la 24 aprilie 2020, disponibil la <https://www.universuljuridic.ro/digitalizarea-comunicarea-electronica-a-documentelor-si-semnatura-electronica/>, accesat la 11 septembrie 2020;

⁸ Art. 5 alin. (1) din O.U.G. nr. 38/2020 privind utilizarea înregistrărilor în formă electronică la nivelul autorităților și instituțiilor publice, publicată în M. Of. Partea I nr. 289 din 7 aprilie 2020.

⁹ Proiect de Lege pentru digitalizarea administrației publice, prin eliminarea hârtiei din fluxul intern și inter-instituțional, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.135/2007 privind arhivarea documentelor în formă electronică, înregistrat la Camera Deputaților sub nr. PL-x nr.411/2020.

¹⁰ D. Bumbăcea, O lecție din pandemie despre digitalizarea serviciilor publice - "nevoia ne învață" și câteva observații despre viitor, publicat pe HotNews.ro la 10 iulie 2020, disponibil la https://economie.hotnews.ro/stiri-blogul_pwc_romania-24164644-lectie-din-pandemie-despre-digitalizarea-serviciilor-publice-nevoia-invata-cateva-observatii-despre-viitor.htm, accesat la 12 septembrie 2020. Conform studiului "Citizens at the centre: Building digital public services in Central and Eastern Europe (CEE)", realizat de PwC CEE, disponibil la <https://www.pwc.com/c1/digitalpublicsector>, aceste principii sunt : **Vocea cetățenilor:** Ar trebui să îndrume deciziile, să fie un ghid pentru întreaga foaie de parcurs a transformării serviciilor publice, astfel încât nevoile lor să primeze.

Clasarea României pe ultimul loc în Uniunea Europeană sub aspectul instituirii serviciilor publice digitale, a condus la măsuri instituționale, precum înființarea Autorității pentru Digitalizarea României¹¹, cu rolul de a realiza și coordona implementarea strategiilor și a politicilor publice în domeniul transformării digitale și societății informaționale. Obiectivele privesc *transformarea digitală a instituțiilor publice*, prin impunerea conceptului la nivelul administrației publice centrale și locale, *realizarea interoperabilității* care să asigure servicii publice integrate, rapide, sigure și transparente, dezvoltarea sistemului de *identitate electronică*, cu asigurarea siguranței datelor gestionate de instituțiile publice și crearea unui mecanism integrat pentru autentificarea identității în interacțiunea cu instituțiile publice (cloud guvernamental)¹².

2.2. Acțiunea colaborativă, viitor model de conduită administrativă.

Generalizarea dialogului digital între administrație și cetățeni favorizează acțiunea colaborativă, ca nou model de conduită administrativă.

„Revoluția” digitală are ca efect economic și social redefinirea modelului vertical și mediat de schimburi, în favoarea unui model orizontal de rețele, caracterizat prin dezintermediere și individualizare, având în centru noțiunea de economie colaborativă (share economy), bazată pe împărtășirea între indivizi a bunurilor, serviciilor sau cunoștințelor, printr-o platformă (formă digitală de legătură). Prin urmare, tehnologia digitală este un multiplicator de noi forme de acțiune în comun, a căror dezvoltare are consecințe directe asupra acțiunii publice, întrucât contribuie la renovarea legăturii politice dintre stat și cetățean și la îmbogățirea modelului reprezentativ

Abordare repetată: Generarea de servicii ar trebui să fie un proces continuu, nu doar un pas la începutul construirii de portaluri și interfețe guvernamentale. Sunt necesare feedback permanent și instrumente de monitorizare care să prevadă care sunt serviciile adaptate nevoilor cetățenilor. **Conducere și guvernare:** Decizia privind procesul de transformare, precum și gestionarea acestuia sunt în responsabilitatea guvernului. **Interoperabilitatea datelor:** Este unul dintre factorii cheie ai construirii unui guvern cu adevărat conectat, care poate servi drept ghișeu unic pentru cetățeni. Datele integrate vor permite luarea deciziilor bazate pe date corecte, creșterea eficienței interacțiunii între cetățeni și administrația publică și o reducere corespunzătoare a costurilor, precum și creșterea economiei bazate pe cunoaștere. **Pregătirea organizațională:** Este esențială pentru implementarea serviciilor orientate către utilizatori prin instrumente tehnologice, infrastructură și abilități corespunzătoare.

¹¹ Prin H.G. nr. 89/2020 privind organizarea și funcționarea Autorității pentru Digitalizarea României, publicată în M. Of. Partea I nr. 113 din 13 februarie 2020.

¹² Obiectivele activității Autorității pentru Digitalizarea României sunt disponibile la <https://www.adr.gov.ro/>.

tradițional prin instrumente noi¹³, consacrand ceea ce unii numesc democrația electronică¹⁴, democrația digitală¹⁵ sau cyberdemocrația¹⁶.

Modelul colaborativ reprezintă o inovație în materia acțiunii administrative, desemnând în principal o implicare mai importantă a publicului în elaborarea deciziei administrative.

Terminologic, noțiunea de colaborare este folosită generic, cată vreme, *stricto sensu*, raporturile de colaborare specifice dreptului administrativ au ca parte diferitele autorități și nu cetățenii.

2.3. Noi modele de consultare publică. Într-un alt plan, digitalizarea intervenită în raporturile dintre administrația publică și cetățeni, creează perspectiva unor noi modele de consultare publică.

Procedurile de consultare publică, etapă obligatorie în adoptarea unor decizii administrative și emiterea actelor administrative aferente, în domenii ce includ proceduri „democratice”, bazate pe consultare, precum dreptul mediului¹⁷ sau cel al urbanismului¹⁸, sunt concepute și organizate tradițional în prezența participanților, la sediul autorității emitente, cel al beneficiarului deciziei ori în alte locații desemnate ori alese.

Organizarea consultărilor publice pe canale mai flexibile, mai puțin rigide, oferite de digitalizare, are diverse consecințe : reducerea caracterului instituțional al procedurilor, prin diminuarea rolului unor structuri consultative, ce acționează ca un intermediar, evitarea formalităților procedurale care îngreunează procesul consultativ și, în definitiv, un consum redus de resurse și timp.

În acest fel, dincolo de semnificația și consecințele sale juridice, consultarea permite cetățenilor să fie implicați într-o mai mare măsură în elaborarea deciziei administrative, în afara oricărei medieri instituționale, tehnologia digitală transformând consultarea publică într-un element important al acțiunii administrative colaborative.

¹³ P. Combeau, op.cit, p. 173.

¹⁴ V.T. Vedel, „L’idée de démocratie électronique, origines, visions, questions”, in P.Perrineau(dir.), *Le désenchantement démocratique*, ed. de l’Aube, 2003, p. 243s., citat în P. Combeau, op.cit, p. 175.

¹⁵ V.N. Vanbremeersch, *De la démocratie numérique*, Seuil, 2009, citat în P. Combeau, op.cit, p. 175.

¹⁶ V.P.Levy, *Cyberdémocratie*, essai de philosophie politique, O. Jacob, 2002, citat în P. Combeau, op.cit, p. 175.

¹⁷ M.Duțu, A. Duțu, *Dreptul mediului*. Curs universitar, ediția a IV-a, Editura C.H.Beck, 2014, București, p. 125 și urm.

¹⁸ M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, Ediția a III-a, Ed. Universul Juridic, 2008, p. 79.

Această tendință este susținută și de dreptul Uniunii Europene, care obligă instituțiile să acorde cetățenilor și asociațiilor reprezentative, prin mijloace corespunzătoare, posibilitatea de a-și face cunoscute opiniile și de a face schimb de opinii în mod public, în toate domeniile de acțiune ale Uniunii. Instituțiile Uniunii mențin un dialog deschis, transparent și constant cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă, iar în vederea asigurării coerenței și a transparenței acțiunilor Uniunii, Comisia Europeană procedează la ample consultări ale părților interesate¹⁹, ca element de guvernanță democratică. Consultările sunt facilitate de procedurile digitale, care astfel favorizează ocrotirea drepturilor destinatarului deciziei administrative, prin accentuarea statutului său de participant la dezvoltarea conținutului deciziei.

Permițând cetățeanului să intervină cât mai des posibil în lanțul decizional, tehnologia digitală contribuie astfel la constituirea unei etici a discuției și la apariția unor spații publice de dezbateri sectoriale, între care circulă un flux intens de argumente, devenite surse de transformare a puterii comunicaționale în putere administrativă²⁰.

În același timp, instrumentele digitale de consultare și acțiune administrativă colaborativă, ridică încă numeroase semne de întrebare și impun rezerve legitime, privind: egalitatea accesului la infrastructura digitală, privarea unor cetățeni (prin lipsa de resurse materiale ori educaționale) afectând caracterul democratic ; lipsa unui filtru asupra identității participanților, ceea ce permite intervenția unor entități organizate în procedură ; lipsa frecventă a unui dialog real, bazat pe argumente, ceea ce favorizează polarizarea și radicalizarea opiniilor ; dificultatea stabilirii caracterului reprezentativ (sub aspect teritorial, social, educațional etc.) al publicului consultat; înregistrarea unică a opiniilor exprimate în mod repetat de aceeași persoană.

3. Digitalizarea dreptului administrativ. Analiza impactului digitalizării asupra dreptului administrativ arată că niciunul din elementele teoriei actului administrativ nu va scăpa perturbărilor generate de tehnologia digitală²¹, dintre acestea urmând să ne referim la *voință*, ca element fundamental al deciziei administrative.

¹⁹ Art. 11 din Tratatul privind Uniunea Europeană (versiunea consolidată), disponibil la https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF.

²⁰ J.Habermas, Droit et démocratie. Entre faits et normes, 1992, Gallimard, citat de P. Combeau, op. cit., p. 191.

²¹ Anne-Laure Girard, Volonté et décision administrative algorithmique, in AFDA, Le droit administratif au défi du numérique, Dalloz, 2019, p. 206. J.-B. Auby, Le droit administratif face aux défis du numérique, AJDA 2018.

Considerând natura umană a voinței exprimată de actul administrativ unilateral drept o vulnerabilitate a sa, dat fiind că aceasta ia naștere prin participarea unui reprezentant al autorității emitente (unipersonal ori colectiv²²), în doctrina tradițională franceză se susține că dacă autoritățile administrative ar putea să-și creeze ele însele voința, acesta ar fi întotdeauna corectă, iar actele administrative ar fi perfecte.²³

Utopică sau anticipativă la momentul emiterii sale, teza detașării deciziei administrative de voința umană, alimentată mai ales de lipsa încrederii în om și dorința eliminării elementelor subiective care îi caracterizează deciziile, a devenit actuală în contextul digitalizării acțiunii administrative, creându-se contextul de a cerceta dacă resorturile subiective ale deciziei administrative pot fi total înlăturate, prin înlocuirea modelului clasic de formare a voinței administrative cu cel algoritmic.²⁴

Algoritmul permite identificarea în mod mecanic a unui rezultat, prin folosirea unor date și a unui mod prestabilit de procesare a lor, creat cu scopul inițial de a face clasificări ori a selecta informații.

Asocierea mecanismului algoritmic cu voința ori decizia administrativă este totuși, în principiu inadecvată, neputându-le reduce la un simplu calcul ori desprinde definitiv de latura inherent umană a administrației publice, regăsită în rațiunea sa de existență și de instrumentele necesare de realizare²⁵.

Dacă, în principiu, elementele ce fundamentează decizia administrativă (norma, metoda și expertiza/experiența/precedentul) pot fi gestionate de un sistem algoritmic, acesta nu răspunde nevoii de mobilitate a normelor și a procedurilor administrative, explicată prin specificul activității administrative, imperativul adaptării deciziei la situații uneori extrem de particulare și transformările rapide care au loc în administrație²⁶, în corelație cu rolul acestor factori în nevoia de progres.

²² D. A. Tofan, *Drept administrativ*, Vol. II, Ediția a 2-a, Editura C.H.Beck, 2009, p. 16.

²³ M. Hauriou, *Principes de droit public*, Paris, Larose et Tenin, 1910, p. 200, citat de Anne-Laure Girard, *Volonte et decision administrative algorithmique*, în *Le droit administratif au defi du numerique*, Dalloz, 2019, p. 199.

²⁴ S. Abiteboul, G. Dowek, *Le temps des algorithmes*, Paris, Le Pommier, 2017.

²⁵ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, Ediția a XI-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2019, p. 24.

²⁶ R.N.Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Accent, 2004, p.63;

Aceasta nu exclude însă utilizarea „algoritmilor administrativi” în realizarea unor operațiuni administrative, care să nu fie rezultatul direct al unei voințe umane, ci al aplicării unei asemenea voințe pre-exprimată sub forma unor instrucțiuni, date într-un limbaj informatic.

Este cazul unor proceduri precum cea de repartizare computerizată a absolvenților clasei a VIII-a în învățământul liceal de stat²⁷, în cadrul căreia, pe baza unei liste de opțiuni și a unui punctaj, decizia de repartizare, impersonală, este exclusiv digitalizată, de întocmire a unor procese-verbale de constatare a contravențiilor cu ajutorul terminalelor, intervenția agentului constatatator fiind formală²⁸, de repartizare aleatorie, în sistem informatic, a dosarelor aflate pe rolul instanțelor judecătorești²⁹, al stabilirii gradului de risc fiscal al contribuabililor³⁰ ori altor proceduri administrative algoritmice.

Prezența intervenției digitale în domeniul deciziei administrative este incontestabilă, câtă vreme face obiectul unor reglementări privind transparența și garanțiile individuale (ex. reglementarea sa ca proces decizional individual automatizat³¹). Ea se manifestă fie în elaborarea unor decizii pentru care intervenția umană nu mai este necesară, fie prin asistența dată în pregătirea și fundamentarea deciziilor administrative, care astfel aparțin unui funcționar informat printr-un flux de date.

Acceptând astfel existența unei *voințe digitale*, generată de cea umană, ordonatoare și preexistentă, apreciem că la stadiul actual fenomenul nu este de natură să afecteze substanța deciziei administrative și a actului administrativ unilateral, ci doar procesele de adoptare.

²⁷ A se vedea Ordinul Ministrului educației naționale nr. 4948 din 27 august 2019, publicat în M. Of. Partea I nr. 730 din 5 septembrie 2019.

²⁸ Este cazul contravențiilor la regimul de aplicare a tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, stabilit de Ordonanța Guvernului nr. 15 din 24 ianuarie 2002, publicată în M. Of. Partea I nr. 82 din 1 februarie 2002.

²⁹ Art. 101 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 1375 din 17 decembrie 2015, publicat în M. Of. Partea I nr. 970 din 28 decembrie 2015.

³⁰ Art. 121 din Codul de procedură fiscală aprobat prin Legea nr. 207/2015, publicată în M. Of. Partea I nr. 547 din 23 iulie 2015.

³¹ Art. 22 din REGULAMENTUL (UE) 2016/679 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date, care prevede că persoana vizată are dreptul de a nu face obiectul unei decizii bazate exclusiv pe prelucrarea automată, inclusiv crearea de profiluri, care produce efecte juridice asupra persoanei vizate sau o afectează în mod similar într-o măsură semnificativă. Operatorul de date pune în aplicare măsuri corespunzătoare pentru protejarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei vizate, cel puțin dreptul acesteia de a obține intervenție umană din partea operatorului, de a-și exprima punctul de vedere și de a contesta decizia.

Beneficiul este că, spre deosebire de resursa umană a administrației, mecanismul digital ar trebui să fie „străin de grabă, uitare, neatenție, oboseală sau neglijență”³², ceea ce poate face decizia administrativă chiar mai robustă, în ipoteza contestării.

Doar o analiză permanentă asupra rolului digitalului în elaborarea deciziei administrative și a implicațiilor sale etice și juridice, care să aibă în vedere dinamica acestui fenomen, vor face posibile concluzii edificatoare.

Sub aspect conceptual, decizia algoritmică administrativă nu necesită dezvoltarea unei teorii specifice, care ar compromite unitatea teoriei tradiționale a actului administrativ, ci o reevaluare a rolului voinței în cadrul său, prin compatibilizarea cu cerințele digitalizării, ce asigură continuitatea.³³

4. Importanța digitalizării accesului la jurisprudența de contencios administrativ. Accesul public, integral și gratuit, la hotărârile judecătorești, fără a se interveni asupra formei lor originale, cu respectarea dreptului părților din dosare de a le fi protejate datele cu caracter personal și datele de identificare, reprezintă un instrument fundamental pentru dezvoltarea dreptului la informare, realizarea drepturilor justițiabililor³⁴ și consolidarea statului de drept³⁵.

La nivel național, menținerea echivocului asupra caracterului de informație de interes public al conținutului oricărei hotărâri judecătorești, prin lipsa din *Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*³⁶ a unor prevederi care să reglementeze explicit acest domeniu de informații, dar și prin caracterul contradictoriu al deciziilor judiciare și al pozițiilor exprimate în timp de Consiliul Superior al Magistraturii asupra acestui subiect, constituie un factor de limitare a liberului acces la jurisprudența de contencios administrativ.³⁷

³² N.Gratzmuller-Salamitou, Concepts, contexte et interpretation, în *Le droit, l'informatique et l'arbitraire*, Paris, Publication de la Sorbonne, 1991, p.27.

³³ Anne-Laure Girard, Volonte et decision administrative algorithmique, în *Le droit administratif au defi du numerique*, Dalloz, 2019, p. 206.

³⁴ Adrian Toni Neacșu, Portalul național de jurisprudență. De la Jurindex la Romanian Legal Information Institute RoLII, publicat pe [Juridice.ro](https://www.juridice.ro) la data de 16.12.2015, disponibil la <https://www.juridice.ro/413924/portalul-national-de-jurisprudenta-de-la-jurindex-la-romanian-legal-institute-rolii.html>, accesat la 12 septembrie 2020.

³⁵ A. Niță, Democrația în starea de urgență și cooperarea loială între instituțiile statului, *Revista Universul Juridic* nr. 5/2020.

³⁶ Publicată în M. Of. Partea I nr. 663 din 23 octombrie 2001.

³⁷ Pentru un studiu dedicat temei, a se vedea G. Manu, Liberul acces la jurisprudența de contencios administrativ, în *Revista Universul Juridic* nr. 8/2020.

Într-o primă etapă de adaptare a contenciosului administrativ la realitățile de organizare a Statului și a administrației publice, dar și la noile temeuri constituționale și legale de după 1990, în care am asistat la un reviriment extraordinar al fenomenului jurisprudențial³⁸, acesta s-a exprimat preponderent prin intermediul unor Repertorii de practică sau culegeri de jurisprudență³⁹.

Începând cu anul 2005, nevoia de reformă a sistemului judiciar prin creșterea transparenței a dus la punerea la dispoziția publicului, prin intermediul unor programe publice⁴⁰ ori comerciale, a unei volum din ce în ce mai mare de decizii judecătorești.

Aplicarea teoriei *datelor deschise* (*open data*) în domeniul hotărârilor judecătorești este o necesitate, desigur cu respectarea unor restricții privind anumite elemente ale deciziilor (datele cu caracter personal) sau deciziile în sine (din considerente de siguranță publică/securitate națională), iar digitalizarea inerentă acestui proces este singurul mijloc de realizare a sa, de natură să asigure un acces efectiv și egal la jurisprudența de contencios administrativ.

Concluzii: Prin natura temei, considerentele expuse generează mai mult decât răspunsuri, întrebări :

Cum se va adapta administrația publică la „orizontalizarea” acțiunii publice?

Este de așteptat ca actul administrativ, formă principală a activității publice, să asimileze digitalizarea în fundamentele sale și să îi supraviețuiască într-o formă relativ apropiată de conceptele tradiționale, întrucât autoritatea sa este întemeiată pe puterea publică a statului, care nu poate fi înlocuită cu cea a numerelor.

Pe de altă parte, digitalizarea relației dintre cetățean și administrație în formele evocate pune administrația în situația de nu putea controla toate canalele de elaborare a deciziei sale, utilizarea tehnologiei digitale generând o slăbire a cadrului procedural sau chiar de o „dezinstituționalizare” a modurilor de acțiune a administrației publice⁴¹.

³⁸ Mircea Duțu, Spre o valorificare superioară a concluziilor jurisprudenței. De la comentariu la sinteza exhaustivă, publicat pe Juridice essentials, la data de 22.07.2020, disponibil la <https://www.juridice.ro/essentials/4119/spre-o-valorificare-superioara-a-concluziilor-jurisprudenței-de-la-comentariu-la-sinteza-exhaustivă> , accesat la 23 august 2020.

³⁹ Cu titlu de exemplu, a se vedea : Emanuel Albu, Jurisprudența Inaltei Curți de Casație și Justiție-Contencios administrativ și fiscal 2004, Ed. Lumina Lex, 2005 ; Dan Lupașcu, Culegere de practică judiciară civilă. 1993-1998, Ed. All Beck, 1999.

⁴⁰ Precum serviciul JURINDEX-index de jurisprudență, realizat experimental la nivelul Tribunalului Vrancea.

⁴¹ A. Rouyere, Element de conclusion, in AFDA, Le droit administratif au défi du numérique, Dalloz, 2019, p. 229.

Iar în ultimă instanță, ne întrebăm egocentric: **Ce se va întâmpla cu juriștii sub „tsunami-ul” digitalizării?**

Concluzia viitoare a inexistenței a rațiunii noastre de a fi este prematură și greu de acceptat, găsind mai confortabilă perspectiva utilizării de către juriști a algoritmilor și a funcției lor predictive cu scop explorator, de cercetare, de facilitare a obținerii și utilizării unor date și rezultate statistice.

Chiar dacă elementele raționamentului juridic pot fi teoretic gestionate de un sistem algoritmic, redus la simplul calcul al probabilității raționamentul juridic devine lipsit de relevanță socială⁴², neputând asigura realizarea deplină a funcțiilor dreptului și nici imperativul progresului, în sensul adaptării permanente a normei și aplicării sale la dezvoltarea socială.

⁴² A. Rouyere, op. cit., p. 230.

III. Administrația publică și provocările inteligenței artificiale

1. Considerații introductive. Putem spune fără riscul de a greși că ne îndreptăm într-un ritm amețitor către era inteligenței artificiale (IA), cu puține răspunsuri și multe întrebări. Tot mai mult IA nu este doar o realitate ci devine chiar o necesitate, influențând viața omului într-un mod perspicace, aproape neobservat și deseori lipsit de transparență. Deja ne sunt familiari asistenții digitali precum Siri, Alexa, Cortana, diferiții roboți meniți să ne ușureze viața de zi cu zi ori camerele inteligente cu recunoaștere facială.

Așa stând lucrurile ne aflăm în prezența unor noi și relevante aspecte juridice, tehnologice și existențiale care vor trebui într-un final, prin reglementări și măsuri complexe adecvate, să găsească un răspuns la întrebarea, se pare devenită un laitmotiv al zilelor noastre, și anume dacă IA reprezintă o amenințare pentru societatea omenească sau, dimpotrivă, tehnologia IA aduce un progres colosal pentru viitorul speciei noastre?

În contextul unei tranziții digitale accelerate, „Tehnologia informației a avut deja un mare impact asupra fiecărei activități umane – de la știință la finanțe, producție, transport, ocrotirea sănătății, energie și comunicații”⁴³. La acestea am adăuga sectorul juridic, serviciul de relații cu clienții, domeniul militar ori cel bancar, agricultura, educația, administrația și serviciile publice.

2. Folosirea inteligenței artificiale în domeniul politic

Într-o lume în care democrația de tip liberal suferă tot mai mult, pe de o parte, din cauza lipsei la vârful său de conducători credibili, onești și profesioniști (așa-numita criză de leadership), iar, pe de altă parte, trebuie să facă față atacului tot mai virulent al unui politic atipic pentru democrație, a liderilor autoritari, populiști, extremiști de stânga ori de dreapta sau de-a dreptul corupți, o întrebare nu numai că este justificată, dar merită să facă obiectul unei dezbateri largi cu participare multidisciplinară, aceasta și pe fondul dezvoltării actuale puternice a IA: în atari condiții, oare nu s-ar cădea intrarea IA în politic?

⁴³ Max Tegmark, *Viața 3.0. Omul în epoca inteligenței artificiale*, Ed. Humanitas, București, 2019, p. 107.

O asemenea întrebare și-a pus-o în cel mai serios mod și cunoscuta revistă financiară din Marea Britanie, The Economist. Astfel, un sondaj efectuat în Marea Britanie „arată că unu din 4 cetățeni crede că roboții vor face o treabă mai bună în politică decât oamenii. Ceea ce i-a făcut pe specialiști să se întrebe dacă nu cumva acesta e viitorul: decizii politice luate pe baza unor algoritmi care să satisfacă nevoile populației și să ducă la perfecționarea administrației. În aprilie (2018 – n.n.), într-un oraș japonez de lângă Tokyo, unul dintre candidații la alegerile locale a fost... un robot. De fapt, un fost politician, care a creat un personaj virtual în baza inteligenței artificiale care să-l reprezinte în alegeri. Mașinăria inteligentă a promis o politică imparțială și obiectivă (...) politicienii reali caută ca mesajul lor să ajungă la cât mai multe persoane, mai ales în vremuri în care încrederea în conducători este scăzută, iar performanțele le sunt puse sub semnul întrebării. Inteligența artificială s-ar putea dovedi utilă și e adoptată treptat: de exemplu, premierul Indiei și fostul candidat la prezidențialele din Franța – Jean Luc Melenchon – s-au folosit în campanie de propriile holograme pentru a ține discursuri în același timp unor mulțimi aflate în locuri diferite (...) O echipă de specialiști, câștigătoare a unui concurs în Marea Britanie, a dezvoltat un sistem de comunicare online prin care cetățenii pot intra în contact cu politicienii. Numai că, de cealaltă parte, nu răspund aleșii, ci... boții”⁴⁴. Plecând de la exemplele de mai sus, The Economist arată că, chiar dacă obligațiile, răspunderile politice pot fi, tehnic, automatizate, cu toate acestea maniera în care se face politică, nu. „Inteligența artificială în politică poate aduce obiectivitate. Ceea ce este dezirabil, mai ales când decidenții sunt acuzați sau chiar recunosc că acționează în beneficiul unor interese, individuale sau de grup. Decizia luată pe bază de algoritmi ar elimina un astfel de neajuns. Ar putea fi eliminată corupția pe diverse paliere ale puterii. Deciziile controversate ar deveni mai simple în baza unor algoritmi. Însă există o limitare. Informația procesată, analiza experiențelor anterioare nu aduce și viziunea. Politica, făcută la nivel mare are, cel puțin ideatic, o componentă de viziune. Inteligența omului e fundamentul progresului uman. Pe baza datelor culese, se poate mai degrabă preveni, dar a face politică înseamnă, în majoritatea cazurilor, a trata. A veni cu soluții la problemele reale ale oamenilor, nu doar a le facilita accesul la instituțiile statului prin debirocratizare prin digitalizare. Într-o economie digitală, a deține noile tehnologii te poate face stăpân, dar nu lider. A patra revoluție industrială înseamnă că șoferii, avocații, doctorii sau chiar

⁴⁴ Cum ar arăta lumea dacă politicienii ar fi înlocuiți de inteligența artificială, disponibil pe <https://www.digi24.ro/stiri/economie/cum-ar-arata-lumea-daca-politicienii-ar-fi-inlocuiti-de-inteligenta-artificiala-1014088>, accesat la 26 ianuarie 2023.

bucătării pot fi înlocuiți de mașinării automatizate. Dar cu deciziile care țin de viitorul unei țări sau ale umanității e nevoie de mai mult”⁴⁵.

Iar concluzia este că nu ar fi decât în beneficul omului ca IA să completeze clasa politică în scopul perfecționării sistemului și al creșterii calității acesteia.

3. Inteligența artificială și decizia administrativă

Revoluția digitală nu putea să evite administrația publică atât la nivel local, cât și la nivel central, având astfel un impact direct asupra intereselor cetățeanului. Digitalizarea și utilizarea algoritmilor în administrația publică este urmarea progresului tehnologic, a tranziției civilizaționale de la societatea industrială la societatea bazată pe înalte tehnologii și se înscrie în cadrul mai larg al prefacerilor generate „de un amplu curent liberal la nivelul acțiunii administrative și relației administrație-cetățean. Aceasta vizează înlocuirea progresivă a imperativelor unilaterale ale legii cu forme mai complete ale legăturii sociale, precum cea contractuală, a caracterului unilateral al acțiunii administrative cu modelele bazate pe dialog și consens și trecerea de la democrația reprezentativă la cea participativă, context în care generalizarea dialogului digital între administrație și cetățeni este un mod de promovare a unor forme de acțiune administrativă noi, colaborative”⁴⁶.

În etapa actuală, în legătură cu fenomenul digitalizării în administrația publică, pot fi avute în vedere trei planuri de interferență: (i) digitalizarea comunicării între administrație și cetățeni (constituie partea cea mai bine determinată, evidentă și nuanțată de urmările îmbinării activității administrației publice cu tehnologia); (ii) crearea unui nou mod de acțiune administrativă, colaborativă (în literatura de specialitate s-a menționat că „tehnologia digitală este multiplicator de noi forme de acțiune în comun, a căror dezvoltare are consecințe directe asupra acțiunii publice, întrucât contribuie la renovarea legăturii politice dintre stat și cetățean și la îmbogățirea modelului reprezentativ tradițional prin instrumente noi, consacrand ceea ce unii numesc democrația electronică, democrația digitală sau cyberdemocrația. Modelul colaborativ reprezintă o inovație în materia acțiunii administrative, desemnând în principal o implicare mai importantă a publicului în

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ A se vedea Gabriel Manu, *Dreptul administrativ și acțiunea administrativă în „era digitală”*, în *Dreptul* nr. 12/2020, p. 71.

elaborarea deciziei administrative”) și (iii) redefinirea participării cetățenilor la elaborarea deciziei administrative, prin consultarea publică (este vorba despre faptul că digitalizarea în acest domeniu „crează perspectiva unor noi modele de consultare publică (...) Organizarea consultărilor publice (etapă obligatorie în adoptarea unor decizii administrative și emiterea actelor administrative aferente, n.n.) pe canale mai flexibile, mai puțin rigide, oferite de digitalizare, are diverse consecințe: reducerea caracterului instituțional al procedurilor, prin diminuarea rolului unor structuri consultative, ce acționează ca un intermediar, evitarea formalităților procedurale care îngreunează procesul consultativ și (...) un consum redus de resurse și timp. În acest fel, dincolo de semnificația și consecințele sale juridice, consultarea permite cetățenilor să fie implicați într-o mai mare măsură în elaborarea deciziei administrative, în afara oricărei medieri instituționale, tehnologia digitală transformând consultarea publică într-un element important al acțiunii administrative colaborative”)⁴⁷.

În literatura franceză de specialitate s-a făcut vorbire despre *teza detașării deciziei administrative de voința umană*, generată în special de o tot mai crescută lipsă de încredere în om și în particularitățile sale subiective în luarea hotărârilor. Aceasta s-a reactivat pe fondul digitalizării acțiunii administrative, „creându-se contextul de a cerceta dacă resorturile subiective ale deciziei administrative pot fi total înlăturate, prin înlocuirea modelului clasic de formare a voinței administrative cu cel algoritmic”⁴⁸.

Intervenția digitală în materia deciziei administrative, în baza unor norme referitoare la transparența și garanțiile individuale, se află „fie în elaborarea unor decizii pentru care intervenția umană nu mai este necesară, fie prin asistența dată în pregătirea și fundamentarea deciziilor administrative, care astfel aparțin unui funcționar informat printr-un flux de date”. În continuare, pe bună dreptate, cu referire la voința digitală, generată de cea umană, ordonatoare și preexistentă, se apreciază că „la stadiul actual fenomenul nu este de natură să afecteze substanța deciziei administrative și a actului administrativ unilateral, ci doar procesele de adoptare. Beneficiul este că, spre deosebire de resursa umană a administrației, mecanismul digital ar trebui să fie «străin de grabă, uitare, neatenție, oboseală sau neglijență», ceea ce poate face decizia administrativă chiar mai robustă, în ipoteza contestării”. Iar ca o concluzie ni se spune că numai „o analiză permanentă

⁴⁷ Pentru mai multe informații despre subiect a se vedea *Ibidem*, pp. 72, 73, 74, 75.

⁴⁸ Serge Abiteboul, Giles Dowek, *Le temps des algorithmes*, Paris, Le Pommier, 2017, apud. Gabriel Manu, *op. cit.*, p. 75 și nota de subsol nr. 24.

asupra rolului digitalului în elaborarea deciziei administrative și a implicațiilor sale etice și juridice, care să aibă în vedere dinamica acestui fenomen, va face posibile concluzii edificatoare. Sub aspect conceptual, decizia algoritmică administrativă nu necesită dezvoltarea unei teorii specifice, care ar compromite unitatea teoriei tradiționale a actului administrativ, ci o reevaluare a rolului voinței în cadrul său, prin compatibilizarea cu cerințele digitalizării, ce asigură continuitatea”⁴⁹.

Având în vedere cele mai sus menționate, tragem concluzia că o decizie, cum ar fi cea administrativă, este un act de voință de care se face răspunzătoare o ființă umană, respectiv o persoană juridică, nu o mașină. Inteligența artificială, chiar dacă i s-ar atribui caracteristici omenești, nu poate să ia decizii, cel puțin în această etapă a evoluției noastre aici pe Terra. Cu toate acestea, privind spre viitor, inclusiv din perspectiva realizării unor chatboturi în administrație, este nevoie de a reflecta asupra consecințelor juridice ale utilizării IA, ca instrument folosit de om în sprijinul adoptării unei decizii administrative⁵⁰.

4. Impactul digitalizării asupra dreptului public

Fenomenul digital, născut din convergența unor factori, între care creșterea rapidă a capacităților de procesare și de stocare a datelor, reducerea costurilor echipamentelor și serviciilor asociate, generalizarea utilizării internetului, se manifestă la nivel global, generând o nouă tranziție civilizațională, de la societatea industrială la societatea tehnică.

Dacă în anul 2001, la nivel global, mai puțin de 10% dintre indivizi erau conectați la internet, în următorii 30 de ani dispozitivele și utilizările digitale au devenit accesibile pentru majoritatea ființelor umane, care au început să le folosească în toate aspectele vieții lor: muncă, sănătate, educație, relații sociale, activități cetățenești, petrecerea timpului liber etc. În 2019, 59% din populația lumii a folosit internetul, iar 49% a folosit rețelele sociale.

⁴⁹ Gabriel Manu, *op. cit.*, p. 76, 77.

⁵⁰ Relativ la IA și decizia administrativă a se vedea și Lucia Cluzel-Métayer, *Intelligence artificielle et décision administrative*, în volumul „*Droit de l'intelligence artificielle*”, 2^e édition, coordonatori Alexandra Bensamoun, Grégoire Loiseau, LGDJ, Paris, 2022, pp. 505-524.

Consecințele modelării civilizației prin tehnologie⁵¹ se regăsesc în ansamblul raporturilor private și publice și în toate planurile, de la securitatea internațională până la sănătatea individuală și colectivă.

Administrațiile naționale și transnaționale trebuie să răspundă acestor transformări, impactul asupra statelor și organizațiilor internaționale regăsindu-se la nivelul ordinii și suveranității, dar și al marilor echilibre, care sunt dacă nu compromise, cel puțin sunt puse sub semnul întrebării.

Realitatea digitală modifică relațiile de putere din perspectiva capacităților de reglementare a fluxurilor globale de date, competitivității tehnologice, asigurării resurselor bugetare, preocupărilor legate de securitatea cibernetică⁵² și riscurilor la adresa funcționării democratice, cu respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

La nivel național, provocările digitalizării în sfera publică vizează calitatea serviciilor publice (în corelare cu tehnologia alocată și competențele digitale ale funcționarilor), operaționalizarea orașelor inteligente, generalizarea democrației participative și chiar rentabilitatea economică, ce devine o componentă a interesului general.

Inadaptarea individuală ori statală la digital, cauzată de lipsa mijloacelor materiale sau a abilităților necesare, echivalează cu excluderea din viața socială și economică, ceea ce impune nevoia de soluții incluzive.

Perturbările generate de tehnologia digitală⁵³ afectează totodată și fundamentele științifice ale dreptului public, concepte precum *interes general* ori *suveranitate* fiind constrânse să-și modifice conținutul prin asimilarea unor principii ce vizează neutralitatea internetului și reglementarea digitalizării, suveranitatea digitală, diplomația digitală etc.

⁵¹ J. Ellul, *La technique ou l'enjeu du siècle*, Economica, coll. „*Classiques des sciences sociales*”, 1990, p. 5, cit. în P. Combeau, *L'élaboration de la décision administrative à l'ère du numérique: vers l'action administrative collaborative ?*, în AFDA, *Le droit administratif au défi du numérique*, Dalloz, 2019, p. 173.

⁵² R.M. Coman, *New Technologies-New Crimes*, Revista „Curentul Juridic” nr. 75 (4) , p. 159-163.

⁵³ A se vedea: Anne-Laure Girard, *Volonté et décision administrative algorithmique*, în AFDA, *Le droit administratif au défi du numérique*, Dalloz, 2019, p. 206; J.-B. Auby, *Le droit administratif face aux défis du numérique*, AJDA 2018.

4.1. Reglementarea procesului de digitalizare

În mod prioritar, digitalizarea generează la nivelul dreptului public, obligația statelor de reglementare a fenomenului. Model tradițional de acțiune statală, plasat între intervenționism și liberalism, reglementarea nu are ca scop destabilizarea sistemului deja existent, ci asigurarea evoluției sale, intervenția vizând reechilibrarea și evitarea efectelor dăunătoare.

Explozia fenomenului digital generează multiple riscuri de perturbare a unui echilibru geopolitic, economic, social, construit într-o perioadă lungă de timp și deja slăbit de globalizarea economică și financiară, de recente crize sanitare ori de securitate.

Simțindu-se provocate, statele încep să riposteze, iar reglementarea este instrumentul suveran care permite o intervenție rapidă, cu eficiență însă limitată de caracterul global al fenomenului și nivelul teritorial la care acționează marii actori.

„Apariția unor jucători dominanți, precum marile platforme de internet, nu este lipsită de consecințe pentru sfera democratică. Acest lucru este cu atât mai adevărat cu cât caracterul lor structural sau sistemic se exercită în domenii (informație, comunicare, bani, în viitor sănătate sau servicii financiare) care ating domeniul suveranității politice și al democrației. Lipsa ori inadecvarea reglementarilor face ca, odată lăsate la alegerea actorilor privați, al căror scop social nu include interesul general, elemente fundamentale ale democrației, precum alegerea celor mai relevante canale mass-media, definirea regulilor de exprimare în spațiul public, identificarea și prezentarea situațiilor de dezinformare ori definirea unor politici publice să fie afectate⁵⁴.

Complexitatea reglementării spațiului digital derivă și din numărul mare al „actorilor” implicați în proiectarea și utilizarea sa, incluzând guverne, organizații internaționale, companii, comitete tehnice etc.

Spre argumentare, în conformitate cu legislația americană, poate cea mai avansată, coordonarea sa generală depinde de două structuri neguvernamentale :

- ISOC (Internet Society), o asociație fondată în Statele Unite de „pionierii” Internetului, care acționează ca un fel de suprastructură de reglementare generală și monitorizează utilizarea deschisă a internetului, cu reprezentanți în întreaga lume;

- MICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), o companie de utilitate publică a cărei misiune este să „contribuie la asigurarea unui internet global stabil, sigur

⁵⁴ Cédric O., „The Digital Markets Act, a new chapter in the history of competition law”, Esprit nr. 3/2021, p.125.

și unificat” prin intermediul unui instrument tehnic, alocarea adreselor de internet (există registrele regionale și naționale de nume de domenii). Participanții la deciziile sale provin din întreaga lume, iar guvernele sunt reprezentate în organele sale consultative.

Aceste două organizații sunt susținute de numeroase comitete și grupuri de lucru: METF (Internet Engineering Task Force) responsabilă de stabilirea unor norme și standarde de internet deschise și interoperabile; W3C (World Wide Web Consortium), responsabil pentru îmbunătățirea tehnologiilor și a formatului codului HTML utilizat în site-uri web.

Societatea civilă joacă, la randul său, un rol important în menținerea, până în prezent, a principiilor fondatoare ale Internetului „deschis” și a independenței organismelor sale generale de coordonare.

Astfel, prin intermediul Internet Governance Forum (IGF), creat sub egida Organizației Națiunilor Unite, se asigură colaborarea interstatală și dialogul oficial cu privire la politicile publice de gestionare a internetului, neutralitatea rețelei sau reducerea decalajului digital, în special în ceea ce privește țările în curs de dezvoltare. Baza sa este „Agenda de la Tunis pentru Societatea Informațională”, stabilită la Summit-ul Mondial pentru Societatea Informațională de la Tunis în noiembrie 2005⁵⁵.

În raport de conținutul dreptului pozitiv național și internațional, reglementarea publică a digitalului pare să se concentreze în mod special pe trei obiective :

- securitatea, pentru a păstra autonomia statului și idealurile democratice;
- funcționarea economică echilibrată, în vederea păstrării modelului social;
- sănătate - mediu și dezvoltare durabilă, pentru a pregăti viitorul.

Fenomenul digital crează un spațiu nou, fără frontiere (cyberspațiu), cu o existență fizică parțială, în care capacitatea statelor de a-și impune drepturile și interesele pe propriul teritoriu este limitată, inclusiv prin concurența în exercitarea prerogativelor lor tradiționale din partea unor companii multinaționale gigantice, direct sau indirect, prin utilizatorii lor.

⁵⁵ Disponibilă la : <https://digitallibrary.un.org/record/565827>.

In acest context, suveranitatea digitală devine o formă de putere publică ce se poate materializa, în principal prin reglementare și control, privite în complementaritate, preferabil la un nivel suprastatal care oferă o forță politică, economică și tehnică superioare.⁵⁶

Strategia Uniunii Europene privind suveranitatea digitală (Strategia digitală a Uniunii Europene anunțată la 19 februarie 2020) se bazează pe atuurile comunității (piață comună de aproximativ 500 de milioane de consumatori, nivelul de pregătire și tehnologie digitală, importanța acordată instrumentelor democratice ori principiilor dezvoltării durabile), inclusiv pentru negarea statutului de „colonie digitală” a Statelor Unite sau a Chinei.

Comisia Europeană recomandă o atitudine activă de reechilibrare a capacităților de influență digitală, dificil de realizat într-un context în care statele membre ale UE sunt departe de a fi unanime, în funcție de raporturile bilaterale cu marile puteri, de politica lor fiscală, propriile ambiții etc.

In discursul privind starea Uniunii din 16 septembrie 2020, Președintele Comisiei Europene arăta că „Trebuie să transformăm următorul deceniu în deceniul digital al Europei”, printr-o strategie este construită pe trei piloni :

- *Tehnologia în slujba oamenilor* : investiția în competențe digitale; protecția cetățenilor împotriva amenințărilor informatice (hacking, ransomware, furt de identitate); garanții că metodele de dezvoltare a inteligenței artificiale respectă drepturile cetățenilor; accelerarea implementării sale în bandă largă ultra-rapidă pentru locuințe, școli și spitale.

- *O economie digitală echitabilă și competitivă*: accesul start-up-urilor digitale la finanțare și dezvoltare; consolidarea răspunderii platformelor online și clarificarea normelor aplicabile serviciilor on-line; adaptarea normelor UE la economia digitală; asigurarea unei concurențe loiale între toate întreprinderile din Europa; consolidarea accesului la date de înaltă calitate și garantarea protecției informațiilor personale sensibile;

- *O societate deschisă, democratică și durabilă*: utilizarea tehnologiei pentru a ajuta Europa să devină neutră din punct de vedere climatic până în 2050; reducerea emisiilor de carbon din sectorul digital; accesul cetățenilor la mijloace de control și protecție a datelor lor; crearea unui

⁵⁶ R.M.Coman, R.S.Truța: *The europeanisation of the criminal proceedings*, Revista Curentul Juridic, nr. 2 (89)/2022.

spațiu european de date privind sănătatea; lupta împotriva dezinformării online și promovarea diversității și fiabilității conținutului media.

În 2020, Comisia Europeană a început așadar să pună bazele a ceea ce descrie drept „*deceniul digital al Europei*”, cu o primă serie de texte care promet a fi foarte structurante pentru următorii ani ai politicii digitale europene, între care:

- o strategie digitală a Uniunii Europene, menționată mai sus, completată de o strategie pentru o transformare digitală a Europei până în 2030 (martie 2021) care cuprinde patru axe: competențe (ex. 80% din populație va trebui să aibă competențe digitale de bază în 2030); infrastructură (de exemplu: dublarea ponderii Europei în producția de semiconductori până în 2030); transformarea afacerii (de exemplu, 75% vor folosi cloud, inteligență artificială sau big data în 2030); tranziția administrațiilor (de exemplu, 100% din serviciile publice cheie vor fi accesibile online în 2030);

- o carte albă privind inteligența artificială (19 februarie 2020), un proiect de regulament privind inteligența artificială (21 aprilie 2021) și un plan coordonat menit să consolideze investițiile și inovarea în inteligența artificială în întreaga UE (21 aprilie 2021);

- o strategie europeană pentru date (19 februarie 2020) care vizează crearea unui adevărat proiect de regulament pentru guvernarea datelor (Data Governance Act);

- o strategie pentru furnizarea Europei cu materiale critice care vizează reducerea dependenței Europei de țările terțe, diversificarea surselor de aprovizionare cu materiale primare și secundare și creșterea utilizării resurselor reciclate (3 septembrie 2020).

În acest ecosistem digital, Comisia Europeană se concentrează în special cu privire la:

- protecția și utilizarea datelor industriale în beneficiul Europei a datelor;
- tehnologii (5G, constelații de sateliți, inteligență artificială, calcul cuantic, supercalculatoare, microprocesoare etc.);
- autonomia europeană în securitatea cibernetică;
- contribuția tehnologiei digitale la respectarea angajamentelor climatice;
- respectarea drepturilor omului.

Dacă, sub aspectul conținutului, reglementarea spațiului digital, a utilizărilor și formelor sale de manifestare, inclusiv în spațiul jurisdicțiilor ori fenomenului juridic în sens larg, este încă într-o perioadă incipientă, a dezbaterilor, în mod cert aceasta va trebui să respecte exigențele generale și speciale ale activității normative, circumstanțiate prin specificul domeniului.

În mod similar cu alte domenii de reglementare, ce alcătuiesc substanța unor ramuri de drept și totodată discipline juridice, principiile vor constitui cu certitudine reperele unui „drept al digitalizării”, unele aflându-se în etapa decantării la nivelul cercetării și doctrinei de specialitate, pe cale să fie transpuse în dreptul pozitiv, un exemplu în acest sens fiind principiul *neutralității rețelei*, care exprimă ideea că fluxurile de informații, publice ori private, plătite sau gratuite, vitale ori mai puțin relevante, beneficiază de acces egal și nediscriminatoriu la internet și nu pot fi blocate, degradate ori favorizate de către operatori de telecomunicații.

4.2. Cetățenia digitală. Devenind un vector important de exercitare a drepturilor cetățenești, tehnologia digitală a introdus în dezbaterile științifico-juridice noțiunea de „*cetățenie digitală*”, definită în relația cetățenilor cu statul și autoritățile sale, mediată de tehnologiile digitale, incluzând capacitatea de a participa la dezbateri, de a exprima opinii și de a accesa informații pluraliste prin instrumente digitale și internet și chiar de a contesta aleșii și deciziile lor⁵⁷.

Pentru Consiliul Europei, noțiunea de „*cetățenie digitală*” include și alfabetizarea digitală, participarea activă și responsabilă în comunități (locale, naționale, globale), la toate nivelurile (politic, economic, social, cultural și intercultural), angajamentul de a urma un proces dual de învățare pe tot parcursul vieții și apărarea continuă a demnității umane.⁵⁸

Cetățenia digitală nu este concepută ca o altă formă de cetățenie, ci ca o extindere și îmbogățire a conceptului tradițional. Lipsa accesului la instrumente digitale și la Internet poate deveni un obstacol în calea exercitării drepturilor individuale, ceea ce creează premisele unei dezbateri privind necesitatea unor garanții, între care poate și consacrarea constituțională a unuia sau mai multor drepturi specifice, alături de altele ce fac parte din generația a treia de drepturi fundamentale.

⁵⁷ L. Chiriac, R.S.Truța, *La codification de droit administratif en Roumanie*, publicat în Revista „Curentul Juridic” nr. 1(79)/2020.

⁵⁸ Disponibil la : <https://www.coe.int/en/web/digital-citizenship-education>.

4.3. Digitalizarea serviciilor publice

Serviciile publice desemnează activități de interes general, realizate de administrație⁵⁹, atât de importante încât trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu⁶⁰.

Tranziția digitală a serviciilor publice vizează, în general, îmbunătățirea celor existente, ori transformarea lor, printr-un salt tehnic semnificativ sau crearea unor utilizări indisponibile în prezent.

Schimbarea, ca efect al progresului tehnic, nu este o noutate pentru istoria serviciilor publice, fiind impusă nu doar de imperativul general al optimizării permanente, ci și ca obligație rezultată din principiile de organizare și funcționare a serviciilor publice, consacrate la nivel național, precum continuitatea și adaptabilitatea serviciului public ori furnizarea sa la un nivel ridicat de calitate.⁶¹

Și deschiderea datelor publice creează un context de dezvoltare a serviciilor publice, fie prin utilizarea lor, fie prin posibilitatea oferită, inclusiv actorilor privați, de a participa la realizarea unor servicii neexploatare, sau cel puțin, prin cercetare, la fundamentarea politicilor publice. Oricum, utilizarea datelor digitale în masă (big data) va duce la crearea de noi servicii de interes general, tranziția digitală generând oportunități fără precedent în acest sens

„Dacă trebuie să construim, de exemplu, o nouă infrastructură rutieră, vom recurge în general la numărarea vehiculelor și a numărului de minute de ambuteiaje zilnice existente; De asemenea, putem asculta rețelele de socializare, asamblăm programele de angajare ale administrațiilor, școlilor și companiilor, putem observa fluxurile agregate de trafic ale telefoanelor mobile, le suprapunem sistemelor de transport în comun și în final să luăm în considerare alternative la construcția acestui echipament, precum transferul de trafic către alte tipuri de transport, stabilirea unor orare diferite pentru anumite organizații. Astfel, datele utilizate în mod corespunzător pot fi un ajutor puternic pentru luarea deciziilor și acțiunile actorilor politici.⁶²

Pentru o mai bună reprezentare a potențialului digitalizării în domeniul serviciilor publice exemplificăm :

⁵⁹ V.Vedinaș, Drept administrativ, ed. a XI-a, Ed. Universul Juridic, 2019, p.549.

⁶⁰ E.D.Tarangul, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p.15.

⁶¹ Art. 580 din Codul administrativ aprobat prin OUG nr. 57/2019.

⁶² G. Babinet, Refondre les politiques publiques avec le numérique.Administration territoriale, Etat,citoyens, Dunod,Malakoff, 2020.

- identificarea digitală a persoanelor, utilizată în principal în scopuri de ordine publică;
- identificarea fraudelor sociale și fiscale ori a riscului de fraudă;
- selectarea accesului persoanelor la anumite servicii publice, în special servicii sociale, repartizarea absolvenților pentru anumite programe de studii;
- utilizări grafice inovatoare care facilitează identificarea și analiza relațiilor existente între variabile, prezența punctelor fierbinți etc., pentru optimizarea serviciilor publice;
- vizualizarea datelor actualizate în timp real combinată cu extragerea automatizată a datelor relevante;
- facilitarea activităților de cercetare prin clonarea virtuală a unui obiect sau a unui proces, care trebuie să reacționeze ca modelul său, și care permite diverse experimente;
- automatizarea proceselor robotizate care învață, „prin imitarea” unei ființe umane, să facă față procedurilor uzuale, standardizate și repetitive de management al resurselor umane, care apoi le realizează în locul omului;
- algoritmi de recunoaștere a situațiilor ce beneficiază de o prelucrare prioritară, ori care detectează comportamentul anormal pe imaginile surprinse de camerele de supraveghere;
- agenți conversaționali (chatbot sau voicebot) care învață să ghideze utilizatorul în procedurile curente ale entității și să detecteze la ce interlocutor să-l trimită dacă este cazul;
- algoritmi care organizează informații cuprinse în diverse tipuri de documente (de evaluare, fișele postului, acte normative de organizare a serviciilor) ori în jurisprudența juridică⁶³.
- algoritmi care pot genera, în situații speciale, un diagnostic din imagini medicale;

Poate cel mai bun exemplu de utilizare a diferitelor date publice și private pentru fundamentarea unor politici publice, de „*guvernare prin date*” este conceptul de „*oraș inteligent*”.

Un oraș inteligent este o zonă urbană care utilizează tehnologiile informației și comunicațiilor pentru a capta, procesa și analiza tot felul de date pentru a planifica, monitoriza și gestiona în timp real serviciile de teren urban, sistemele de trafic și transport, rețelele electrice, alimentarea cu apă, canalizarea, managementul deșeurilor, școli, biblioteci, spitale, e-servicii și e-administrații, mobilier stradal conectat, securitate etc.

⁶³ A. Cobzaru, Rolul jurisprudenței în afirmarea unor principii de drept al mediului, în Revista Română de Drept al Mediului, nr. 2, 2012.

Tehnologia orașului inteligent permite administrațiilor locale îmbunătățirea calității și accesului la serviciile publice, reducerea costurilor și consumului de resurse și, ca o rezultată, ameliorarea relației cu cetățenii.

Conform estimărilor ONU din 2019, doi din trei oameni vor locui în orașe până în 2030, dezvoltarea orașelor inteligente fiind un posibil răspuns la dezvoltarea urbană.

Inițial, conceptul de oraș inteligent a fost promovat de companii digitale de top, care doreau să aducă soluții tehnologice la problemele densificării urbane. Alături de succes, acestea au generat și critici în aplicare, precum inadecvarea anumitor servicii oferite în raport cu nevoile reale ale colectivităților, sau chiar o pierdere a suveranității legată de dependența tehnologică excesivă în relația cu furnizorii de servicii.

Ca răspuns la situația astfel creată, în ultimii ani a apărut o nouă mișcare, care își propune să pună din nou cetățeanul în centrul acțiunii publice locale și ale inovației sociale, mai degrabă decât să considere că progresul tehnologic în sine poate face față provocărilor. Autoritățile locale sunt așadar din ce în ce mai atente la cetățeni și actorii socio-economici, prin consolidarea participării cetățenilor și deschiderea administrației locale. Scopul este de a adapta mai bine proiectele la nevoi și de a crește implicarea cetățenilor și părților interesate.⁶⁴

Nu în ultimul rând, succesul transformării digitale a serviciilor publice este condiționat de capacitatea resursei umane de aderență la fenomenul digital. În 2020, Agenția Națională a Funcționarilor Publici raporta un număr de 1.217.928 angajați în sectorul public⁶⁵, la care se adaugă cei care realizează un serviciu public în cadrul unor entități private. Calitatea serviciilor publice în a căror realizare sunt implicați depinde de competențele lor, inclusiv cele digitale.

5. Concluzii. La nivel global, omenirea este conectată prin rețele de circulație a datelor digitale de mare viteză. Internetul și multiplele sale utilizări, care în mare măsură scapă reglementărilor juridice bazate tradițional pe criteriul teritorialității, digitalul și posibilitățile sale tehnice, economia digitală și multitudinea sa de operatori, dintre care unii au devenit gigantici, reprezintă un factor nou și încă puțin înțeles, în ecuația echilibrelor geopolitice și naționale, dar și

⁶⁴ Parte a concluziilor unui studiu realizat de *Cerema* –autoritate a Ministerului francez al tranziției ecologice, care furnizează suport de specialitate politicilor publice în domeniul organizării colectivităților și transporturilor, disponibil la : <https://www.cerema.fr/fr/activites/expertise-ingenierie-territoriale/strategie-amenagement-territoires/villes-territoires-intelligents>.

⁶⁵ Date disponibile la : <https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2020/Rapoarte/2019%20Raport%20management.pdf>.

o provocare pentru autoritățile publice în misiunea lor fundamentală de realizare a interesului general.

Comunicațiile digitale, fundamental diferite de schimburile tradiționale de persoane, bunuri și servicii, permit transformarea informațiilor (de fapt ori de cunoaștere) în „biți”, cu posibilitatea de captare, stocare, combinare și utilizare în scopul stabilit de deținător. Accesul permanent la viața cotidiană a individului (în special prin intermediul rețelelor de socializare) sau la informațiile sale secrete (prin diverse forme de crimă cibernetică), de la terminale care pot rămâne anonime și ale căror intruziuni pot fi detectate doar ulterior, la un anumit timp, modifică reprezentările tradiționale ale frontierei și securității.

Într-un plan conex, fenomenul digital este atât de puternic încât efectele sale nu se regăsesc doar la nivelul relațiilor economice ori al celor individuale, având capacitatea să afecteze suveranitatea statelor, independența acestora, modul lor de viață și valorile fondatoare și să genereze riscuri pe care abia începem să le măsurăm pentru viitorul climatic și ecologic.

IV. Cadrul juridic unional-european privind inteligența artificială (IA)

Considerente introductive. La 1 august 2024 a intrat în vigoare 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 anumitor acte legislative unional-europene (regulamente și directive) (Regulamentul), după un parcurs legislativ dificil, care s-a derulat mai bine de trei ani.

Devenită astfel prima lege privind inteligența artificială (IA), Propunerea de Regulament a fost prezentată de Comisie în 2021, la 8 decembrie 2023 Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene au ajuns la un acord asupra textului, iar la 13 martie 2024 Parlamentul European a adoptat Regulamentul.

Între nevoia de a preveni pericolele generate de fenomenul IA, mai cu seamă în privința drepturilor fundamentale, și dorința de a se plasa avantajos în competiția cu ceilalți actori globali, precum SUA și China, Uniunea Europeană beneficiază, astfel, de o legislație fără precedent la nivel global pentru a reglementa inteligența artificială.

Folosind experiența reglementării în trecut a comerțului electronic, văzut drept vector de creștere a „noii economii” prin utilizarea Internetului în comerțul on-line, cu acordarea de generoase imunități civile și chiar penale furnizorilor de servicii Internet și dorind să nu repete eșecul de a nu fi reușit să genereze, pe măsura așteptărilor, giganți economici în domeniu, precum cei americani sau chinezi, în privința IA, UE a optat pentru reglementare, favorabilă dezvoltatorilor și aplicațiilor inteligenței artificiale.⁶⁶

1. Regulamentul (UE) 2024/1689

⁶⁶ M. Duțu, *AI Act: Prima legislație occidentală privind inteligența artificială*, în *Observatorul Dreptului Inteligenței Artificiale (ODIA)*, disponibil la : <https://www.wolterskluwer.com/ro-ro/expert-insights/ai-act-prima-legislatie-occidentala-privind-inteligenta-artificiala> .

Prin îmbunătățirea previziunilor, optimizarea operațiunilor și a alocării resurselor, precum și prin personalizarea soluțiilor digitale disponibile pentru persoane fizice și organizații, utilizarea IA generează avantaje importante în planul performanței economice a întreprinderilor, cel social și de mediu, prin ameliorarea predictibilității proceselor și rezultatelor, identificarea de soluții personalizate și optimizarea consumului de resurse, într-o multitudine de domenii, de la agricultură, energie, securitate și justiție⁶⁷, la sănătate, mediu⁶⁸, cultură și mass-media.

Un element de noutate este stabilirea unei obligații de ”alfabetizare” în sarcina furnizorilor și implementatorilor de sisteme de IA, cu trimitere la măsuri de natură să asigure personalului și, în general, persoanelor implicate în numele lor, un nivel adecvat de alfabetizare IA, raportat la cunoștințele tehnice, experiența, educația și formarea lor și la contextul în care urmează să fie folosite sistemele de IA.

Data fiind dinamica fără precedent a tehnologiilor AI⁶⁹, *Regulamentul* este conceput pentru a fi ușor modificat, inclusiv printr-o definiție neutră din punct de vedere tehnologic și cât mai adaptată exigențelor viitorului a IA și un mecanism de actualizare simplificat, propunând ca obiective :

- să se asigure că sistemele IA introduse pe piață sunt sigure și respectă legislația existentă privind drepturile fundamentale, valorile UE, statul de drept și sustenabilitatea mediului ;
- să garanteze securitatea juridică pentru a facilita investițiile și inovarea în domeniul IA;
- să consolideze guvernanta și aplicarea efectivă a legislației existente privind cerințele de securitate aplicabile sistemelor IA și drepturilor fundamentale;
- să faciliteze dezvoltarea unei piețe unice pentru aplicațiile IA legale și sigure și să prevină fragmentarea pieței.

⁶⁷ R. S. Truța, *Perspective asupra instituției ordonanței președințiale în contextul digitalizării, în volumul „Provocări juridice ale unei societăți în tranziție”, coordonatori Andrei Dușu-Buzura, Gabriel Manu, Sorana Popa, Editura Universul Juridic, București, 2023, p. 182.; R. Coman, Noile tehnologii – oportunități și riscuri în procesul penal, în volumul „Provocări juridice ale unei societăți în tranziție”, coord. Andrei Dușu Buzura, Gabriel Manu, Sorana Popa, Ed. Universul Juridic, București 2023, p. 113; X. Moldovan, Relația dintre inteligența artificială și reglementarea legală, în volumul „Provocări juridice ale unei societăți în tranziție”, coordonatori Andrei Dușu-Buzura, Gabriel Manu, Sorana Popa, Editura Universul Juridic, București, 2023, p. 132 și urm.*

⁶⁸ A. Cobzaru, *Rolul jurisprudenței în afirmarea unor principii de drept al mediului*, în Revista Romană de Drept al Mediului nr. 2/2012.

⁶⁹ O.Predescu, O.-R. Predescu, *Inteligența artificială azi. O perspectivă a dreptului, a drepturilor omului, a eticii și nu numai*, Ediția a II-a, revăzută și adăugită, București, Editura Universul Juridic, p. 15 și urm.

Pentru atingerea scopului privind *imbunătățirea funcționării pieței interne și asimilarea inteligenței artificiale sigură și centrată pe factorul uman*, *Regulamentul* reglementează:

- interzicerea anumitor practici;
- cerințe specifice aplicabile sistemelor AI cu risc ridicat;
- norme de transparență armonizate aplicabile;
- sisteme AI destinate să interacționeze cu oamenii și sisteme de recunoaștere a emoțiilor și clasificare biometrică;
- sisteme AI generative utilizate pentru a genera sau manipula imagini sau conținut audio sau video;
- norme privind monitorizarea și supravegherea pieței, guvernanta și aplicarea *Regulamentului*;
- măsuri de susținere a inovării, cu un accent deosebit pe IMM-uri, inclusiv pe întreprinderile nou-înființate;

Prevederile *Regulamentului* asigurată coerența sa cu Carta Drepturilor Fundamentale a UE, dar și cu dreptul secundar al UE privind protecția datelor și a consumatorilor, nediscriminarea și egalitatea între femei și bărbați, vizand *un nivel ridicat de protecție a sănătății, siguranței și democrației, statului de drept și a mediului împotriva efectelor dăunătoare ale sistemelor de IA din Uniune*.⁷⁰

O garanție în acest sens este obligația ca, înainte de prima utilizare a unui sistem de IA cu grad ridicat de risc, utilizatorii (inclusiv organisme de drept public sau entități private care furnizează servicii publice) să realizeze o evaluare a impactului utilizării asupra drepturilor fundamentale, care va cuprinde:

- o descriere a proceselor implementatorului în care sistemele de IA cu grad ridicat de risc urmează a fi utilizate în conformitate cu scopul lor preconizat;
- o descriere a perioadei de timp pentru care se intenționează utilizarea fiecărui sistem de IA cu grad ridicat de risc, precum și a frecvenței utilizării respective;
- categoriile de persoane fizice și grupurile susceptibile a fi afectate de utilizarea sa în contextul specific;

⁷⁰ M. Duțu, *Impactul neurotehnologiilor asupra omului și a drepturilor sale fundamentale*, disponibil la: <https://www.juridice.ro/essentials/6609/impactul-neurotehnologiilor-asupra-omului-si-a-drepturilor-sale-afundamentale>.

- riscurile specifice de prejudicii susceptibile a avea un impact asupra categoriilor de persoane fizice sau a grupurilor de persoane identificate în temeiul literei (c) de la prezentul alineat, ținând seama de informațiile comunicate de furnizor în temeiul articolului 13;

-o descriere a punerii în aplicare a măsurilor de supraveghere umană, în conformitate cu instrucțiunile de utilizare;

-măsurile care trebuie să fie luate în cazul în care riscurile respective se materializează, inclusiv mecanismele de guvernanta internă și mecanismele de tratare a plângerilor.

Regulamentul completează legislația existentă privind nediscriminarea prin furnizarea de cerințe care urmăresc să minimizeze riscul discriminării algoritmice, însoțite de obligații privind testarea, gestionarea riscurilor, documentarea și supravegherea umană pe tot parcursul ciclului de viață al sistemelor AI.

Dat fiind faptul că acțiunea IA generează riscuri și poate prejudicia atât interesele publice, cât și drepturile fundamentale ce se bucură de protecție în dreptul Uniunii Europene⁷¹, este instituit un mecanism normativ bazat pe identificarea și gestionarea riscului. Acesta este tratat pe categorii, de la IA inacceptabile – și ca urmare interzise – la IA de risc înalt și altele cu riscuri „sistemice”, potențialele efecte ale tehnologiei generand un set de obligații în sarcina furnizorilor și utilizatorilor IA.⁷²

Pentru furnizorii de sisteme IA, *Regulamentul* operează cu mai multe niveluri de risc și supravegherea adecvată:

-*riscul inacceptabil*, ce face ca utilizarea sistemului AI să fie interzisă (de exemplu: exploatarea vulnerabilității unui grup de persoane pentru a provoca daune);

-*riscul ridicat* necesită măsuri de conformitate prin proiectare, în special o politică obligatorie de gestionare a datelor, informații despre utilizatori (de exemplu, managementul angajaților, dispozitive medicale). Proiectarea și dezvoltarea sistemelor de IA cu grad ridicat de risc trebuie să permită supravegherea lor, de către persoane fizice, în perioada de utilizare, prin includerea de instrumente de interfață om-mașină, în vederea prevenirii sau minimizării riscurilor pentru sănătate, siguranță sau pentru drepturile fundamentale, asociate utilizării unui sistem de IA

⁷¹ Prejudiciul poate fi material sau moral, inclusiv de natură fizică, psihologică, societală sau economică.

⁷² P.E.Ispas, *Artificial Intelligence : New Challenges*, Central and Eastern European Legal Studies nr. 2/2023, p. 189.

cu grad ridicat în conformitate cu scopul său preconizat sau în condiții de utilizare necorespunzătoare previzibilă în mod rezonabil.

-riscul limitat generează măsuri simplificate, incluzând o obligație de transparență față de utilizatori (de exemplu, filtru anti-spam).

-riscul minim.

Interdicțiile impuse de *Regulament* privesc practici de inteligență artificială precum:

a. Sistemele AI care utilizează tehnici subliminale sub pragul conștient al unei persoane pentru a -și modifica substanțial comportamentul într-o manieră care provoacă vătămări fizice sau psihologice (manipularea comportamentului uman pentru a ocoli liberul arbitru);

b. Sisteme AI care exploatează potențialele vulnerabilități datorate vârstei sau dizabilității unei persoane pentru a -și modifica substanțial comportamentul într-un mod care provoacă vătămări fizice sau psihologice;

c. Sisteme de inteligență artificială menite să evalueze sau să clasifice încrederea oamenilor pe baza comportamentului lor social sau a caracteristicilor personale și pot duce la un tratament dăunător nejustificat sau disproporționat al oamenilor în anumite contexte;

d. Sistemele de clasificare biometrică⁷³ ce utilizează caracteristici sensibile (opinii politice, religioase, filozofice, orientare sexuală etc.) și ratingul social bazat pe comportamentul social sau caracteristicile personale;

e. Recunoașterea emoțiilor la locul de muncă și instituțiile de învățământ;

f. Sisteme de identificare biometrică⁷⁴ la distanță „în timp real” în spații accesibile publicului în scopuri de aplicare a legii⁷⁵, cu excepția următoarelor cazuri:

⁷³ Incadrarea persoanelor fizice, pe baza datelor lor biometrice, în categorii specifice, determinate de aspecte precum sexul, vârsta, culoarea părului, culoarea ochilor, tatuajele, trăsăturile comportamentale sau de personalitate, limba, religia, apartenența la o minoritate națională, orientarea sexuală sau politică.

⁷⁴ Definită drept recunoașterea automată a unor trăsături umane fizice, fiziologice și comportamentale, precum fața, mișcările ochilor, forma corpului, vocea, intonația, mersul, postura, frecvența cardiacă, tensiunea arterială, mirosul, particularitățile de tastare, în scopul de a stabili identitatea unei persoane comparând datele biometrice ale persoanei respective cu date biometrice ale unor persoane stocate într-o bază de date de referință, indiferent dacă persoana în cauză și-a dat sau nu consimțământul. Sunt excluse de la restricțiile aferente sistemele de IA utilizate cu scopul unic de a confirma că o anumită persoană fizică este persoana care susține că este și de a confirma identitatea unei persoane fizice cu unicul scop de a-i permite accesul la un serviciu, deblocarea unui dispozitiv sau accesul securizat într-o incintă (pct. 15 din Preambulul Regulamentului).

⁷⁵ R.M. Coman, *New Technologies-New Crimes*, in *Curentul Juridic* nr. 75(4), p. 159-163.

-căutarea direcționată a unor potențiale victime specifice ale infracțiunii (copii dispăruți, trafic, exploatare sexuală), prevenirea unei amenințări specifice, substanțiale și iminente la adresa vieții sau siguranței persoanelor sau prevenirea unui atac terorist ;

-identificarea, localizarea sau urmărirea penală a făptuitorilor sau suspecților de anumite infracțiuni⁷⁶ pedepsite cu o pedeapsă maximă de cel puțin trei ani .

Totodată, utilizarea sistemelor de identificare biometrică trebuie să ia în considerare:

- situația care a dat naștere utilizării sistemului și gravitatea sau amploarea prejudiciului în absența utilizării acestuia ;

- consecințele asupra drepturilor și libertăților tuturor persoanelor vizate (gravitate, probabilitate, amploare);

- să facă obiectul unei autorizații prealabile acordate de o autoritate judiciară sau administrativă competentă .

O garanție a asigurării unui nivel ridicat de protecție a intereselor publice și a drepturilor fundamentale, este instituirea unui sistem de obligații de transparență pentru furnizorii și implementatorii sistemelor de IA (art. 50 din *Regulament*) :

-sistemele de IA destinate să interacționeze direct cu persoane fizice (cu excepția celor autorizate prin lege pentru a depista, a preveni, a investiga sau a urmări penal infracțiuni, sub rezerva unor garanții adecvate pentru drepturile și libertățile terților) 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.

- sistemele de IA, inclusiv cele de uz general, care generează conținut sintetic în format audio, imagine, video sau text, trebuie să asigure că acesta este marcat într-un format prelucrabil automat și detectabile ca fiind generat sau manipulat artificial. Obligația nu există în privința sistemelor care îndeplinesc o funcție de asistare pentru editarea standard sau nu modifică în mod substanțial datele de intrare furnizate de implementator sau semantica acestora sau în cazul în care

⁷⁶ R.M.Coman, *Une perspective sur l'avenir du droit pénal à l'ère des nouvelles technologies : les dossiers informatiques comme objet matériel des crimes de patrimoine*, în *Curentul Juridic* nr.3/2020.

sunt autorizate prin lege să depisteze, să prevină, să investigheze sau să urmărească penal infracțiunile.

- sistemele IA de recunoaștere a emoțiilor sau de clasificare biometrică (cu excepția celor autorizate prin lege să depisteze, să prevină sau să investigheze infracțiunile, sub rezerva unor garanții adecvate pentru drepturile și libertățile terților și în conformitate cu dreptul Uniunii Europene) informează persoanele fizice expuse cu privire la funcționarea sistemului și prelucrează datele cu caracter personal în conformitate cu Regulamentele (UE) 2016/679 și (UE) 2018/1725 și cu Directiva (UE) 2016/680 .

Mecanismul de răspundere a fabricanților în caz de pagube cauzate de inteligența artificială se bazează pe sistemul de asigurări, mai favorabil fabricanților și dezvoltatorilor de IA, a căror responsabilitate este condiționată nu doar de dovedirea unui simplu defect ori disfuncționalitate la aplicare, ci și a unei culpe comise de fabricant și de o legătură de la cauză la efect direct între aceasta și culpă și dauna cauzată terților⁷⁷. Sarcina probei privind culpa și legătura de cauzalitate aparține victimei prejudiciului, ceea va restrânge în practică posibilitățile concrete de indemnizare a victimelor, mai ales când autorul este fabricant și dezvoltator.

Obligația de asigurare este și în sarcina organismelor notificate⁷⁸, care trebuie să încheie o asigurare de răspundere civilă adecvată pentru activitățile lor de evaluare a conformității, cu excepția cazului în care răspunderea este asumată de statul membru pe teritoriul căruia sunt stabilite, în conformitate cu dreptul intern, sau în care însuși statul membru respectiv este direct responsabil pentru evaluarea conformității.

Sistemul de sancționare a încălcării *Regulamentului* de către operatori prevede competența statelor membre de a stabili norme privind sancțiunile și alte măsuri de aplicare a legii, ce pot include avertismente și măsuri nemonetare și de a lua toate măsurile necesare pentru punerea

⁷⁷ Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului relativă la adoptarea de reguli în materie de responsabilitate civilă extracontractuală la domeniul inteligenței artificiale (Directiva privind răspunderea în materie de IA) (COM/2022/496 final).

⁷⁸ Organisme de evaluare a conformității notificate în conformitate cu prevederile *Regulamentului*, instituite în temeiul dreptului intern al statelor membre. Acestea au personalitate juridică, dețin un număr unic de identificare atribuit de Comisie și sunt organizate încât să garanteze independența, obiectivitatea și imparțialitatea activităților lor.

efectivă în aplicare. Sancțiunile trebuie să fie efective, proporționale și cu efect de descurajare, cu luarea în calcul a intereselor IMM-urilor, inclusiv ale întreprinderilor nou-înființate, și a viabilității lor economice.

Pentru organizațiile care folosesc IA, sunt prevăzute, de asemenea, obligații, cum ar fi controlul datelor de intrare, păstrarea jurnalelor și suspendarea utilizării în caz de neconformitate.

Regulamentul va fi aplicabil nu doar organizațiilor care proiectează sau utilizează tehnologii AI în cadrul Uniunii Europene, ci și oricărui operator care se ocupă de piața unică europeană.

Sistemul instituțional de punere în aplicare a *Regulamentului*, este organizat pe două niveluri :

-cel național, ce cuprinde autoritățile interne, desemnate de fiecare stat membru ca având competențe în materie, între care o autoritate de notificare a organismelor evaluatoare a conformității și cel puțin o autoritate de supraveghere a pieței, însărcinată să efectueze inspecții pentru sistemele de IA ce prezintă risc înalt.

În plan unional-european vor acționa:

- Oficiul European AI, înființat în februarie 2024 în cadrul Comisiei, pentru a supraveghea aplicarea și punerea în aplicare a *Regulamentului* de către statele membre. Acesta își propune să creeze un mediu în care tehnologiile IA respectă demnitatea umană, drepturile și încrederea, promovând colaborarea, inovarea și cercetarea IA între diferite părți interesate. Totodată, participă la dialogul și cooperarea internațională pe probleme legate de inteligența artificială, recunoscând nevoia de aliniere globală asupra guvernării inteligenței artificiale. Prin aceste eforturi, Oficiul European IA se străduiește să poziționeze Europa ca lider în dezvoltarea etică și durabilă a tehnologiilor IA.

-Consiliul European pentru Inteligență Artificială, compus dintr-un reprezentant al fiecărui stat membru, la care se adaugă, fără drept de vot, Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor și organisme ori experți naționali și ai Uniunii Europene în funcție de problematicile tratate.

Pactul pentru IA. Pentru a facilita tranziția la noul cadru de reglementare, Comisia a lansat Pactul pentru IA, o inițiativă voluntară care își propune să sprijine implementarea viitoare

și invită dezvoltatorii IA din Europa și nu numai să respecte în prealabil obligațiile principale ale Regulamentului, apel la care au răspuns peste 550 de organizații, din diverse sectoare și țări.

Pactul pentru IA este organizat pe două direcții :

- prima, ce vizează colectarea și schimbul în rețea, are ca scop încurajarea schimbului de bune practici și furnizarea de informații practice asupra procesului de aplicare a legislației privind IA.

- cea de-a doua, încurajează furnizorii și desfășurătorii de sisteme de IA să se pregătească rapid și să adopte măsuri spre conformarea la exigențele și obligațiile enunțate în legislația pertinentă, încurajand organizațiile să divulge în mod proactiv procesele și practicile pe care le preconizează și aplică pentru a anticipa conformitatea.

Legea AI va fi pe deplin aplicabilă în 2026, cu câteva excepții: interdicțiile vor intra în vigoare după șase luni, regulile de guvernare și obligațiile pentru modelele AI cu scop general vor deveni aplicabile după 12 luni, iar regulile aplicabile sistemelor AI — integrate în produsele reglementate — se vor aplica după 36 de luni.

Concluzii. Având ca obiectiv stabilirea de reguli comune pentru a asigura siguranța, etica și transparența sistemelor AI, în special a celor considerate „cu risc ridicat” pentru sănătate, siguranță și drepturile fundamentale, Regulamentul (UE) 2024/1689 marchează un pas semnificativ înainte în reglementarea inteligenței artificiale (IA) în Uniunea Europeană, având vocația de a deveni un standard global în domeniu.

Se deschide un nou capitol pentru inteligența artificială în Europa, ce răspunde obligației de conformare a actorilor publici și privați implicați, dar oferă și oportunități mediului economic de a se remarca prin oferirea de soluții inovatoare, în conformitate cu noile standarde europene.

V. Principii etice ale utilizării inteligenței artificiale (IA) în administrația publică și bune practici în materie

1. Principii etice ale utilizării IA în administrația publică

Date fiind limitele reglementării legale a utilizării inteligenței artificiale în administrația publică, impuse de evoluțiile tehnologice și sociale, dar și de dinamica fenomenului în sine, devine esențială identificarea la nivelul uzanțelor și procedurilor administrative, a unui set de principii etice larg acceptate.

Studiul Consiliul de Stat francez emis la 30 august 2022, intitulat „*AI și acțiunea publică: construirea încrederii, servirea performanței*” face un bilanț al utilizării IA în sectorul public, dezvoltă direcții de monitorizare și propune o strategie pentru construirea unui sistem IA public de încredere. Studiul își propune să împiedice sectorul public să devină un „*spectator pasiv*”, un „*regulator îndepărtat*” al dezvoltării IA în administrația publică sau un „*ucenic vrăjitor digital*” care nu ar mai ține cont de etica acțiunii publice sau de „*primatul oamenilor asupra tehnologiei*”.

Pentru a stabili o IA publică de încredere, cu resursele disponibile, cu respectarea constrângerilor impuse de prevederile legale și de etică, Consiliul de Stat subliniază că reflecția care trebuie întreprinsă cu privire la implementarea IA în administrația publică trebuie să respecte un set de principii etice generale, identificând 7 asemenea principii: primatul uman, performanța, echitatea și nediscriminarea, transparența, siguranța, sustenabilitatea mediului și în final autonomie strategică.

Principiul 1: primatul uman. IA trebuie să servească unui scop de interes general, interferența cu drepturile și libertățile fundamentale nu trebuie să fie disproporționată față de beneficiile așteptate, cetățenilor trebuie să li se garanteze buna funcționare a IA, limitarea dependenței de mașină.

Principiul 2: performanța. Serviciul oferit publicului nu trebuie să se deterioreze, în condițiile în care degradarea calității serviciului din cauza automatizării acestuia este un factor care promovează neîncrederea în utilizarea instrumentelor digitale

Principiul 3: echitate și nediscriminare. Trebuie impuse concepțiile de echitate în funcționarea sistemelor. Este necesară prevenirea discriminării neintenționate, înființarea unui sistem de management al riscului, sensibilizarea agenților responsabili de utilizarea IA.

Principiul 4: transparența. Ar trebui garantat un drept de acces la documentația IA și la informații despre utilizarea sa, precum și accesibilitatea (funcționarea sistemului poate fi înțeleasă într-un limbaj simplu, ca și obiectivul urmărit prin utilizarea sa) și posibilitatea ca sistemele IA să fie auditate în mod independent.

Principiul 5 : siguranță (securitate cibernetică). Utilizarea IA trebuie să integreze atât problemele legate de prevenirea atacurilor informatice, dar trebuie să anticipeze și să contracareze vulnerabilități specifice (alterarea datelor, furtul de date etc.)

Principiul 6 : durabilitatea mediului. Generalizarea utilizării IA poate duce la o agravare semnificativă a crizei de mediu; acest lucru se datorează impactului ecologic al tehnologiilor digitale. Prin urmare, este necesar ca strategiile în materia dezvoltării IA să aibă în vedere aceste consecințe.

Principiul 7: autonomie strategică. Utilizarea IA trebuie să garanteze autonomia sistemului național de administrație publică în raport cu aceasta ori, cel puțin, să asigure o dependență cât mai mică.

Adăugăm la aceste principii **Principiul 8: dreptul la recurs efectiv asupra legalității deciziilor luate cu participarea IA**, inclusiv în privința răspunderii administrației, angajată de instanțele de contencios administrativ.

2. Bune practici de implementare a sistemelor IA în administrația publică

Experiența unor sisteme naționale de administrație publică a relevat necesitatea elaborării de *Ghiduri de utilizare a IA în administrația publică, ce trebuie să asigure respectarea unor cerințe generale esențiale:*

a. Legalitatea.

b. Consumul optim de resurse și eficiență (raportul cost/beneficiu) și oportunitatea.

c. Respectarea standardelor etice.

Bunele practici dezvoltate în materie conțin recomandări precum:

-Utilizatorii umani rămân responsabili atunci când folosesc conținut generat de AI.

Pe măsură ce folosim instrumente IA generative, este esențial să ne asigurăm că **rezultatele AI sunt supuse unei revizuirii critice și sunt verificate pentru acuratețea conținutului și acceptabilitatea etică (de exemplu, tratament egal și nediscriminare)**. Acest lucru este vital deoarece instrumentele IA bazate pe text sunt în primul rând modele lingvistice și care alcătuiesc conținut. Responsabilitatea pentru conținutul ales să fie utilizat depinde întotdeauna de utilizatori (oameni).

-IA generativ poate ajuta la sprijinirea, simplificarea și accelerarea proceselor de lucru în administrația publică. Calitatea rezultatelor obținute cu instrumente IA generative depinde de calitatea prompturilor (înrărilor) furnizate de utilizatori. Adesea, acesta se îmbunătățește cu bucle suplimentare întrebare-răspuns între utilizator și sistemul IA. Când folosim instrumente IA generative, ar trebui să ne asigurăm că citim și respectăm instrucțiuni din manualul de utilizare al instrumentului.

-Este importantă respectarea reglementărilor legale în utilizarea de date sau informații cu caracter personal ori secrete. Utilizatorii care introduc conținut într-un instrument IA generativ ar trebui să urmeze, sub acest aspect, regulile care se aplică internetului sau rețelelor sociale. Trebuie să respecte reglementările legale relevante atunci când transferă date personale (inclusiv imagini), informații clasificate, secrete comerciale etc.

-Conținutul generat cu ajutorul IA, trebuie etichetat clar: „Conținutul acestui text/imagini a fost generat cu ajutorul unui instrument de inteligență artificială și a fost/nu a fost supus unei verificări umane. Conținutul trebuie să fie supus unei examinări critice și

acuratețea sa verificată înainte de a fi utilizat ca o bază pentru luarea deciziilor sau procese de lucru. În special, „deepfakes” generate de AI – imagini, înregistrări audio sau video care par reale, dar au fost manipulate cu inteligență artificială, pot duce la dezinformare și la diverse consecințe vătămătoare, inclusiv afectarea credibilității autorității administrative implicată.

-Sub aspectul procesului de implementare a unui sistem IA în activitatea administrației publice, este mai întâi necesar să se studieze oportunitatea utilizării sale. Pentru a face acest prim pas, administrația trebuie să stabilească obiectivul utilizării, să evalueze acceptabilitatea socială a utilizării IA, să-și evalueze resursele umane, tehnice și financiare și, în final, să realizeze o analiză juridică și etică asupra proiectului.

Bibliografie selectivă

1. Roja, M. Boc, *Administrație Publică digitală – Propunere de model de transformare digitală a instituțiilor publice*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(48)/2021, p. 83-105.
2. AFDA, *Le droit administratif au défi du numérique*, Dalloz, 2019.
3. Allen, & M.Price, *Artificial intelligence and the future of public administration*. Public Administration Review, 2022.
4. Feroni G., Fontana C., Raffiotta E.C., *AI Anthology – Profili giuridici, economici e sociali dell'intelligenza artificiale*, Editore Il Mulino, Bologna, 2022.
5. Ponte, G. Pernice, *L'intelligenza artificiale e l'algoritmo a contatto col diritto amministrativo: rischi e speranze*, articol disponibil pe <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.
6. G. Manu, *Dreptul administrativ și acțiunea administrativă în "era digitală"*, în Dreptul nr.12/2020, p. 70-80.
7. G. Manu, *Drept administrativ*, Editura Universul Juridic, 2021.
8. G. Manu, O. Predescu, *Dreptul public în fața provocărilor inteligenței artificiale*, în Revista Universul Juridic nr. 6/2023.
9. H. Chen, B. Hwang, & Z. Xu. *The impact of artificial intelligence on government efficiency: Evidence from a large-scale panel data analysis*. Government Information Quarterly, 2021.
10. M. Duțu, *Observatorul Dreptului Inteligenței Artificiale (ODIA)*, disponibil la <https://www.wolterskluwer.com/ro-ro/expert-insights/observatorul-dreptului-inteligentei-artificiale>.
11. M. Duțu, studii de specialitate disponibile pe *Juridice essentials*.
12. O. Predescu, O.-R. Predescu, *Inteligența artificială azi. O perspectivă a dreptului, a drepturilor omului, a eticii și nu numai*, Ediția a II-a, revăzută și adăugită, București, Editura Universul Juridic, 2024.
13. R. Damaschin, M.G. Mihăilă, *Digitalizarea administrației publice din România în raport cu tendințele europene*, Smart Cities International Conference (SCIC) Proceedings. 8, (Apr. 2023), p. 47–64.

14. Anselmi, C. de Martino, F. Smerchinich, *Intelligenza artificiale e diritto amministrativo*, articol disponibil pe <https://www.primogrado.com/intelligenza-artificiale-e-diritto-amministrativo>.
15. Strategia Națională în Domeniul Inteligenței Artificiale 2024-2027, disponibilă la <https://www.mcid.gov.ro/programe-nationale/strategia-nationala-in-domeniul-inteligentei-artificiale-2024-2027/> .