

Biroul permanent al Senatului

Bd. Libertății Nr.14
Sector 5

183 / 26.06.2025

Către,

PARLAMENTUL ROMÂNIEI – SENAT

Calea 13 Septembrie nr. 1-3, sector 5, Bucuresti, cod poștal: 050711

Tel.: +40 21 414 1111; +40 21 316 0300

Referitor la: adresa dumneavoastră nr. XXXV 3390/02.06.2025,
înregistrată la CNA sub nr. 18493/04.06.2025

CONSILIUL NAȚIONAL AL AUDIOVIZUALULUI REGISTRATURA	
INTRARE	Nr. 18493 RF
IESIRE	
20 Luna 06 Anul 2025	

În atenția Domnului Mario - Ovidiu OPREA, Secretar General

Stimate Domnule Secretar General,

183/2025

Întrunit în ședință publică în data de 18 iunie 2025, Consiliul Național al Audiovizualului a analizat „*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 a decis să acorde **aviz favorabil**, cu următoarele observații:

I. Pe fondul analizării textului proiectului de lege, este relevant să menționăm că reglementarea „*platformelor online de tip VLOP (Very Large Online Platforms)*” este stabilită prin Regulamentul (UE) 2022/2065 (Regulamentul privind serviciile digitale) și prin Legea nr. 50/2024 pentru aplicarea regulamentului invocat. De asemenea, precizăm faptul că Regulamentul (UE) 2022/2065 nu aduce atingere normelor stabilite de Directiva 2010/13/UE modificată prin Directiva (UE) 2018/1808 (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale), care reglementează alte aspecte ale furnizării de servicii intermediare pe piața internă sau care detaliază și completează regulamentul, precum reglementarea platformelor de partajare a materialelor video.

Precizăm că platformele online foarte mari intră în responsabilitatea Comisiei Europene, ținând cont de prevederile art. 33 din Regulamentul (UE) 2022/2065, potrivit cărora Comisia Europeană adoptă decizii de desemnare a platformelor online foarte mari și a motoarelor de căutare online foarte mari care au un număr mai mare sau egal cu 45 de milioane de utilizatori activi pe lună.

Proiectul de lege preconizează reglementări pentru „*platformele VLOP*” (a se vedea art. 3, art. 4, art. 6-8), precum: **obligatia** de a implementa un mecanism verificabil de vârstă pentru utilizatori; **obligatia** de a asigura control parental și rapoarte lunare privind activitatea online a minorului; **obligatia** de a oferi acces la un serviciu de mediere digitală în limba română și în limbile minorităților naționale recunoscute oficial; **să răspundă** în termen de maximum 2 ore la orice notificare emisă de o autoritate competentă privind conținutul nociv accesat de un minor și **sanționarea** cu amendă între 0,5% și 3% din cifra de afaceri anuală globală pentru încălcarea legii.

II. În privința folosirii conceptului de „**conținut nociv**” în cadrul proiectului de lege, semnalăm faptul că prin prisma Regulamentului (UE) 2022/2065 sunt stabilite norme pentru **combaterea conținutului ilegal**, iar prin raportare la prevederile Directivei 2010/13/UE modificate de Directiva (UE) 2018/1808 (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale) se face referire și la un alt tip de conținut, anume **conținutul dăunător**.

Astfel, pe de o parte, **conținutul ilegal**, potrivit prevederilor Regulamentului (UE) 2022/2065, înseamnă 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. Pe de altă parte, **conținutul dăunător**, în accepțiunea Directivei serviciilor mass-media audiovizuale, este acel conținut care poate afecta dezvoltarea fizică, mentală sau morală a minorilor, dar care nu constituie neapărat o infracțiune. În sfera conținutului dăunător, potrivit reglementărilor din domeniul audiovizualului, intră, printre altele, violența nejustificată și pornografia.

Prin art. 2 din proiectul de Lege se intenționează definirea termenului „**conținut nociv**”, care din enumerările preconizate se constată că se face referire la o combinație de tipuri de conținuturi ilegale și dăunătoare.

În intenția de a se reglementa conținutul nociv ar trebui să se țină cont de unitatea terminologică folosită în alte acte normative aplicabile platformelor online, pentru a nu se crea confuzie între termeni. Apreciem că ar trebui păstrate cele două diferențieri de conținut, dăunător și ilegal, mai ales că termenul „**nociv**” este sinonim cu termenul „**dăunător**” și cuprinde valențele expuse prin definiția propusă la art. 2 din proiectul de Lege.

Considerăm că un conținut nociv este acel tip de material care poate avea un efect negativ asupra stării psihologice, emoționale sau comportamentale a unei persoane, dar nu neapărat într-un mod direct sau imediat dăunător. Pe când, conținutul dăunător este mai clar definit, fiind acel tip de conținut care poate avea un impact imediat și direct asupra unei persoane sau a unei comunități, cum ar fi expunerea la violență extremă sau incitarea la comportamente periculoase, de exemplu, autovătămare.

Pe scurt, conținutul nociv are un impact gradual și pe termen lung, în timp ce conținutul dăunător generează efecte imediat vizibile și directe. Deși, termenii sunt folosiți interschimbabil, distincția poate fi importantă pentru reglementarea și protecția utilizatorilor pe platformele online.

În stabilirea unei definiții cuprinzătoare ar trebui să se ia în considerare că un conținut nociv este adesea interpretat subiectiv, ce poate fi considerat nociv pentru o persoană, de pildă, un anumit tip de discurs sau comportament, nu poate fi la fel de dăunător pentru alta. Iar un conținut dăunător este mai obiectiv în ceea ce privește efectele sale negative, deoarece un conținut care incită la violență sau care promovează comportamente periculoase este în general dăunător pentru majoritatea persoanelor, indiferent de context sau de percepția individuală.

Pe cale de consecință, pentru stabilirea unui cadru legislativ referitor la „**conținutul nociv**” trebuie să se identifice o definiție a conceptului în așa măsură încât să nu se creeze confuzie între formele acestuia, având în vedere că prin definiția propusă la art. 2 sunt cuprinse atât conținuturi ilegale, cât și dăunătoare, dar și cele care nu generează efecte imediat vizibile și directe, precum ar fi cele nocive, diferite de cele dăunătoare.

Trebuie să se facă distincția între ce înseamnă „**ilegal**” și ce poate fi considerat „**dăunător**” sau „**nociv**”. Definirea „**conținutului nociv**” poate părea redundantă, mai ales că

anumite fapte considerate nocive sunt deja reglementate de legi, spre exemplu, discursul de incitare la ură, pornografia infantilă, incitări la violență etc.

În exemplificarea argumentelor enunțate anterior, nu toate formele de conținut nociv sunt neapărat ilegale. De exemplu, un conținut audiovizual care provoacă o teamă sau o anxietate extremă, dar nu incită direct la violență, nu ar fi considerat ilegal, dar poate fi dăunător pentru sănătatea mentală a unui utilizator. Conținutul care promovează un ideal de frumusețe nerealist, care poate duce la tulburări alimentare, poate fi nociv, dar nu este ilegal sau conținutul care induce un comportament dăunător, ca dependența de jocuri de noroc sau încurajarea unui stil de viață nesănătos, nu este în mod necesar ilegal, dar poate dăuna sănătății publice.

Drept urmare, trebuie să se stabilească dacă definiția se va rezuma la includerea unor situații care sunt de mare importanță pentru protejarea sănătății mentale, fizice sau sociale a utilizatorilor, fără a fi nevoie ca acestea să ajungă la nivelul de ilegalitate sau dacă definiția va cuprinde, deopotrivă, și includerea conținuturilor ilegale.

III. Propriu-zis, analizând textul proiectului de lege, din perspectiva domeniului audiovizualului, acesta conține 11 articole, dintre care două articole, **art. 9** și **art. 10**, stabilesc în mod concret atribuții în sarcina Consiliului Național al Audiovizualului, astfel:

„Art. 9 – Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Supravegherea Comunicațiilor (ANCOM), în colaborare cu Consiliul Național al Audiovizualului (CNA), este responsabilă cu aplicarea prezentei legi.”

„Art. 10 – Responsabilități interinstituționale și educație media

(1) Ministerul Educației, Consiliul Național al Audiovizualului (CNA) și Departamentul pentru Relații Interetnice, împreună cu ONG-urile acreditate în domeniul protecției copiilor, vor elabora, implementa și promova un program național de educație media și alfabetizare digitală adresat elevilor cu vârste între 5 și 18 ani.

(2) Programul național include:

- module obligatorii în curriculumul școlar privind educația digitală, discernământul critic, protecția datelor personale și identificarea conținutului nociv;*
- campanii publice naționale pentru părinți și cadre didactice*
- materiale educaționale disponibile și în limbile minorităților naționale.*

(3) În cazul minorilor aparținând minorității maghiare sau altor minorități naționale, toate materialele informative și educaționale vor fi traduse integral în limba maternă, în parteneriat cu organizațiile reprezentative.”

Analizând **art. 2** din proiect prin raportare la **art. 3-6**, constatăm că prevederile preconizate la **art. 2** vizează conținutul distribuit pe platformele online foarte mari, asupra căruia intervin competențele date de Legea audiovizualului nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare, Consiliului Național al Audiovizualului, pe când pentru **art. 3-6** din proiect, care se referă la stabilirea unui mecanism în vederea protecției minorilor față de un „conținut nociv” (n.n. a se vedea observațiile de la punctul II), apreciem că ar fi necesară analizarea acestora din perspectiva Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM), în calitate de coordonator al serviciilor digitale, conform Legii nr. 50/2024.

Simultan, evidențiem că platformele online foarte mari sunt reglementate de politici care încearcă să limiteze tipul de conținut ilegal, dar și dăunător. De exemplu, multe dintre ele folosesc algoritmi de detectare a limbajului abuziv și filtre pentru a depista postările dăunătoare sau pot detecta și restricționa conținutul care poate influența negativ dezvoltarea unui tânăr, chiar dacă acel conținut nu este în mod direct ilegal, dar folosesc și moderatori umani care ajută la gestionarea rapoartelor de conținut dăunător. În același timp, există și critici cu privire la eficiența acestor măsuri, în special atunci când vine vorba de echilibrul între cenzură și libertatea de exprimare.

Subliniem faptul că furnizorii de platforme online au obligații doar cu privire la organizarea conținutului, neavând responsabilitatea asupra conținutului propriu-zis, iar pentru adaptarea algoritmilor de propagare a conținutului ilegal ar trebui să se verifice înainte conținutul.

De asemenea, menționăm că art. 35 alin. (1) lit. j) din Regulamentul (UE) 2022/2065, care vizează atenuarea riscurilor, stabilește că furnizorii de platforme online foarte mari și de motoare de căutare online foarte mari instituie măsuri de atenuare rezonabile, proporționale și eficiente, adaptate la riscurile sistemice specifice, acordând o atenție deosebită impactului măsurilor respective asupra drepturilor fundamentale. Astfel de măsuri pot include, după caz, și adoptarea de măsuri specifice pentru a proteja drepturile copilului, inclusiv instrumente de verificare a vârstei și de control parental sau instrumente menite să ajute minorii să semnaleze abuzuri sau să obțină sprijin, după caz.

În legătură cu art. 7 din proiect, potrivit căruia „*platformele trebuie să răspundă în termen de maximum 2 ore la orice notificare emisă de o autoritate competentă privind conținutul nociv accesat de un minor*”, apreciem că, pentru a se crea legătura cu art. 2 care definește un anumit conținut și asupra căruia Consiliul Național al Audiovizualului ar putea interveni, norma propusă ar trebui să conțină sintagma „*orice notificare emisă sau ordin de a acționa împotriva conținutului ilegal*”.

Cu privire la art. 9 din proiectul de Lege, pentru claritatea normei și ținând cont de argumentele prezentate anterior, apreciem că ar trebui să se facă o departajare de competențe, pentru a se stabili în mod concret atribuțiile în funcție de fiecare autoritate în parte. În acest sens, norma de la art. 9 ar trebui să conțină în mod expres că în sarcina Consiliului Național al Audiovizualului ar intra aplicarea prevederilor care vizează conținutul, nu supravegherea respectării obligațiilor date în sarcina furnizorilor de platforme online foarte mari.

Din perspectiva normelor de tehnică legislativă și ținând cont de terminologia folosită de Regulamentul (UE) 2022/2065, sub incidența căruia intră platformele online foarte mari, menționăm că, în cazurile în care se impune folosirea unor termeni și expresii străine, se va alătura, după caz, corespondentul lor în limba română. Având în vedere că termenul VLOP este o abreviere de la noțiunea din limba engleză „*Very Large Online Platform*” (n.n. VLOPs este varianta la plural a termenului, „*Very Large Online Platforms*”), care înseamnă platforme online foarte mari, apreciem că nu este necesară utilizarea abrevierii, ci redarea expresiei în limba română „*platforme online foarte mari*”. În ipoteza în care se reține din propunerea formulată păstrarea abrevierii din limba engleză, norma ar trebui să conțină următoarea expresie: „*platforme online foarte mari, denumite și Very Large Online Platforms sau VLOPs*”.

În concluzie, proiectul de lege creează confuzie cu privire la tipul de conținut distribuit pe platformele online foarte mari care intră sub incidența sa, întrucât în definiția „*conținutului*

nociv” sunt incluse mai multe categorii de conținut, atât cel ilegal, cât și cel dăunător, fără a se ține cont de reglementarea acestora prin Regulamentul (UE) 2022/2065 și Directiva serviciilor mass-media audiovizuale.

Într-o altă abordare, inițiativa legislativă prezintă și potențialul ca prin definirea unui anumit conținut să conducă la faptul ca platformele online (*n.n.* aflate sub jurisdicția României) să fie proactive în prevenirea răspândirii acelui conținut (ilegal sau dăunător), fără a fi nevoite să aștepte ca un conținut să fie raportat sau să ajungă să încalce prevederile legale. De exemplu, o platformă online poate interzice, în mod preventiv, conținut care este recunoscut pentru a crea daune, chiar dacă nu este încă considerat ilegal.

Mai mult, gestionarea mecanismului de verificare a vârstei are implicații în ceea ce privește organizarea algoritmilor de către furnizorii de platforme online foarte mari, platforme care se află sub supravegherea Comisiei Europene, astfel, ar trebui să se țină cont și de modalitățile de implementare a unor măsuri printr-o lege care să vizeze aceste platforme, unde autoritățile relevante din România nu pot interveni decât în limita prerogativelor date de Legea nr. 50/2024 de aplicare a Regulamentului (UE) 2022/2065.

Totodată, trebuie luate în vedere prevederile art. 28 din Regulamentul (UE) 2022/2065, referitor la protecția minorilor în mediul online, care stabilesc la alin. (1) că *„furnizorii de platforme online accesibile minorilor instituie măsuri adecvate și proporționale pentru a asigura un nivel ridicat de confidențialitate, siguranță și securitate a minorilor în cadrul serviciului lor”* și la alin. (3) că *„respectarea obligațiilor prevăzute la prezentul articol nu obligă furnizorii de platforme online să prelucreze date cu caracter personal suplimentare pentru a evalua dacă destinatarul serviciului este minor”*.

În urma dezbaterilor din cadrul ședinței publice, s-au reținut și observațiile potrivit cărora elementele care definesc *„conținutul nociv”* la art. 2 din proiect (*n.n.* a se vedea observațiile de la punctul II), precum instigare la violență, pornografia, alcoolul etc., ar trebui să fie raportate la legile speciale în materiile respective pentru a nu se crea o reglementare în mai multe acte normative. Spre exemplu, pornografia este reglementată de Legea nr. 196/2003 privind prevenirea și combaterea pornografiei, republicată, cu modificările și completările ulterioare sau interdicțiile cu privire la alcool, care sunt prevăzute deja în alte acte normative (de exemplu, Legea audiovizualului nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare, Legea privind publicitatea nr. 148/2000, cu modificările și completările ulterioare). În cazurile în care elementele definiției de la art. 2 din proiect dublează norme deja prevăzute în alte acte normative ca fiind interdicții, se poate recurge la stabilirea unor conexiuni legislative prin utilizarea normelor de trimitere.

Pe lângă aceste observații, se mai semnalează și analizarea elementului *„nuditate”* din cadrul art. 2 lit. c) din proiect, anume în ce măsură poate constitui un conținut ilegal prin comparație cu pornografia, mai ales ținând cont de evoluția societății. În plus, se mai formulează observația pentru lit. f) a art. 2 din proiect, potrivit căreia sintagma *„afectează dezvoltarea emoțională și cognitivă a minorului”* este mult prea generală, lăsând loc de interpretări.

Cu deosebită considerație,

VALENTIN-ALEXANDRU IUCAN

VICEPRESEDINTE

