



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)

Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 1451/25.02.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind protecția minorilor sub 16 ani pe platformele de social media (b54/11.02.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative privind protecția minorilor sub 16 ani pe platformele de social media (b54/11.02.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 25.02.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea motivare:

- adoptarea unor măsuri legislative la nivel național în domeniul protecției minorilor în mediul online este nu numai inoportună, ci riscă să afecteze piața unică europeană și să înlăture de pe piața românească operatori ai anumitor platforme de la nivel mondial. Există un cadru de reglementare armonizat cu privire la furnizorii de servicii online și garantarea unui mediu digital sigur, incident platformelor digitale care operează pe întreg teritoriul european, inclusiv în România;

- prin adoptarea Regulamentului (UE) 2022/2065 al Parlamentului European și al Consiliului privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE (Regulamentul privind serviciile digitale - DSA), Uniunea Europeană și-a propus să elimine fragmentarea pieței unice în privința serviciilor digitale, facilitând astfel interoperabilitatea și inovarea, dar și garantarea unui mediu online sigur și de încredere pentru consumatori;
- Regulamentul vine cu obligații pentru furnizorii de servicii intermediare, așa cum sunt definite la art. 3 lit. (g), cu privire la conținut, informare, tranzacții comerciale online, asigurând totodată un echilibru între protejarea drepturilor utilizatorilor și asigurarea unui mediu concurențial just în sectoarele digitale. Regulamentul instituie obligații pentru platformele digitale, în sensul adoptării unor măsuri care:
 - să contracareze conținutul ilegal și să asigure o reacție rapidă pentru eliminarea acestuia (propagandă, știri false, incitare la ură, abuzuri asupra copiilor);
 - să combată comercializarea produselor și serviciilor ilegale;
 - implementeze instrumente de moderare a conținutului, asigurând și opțiuni de contestare a deciziilor de eliminare/restricționare a conținutului utilizatorilor;
 - să restricționeze publicitatea destinată copiilor și modelarea anunțurilor publicitare în baza datelor cu caracter personal sensibile (gen, orientare sexuală, rasă, religie sau convingeri politice);
 - să restricționeze elementele de design manipulator (dark patterns);
- din perspectiva protecției minorilor, preambulul Regulamentului recunoaște în mod explicit ca fiind un obiectiv principal al politicilor Uniunii Europene, precum și o serie de elemente, cu caracter non-exhaustiv, ce ar trebui avute în vedere de către furnizorii de platforme online foarte mari și de motoare de căutare online foarte mari pentru evaluarea riscurilor pentru drepturile copiilor. Interesul superior al minorilor este evidențiat ca fiind unul dintre principalele elemente ce trebuie avute în vedere în proiectarea platformelor și a motoarelor de căutare, furnizorii trebuind să se asigure că minorii au acces la mecanismele prevăzute în Regulament, iar conținutul nu le periclitează dezvoltarea fizică, mentală sau morală;
- prevederile specifice protecției minorilor în mediul online se regăsesc cuprinse în art. 28 al Regulamentului, care la alin. (1) instituie obligația furnizorilor de platforme online accesibile minorilor de a adopta „măsuri adecvate și proporționale pentru a asigura un nivel ridicat de confidențialitate, siguranță și securitate a minorilor în cadrul serviciului lor.” Protecția drepturilor minorilor se regăsește cuprinsă și în prevederi subsecvente ce vizează evaluarea riscurilor, atenuarea riscurilor și standarde. Mai mult, art. 44 prevede la alin. (1) lit. g) faptul că măsurile specifice de

protecție a minorilor în mediul online fac parte din acele subiecte pentru care Comisia se va consulta cu Comitetul european pentru servicii digitale și va sprijini elaborarea și punerea în aplicare a unor standarde europene și internaționale. Fiind un regulament direct aplicabil, DSA nu permite adoptarea de măsuri naționale suplimentare. Obligațiile introduse prin propunerea legislativă depășesc cadrul stabilit de DSA și pot genera conflicte de aplicare între cerințele naționale și obligațiile armonizate la nivel european, incertitudine juridică și costuri disproporționate de conformare. Este important de subliniat că DSA permite platformelor să determine cele mai potrivite măsuri de reducere a riscurilor pentru minori, în urma unor evaluări anuale de risc;

- în același timp, în Comunicarea cu privire la Agenda pentru Consumatori 2030, Comisia Europeană a anunțat demararea în anul 2026 a unei noi inițiative care să asigure echitatea digitală și protecția consumatorilor în mediul online, sub forma „Digital Fairness Act (DFA)”, care va acorda o atenție deosebită protecției copiilor în mediul online, pentru a reduce astfel expunerea minorilor la practici și caracteristici dăunătoare ale produselor digitale;
- propunerea legislativă contravine orientărilor Comisiei Europene privind protecția minorilor și, în mod particular, principiului proporționalității. Comisia Europeană recomandă ca măsurile de protecție să fie proporționale cu riscurile identificate, evitând restricții excesive. În mod concret, o interdicție generală pentru serviciile online poate fi disproporționată, deoarece nu toate serviciile prezintă același nivel de risc pentru minori. Potrivit orientărilor Comisiei Europene, controlul parental, deși util, nu poate substitui responsabilitatea platformelor de a proteja minorii, astfel că măsurile excesive sau intruzive trebuie evitate, iar implementarea unor mecanisme de protecție trebuie să fie echilibrată și scalabilă. În spiritul alinierii la inițiativele Uniunii Europene, România ar trebui să aibă în vedere demersurile Comisiei Europene pentru dezvoltarea unei soluții tehnice standardizate pentru verificarea vârstei, care să fie utilizată de toate statele membre, și să evite adoptarea unui mecanism național complex și potențial în contradicție cu această direcție;
- din cele expuse mai sus, reiese cu certitudine intenția legiuitorului european de a avea o reglementare uniformă în materie de servicii digitale, inclusiv cu privire la protecția minorilor în mediul online, ținând cont de caracterul transfrontalier al acestui tip de servicii. Impunerea unor obligații suplimentare în prestarea serviciilor în România este de natură a fragmenta piața unică și/sau a limita accesul anumitor companii pe piața din România;

- expunerea timpurie a copiilor la rețele de socializare și la platforme de acest fel implică riscuri semnificative pentru dezvoltarea emoțională, siguranța online și sănătatea mintală a acestora. Într-un context digital tot mai complex și dificil de controlat de către părinți, este nevoie de măsuri concrete pentru protejarea interesului superior al copilului și pentru încurajarea unui mediu online mai sigur și mai responsabil;
- numai raportat la pornografia infantilă, fenomen asociat traficului de persoane și exploataării, se poate observa o creștere semnificativă a incidenței în baza trimiterilor în judecată dispuse sub acest temei de către Ministerul Public, astfel cum se arată în raportul făcut public în anul 2024. Dacă în 2015 au fost trimise în judecată 65 de persoane, în anul 2024 numărul acestora a crescut la 304, fapt care arată în mod clar nevoia tot mai mare de reglementare, astfel încât să poată fi asigurat un mediu online sigur pentru minori. Cu toate acestea, propunerea legislativă ridică îngrijorări semnificative. În plus, având în vedere că are o abordare excesiv de tolerantă cu privire la accesul copiilor pe majoritatea platformelor digitale, fiind permisă vizionarea de *„conținut video cu consum pasiv, care nu presupune interacțiune socială publică”*, persistă riscul de expunere a minorilor la conținut nepotrivit, care dezvoltă adicție, astfel încât nivelul de protecție este insuficient. Această prevedere contravine obiectivului soluției legislative de a proteja minori de riscurile online, deoarece conținutul pasiv poate fi la fel de dăunător - prin algoritmi de recomandare, publicitate ascunsă sau mesaje subtile care afectează dezvoltarea emoțională;
- lipsa unui mecanism independent de evaluare și clasificare a conținutului lasă la latitudinea platformelor decizia privind ceea ce este „sigur”, riscând astfel expunerea minorilor la materiale inadecvate. De asemenea, propunerea legislativă nu abordează efectele psihologice ale consumului pasiv, cum ar fi dependența de ecrane sau normalizarea comportamentelor riscante, plecând în mod eronat de la premisa că cea mai mare problemă a prezenței copiilor pe platformele digitale este dată de posibilitatea lor de a interacționa cu ceilalți utilizatori. Astfel, fără ajustări suplimentare și clarificări, cadrul propus nu reușește să satisfacă necesitatea unei supravegheri corespunzătoare pentru siguranța celor mai vulnerabili utilizatori și nu își atinge obiectivul propus;
- propunerea legislativă urmărește interzicerea în orice condiții a accesului minorilor sub 16 ani pe platformele online cu conținut partajat (numite de inițiatori platforme de social media). Având în vedere impactul unei astfel de măsuri asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale copilului, așa cum sunt ele recunoscute prin Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, ca și limitarea

autorității părintești, propunerea legislativă trebuie însoțită de o evaluare preliminară (prevăzută și de art. 7, alin. (3)¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă), care în prezent lipsește;

- în condițiile în care, în privința limitării accesului la rețele de socializare a minorilor sub 16 ani, există numeroase inițiative legislative, în diferite etape de dezbatere în Parlament și la nivel european, este necesară coordonarea și sintetizarea legislației existente și a celei propuse pentru evitarea paralelismelor, a dublei reglementări sau a contradicțiilor legislative;
- obiectivul declarat al propunerii legislative, protejarea minorilor sub 16 ani împotriva riscurilor asociate utilizării platformelor de social media, este legitim și necesar. Cu toate acestea, soluția propusă, bazată pe instituirea unui regim special de limitare a funcționalităților de tip social public și pe obligații extinse de verificare a vârstei în sarcina platformelor, nu răspunde adecvat naturii structurale a problemei și ridică serioase probleme de proporționalitate și coerență normativă;
- deși propunerea legislativă afirmă că nu instituie o interdicție generală a accesului la internet sau la tehnologie, ea introduce o limitare semnificativă a accesului minorilor sub 16 ani la funcționalitățile esențiale ale platformelor de social media, inclusiv postarea de conținut public, interacțiunea publică și utilizarea algoritmilor de recomandare. Aceste restrângeri afectează în mod direct exercitarea dreptului la informare și exprimare și trebuie analizate prin prisma art. 53 din Constituție;
- problema expunerii minorilor la conținut nociv este legată în mod direct de arhitectura algoritmică a platformelor, de mecanismele de amplificare automată și de logica comercială a maximizării timpului petrecut online. Limitarea accesului utilizatorului final nu modifică în mod real parametrii sistemici care generează distribuirea disproporționată a conținutului violent sau manipulator. În absența unor obligații concrete privind reconfigurarea mecanismelor algoritmice și al practicilor comerciale, intervenția propusă rămâne parțială;
- propunerea legislativă introduce un sistem gradual de verificare a vârstei, incluzând declarații explicite, indicatori tehnici sau confirmări indirecte prin terți, cu interdicția colectării datelor sensibile și cu stocarea exclusivă a unei valori binare privind împlinirea vârstei de 16 ani. Chiar și în aceste condiții, eficiența practică a mecanismului este discutabilă, în lipsa unei infrastructuri tehnice interoperabile la nivel european. Mecanismele bazate pe auto-declarare sau pe indicatori tehnici generali sunt ușor de eludat, iar verificarea prin terți ridică probleme de coordonare transfrontalieră;

- un aspect central îl reprezintă compatibilitatea efectivă cu Regulamentul (UE) 2022/2065 privind serviciile digitale (Digital Services Act). Domeniul protecției minorilor și al gestionării riscurilor sistemice generate de platformele de social media este deja reglementat la nivel european, iar pentru platformele foarte mari competența principală de supraveghere aparține Comisiei Europene. Introducerea, prin lege națională, a unor obligații suplimentare privind limitarea funcționalităților sau configurarea mecanismelor de verificare a vârstei riscă să depășească marja de intervenție permisă statelor membre și să fie, în practică, dificil sau imposibil de impus unor furnizori globali. În absența unei corelări explicite cu mecanismele de cooperare și aplicare prevăzute de DSA, măsurile propuse pot rămâne formal adoptate, dar inaplicabile efectiv;
- regimul sancționator este aplicabil exclusiv furnizorilor de platforme, ceea ce reprezintă un element pozitiv în raport cu alte inițiative similare. Totuși, atribuirea competenței de supraveghere Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM) trebuie analizată în raport cu arhitectura DSA, care stabilește mecanisme clare de coordonare între statele membre și Comisia Europeană. Fără o delimitare precisă a competențelor și fără integrarea în mecanismul european existent, aplicarea sancțiunilor poate deveni incertă sau contestabilă;
- dezbaterile europene arată că soluțiile bazate exclusiv pe praguri de vârstă și limitări tehnice pot conduce la migrarea utilizării către alte servicii digitale sau către platforme mai puțin reglementate, reducând capacitatea de protecție efectivă;
- o politică publică eficientă în acest domeniu ar trebui să fie centrată pe prevenție sistemică: audit algoritmic independent, transparență reală privind mecanismele de recomandare, limitarea designului adictiv, consolidarea educației digitale și media și integrarea acestor măsuri într-o strategie națională coerentă, armonizată cu cadrul european;
- în propunerea legislativă, la Cap.II, art. 4 alin. (2), se stabilește că răspunderea pentru aplicarea legii revine furnizorilor, fără a fi transferată utilizatorilor sau părinților. Această prevedere creează o formă de răspundere obiectivă extrem de oneroasă, care ignoră regimul de exonerare de răspundere („safe harbor”) pentru furnizorii de servicii intermediare stabilit la nivel european. Furnizorii nu pot fi făcuți responsabili pentru acțiunile utilizatorilor care eludează sistemele de verificare a vârstei (de exemplu, prin utilizarea de VPN-uri sau date false), deoarece statele membre nu pot impune o obligație generală de monitorizare activă a tuturor utilizatorilor pentru a detecta minorii care au declarat vârste false;

- prevederea de la cap. IV, art. 9 lit. d), care interzice utilizarea algoritmilor de recomandare pentru „*maximizarea timpului de utilizare*” în cazul minorilor, este lipsită de claritate și predictibilitate juridică. „*Maximizarea timpului*” este un concept comercial, nu un termen juridic definit, ceea ce face imposibilă sancționarea obiectivă a furnizorilor. În plus, reglementarea sistemelor de recomandare este deja subiectul unor obligații stricte de transparență și auditare sub egida DSA, orice adăugire la legea națională creând insecuritate juridică și fragmentare legislativă;
- în legătură cu verificarea vârstei, deși mecanismele propuse la cap. III, art. 6 alin. (1) sunt variate (autodeclarație, indicatori tehnici, confirmare indirectă prin cont adult sau servicii terțe), eficiența lor practică rămâne discutabilă. Declarația explicită a utilizatorului privind împlinirea vârstei de 16 ani este ușor de ocolit, iar mecanismele mai riguroase pot genera costuri operaționale semnificative pentru platforme și bariere de acces pentru utilizatori;
- măsurile propuse pot genera un risc de migrare a minorilor către platforme nereglementate. Limitarea accesului la platformele mari, care sunt mai ușor de reglementat, poate determina migrarea minorilor către platforme mai mici, mai puțin vizibile și potențial mai riscante, unde aplicarea legii este dificilă;
- alegerea vârstei de 16 ani nu este susținută în expunerea de motive de dovezi științifice specifice care să justifice acest prag în raport cu alternativele (13, 14 sau 15 ani). Diferite state europene au optat pentru praguri diferite (Franța – 15 ani), iar absența unei fundamentări explicite poate fi un punct vulnerabil;
- în concluzie, în lipsa unei fundamentări științifice solide, a unei evaluări de impact și a unei corelări riguroase cu mecanismele deja instituite prin Digital Services Act (DSA), propunerea legislativă nu asigură un echilibru adecvat între protecția minorilor și respectarea drepturilor fundamentale și riscă să genereze o intervenție normativă dificil de implementat în practică.

Președinte,
Sterică FUDULEA