

Către,

SENATUL ROMÂNIEI

Calea 13 Septembrie nr.1-3, sector 5, București

În atenția domnului Mario-Ovidiu OPREA, Secretar General

Subiect: Solicitare aviz propunere legislativă nr.b61/05.03.2025

Stimate domnule Secretar General,

Biroul permanent al Senatului

L. 96 / 24-04-2025

Ca urmare a adresei dvs. nr.XXXV2060/07.04.2025, înregistrată la Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (denumită în continuare ANCOM) sub nr.SC-7617/11.04.2025, prin intermediul căreia ne transmiteți, spre avizare, propunerea legislativă nr.b61/05.03.2025 *privind limitarea propagării prin platforme online foarte mari, a conținutului ilegal care incită la ură, sau care pe teme majore de interes național, manipulează prin utilizarea malițioasă a tehnologiei, cu scopul inducerii în eroare a opiniei publice*, vă rugăm să aveți în vedere următoarele aspecte:

I. Cu titlu de precizare prealabilă, se impune a fi menționat că, în domeniul serviciilor digitale, sunt aplicabile atât prevederile Regulamentului (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*), cât și norma națională elaborată pentru aplicarea acestuia, respectiv Legea nr. 50/2024 privind stabilirea unor măsuri pentru aplicarea Regulamentului (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, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 365/2002 privind comerțul electronic (denumită în continuare Legea nr. 50/2024).

După cum rezultă chiar din considerentele¹ actului normativ unional, nevoia de armonizare legislativă la nivel european a rezultat tocmai din intenția statelor membre, în unele cazuri materializată la nivel național, de a adopta "*norme de drept intern privind aspectele reglementate de prezentul regulament, prin care impun, în special, obligații de diligență furnizorilor de servicii intermediare în ceea ce privește modul în care ar trebui să combată conținutul ilegal, dezinformarea online sau alte riscuri societale*". Legiuitorul unional a considerat că normele naționale în materie, de multe ori divergente, au avut un impact negativ asupra pieței interne, motiv pentru care nevoia stringentă de armonizare a condițiilor de furnizare a serviciilor intermediare pe piața internă a generat intervenția legislativă în cauză. În acest sens, s-a reținut că "*Este necesar să existe, la nivelul Uniunii, o apropiere a măsurilor normative naționale cu privire la obligațiile care revin furnizorilor de servicii intermediare, pentru a se evita și a se pune capăt fragmentării pieței interne și pentru a se asigura securitatea juridică, reducând astfel incertitudinea pentru dezvoltatori și favorizând interoperabilitatea*"².

¹ Considerentul 2 din Regulamentul privind serviciile digitale

² Considerentul 4 din Regulamentul privind serviciile digitale

De altfel, pentru asigurarea armonizării depline a normelor care reglementează furnizarea serviciilor intermediare, legiuitorul unional a indicat faptul că statele membre ar trebui să se abțină de la adoptarea unor norme naționale prin care să intervină în aria de reglementare a Regulamentului privind serviciile digitale. Astfel, potrivit considerentului 9 din Regulament, *"Prezentul regulament armonizează pe deplin normele aplicabile serviciilor intermediare pe piața internă, cu obiectivul de a asigura un mediu online sigur, previzibil și de încredere, împiedicând diseminarea conținutului ilegal online și riscurile societale pe care le poate genera diseminarea dezinformării sau a altor conținuturi, precum și în care drepturile fundamentale consacrate în Cartă sunt protejate în mod eficace și este facilitată inovarea. În consecință, statele membre nu ar trebui să adopte sau să mențină cerințe naționale suplimentare cu privire la aspectele reglementate de prezentul regulament, cu excepția cazului în care acest lucru ar fi prevăzut în mod explicit în prezentul regulament, deoarece ar afecta aplicarea directă și uniformă a normelor pe deplin armonizate aplicabile furnizorilor de servicii intermediare în conformitate cu obiectivele prezentului regulament"*.

La nivel național, potrivit Legii nr. 50/2024, ANCOM a fost desemnată autoritatea cu rol de coordonator al serviciilor digitale în România, având competențele stabilite potrivit art. 51 din Regulamentul privind serviciile digitale. În această calitate, Autoritatea poate verifica respectarea obligațiilor ce cad în sarcina furnizorilor de servicii intermediare stabiliți pe teritoriul național, conform prevederilor Regulamentului privind serviciile digitale (de exemplu cele prevăzute la Capitolul III din acesta), însă nu se poate pronunța asupra legalității sau ilegalității unui conținut publicat ce nu intră în sfera sa de competență. Autoritățile în măsură să analizeze un conținut publicat în mediul online și să decidă dacă luarea de măsuri pentru eliminarea acestuia este necesară, în situația în care se constată că este vorba de un conținut ilegal³, sunt autoritățile relevante. Potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/2024, *"(1) Autoritățile sau instituțiile publice ce dețin atribuții cu privire la supravegherea unui anumit sector sau domeniu de activitate au competența de a emite ordinele prevăzute la art. 9 [...] din Regulament, [...]"*⁴

În același timp, potrivit prevederilor Regulamentului privind serviciile digitale, și în conformitate cu dispozițiile art. 7 alin. (2) din Legea nr. 50/2024, ordinele de a acționa împotriva conținutului ilegal sau ordinele de a furniza informații pot fi emise și de către autoritățile judiciare în cadrul acțiunilor, activităților ori procedurilor desfășurate de acestea potrivit competențelor legale conferite.

În considerarea celor anterior enunțate, apreciem că propunerea legislativă transmisă spre avizare trebuie analizată și prin raportare la normele unionale și naționale mai sus menționate.

II. În ceea ce privește textul propunerii legislative, vă rugăm să aveți în vedere următoarele aspecte:

a) **Art.1** din propunerea legislativă stabilește obiectul de reglementare al actului normativ propus a fi adoptat prin referiri la propagarea *"oricărui conținut ilegal, sau care incită la ură, xenofobie, antisemitism (...)"*. Utilizarea conjuncției disjunctive *"sau"* exprimă ideea de excludere reciprocă a elementelor utilizate în formulare, respectiv *conținut ilegal* versus *conținut care incită la ură, xenofobie, antisemitism*. Cu toate acestea, potrivit dispozițiilor art.3 lit.h) din Regulamentul privind serviciile digitale, conținutul ilegal este reprezentat de *"orice informație care, în sine sau prin raportare la o activitate, inclusiv vânzarea de produse sau furnizarea de servicii, nu este conformă cu dreptul Uniunii sau cu dreptul oricărui stat membru care este conform cu dreptul Uniunii, indiferent de obiectul sau natura exactă a dreptului respectiv"*⁵. Or, prin raportare la definiția conținutului ilegal, incitarea la ură, xenofobie și antisemitismul se includ deja⁶ în sfera conținutului ilegal. Pe cale de consecință, din analiza elementelor indicate în cuprinsul art.1 din propunere rezultă

³ Sintagma *conținut ilegal* este definită la art. 3 lit. h) din Regulamentul privind serviciile digitale.

⁴ A se vedea și prevederile art. 9 și art. 10 din Regulamentul (UE) 2022/2065

⁵ Definiție la care face referire și prezentul proiect în cadrul art.2 lit.d).

⁶ Avem în vedere dispozițiile art.369 din Codul Penal, art.2 și art.26 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și dispozițiile Legii nr.157/2018 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea antisemitismului.

că suntem în fața unei suprapunerii a sferelor de aplicabilitate, iar nu a unei excluderi, așa cum sugerează, în momentul de față, textul supus analizei;

b) În cuprinsul aceluiași **art.1** [precum și în cadrul prevederilor art.2 lit.e)] din propunere se face referire la sintagma "*teme majore de interes național*", fără ca aceasta să fie definită în cadrul proiectului de act normativ sau să se prezinte elementele care ar putea intra în sfera unei astfel de noțiuni. De altfel, și în cuprinsul art.2 lit.f) din propunere inițiatorul a făcut referire la o noțiune similară, respectiv "*subiecte de interes major*", însă nici în cuprinsul acestei prevederi nu sunt furnizate elemente suficiente pentru a putea fi înțeles pe deplin conținutul avut în vedere de legiuitor;

c) Trimiterea realizată în cadrul **art.1** din propunere la noțiunea de "*utilizare malițioasă a tehnologiei*" nu este aptă să asigure nivelul de claritate și predictibilitate specific actelor normative. Chiar dacă această noțiune face obiectul definițiilor introduse prin intermediul art.2 din propunere, respectiv lit.f) din acest articol, explicarea acesteia se realizează prin referire la alte noțiuni imprecise, neclare și lipsite de predictibilitate, precum "*haos informațional*" sau "*subiecte de interes major*".

d) În cadrul **art.2** din propunerea legislativă, inițiatorii și-au propus să definească termenii și expresiile utilizate în cuprinsul proiectului de act normativ, însă sesizăm existența unor neconcordanțe între definiția rețelelor sociale [lit.b)] și, pe de o parte, trimiterea realizată în cadrul literei a) a aceluiași articol, iar, pe de altă parte, noțiunea de furnizor de rețele sociale. Astfel, termenul de "*rețele sociale*" a fost definit în sensul că acestea reprezintă un serviciu al unei platforme online foarte mare care permite utilizatorilor "*să creeze și/sau să distribuie conținut către alți utilizatori*". Pe de altă parte, potrivit dispozițiilor art.3 lit.i) din Regulamentul privind serviciile digitale, platformele online sunt reprezentate de "*un serviciu de găzduire care, la cererea unui destinatar al serviciului, stochează și diseminează informații către public*". Astfel, revenind la definiția prezentă în cuprinsul propunerii legislative, putem observa că orice platforma online foarte mare distribuie conținut către utilizatori (diseminarea către public fiind de esență diferențierii dintre un serviciu de găzduire și o platformă online). Așadar, lipsa de precizie și claritate a definiției menționate la art.2 lit.b) din propunere ar putea conduce la ideea eronată potrivit căreia toate platformele online foarte mari reprezintă rețele sociale. Totodată, din analiza coroborată a prevederilor art.2 lit.b) și c) din propunere, putem observa că noțiunea de rețele sociale este definită [în mod explicit în cadrul lit.b) și în mod implicit în cadrul lit.c)] prin raportare la acțiuni distincte. În acest sens, lit.b) face trimitere la funcționalitățile care permit utilizatorilor să "*creeze și/sau să distribuie conținut către alți utilizatori*", în timp ce lit.c) face trimitere la funcționalitățile care permit utilizatorilor să "*creeze profiluri, să interacționeze și să distribuie conținut digital*".

e) În cazul definiției prezentate în cuprinsul **art.2** lit.e), sesizăm aceeași suprapunere⁷ de sfere de aplicabilitate dintre conținutul ilegal definit la lit.d) a aceluiași articol și conținutul cu potențial periculos prezent la lit.e). Conținutul cu potențial periculos este definit prin raportare la conținutul "*care instigă la ură și violență*", și care, după cum am prezentat în cadrul pct.II a) din prezenta adresă, reprezintă conținut ilegal în accepțiunea Regulamentului privind serviciile digitale. Totodată, se impune a fi precizat că și în cadrul definirii conținutului cu potențial periculos inițiatorii au făcut trimitere la noțiuni vagi și imprecise precum "*dezinformează periculos*" sau "*teme majore de interes național*";

f) Remarca anterioară, referitoare la utilizarea unor noțiuni vagi și imprecise, este pe deplin valabilă și în cazul definiției prevăzute la **art.2** lit.f), care face referire la termeni precum "*haos informațional*" sau "*subiecte de interes major*", care nu sunt definiți în cuprinsul propunerii legislative și care sunt de natură a împiedica subiecții de drept să aibă o reprezentare clară asupra sferei de aplicabilitate a actului normativ;

g) În ceea ce privește expresia "*sistem de inteligență artificială*", definită în cadrul **art.2** lit.g) din proiect, prin trimitere la dispozițiile art.3 pct.1 din Regulamentul (UE) 2024/1689⁸, aceasta

⁷ Ca și în cazul art.1 din propunere.

⁸ Regulamentul (UE) 2024/1689 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iunie 2024 de stabilire a unor norme armonizate privind inteligența artificială și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 300/2008, (UE) nr. 167/2013, (UE) nr.

nu este utilizată în cuprinsul propunerii legislative, motiv pentru care includerea sa în cadrul normei dedicate explicitării termenelor relevanți este superfluă;

h) Obligația reglementată prin dispozițiile **art.3** din propunere, potrivit căreia furnizorii de rețele sociale ar trebui să-și adapteze algoritmi de propagare de așa manieră încât conținutul cu potențial periculos *"să nu fie transmis prin intermediul platformei către un număr mai mare de 150 de utilizatori"*, presupune o obligație implicită a acestora de a cunoaște conținutul online ab inițio. Astfel, pentru a putea limita propagarea, furnizorul de rețele sociale ar trebui să fie în măsură să catalogheze (conținut cu potențial periculos sau nu) fiecare element de conținut online încă de la momentul la care acesta devine disponibil pentru prima dată prin intermediul rețelei respective. Însă, potrivit art.8 din Regulamentul privind serviciile digitale, *"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"*. De asemenea, potrivit recitalului 30 din actul unional amintit, *"Furnizorii de servicii intermediare nu ar trebui, nici în drept, nici în fapt, să facă obiectul unei obligații de monitorizare în ceea ce privește obligațiile cu caracter general. (...) Nicio dispoziție a prezentului regulament nu ar trebui interpretată ca impunând o obligație generală de monitorizare sau o obligație generală de cercetare activă a faptelor sau o obligație generală a furnizorilor de a lua măsuri proactive în privința conținutului ilegal"*. **Pe cale de consecință, forma actuală a dispozițiilor art.3 din propunerea legislativă este de natură să înfrângă tocmai dezideratul de armonizare deplină în materie urmărit de Regulamentul privind serviciile digitale.** Totodată, în ceea ce privește textul art.3 se impune a fi menționat și faptul că acesta face trimitere la sintagma *"algoritmi de propagare"*, care nu este definită în cuprinsul propunerii legislative, iar numărul maxim de utilizatori la care face trimitere (150) nu este însoțit de o justificare corespunzătoare în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare;

i) Și în ceea ce privește dispozițiile **art.5** din propunerea legislativă, criticile prezentate la punctul anterior sunt pe deplin valabile, dată fiind disonanța dintre conduita impusă furnizorilor de servicii intermediare și principiile stabilite prin Regulamentul privind serviciile digitale. Chiar dacă, spre deosebire de art.3, care se referă la *"conținut cu potențial periculos"*, dispozițiile art.5 fac trimitere la conținutul ilegal, viziunea inițiatorilor este aceeași, respectiv faptul că furnizorii de rețele sociale ar trebui să aibă cunoștință de conținutul care se distribuie prin intermediul rețelelor respective încă de la momentul la care acesta este disponibil pentru prima dată în cadrul serviciului pe care aceștia îl furnizează. Or, **o astfel de abordare intră în deplină contradicție cu viziunea legiuitorului unional cu privire la modul în care prezența conținutului ilegal în cadrul serviciilor intermediare ar trebui combătută și chiar preîntâmpinată.** În acest sens, dincolo de măsurile pe care platformele online le pot lua cu privire la eliminarea conținutului ilegal, acestea au și posibilitatea, în temeiul art.23 alin.(1) din Regulamentul privind serviciile digitale, chiar și să suspende, în anumite condiții, furnizarea serviciilor lor către destinatari care furnizează în mod frecvent conținut vădit ilegal. Ba mai mult, în cazul platforme online foarte mari, sunt impuse obligații⁹ de identificare, analiză și evaluare cu diligență a riscurilor sistemice care sunt cauzate de proiectarea sau funcționarea serviciilor lor și a sistemelor aferente, inclusiv în ceea ce privește diseminarea de conținut ilegal. Totodată, aceste platforme trebuie să ia măsuri¹⁰ de atenuare rezonabile, proporționale și eficace, adaptate la riscurile sistemice identificate, acordând o atenție deosebită impactului măsurilor respective asupra drepturilor fundamentale. **Pe cale de consecință, măsurile avute în vedere de inițiatori prin dispozițiile art.5 din proiect sunt de natură a tulbura obiectivul de armonizare, urmărit de legiuitorul unional, a măsurilor care trebuie întreprinse de furnizorii de servicii intermediare cu privire la conținutul ilegal.** Nu în ultimul rând, se impune a fi menționat și faptul că prevederile art.5 fac referire la un *"interval de carantină"* de 15 minute, nu este foarte clar ce se întâmplă în acest interval cu elementele de conținut

168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 și (UE) 2019/2144 și a Directivelor 2014/90/UE, (UE) 2016/797 și (UE) 2020/1828 (Regulamentul privind inteligența artificială)

⁹ Art. 34 din Regulamentul privind serviciile digitale.

¹⁰ Art. 35 din Regulamentul privind serviciile digitale.

care fac obiectul acestei proceduri de carantinare. Dacă elementele nu mai sunt vizibile pe perioada carantinării, acest aspect implică o acțiune imediată, aproape instant a sistemului de a "carantina" acest conținut, fără ca inițiatorii să fi detaliat și argumentat în expunerea de motive dacă o astfel de acțiune este posibilă din punct de vedere tehnic. În ipoteza în care pe durata "carantinării" elementele de conținut sunt în continuare vizibile destinatarilor rețelilor, procedura, în sine, ar putea părea lipsită de orice utilitate practică.

j) Deși atât prin dispozițiile art.3, cât și prin cele ale art.5 din proiect se dispun măsuri restrictive cu privire la elementele de conținut distribuite de utilizatorii rețelilor sociale, propunerea legislativă nu conține nicio referire la informarea celor din urmă referitor la măsurile dispuse. Totodată, proiectul nu prezintă care sunt remediile aflate la dispoziția utilizatorilor împotriva măsurilor restrictive dispuse de furnizorii de rețele sociale. Or, potrivit expunerii de motive *"Acest proiect nu doar că nu limitează libertatea de exprimare, ci duce la crearea unui mediu sigur pentru dezbaterile reale de idei și scoate la suprafață creativitatea, conținutul original, nu pe cel toxic"*. Apreciem că nu se poate vorbi despre garantarea dreptului la liberă exprimare în lipsa oricăror căi de atac împotriva unor eventuale decizii eronate de eliminare a conținutului disponibil prin intermediul rețelilor sociale, cu atât mai mult cu cât propunerea legislativă face referire la un sistem complet automatizat, în care deciziile sunt luate de "algoritmii platformei", fără ca în cadrul întregului proces să fie făcută vreo referire la intervenția umană.

k) În ceea ce privește **art.6** din propunerea legislativă, apreciem că prevederile în cauză sunt lipsite de claritate și predictibilitate. În primul rând, se impune a fi menționat că articolul în cauză face referire exclusiv la un interval de 30 de zile care urmează intrării în vigoare a actului normativ, interval în care se presupune că ar trebui analizată conduita furnizorilor de rețele sociale și, eventual, dispuse sancțiuni contravenționale în caz de afectare a valorilor sociale protejate prin proiectul în cauză. Pe cale de consecință, din modul de redactare a textului rezultă că orice conduită ulterioară intervalului de 30 de zile menționat nu poate atrage vreo sancțiune din partea autorităților, întrucât acest aspect ar exceda cadrului impus de art.6 din proiect. Totodată, art.6 face referire la *"situațiile prevăzute de art.2 lit.d) și e)"*, însă prevederile în cauză sunt menite să definească 2 termeni (*"conținut ilegal"* și *"conținut cu potențial periculos"*), iar nu să descrie eventuale *"situații"*, respectiv fapte care au loc și care pot conduce la o eventuală încălcare a normelor sociale. De asemenea, textul art.6 stabilește atribuții în sarcina instituțiilor statului *"cu responsabilități în domeniu"*, fără nicio descriere corespunzătoare a acelor responsabilități care au fost avute în vedere sau o individualizare de orice natură a acelor instituții competente, lipsind cu totul de claritate norma referitoare la subiecții de drept apti să certifice existența unei încălcări. Mai mult decât atât, art.6 vorbește despre analiza unor sesizări, fără ca inițiatorii să indice în mod clar care sesizări au fost avute în vedere (sesizările primite de fiecare instituție în parte; sesizările primite de furnizorii de rețele sociale), cu atât mai mult cu cât întregul mecanism construit prin propunerea legislativă se bazează de o acțiune automatizată din partea unor algoritmi de propagare, iar nu ca urmare a unor eventuale sesizări. Nu în ultimul rând, se impune a fi precizat faptul că nici în ceea ce privește sancționarea contravențională propriu-zisă, propunerea legislativă nu întrunește exigențele de claritate și predictibilitate, dat fiind că nu este individualizat subiectul de drept apt să constate și să aplice sancțiunea contravențională, procedura de sancționare nu este descrisă ca atare ori prin raportare la dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, cuantumul sancțiunii este unul fix¹¹, lipsind de orice eficiență analiza pe care agentul constatatator trebuie să o realizeze cu privire la împrejurările care pot servi la aprecierea gravității faptei, iar cu privire la valoarea sancțiunii aplicate lipsește orice referire care ar putea sprijini agentul constatatator în identificarea acesteia, simpla trimitere a *"1% din cifra de afaceri"* fiind insuficient de clară și precisă (este vorba de cifra de afaceri anuală sau nu? prin raportare la care an ar trebui analizată cifra de afaceri? este vorba de cifra de afaceri realizată în România sau la nivel global? etc.).

¹¹ Contrar dispozițiilor art.3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001.

Având în vedere, pe de o parte, lipsa de claritate, predictibilitate și accesibilitate a textului propunerii legislative în cauză, iar, pe de altă parte, disonanța dintre măsurile prefigurate de propunerea legislativă și scopul de armonizare urmărit de Regulamentul privind serviciile digitale, precum și mecanismele de prevenire și combatere a conținutului ilegal reglementate prin actul normativ unional și prin Legea nr.50/2024, instituția noastră nu poate susține prezenta propunere legislativă în forma propusă spre adoptare.

Cu stimă,

p. PRESEDINTE

Marius SĂCEANU
Secretar General