



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului:

Bp. 61 / 3.04.2025.

Biroul permanent al Senatului:

36 / 14.04.2025.

AVIZ

referitor la propunerea legislativă 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 malitioasă a tehnologiei, cu scopul inducerii în eroare a opiniei publice

Analizând propunerea legislativă 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 malitioasă a tehnologiei, cu scopul inducerii în eroare a opiniei publice (b61/05.03.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1347/10.03.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D150/11.03.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare limitarea propagării prin platforme online foarte mari a oricărui conținut ilegal sau care incită la ură ori care manipulează pe teme de interes național prin utilizarea abuzivă a tehnologiei, în scopul inducerii în eroare a opiniei publice.

2. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

4. În raport de obiectul specific de reglementare, la nivelul dreptului derivat al Uniunii Europene prezintă incidență dispozițiile 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 (Regulamentul privind serviciile digitale), act juridic obligatoriu în toate elementele sale și care se aplică direct în fiecare stat membru, potrivit art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

Menționăm că pct. (13) din preambulul Regulamentului statuează că *„Având în vedere caracteristicile specifice ale serviciilor în cauză și necesitatea corespunzătoare de a impune furnizorilor acestora anumite obligații specifice, este necesar să se distingă, în cadrul categoriei mai largi a furnizorilor de servicii de găzduire definite în prezentul regulament, subcategoria platformelor online. Platformele online, cum ar fi rețelele sociale sau platformele online care le permit consumatorilor să încheie contracte la distanță cu comercianții, ar trebui să fie definite ca furnizori de servicii de găzduire care nu numai că stochează informațiile furnizate de destinatarii serviciului la cererea acestora, ci și diseminează aceste informații publicului, la cererea destinatarilor serviciului.”*.

Mai mult, legiuitorul UE susține că *„stocarea de comentarii într-o rețea socială ar trebui considerată un serviciu de platformă online, în condițiile în care este evident că aceasta nu este o caracteristică minoră a serviciului oferit, chiar dacă este auxiliară publicării postărilor destinatarilor serviciului.”*.

În acest context, în ceea ce privește răspunderea furnizorilor de servicii intermediare, recomandăm inițiatorilor să aibă în vedere dispozițiile art. 8 din Regulamentul (UE) 2022/2065, 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”*.

Cu toate acestea, furnizorilor de platforme online foarte mari și de motoare de căutare online foarte mari li se impun obligații suplimentare în vederea gestionării riscurilor sistemice. Prin urmare, art. 35 alin. (1) din Regulamentul (UE) 2022/2065 stabilește faptul 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 identificate în temeiul articolului 34 ¹⁾, acordând o atenție deosebită impactului măsurilor respective asupra drepturilor fundamentale. Astfel de măsuri pot include, după caz:**

(a) adaptarea proiectării, a caracteristicilor sau a funcționării serviciilor lor, inclusiv a interfețelor lor online;

(...)

(c) adaptarea proceselor de moderare a conținutului, inclusiv a vitezei și a calității prelucrării notificărilor legate de tipuri specifice de conținut ilegal și, după caz, **eliminarea rapidă a conținutului notificat sau blocarea accesului la acesta, în special în ceea ce privește discursurile ilegale de incitare la ură sau violența cibernetică, precum și adaptarea oricăror procese decizionale relevante și a resurselor dedicate moderării conținutului;**

(d) testarea și adaptarea sistemelor lor algoritmice, inclusiv a sistemelor lor de recomandare;

(e) adaptarea sistemelor lor de publicitate și adoptarea unor măsuri specifice menite să limiteze sau să ajusteze prezentarea comunicărilor cu caracter publicitar asociate serviciului pe care îl furnizează”.

5. Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale - de exemplu, **Decizia nr. 845/2020** - „legea trebuie să întrunească cerințele de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate,

¹⁾ „(...) riscuri sistemice:

(a) **diseminarea de conținut ilegal** prin intermediul serviciilor lor;

(b) **orice efecte negative reale sau previzibile asupra exercitării drepturilor fundamentale**, în special în ce privește drepturile fundamentale la demnitatea umană (...), libertatea de exprimare și de informare, inclusiv libertatea și pluralismul mijloacelor de informare în masă (...), interzicerea discriminării (...);

(c) **orice efecte negative reale sau previzibile asupra discursului civic și a proceselor electorale, precum și a siguranței publice;**

(d) **orice efecte negative reale sau previzibile în ceea ce privește violența bazată pe gen, protecția sănătății publice și a minorilor și consecințele negative grave asupra bunăstării fizice și mentale a persoanei**” (art. 34 alin. (1) par. 2 din Regulamentul (UE) 2022/2065).

precizie, previzibilitate și accesibilitate, iar legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe. Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează”.

În cadrul controlului de constituționalitate - de exemplu, prin **Decizia nr. 104/2018** - Curtea a constatat că *„principiul legalității a fost analizat inclusiv prin încorporarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Temeiul constituțional al valorificării normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate a fost identificat așadar în dispozițiile art. 1 alin. (3) «România este stat de drept [...]»”, precum și ale art. 1 alin. (5), „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.*

De asemenea, prin **Decizia nr. 62/2018**, Curtea Constituțională a statuat că *„pentru relevanța constituțională a principiului legalității, esențial este ca prin folosirea unei tehnici legislative inadecvate, care să nu întrunească cerințele clarității, preciziei, previzibilității și ale accesibilității normei juridice, legiuitorul să fi adus atingere în final unor drepturi, libertăți sau principii de rang constituțional”.*

Analizând **propunerea legislativă**, constatăm că aceasta **nu respectă condițiile de calitate a legii reținute în jurisprudența Curții Constituționale.**

Astfel, propunerea legislativă nu stabilește care sunt **„instituțiile statului cu responsabilități în domeniu”** și nici **responsabilitățile** care revin fiecăreia dintre instituțiile respective. De asemenea, reglementarea propusă este incompletă în lipsa prevederii **procedurii de sesizare** a încălcării dispozițiilor legale, a **instituției competente** să soluționeze sesizările, precum și a **procedurii de contestare** a deciziilor emise de instituția respectivă.

Din punct de vedere terminologic, la **art. 1**, referitor la expresia *„Prezenta lege reglementează propagarea prin platforme online foarte mari a oricărui conținut ilegal”*, semnalăm că scopul reglementării ar trebui să fie **limitarea** propagării unui astfel de conținut.

Totodată, la **art. 2 lit. e)** definiția noțiunii de **„conținut cu potențial periculos”** include formulări vagi și imprecise precum

„dezinformează periculos”, „manipulează informații” sau „teme majore de interes național”.

În același sens, la **lit. f)**, definiția noțiunii de **„utilizare malițioasă a tehnologiei”** conține sintagme precum **„haos informațional”** sau **„subiecte de interes major”**. De altfel, în ceea ce privește folosirea adjectivului **„malițioasă”**, precizăm că, potrivit Dicționarului Explicativ al Limbii Române, acest cuvânt, care provine din limba franceză, are sensul de *răutăcios, caustic*, un sens impropriu semnificației noțiunii definite la **lit. f)**.

Pe de altă parte, semnalăm că deși noțiunea de **„sistem de inteligență artificială”** este definită la **lit. g)**, în cuprinsul actului normativ nu este prevăzută utilizarea unui astfel de sistem.

Având în vedere cele de mai sus, semnalăm că **propunerea legislativă nu îndeplinește cerințele de claritate, previzibilitate și precizie impuse de normele de tehnică legislativă**, existând riscul aplicării arbitrare a dispozițiilor propuse. Prin urmare, propunerea legislativă este susceptibilă de încălcarea dispozițiilor **art. 1 alin. (5)** din Constituție, care consacră principiul legalității, în **componenta referitoare la calitatea normei**, cu consecința creării premiselor nerespectării dispozițiilor **art. 30** din Legea fundamentală, referitoare la **libertatea de exprimare**.

6. În ceea ce privește unele norme cu caracter tehnic din cuprinsul propunerii legislative, considerăm că este necesară realizarea unui studiu de impact care să evalueze măsura în care acestea sunt aplicabile în forma propusă.

Astfel, la **art. 3**, având în vedere că platformele online funcționează în mod diferit, este de analizat dacă pragul de 150 de utilizatori către care este transmis conținutul cu potențial periculos este un prag rezonabil și dacă, pentru flexibilitatea normei, aceasta nu ar trebui să prevadă, în schimb, că numărul maxim de utilizatori se stabilește prin act administrativ al conducătorului autorității publice desemnată drept autoritate competentă.

La **art. 5**, cu referire la termenul de 15 minute pentru eliminarea conținutului ilegal, calculat de la momentul publicării acestuia, este de analizat dacă acesta este un termen rezonabil, care să nu aibă drept consecință o creștere semnificativă a riscului de eliminare eronată a unui conținut legitim.

7. La **art. 6**, reglementarea răspunderii contravenționale nu îndeplinește criteriile de claritate, previzibilitate și accesibilitate și, de

asemenea, este incompletă, astfel încât nu poate fi adoptată în forma propusă.

Astfel, din redactarea textului rezultă că **răspunderea contravențională este instituită temporar**, întrucât pentru angajarea acesteia este luat în considerare **numai intervalul de timp de 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii**, deși obligațiile instituite în sarcina furnizorilor de rețele sociale se mențin și după expirarea acestui termen.

Este adevărat că modalitatea de stabilire a contravenției - prin prevederea unei cote procentuale a „sesizărilor” verificate de instituțiile statului și „confirmate ca fiind îndreptățite” în raport cu numărul total de „sesizări” implică, în mod obligatoriu, stabilirea unui interval de timp de referință, întrucât în lipsa acestuia nici nu ar putea fi calculat respectivul procent, însă din textul propus rezultă că singurul interval de referință este cel de 30 de zile de la data intrării în vigoare a legii.

Pe de altă parte, norma propusă se referă la „sesizări cu referire la situațiile prevăzute de art. 2 lit. d) și e)”, fără ca în cuprinsul proiectului să se reglementeze vreo procedură de „sesizare”, prin stabilirea subiecților îndreptățiți să realizeze sesizările, a entităților competente să le soluționeze, precum și a modalității de „verificare” și „confirmare” a respectivelor sesizări. De asemenea, referirea generică la „instituțiile statului cu atribuții în domeniu” este insuficientă pentru a stabili cu precizia necesară care sunt acele instituții.

În plus, stabilirea amenzii contravenționale în cuantum fix este contrară dispozițiilor art. 3 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001. Menționăm că, potrivit acestor din urmă dispoziții, în cazul sancțiunii cu amendă se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori.

Stabilirea unui cuantum fix al amenzii nu respectă principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale care, așa cum a subliniat Curtea Constituțională în jurisprudența sa - de exemplu, în **Deciziile nr. 197/2019, nr. 152/2020 și nr. 220/2023** - guvernează dreptul contravențional și face imposibilă individualizarea administrativă sau judiciară a sancțiunii, cu respectarea criteriilor legale de individualizare prevăzute la art. 21 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001. Menționăm că, potrivit acestei norme, sancțiunea se aplică **în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite**, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și

de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.

Pe de altă parte, reglementarea propusă nu este completă și nici nu ar putea fi aplicată în practică, întrucât proiectul nu cuprinde norma necesară referitoare la stabilirea agenților constatatori, și nici dispoziția privind aplicarea, în completare, a prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

În plus, întrucât amenda este stabilită în funcție de „cifra de afaceri”, era necesară prevederea semnificației acestei noțiuni, în sensul stabilirii exprese a perioadei de referință pentru determinarea cifrei de afaceri, cât și reglementarea modalității de sancționare a operatorilor economici nou-înființați.

În acest sens, precizăm că alin. (3) și (4) ale art. 52 din Regulamentul (UE) 2022/2065 stabilesc limite maxime diferite pentru cuantumul amenzilor care se pot aplica furnizorilor de servicii intermediare, implicit furnizorilor de rețele sociale, prin raportare la **cifra de afaceri anuală la nivel mondial** înregistrată în exercițiul financiar precedent de furnizorul de servicii intermediare în cauză, respectiv raportat la **cifra de afaceri zilnică medie la nivel mondial** sau din venitul zilnic mediu la nivel mondial înregistrat în exercițiul financiar precedent.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 202/02.04.2025