

Către:

**Senatul României**

**Biroul permanent al Senatului**

Bp. 216, 21.7.2025

Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații  
**ANCOM**  
**REGISTRATURĂ**  
INTRADE Nr. SC-DJ-15042  
IESIRE  
Ziua 18 Luna 07 Anul 2025

În atenția domnului Secretar General **Mario-Ovidiu Oprea**

Subiect: propunere legislativă pentru **modificarea și completarea Legii nr. 196/2003 privind prevenirea și combaterea pornografiei (b216/04.06.2025)**

**Biroul permanent al Senatului**

Stimate domnule,

L. 260, 2.09.2025

Ca urmare a adresei dvs. nr. 3543/10.06.2025, transmisă Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (denumită în continuare ANCOM sau Autoritatea) și înregistrată la aceasta cu nr. SC-12580/18.06.2025, prin intermediul căreia ați înaintat spre avizare inițiativa legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. 196/2003 privind prevenirea și combaterea pornografiei (b216/04.06.2025), ANCOM **avizează negativ** propunerea legislativă menționată prin raportare la următoarele considerente:

Cu titlu general, dat fiind că din expunerea de motive a propunerii legislative reiese că scopul principal al acesteia este protejarea minorilor împotriva conținutului online cu caracter sexual explicit, menționăm că alte două inițiative legislative<sup>1</sup> care au ca scop protecția minorilor în mediul online au fost depuse la Senatul României, în calitate de prima cameră sesizată. Acestea extind protecția minorilor în mediul online față de mai multe categorii de conținut, iar în măsura în care vor fi adoptate și în funcție de forma în care vor fi adoptate, actul normativ rezultat va asigura protecția acestora și împotriva conținutului sexual explicit.

Totodată, apreciem util a fi avut în vedere și documentul adoptat<sup>2</sup> de Comisia Europeană intitulat „Orientările referitoare la măsurile de asigurare a unui nivel ridicat de confidențialitate, siguranță și securitate pentru minorii online, în conformitate cu articolul 28 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2022/2065” (denumit în continuare Ghid sau Ghidul), document ce conține o serie de soluții cunoscute sub denumirea generică „asigurarea vârstei” (age assurance) – declarația pe propria răspundere, estimarea vârstei și verificarea vârstei, diferența între ultimele două modalități constând doar în nivelul de acuratețe al datelor.

În documentul menționat mai sus se instituie o serie de măsuri ce ar trebui văzute ca un minim de către platformele online. Totuși, măsurile implementate în practică de platformele online trebuie să fie proporționale. Cu alte cuvinte, Ghidul ar trebui văzut ca un sistem de referință (benchmark) în evaluarea implementării art. 28 – „Protecția minorilor în mediul online” din Regulamentul privind serviciile digitale, iar aplicarea în concret a acestuia de către platformele online, inclusiv de către *platformele online foarte mari*<sup>3</sup>, va fi evaluată în viitor.

Raportat la prevederile proiectului de act normativ supus analizei, menționăm că:

În ceea ce privește textul noului alineat<sup>4</sup> al art. 2, se impune a fi precizat că, deși definiția introdusă urmărește să detalieze conținutul noțiunii de *servicii de acces la internet și servicii de conținut online cu caracter sexual explicit*, conținutul acesteia se limitează la enumerarea unor servicii care vizează exclusiv conținutul, serviciul de acces la internet fiind distinct de această categorie. Mai

<sup>1</sup> Propunerea legislativă privind protecția minorilor sub 18 ani în fața conținutului nociv distribuit pe platformele online de tip very large online platforms (VLOP) (b193/2025) și propunerea legislativă privind Legea majoratului online (b222/2025),

<sup>2</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-protection-minors>

<sup>3</sup> Sintagma *platformă online foarte mare* trebuie înțeleasă în contextul art. 3 lit. i), coroborat cu art. 33 din Regulamentul privind serviciile digitale.

<sup>4</sup> alin. (4)

mult decât atât, conform alin. (1) al art. 16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, „În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”. Pentru o mai bună înțelegere, considerăm oportun a fi avute în vedere actele normative care deja definesc o parte dintre serviciile enumerate, astfel:

- Regulamentul privind internetul deschis<sup>5</sup> stabilește la art. 2 pct. 2 ce este **serviciul de acces la internet** (*un serviciu de comunicații electronice destinat publicului care asigură accesul la internet și, astfel, conectivitatea dintre, teoretic, toate punctele terminale conectate la internet, indiferent de tehnologia de rețea și de echipamentele terminale utilizate*);
- Regulamentul privind serviciile digitale<sup>6</sup> definește la art. 3 lit. i) noțiunea de **platformă online** (*un serviciu de găzduire care, la cererea unui destinatar al serviciului<sup>7</sup>, stochează și diseminează informații către public, cu excepția cazului în care activitatea respectivă este o caracteristică minoră și pur auxiliară a unui alt serviciu sau o funcție minoră a serviciului principal și, din motive obiective și tehnice, nu poate fi utilizată fără celălalt serviciu, iar integrarea caracteristicii sau a funcției în celălalt serviciu nu este un mijloc de a eluda aplicarea prezentului regulament*);
- Decizia Consiliului Național al Audiovizualului nr. 320/2012 privind furnizarea serviciilor media audiovizuale la cerere, definește la art. 1 alin. (1) lit. a) **serviciu video la cerere** (*tip de serviciu media audiovizual la cerere, neliniar, denumit și video on demand, care oferă utilizatorului acces, la cerere individuală și la momentul ales de către acesta, la vizionarea de filme, videoclipuri, spectacole, live sau înregistrate, precum și alte tipuri de conținut video reunite în cadrul unui catalog de programe, indiferent de forma sub care acestea sunt selecționate și organizate în cadrul catalogului*).

De asemenea, pentru ca norma să fie cât mai clară și precisă, cerință de constituționalitate a unui act normativ, considerăm necesar definirea sintagmei “conținut cu caracter sexual explicit”, astfel încât entitățile care urmează să aplice prevederile legale să poată determina întinderea obligațiilor ce le incumbă. Menționăm că determinarea clară a obligațiilor ce incumbă furnizorilor este esențială în stabilirea unei eventuale încălcări a dispozițiilor normative și, prin urmare, în aplicarea regimului sancționator prevăzut.

Mai mult, în lipsa unor criterii clare pe baza cărora un anumit conținut să fie catalogat ca făcând parte dintr-o anumită categorie, clasificarea acestuia va fi făcută în mod subiectiv de către fiecare furnizor în parte, aspect de natură a genera interpretări diferite ale normei legale.

Raportat la obligațiile instituite de propunerea legislativă în sarcina furnizorilor de servicii de acces la internet și a furnizorilor de conținut, vom detalia mai jos observațiile ANCOM cu privire la prevederile incidente în cazul fiecărui tip de furnizor, precum și cu privire la cele aplicabile ambelor categorii, astfel:

1) În ceea ce privește furnizorii de servicii de acces la internet, considerăm important să precizăm că art. 8 din Regulamentul privind serviciile digitale prevede că „Furnizorilor de servicii intermediare **nu li se impune o obligație generală de monitorizare a informațiilor pe care furnizorii de servicii intermediare le transmit sau le stochează și nici obligația de a căuta în mod activ fapte sau circumstanțe care să indice activități ilegale**”. În categoria serviciilor intermediare se regăsește, potrivit art. 3 lit. g) din actul european amintit mai sus, și serviciul de „simplă transmitere”, unde se încadrează serviciul de acces la internet.

Totodată, menționăm că în cuprinsul expunerii de motive nu se face nicio referire la existența mijloacelor tehnice necesare aplicării măsurilor impuse prin intermediul propunerii legislative în sarcina furnizorilor de servicii de acces la internet. Așadar, instrumentul de prezentare și motivare a

<sup>5</sup> Regulamentul 2120/2015 de stabilire a unor măsuri privind accesul la internetul deschis și tarifele cu amănuntul pentru comunicațiile în interiorul UE reglementate și de modificare a Directivei 2002/22/CE și a Regulamentului (UE) nr. 531/2012

<sup>6</sup> Regulamentul 2065/2022 privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE (Regulamentul privind serviciile digitale).

<sup>7</sup> Sintagma *destinatar al serviciului* este definită în cadrul art. 3 lit. b) din Regulamentul privind serviciile digitale.

propunerii nu face trimitere la niciun studiu sau analiză care să reliefeze existența unei posibilități de natură tehnică aflată la îndemâna acestor furnizori prin intermediul căreia să se poată da curs obligațiilor stabilite în sarcina lor.

2) În ceea ce privește furnizorii de conținut în mediul online, precizăm că aceștia sunt reprezentați de acele entități care încarcă conținutul pe o anumită platformă/pagină de internet. Astfel, cu excepția situației în care sunt și deținătorii platformei/paginii de internet folosite, situație în care ar acționa în această calitate, furnizorii de conținut nu au posibilitatea să seteze alte mecanisme de protecție față de cele stabilite de platforma/pagina de internet folosită și nici nu au acces la conturile create pentru accesarea platformei/paginii de internet respective. Drept urmare, furnizorii de conținut ar fi în imposibilitate de a bloca sau a permite accesul la un anumit conținut, de a verifica vârsta unui utilizator înainte de a accesa un anumit conținut [a se vedea art. 8<sup>2</sup> alin. (2) din propunere], de a implementa sisteme sigure de verificare a vârstei și mecanisme de autentificare individuală [a se vedea art. 8<sup>2</sup> alin. (3) din propunere] sau de a respecta prevederile art. 8<sup>3</sup> și 8<sup>4</sup> din prezenta propunere legislativă.

Totodată, precizăm că prevederile art. 8<sup>1</sup> alin. (5) din propunerea legislativă sunt de natură a da naștere unei confuzii cu privire la persoana contravenientul. Astfel, deși elementul material al contravenției (acțiunea de accesare a conținutului online) este realizat de utilizatorul final (destinatar al serviciului în contextul Regulamentului privind serviciile digitale), prevederile în cauză fac trimitere la dispozițiile alin.(1) al aceluiași articol, care instituie obligația de a bloca accesul în sarcina unei alte entități decât persoana utilizatorului, respectiv furnizorul de servicii de acces la internet sau furnizorul de conținut online cu caracter sexual explicit. Așadar, norma nu stabilește foarte clar dacă intenția inițiatorului a fost de a pedepsi furnizorul care nu își îndeplinește în mod corespunzător obligația de la art.8<sup>1</sup> alin.(1) sau de a pedepsi utilizatorul care reușește să acceseze conținutul prin evitarea mecanismelor implementate de furnizorul de la alin.(1).

De asemenea, menționăm că obligația de a verifica nu numai vârsta utilizatorului, dar și identitatea acestuia [a se vedea art. 8<sup>1</sup> alin. (3) lit. a) și art. 8<sup>2</sup> alin. (1) din propunere], depășește sfera de protecție a minorilor și ar putea reprezenta o ingerință gravă în viața privată a unei persoane, astfel cum este prevăzut și în Decizia 440/2014<sup>8</sup>, care menționează faptul că obligația furnizorilor de comunicații electronice destinate publicului și a furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice de a reține datele de trafic și de localizare a persoanelor fizice și a persoanelor juridice, precum și a datelor necesare pentru identificarea unui abonat sau unui utilizator înregistrat este de natură să conducă la concluzii foarte precise privind viața privată a persoanelor ale căror date au fost păstrate. Or, o atare limitare a exercitiului dreptului la viață intimă, familială și privată și la secretul corespondenței, precum și a libertății de exprimare trebuie să aibă loc într-o manieră clară, previzibilă și lipsită de echivoc, astfel încât să fie îndepărtată, pe cât posibil, eventualitatea arbitrarului sau a abuzului autorităților în acest domeniu. După cum este și cazul prezentei propuneri legislative, textul supus analizei nu conține norme suficient de clare și precise cu privire la sfera și condițiile procesării datelor cu caracter personal, astfel încât persoanele ale căror date au fost stocate și prelucrate să beneficieze de garanții suficiente care să asigure o protecție eficientă împotriva abuzurilor și a oricărui acces sau utilizări ilicite.

Mai mult, la nivel internațional, în cazul statelor membre din Uniunea Europeană care urmăresc să implementeze măsuri de protecție a minorilor în mediul online, se au în vedere mecanisme care să nu permită identificarea persoanei care accesează platforma sau pagina online respectivă (de exemplu prin folosirea de tehnologii "double-blind" - acestea nu permit entităților care realizează procesul de verificare a vârstei să aibă acces la conținutul online accesat de utilizator și nici platformei/paginii online accesate la date care să conducă la identificarea utilizatorului).

---

<sup>8</sup>referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr. 82/2012 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice și ale art. 152 din Codul de procedură penală

Raportat la prevederile art 8<sup>3</sup> alin. (2) din propunerea legislativă, menționăm că acestea fac trimitere la art. 10<sup>1</sup> din Legea nr. 196/2003 privind prevenirea și combaterea pornografiei, care, însă, este inexistent în cuprinsul normei în vigoare.

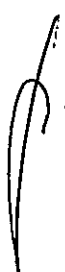
De asemenea, deși propunerea legislativă pare să urmărească<sup>9</sup> modificarea articolului care definește faptele contravenționale din cuprinsul Legii nr.196/2003, acesta face trimitere la art.13 din lege, deși contravențiile sunt prevăzute la art. 10 din Legea nr. 196/2003. O situație similară se regăsește și în cadrul art. I pct. 4 din propunerea legislativă, care face referire la art. 14 din Legea nr. 196/2003, deși prevederile care se doresc a fi modificate se regăsesc în cadrul art. 11.

Nu în ultimul rând, se impune a fi menționat că Autoritatea Națională de Reglementare în Comunicații și Tehnologia Informației, la care propunerea legislativă face referire, a fost desființată încă din anul 2008, în prezent atribuțiile relevante fiind exercitate de către Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații.

Desigur, poate fi admis că prevederile Legii nr. 196/2003 privind prevenirea și combaterea pornografiei nu mai răspund astăzi la nevoile curente ale societății, date fiind noile dezvoltări tehnologice, dar și modul de transmitere a informațiilor ce se propagă în mediul online, însă apreciem că orice propunere legislativă care urmărește modificarea cadrului normativ actual trebuie să respecte exigențele impuse de Constituția României și să fie în acord cu reglementările unionale în materie.

Cu deosebită stimă,

**p. PREȘEDINTE,**



<sup>9</sup> Art.I pct.3 din propunerea legislativă