



Către: **Senatul României**

În atenția: domnului Secretar General Mario-Ovidiu Oprea

Subiect: propunere legislativă privind **Legea majoratului online (b222/2025)**

L 190 / 2025

Stimate domnule,

Având în vedere adresa dvs. nr. 3550/10.06.2025, transmisă Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (denumită în continuare *ANCOM* sau *Autoritatea*) și înregistrată la aceasta cu nr. SC-11991/10.06.2025, prin intermediul căreia ați înaintat spre avizare propunerea legislativă privind **Legea majoratului online (b222/2025)**, denumită în continuare *proiect*, precum și răspunsul ANCOM nr. e-SC-5218/16.06.2025, prin intermediul căreia Autoritatea solicita o perioadă mai mare de timp în vederea transmiterii unor observații fundamentate și eficiente la proiect, precizăm următoarele:

Cu titlu prealabil, considerăm necesar să clarificăm unele aspecte legate de competența ANCOM ca urmare a mențiunilor din cuprinsul expunerii de motive care fac trimitere la prevederile art. 10 din Legea nr. 58/2023 privind securitatea și apărarea cibernetică a României, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative. În acest sens, subliniem faptul că, deși respectivele prevederi sunt invocate drept temei pentru stabilirea competenței ANCOM de a constata eventualele încălcări ale obligațiilor avute în vedere de prezenta propunere legislativă, în concret, articolul din legea menționată anterior nu reglementează altceva decât întinderea atribuțiilor instituției în materia *securității cibernetice*¹, care este limitată exclusiv la sistemele proprii și ale furnizorilor de comunicații electronice. Prin urmare, eventualele competențe ce vor fi exercitate de către ANCOM în aplicarea dispozițiilor ce fac obiectul prezentului proiect de act normativ nu se bazează pe norme care reglementează alte domenii care nu sunt incidente în situația de față.

În ceea ce privește textul propunerii legislative, apreciem că trimiterile realizate, în cadrul alin. (1) și alin. (2) ale art. 1 din proiectul de lege, la normele europene în domeniul protecției datelor cu caracter personal, prin raportare la dispozițiile art. 1 din Legea nr. 102/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, republicată, cu modificările și completările ulterioare, impun exprimarea unei opinii formale din partea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal.

Totodată, deși din cuprinsul dispozițiilor art. 1 alin. (1) din propunerea legislativă rezultă că scopul acesteia este „*înstituirea unor măsuri pentru protecția minorilor împotriva conținutului dăunător accesibil prin intermediul serviciilor online*” [așa cum sunt acestea definite la art. 1 alin. (2)

¹ Prin sintagma *atac cibernetic* se înțelege, potrivit art. 2 pct. 3 din Legea nr. 58/2023, o „*acțiune ostilă desfășurată în spațiul cibernetic de natură să afecteze securitatea cibernetică*”.

Totodată, prin art. 2 pct. 25 din Legea nr. 58/2023, prin *securitate cibernetică* se înțelege o „*stare de normalitate rezultată în urma aplicării unui ansamblu de măsuri proactive și reactive prin care se asigură confidențialitatea, integritatea, disponibilitatea, autenticitatea și nonrepudierea informațiilor în format electronic ale resurselor și serviciilor publice sau private din spațiul cibernetic*”.

lit. b)], ceea ce induce ideea protecției minorilor numai în mediul online, constatăm că atât alin. (3) al aceluiași articol, cât și definiția sintagmei „acord parental” regăsită în cadrul alin. (2) lit.a), extind domeniul de aplicare și asupra serviciilor de comunicații electronice, ceea ce conduce la lipsa de precizie a prezentei propuneri legislative. Mai mult, extinderea domeniului de reglementare și de aplicare a măsurilor și în cazul serviciilor de comunicații electronice, prin efectele practice pe care le are, ar putea lăsa fără conținut diverse procese care au fost deja reglementate, precum programul guvernamental „Din grijă pentru copil”, prin care s-a operaționalizat numărul unic național 119, destinat raportării cazurilor de abuz, neglijare, exploatare și orice altă formă de violență asupra copilului. Mai exact, interdicția de a accesa servicii de comunicații electronice fără acord parental are ca efect imposibilitatea minorului sub 16 ani de a avea acces la telefonie la puncte mobile sau fixe, situație ce poate da naștere unor ipoteze îngrijorătoare, precum cea în care minorul nu ar putea reclama un eventual abuz al părinților fără acordul acestora de a accesa serviciile de comunicații electronice. Prin urmare, apreciem că se impune reevaluarea obiectivului de reglementare al prezentei propuneri legislative din perspectiva celor menționate în prezentul paragraf.

De asemenea, sintagma *servicii online*², definită la art. 1 alin. (2) lit. b) din proiectul legislativ, include o gamă foarte largă de servicii, ceea ce ar presupune, în sarcina entităților (întreprinderilor) care furnizează asemenea servicii³ și care ar urma să aplice măsurile reglementate din propunerea legislativă obligații extrem de oneroase. Totodată, raportat la forma actuală a textului art. 3 alin. (1) din propunerea legislativă, ar putea fi pusă în discuție, în cazul acelor întreprinderi care se califică ca fiind *furnizori de servicii intermediare*⁴ sau furnizori de *servicii ale societății informaționale*⁵, inclusiv aplicarea dispozițiilor art. 8 din Regulamentul privind serviciile digitale⁶, potrivit căruia: „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**”.

Referitor la definiția „conținutului dăunător” prevăzută la art. 1 alin. (2) lit. c) teza finală din propunerea legislativă, care face trimitere la sintagma „[...] alte forme de risc care afectează dezvoltarea sănătoasă a copilului”, menționăm că norma propusă pare să fie lipsită de precizie, întrucât nu sunt stabilite criteriile în funcție de care sunt determinate *formele de risc* avute în vedere sau eventualele activități care ar putea fi incluse în cadrul acestora.

Ca urmare a celor mai sus precizate propunem reformularea art. 1 din proiect, astfel:

„Art. 1. - (1) Prezenta lege are ca scop instituirea unor măsuri pentru protecția minorilor împotriva conținutului dăunător distribuit prin intermediul interfețelor online și a platformelor online, ce pot fi accesate de pe teritoriul României, în vederea asigurării unei dezvoltări fizice, mintale și morale corespunzătoare a minorilor.

(2) În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următorul înțeles:

- a) **interfață online** - înseamnă un serviciu în sensul definiției de la art. 3 lit. (m) din Regulamentul (UE) 2022/2065 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 octombrie 2022 privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE (denumit în continuare Regulamentul privind serviciile digitale);
- b) **platformă online** - înseamnă un serviciu în sensul definiției de la art. (3) lit. (i) din Regulamentul privind serviciile digitale;

² Prevăzută la art. 1 alin. (2) lit. b) din propunerea legislativă.

³ Platforme social media, streaming, comerț electronic, gaming, servicii bancare, aplicații mobile și alte interfețe online accesibile minorilor.

⁴ Art. 3 lit. g) din Regulamentul (UE) 2022/2065 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 octombrie 2022 privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE.

⁵ Art. 1 alin. (1) lit. b) din Directiva (UE) 2015/1535.

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

- c) **conținut dăunător** - orice conținut scris, audio, video sau imagine care promovează pornografia, alcoolul, băuturile energizante, țigările sau alte produse pe bază de nicotină, medicamentele sau jocurile de noroc;
- d) **conținut cu caracter pornografic** - înseamnă un conținut în sensul prevederilor art. 2 din Legea nr. 196/2003 privind prevenirea și combaterea pornografiei.”

Menționăm că, în vederea formulării definiției propuse pentru conținutul dăunător, s-a ținut cont inclusiv de ghidul Comisiei Europene, intitulat „*Ghid privind 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*). În documentul menționat se instituie o serie de măsuri ce ar trebui văzute ca un minim de către platformele online, inclusiv o serie de soluții cunoscute sub denumirea generică „*asigurarea vârstei*”. Printre acestea⁸ se află și măsura de verificare a vârstei ce se recomandă⁹ a fi implementată de către platformele online care pun la dispoziție conținut ce ar putea fi accesat de către minori, așa cum este acesta definit în propunerea de mai sus.

Cu privire la Ghidul adoptat de Comisia Europeană, mai trebuie spus că efectele aplicării acestuia trebuie evaluate, astfel cum arată secțiunea 8.3 punctul 89 din document, iar platformele online ar trebui să asigure respectarea art. 28 din Regulamentul privind serviciile digitale. În plus, potrivit secțiunii 9 punctul 92 din Ghid, Comisia Europeană va revizui prevederile recent adoptate în termen de cel mult 12 luni¹⁰, având în vedere aspectele practice culese în aplicarea acestuia. Prin urmare, recomandăm să fie avută în vedere și posibilitatea reevaluării oportunității propunerii legislative în contextul dat.

Totodată, având în vedere că legislația specială aplicabilă categoriilor de conținut enumerate ca fiind conținut dăunător condiționează, în cele mai multe cazuri, achiziționarea acestora de vârsta majoratului legal, respectiv 18 ani, pentru a nu lipsi de efecte această legislație, în mediul online, este necesar ca propunerea legislativă aflată în discuție să se raporteze la aceeași vârstă. Mai mult, raportat la natura conținutului considerat dăunător, prevederile din propunerea legislativă ce fac trimitere la acordul parental sunt necesar a fi revizuite, un astfel de conținut nefiind indicat a fi accesat de un minor, independent de eventuala existență a acordului parental sau nu.

În ceea ce privește prevederile art. 2 din proiectul legislativ, în special cele de la alin. (2), prin intermediul cărora se prevede că „*Modalitățile tehnice de acordare a acordului parental, de solicitare a suspendării sau a radierii conturilor minorului, precum și de restricționare a accesului la anumite pagini electronice care au conținut dăunător se stabilesc prin ordin al Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM), [...].*”, menționăm următoarele:

Aspectele avute în vedere de norma indicată, precum reglementarea *modalități de exprimare a acordului parental, de solicitare a suspendării sau radierii conturilor minorului și de restricționare a accesului la anumite pagini electronice care au conținut dăunător*, sunt de natură a genera o afectare a substanței anumitor libertăți. Ca atare, astfel de măsuri ar trebui instituite la nivelul legii (ca normă primară) și nu prin intermediul unei norme cu caracter secundar. Facem precizarea că, potrivit art. 77 – „*Acte date în executarea unui act normativ*” din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse toate temeiurile juridice*

⁷ Commission publishes guidelines on the protection of minors | Shaping Europe's digital future

⁸ Ghidul Comisiei Europene indică, în cadrul pct. 29, că în cadrul conceptului de asigurare a vârstei sunt incluse: i) declarația pe propria răspundere (self-declaration), ii) estimarea vârstei (age estimation) și iii) verificarea vârstei (age verification).

⁹ A se vedea pct. 37 din Ghidul Comisiei Europene.

¹⁰ Termenul de 12 luni se calculează de la data adoptării formei finale a Ghidului.

prevăzute la art. 42 alin. (4)". Altfel spus, o eventuală normă secundară poate stabili aspecte de procedură (de aplicare în concret a legii) prin care se implementează o cerință expresă dintr-o normă primară. Așadar, apreciem că întinderea efectelor intervenției parentale în activitatea desfășurată de minori în mediul online, precum și mecanismul care stă la baza excluderii minorilor din categoria utilizatorilor care au acces la anumite informații disponibile online ar trebui să facă obiectul normei primare, iar nu lăsate exclusiv la latitudinea legiuitorului de ordin secundar.

Ca element suplimentar pentru acest punct facem și precizarea că, în afara unor situații expres și limitativ prevăzute în cuprinsul unor regulamente europene, ANCOM nu emite ordine, ci decizii cu caracter normativ¹¹.

Raportat la prevederile art. 3 din propunerea legislativă, menționăm că art. 28 din Regulamentul privind serviciile digitale stabilește deja că platformele online accesibile minorilor trebuie să instituie măsuri proporționale pentru a asigura un nivel ridicat de confidențialitate, siguranță și securitate a minorilor în cadrul serviciului lor. Totodată, acestor platforme le este interzis să prezinte pe interfețele lor comunicări cu caracter publicitar bazate pe crearea de profiluri pentru care se folosesc datele cu caracter personal ale destinatarilor serviciului, atunci când știu cu un grad rezonabil de certitudine că destinatarul serviciului este minor¹². De asemenea, în acord cu dispozițiile art. 28 alin. (3) din Regulamentul privind serviciile digitale, respectarea obligațiilor anterior menționate de către furnizorii de platforme online nu este de natură să conducă la prelucrarea de date cu caracter personal suplimentare pentru a evalua dacă destinatarul serviciului este minor.

Prin urmare, recomandăm reanalizarea intenției exprimate în cuprinsul propunerii legislative având în vedere obligațiile deja instituite în sarcina platformelor online prin actul normativ unional anterior referit, luând în considerare prevederile art. 148 alin. (3) din Constituția României, republicată, coroborat cu art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

În ce privește art. 4 alin. (1) și (2) din proiectul legislativ, exprimăm îngrijorarea că norma propusă tinde să instituie o obligație suplimentară pentru furnizorii de servicii intermediare, caz în care ar putea fi afectată piața unică a Uniunii Europene. Prin urmare, recomandăm exprimarea unei poziții sau opinii și din partea Ministerului Afacerilor Externe în raport de respectarea principiilor ce rezultă din tratatele Uniunii Europene.

În subsidiar și suplimentar față de criticile punctuale formulate mai sus, atragem atenția că obligația instituită în cuprinsul prevederilor art. 4 alin. (2) și (3) din propunerea legislativă nu este corelată cu prevederile art. 2 alin. (2) care prevăd că modalitățile de acordare a acordului parental sau de restricționare a accesului la anumite pagini se stabilesc prin norme secundare în termen de 180 de zile de la intrarea în vigoare a legii. Prin urmare, din modalitatea de redactare a normelor rezultă că furnizorii vor fi obligați ca, pentru conturile existente la data intrării în vigoare a legii, să obțină acordul parental, în lipsa unei norme care să reglementeze modalitatea de obținere a acestui acord (care trebuie elaborată într-un termen de 180 de zile).

În ceea ce privește dispozițiile art. 5 din proiectul legislativ, apreciem că se impune a fi menționat art. 15 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, potrivit căruia ANCOM are deja obligația de a prezenta un raport de activitate anual Parlamentului, precum și rapoarte specifice întocmite la solicitarea Comisiei pentru tehnologia informației și comunicațiilor din cadrul Camerei Deputaților și a Comisiei pentru comunicații și tehnologia informației din cadrul Senatului. Raportul anual privind activitatea ANCOM se publică și pe pagina de internet a instituției. Totodată, informațiile solicitate a fi prezentate în cadrul raportului întocmit de ANCOM ar trebui corelate cu poziția exprimată mai sus în ceea ce privește cuprinsul conținutului dăunător (la care accesul ar trebui să fie interzis minorilor indiferent de existența unui eventual acord parental). Nu în ultimul rând, apreciem că referirea la o eventuală statistică privitoare la măsuri corective sau de remediere ar putea fi realizată

¹¹ În acest sens a se vedea art. 12 din Ordonanța de urgență 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr.113/2010, cu modificările și completările ulterioare.

¹² A se vedea art. 28 alin. (2) din regulamentul privind serviciile digitale.

doar în eventualitatea în care astfel de instrumente sunt, în prealabil, reglementate de legiuitor. Drept urmare, propunem reformularea art. 5 din propunerea legislativă astfel:

„ Art. 5 - (1) Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM) este autoritate competentă pentru verificarea respectării obligațiilor instituite prin prezenta lege și dispune verificări periodice din oficiu sau la sesizarea persoanelor vătămate.

(2) În exercitarea atribuțiilor sale, ANCOM cooperează cu Autoritatea Națională pentru protecția Drepturilor Copilului și Adopției (ANDPDCA), Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (ANSPDCP) și cu Consiliul Național al Audiovizualului (CNA), în vederea asigurării unei protecții eficiente și integrate a minorilor în mediul online.

(3) ANCOM prezintă Parlamentului, în cadrul raportului anual, prevăzut la art. 15 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, informații privind aplicarea prezentei legi, care includ cel puțin următoarele elemente:

- a) numărul sancțiunilor aplicate furnizorilor de servicii online;*
- b) valoarea totală a amenzilor;*
- c) tipologia și gravitatea încălcărilor constatate.”*

Raportat la art. 6 din propunerea legislativă, menționăm că este necesar să se precizeze atât în cadrul alin. (1), cât și în cadrul alin. (2), cifra de afaceri la care se face referire, respectiv dacă este cea obținută la nivel național sau global, precum și anul fiscal la care ar trebui să se raporteze autoritatea competentă să aplice sancțiunea. În ceea ce privește prevederile alin. (3) ale aceluiași articol, menționă că, în cele mai multe cazuri, în special când este vorba de platforme online care nu au sediul sau reprezentantul legal stabilit în România, dispunerea suspendării activității acestora se prefigurează a fi o măsură lipsită de fundament și finalitate.

Cu privire la celelalte aspecte din proiectul de lege, dar și pentru a putea identifica și pune în discuție cele mai bune soluții pentru implementarea unor mecanisme de verificare a vârstei, ce ar trebui implementate de către furnizorii de platforme online, **recomandăm formarea unui grup de lucru la nivel inter-instituțional, format din ANCOM, Ministerul Afacerilor Interne, Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, Agenția Națională de Administrare Fiscală, dar și din reprezentanți ai Legislativului ce sunt interesați de protecția minorilor în mediul online și altor entități din sfera societății civile cu activitate relevantă.**

Cu stimă,

p.PREȘEDINTE,

Digitally signed by Saceanu Marius
Date: 2025.09.15 17:23:38 EEST
Reason: ...
Location: ro

Marius SĂCEANU
Secretar General