



Parlamentul României Senat

Opinie separată L183/2025

Către:	Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări Comisia pentru comunicații, tehnologia informației și inteligență artificială Comisia pentru cultură și media
De la:	Domnul Senator Ninel Peia Chestor al Senatului
Tema:	Propunere legislativă privind protecția minorilor sub 18 ani în fața conținutului nociv distribuit pe platformele online de tip very large online platforms (vlop)

Context legislativ și standarde internaționale relevante

Din analiza rezultatelor, reiese că la nivelul OCDE nu există norme sectoriale dedicate explicit protecției minorilor online, însă Ghidul OCDE privind protecția vieții private și transferul transfrontalier de date personale (actualizat ultima dată în 2013) stabilește principii fundamentale privind colectarea, stocarea și utilizarea datelor cu caracter personal, inclusiv pentru minori.

Aceste principii vizează limitarea colectării datelor, scopul determinat, securitatea datelor și responsabilitatea operatorilor, aspecte esențiale pentru orice mecanism de verificare a vârstei sau control parental implementat de platforme online.

La nivel european, Directiva (UE) 2023/1791 și alte acte normative subliniază principiul „Eficiență energetică înainte de toate”, care trebuie avut în vedere inclusiv la reglementarea infrastructurilor digitale și a serviciilor online, pentru a minimiza impactul energetic al noilor obligații impuse platformelor.

Nu există, la acest moment, un punct de vedere al Guvernului României transmis în termen privind această inițiativă legislativă, ceea ce reprezintă o încălcare gravă a procedurii parlamentare și a obligațiilor legale de consultare interinstituțională.

analiza globală și detaliată a propunerii legislative privind protecția minorilor sub 18 ani în fața conținutului nociv distribuit pe platformele online de tip VLOP

A. Critica textului propunerii legislative

Textul propunerii legislative prezintă o serie de neajunsuri de fond și de formă, atât din perspectiva tehnicii legislative, cât și a conformității cu dreptul național și european.

1. Definirea și sfera de aplicare

Legea definește „conținutul nociv” într-o manieră largă, incluzând materiale care instigă la violență, promovează tulburări de alimentație, conțin nuditate sau exploatare sexuală, scene de cruzime, comportamente ilegale, consum de droguri sau alcool, precum și orice conținut care *„afectează dezvoltarea emoțională și cognitivă a minorului”*.



Parlamentul României Senat

Această ultimă categorie este vagă, lipsită de precizie și previzibilitate, ceea ce contravine cerințelor de calitate a legii stabilite de Curtea Constituțională (claritate, precizie, previzibilitate, accesibilitate).

De asemenea, legea se aplică doar platformelor online foarte mari (VLOP), fără a defini clar criteriile de încadrare și fără a corela terminologia cu Regulamentul (UE) 2022/2065 (Digital Services Act), care stabilește pragul de 45 de milioane de utilizatori activi lunar la nivelul UE.

Lipsa unei definiții unitare și a unui acronim folosit consecvent creează confuzie și riscă să lase în afara reglementării platforme cu impact semnificativ asupra minorilor, dar care nu ating pragul VLOP.

2. Obligații impuse platformelor

- Obligația de a implementa un „mecanism verificabil de vârstă” pentru toți utilizatorii este formulată neclar, fără a preciza standardele tehnice, garanțiile de protecție a datelor personale (conform GDPR și Ghidului OCDE), responsabilitatea pentru crearea și gestionarea mecanismului, precum și modul de stocare și utilizare a datelor colectate. Această lipsă de detaliu poate genera riscuri majore de încălcare a vieții private a minorilor și a părinților, precum și de abuzuri sau scurgeri de date sensibile.
- Controlul parental activ și rapoartele automate către părinți/tutori ridică probleme suplimentare de confidențialitate, consimțământ informat și respectare a drepturilor minorilor, inclusiv dreptul la viață privată și la exprimare (art. 28 din Legea 272/2004, art. 8 CEDO, art. 7 și 8 Carta DFUE).
- Interzicerea monetizării conținutului live cu minori fără consimțământul scris al reprezentantului legal este justificată, dar nu este clar cum se va verifica autenticitatea consimțământului și cine va avea responsabilitatea verificării.
- Obligația de a răspunde în 2 ore la notificările autorităților este excesiv de strictă, nerealistă pentru platforme cu volum mare de trafic și poate conduce la abuzuri sau la blocarea excesivă a conținutului, afectând libertatea de exprimare.

3. Sancțiuni și regim de aplicare

Regimul sancționator este neclar:

- nu se precizează exact faptele care constituie contravenții,
- nu se stabilește modul de calcul al cifrei de afaceri,
- nu se prevede derogarea explicită de la OG 2/2001,
- cuantumul amenzilor poate depăși limitele prevăzute de legislația generală,
- nu se stabilește cine constată și aplică sancțiunile,
- nu sunt suficient de detaliate atribuțiile ANCOM și CNA.

4. Programul național de educație media

Articolul privind programul național de educație media și alfabetizare digitală nu stabilește actul subsecvent de aprobare, termenul de implementare, sursa de finanțare și responsabilitățile fiecărei instituții implicate.



Parlamentul României Senat

Implicarea ONG-urilor este prevăzută fără a asigura resurse financiare sau un mecanism de supervizare/control, ceea ce poate duce la ineficiență și lipsă de coerență.

5. Lipsa evaluării impactului asupra drepturilor fundamentale

Nu există o evaluare preliminară a impactului asupra drepturilor și libertăților minorilor, deși este obligatorie conform art. 7 alin. (3) din Legea 24/2000.

B. Critica expunerii de motive

Expunerea de motive este bine documentată din punct de vedere sociologic și medical, prezentând date relevante privind riscurile la care sunt expuși minorii online.

Totuși, există câteva neajunsuri:

- Nu se realizează o analiză de impact bugetar detaliată, deși legea presupune costuri semnificative pentru implementarea programului național de educație media, traduceri, campanii publice și dezvoltarea infrastructurii de verificare a vârstei.
- Nu se analizează riscurile privind protecția datelor personale și impactul asupra vieții private a minorilor și părinților.
- Nu se prezintă o analiză comparativă detaliată cu legislația națională deja existentă (Legea 272/2004, Legea 50/2024, Legea 504/2002), ci doar cu reglementări internaționale.
- Nu se menționează principiul „Eficiență energetică înainte de toate”, deși orice obligație suplimentară pentru platforme (filtrare, monitorizare, raportare) va crește consumul energetic al infrastructurii digitale.

C. Critica avizelor primite

1. Consiliul Legislativ

Avizul Consiliului Legislativ este **favorabil (!?)**, dar conține observații critice importante, multe dintre ele nepreluate în textul propunerii:

- Semnalează lipsa clarității și previzibilității unor termeni și obligații (ex: „conținut nociv”, „mecanism verificabil de vârstă”, „serviciu de mediere digitală”, „autoritate competentă”).
- Recomandă corelarea cu legislația națională și europeană, inclusiv modificarea/completarea Legii 272/2004, nu adoptarea unei legi paralele.
- Atrage atenția asupra riscului de încălcare a drepturilor fundamentale și a principiului legalității, dacă nu se respectă tehnica legislativă.
- Solicită detalierea regimului sancționator și a atribuțiilor autorităților implicate.
- Observă lipsa unei evaluări de impact asupra drepturilor minorilor.

Aceste observații sunt fundamentale și ignorarea lor ar putea duce la declararea neconstituționalității legii sau la imposibilitatea aplicării ei. Dar culmea... avizul este favorabil!

2. Consiliul Economic și Social

Avizul este **favorabil (!?)**, dar conține observații critice:

- Recomandă implementarea unui sistem de verificare a vârstei bazat pe principiul dublei anonimizări, pentru a proteja datele personale.



Parlamentul României Senat

- Solicită capacitatea ANCOM și CNA pentru verificări periodice și clarificarea competențelor de sancționare.
- Critică prevederile privind implicarea ONG-urilor fără resurse financiare și fără un mecanism de supervizare.
- Recomandă ca programul național de educație media să fie implementat în cadrul orelor de dirigenție, fără a încălca programa școlară.

3. Consiliul Fiscal

Consiliul Fiscal constată că nu a fost prezentată fișa financiară obligatorie pentru inițiativele cu impact bugetar, conform Legii 69/2010 și Legii 500/2002.

Lipsa acestei fișe și a avizului Ministerului Finanțelor reprezintă o încălcare gravă a procedurii și poate duce la blocarea implementării legii din lipsă de finanțare.

4. Consiliul Național al Audiovizualului (CNA)

CNA nu a transmis avizul în termen, invocând necesitatea unei analize suplimentare în ședință publică.

Aceasta reprezintă o încălcare a obligației legale de consultare și afectează grav procesul legislativ, mai ales având în vedere rolul esențial al CNA în reglementarea conținutului online.

D. Observații din consultarea publică

Observațiile din consultarea publică sunt pertinente și evidențiază două aspecte majore:

- Necesitatea includerii tutunului și jocurilor de noroc în lista conținutului nociv, având în vedere prevalența acestora online și impactul negativ asupra tinerilor.
- Necesitatea clarificării responsabilității pentru crearea mecanismului de verificare a vârstei și a modului de gestionare a datelor colectate.
- Solicitarea unui pachet legislativ mai amplu, care să includă avertizarea publicului și restructurarea politicilor platformelor, în acord cu interesul superior al copilului (Legea 272/2004).

E. Respectarea procedurilor de avizare și consultare

- Solicitățile de aviz au fost transmise către Consiliul Legislativ (02.06.2025), CES (11.06.2025), Consiliul Fiscal (13.06.2025), CNA (solicitare 02.06.2025, răspuns întârziat).
- **CNA nu a transmis avizul în termen**, ceea ce trebuie criticat aspru, având în vedere rolul său central.
- Nu există punct de vedere al Guvernului, ceea ce reprezintă o **încălcare gravă a procedurii și a obligațiilor legale**.
Lipsa acestui punct de vedere trebuie sancționată ferm, deoarece **Guvernul are obligația de a evalua impactul bugetar, de a asigura coerența legislativă și de a garanta respectarea angajamentelor internaționale**.
- Nu a fost consultat Ministerul Finanțelor, Ministerul Justiției, Autoritatea Națională pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (ANSPDCP), Ministerul Sănătății, Ministerul Muncii, Inspectoratul General al Poliției Române (pentru cybercrime).



Parlamentul României Senat

Consultarea acestor autorități este esențială pentru a asigura aplicabilitatea, legalitatea și eficiența măsurilor propuse.

- **Bineînțeles că nu au fost consultată societatea civilă, partea aceea pe care o ignoră constant Consiliul Economic și Social. De exemplu Asociația Națională a Providerilor de Internet, organizații de părinți și elevi, precum și reprezentanți ai industriei IT&C.**

F. Recomandări privind consultarea altor autorități/entități

- **ANSPDCP** - pentru a garanta respectarea GDPR și a principiilor OCDE privind protecția datelor personale, mai ales în contextul verificării vârstei și controlului parental.
- **Ministerul Finanțelor** - pentru evaluarea impactului bugetar și asigurarea surselor de finanțare.
- **Ministerul Justiției** - pentru corelarea cu legislația penală și civilă privind protecția minorilor și sancționarea faptelor ilegale online.
- **Ministerul Sănătății** - pentru evaluarea impactului psihologic și medical al conținutului nociv.
- **Ministerul Muncii** - pentru corelarea cu politicile de protecție socială a minorilor.
- **Inspectoratul General al Poliției Române** - pentru prevenirea și combaterea criminalității informatice.
- **Asociații de părinți, elevi, profesori** - pentru a asigura reprezentativitatea și eficiența programului de educație media.
- **Reprezentanți ai industriei IT&C și ai platformelor online** - pentru a evalua fezabilitatea tehnică și economică a obligațiilor impuse.
- **Ministerul Energiei/ANRE**: Pentru evaluarea impactului energetic al noilor obligații impuse platformelor, în acord cu principiul „Eficiență energetică înainte de toate”.

G. Raportarea la contextul legislativ național, UE, OCDE și principiul „Eficiență energetică înainte de toate”

• Legislația națională

Există deja prevederi relevante în Legea 272/2004, Legea 50/2024, Legea 504/2002, OG 2/2001.

Propunerea ar trebui să modifice și să completeze aceste acte, nu să creeze o lege paralelă.

• Legislația UE

Regulamentul (UE) 2022/2065 (DSA) stabilește obligații clare pentru VLOP, inclusiv verificarea vârstei, control parental, evaluarea riscurilor, protecția datelor, sancțiuni.

Propunerea trebuie să fie pe deplin conformă cu DSA și să **nu impună obligații suplimentare care să contravină dreptului UE.**

• Norme OCDE

Principiile privind protecția vieții private și a datelor personale trebuie respectate riguros, orice mecanism de verificare a vârstei sau control parental necesitând garanții solide de securitate și limitare a colectării datelor.

• Principiul „Eficiență energetică înainte de toate”



Parlamentul României Senat

Orice obligație suplimentară pentru platforme (filtrare, monitorizare, raportare) trebuie evaluată din perspectiva impactului energetic, pentru a nu genera costuri suplimentare inutile sau a afecta sustenabilitatea infrastructurii digital

H. Critica avizelor primite în raport cu obligațiile legale

- **Consiliul Legislativ**

Deși avizul este favorabil, nu s-a insistat suficient pe:

- necesitatea modificării/ completării Legii 272/2004
- riscul de neconstituționalitate.

Observațiile privind tehnica legislativă și impactul asupra drepturilor fundamentale trebuie reiterate și integrate în textul final.

- **CES**

Avizul este favorabil, dar nu a insistat pe:

- lipsa fișei financiare
- riscul de ineficiență a prevederilor privind implicarea ONG-urilor fără resurse și supervizare.

- **Consiliul Fiscal**

A semnalat corect lipsa fișei financiare.

Nu a analizat

- impactul energetic,
- implicațiile asupra sustenabilității bugetare pe termen lung.

- **CNA**

Nu a transmis avizul în termen, ceea ce reprezintă o încălcare gravă a obligațiilor legale și trebuie sancționată ferm.

I. Opinia privind adoptarea sau respingerea propunerii

În forma actuală, propunerea legislativă nu poate fi adoptată.

Legea va fi inaplicabilă și vulnerabilă la contestare în fața Curții Constituționale și a instanțelor europene datorită:

- neajunsurilor de fond și de formă,
- lipsei consultării tuturor autorităților relevante,
- lipsei fișei financiare,
- riscului de încălcare a drepturilor fundamentale,
- lipsa evaluării impactului energetic,
- lipsa corelării cu legislația națională și europeană

Recomand respingerea propunerii în forma prezentată și reluarea procesului legislativ cu respectarea tuturor observațiilor și corecțiilor menționate mai sus.



Parlamentul României Senat

De unde s-ar putea învăța?

- Germania
Jugendschutzgesetz a fost modificată pentru a include obligații clare privind verificarea vârstei, control parental și responsabilitatea platformelor, dar numai după consultarea tuturor autorităților relevante și realizarea unei evaluări de impact detaliate.
- Franța
proiectul de lege privind verificarea vârstei pentru accesul la rețele sociale a fost adoptat doar după ce a fost clarificat regimul sancționator, responsabilitatea operatorilor și protecția datelor personale.
- Irlanda
Online Safety and Media Regulation Act a creat o autoritate dedicată și a prevăzut audituri periodice, consultarea industriei și a societății civile, precum și evaluarea impactului energetic al noilor obligații.

Concluzie:

Propunerea legislativă privind protecția minorilor sub 18 ani în fața conținutului nociv distribuit pe platformele online de tip VLOP, în forma actuală, prezintă numeroase neajunsuri de fond și de procedură, fiind incompatibilă cu cerințele de calitate a legii, cu dreptul UE, cu principiile OCDE și cu principiul „Eficiență energetică înainte de toate”.

Adoptarea sa ar genera riscuri juridice, financiare și de aplicabilitate. Se impune reluarea procesului legislativ, cu consultarea tuturor autorităților relevante, realizarea unei evaluări de impact complete și integrarea observațiilor critice formulate de avizatori și de societatea civilă.

Solicit ca punctul meu de vedere să fie atașat raportului final, ca opinie separată!

Senator al României
Chestor al Senatului