



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind verificarea electronică a vârstei pentru produse și servicii cu restricții de vârstă în mediul online* inițiată de domnul senator USR Rus Vasile - Ciprian împreună cu un grup de parlamentari USR (**Bp. 140/2026, Plx. 419/2026**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unui mecanism general de verificare electronică a vârstei, pentru accesul în mediul online la produse și servicii a căror vânzare sau furnizare este interzisă ori condiționată în funcție de vârsta persoanei.

Totodată, se are în vedere crearea unei infrastructuri publice de verificare a vârstei, administrată de Ministerul Afacerilor Interne, precum și instituirea unor obligații corelative în sarcina comercianților online și a platformelor de intermediere online.

II. Observații

1. Apreciem că principalele probleme de constituționalitate se raportează la dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată, sub aspectul cerințelor de claritate, precizie și previzibilitate a legii, la art. 21 privind accesul liber la justiție, la art. 26 referitor la viața intimă, familială și privată, la art. 45 privind libertatea economică, la art. 53 privind condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți și la art. 135 privind economia. În jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat constant că normele juridice care instituie obligații, sancțiuni sau mecanisme cu impact asupra exercițiului unor drepturi fundamentale trebuie să fie redactate într-o manieră clară și previzibilă, iar elementele esențiale ale reglementării nu pot fi abandonate actelor administrative ulterioare. Relevante sub acest aspect sunt, între altele, *Decizia CCR nr.78/2021* și *Decizia CCR nr. 404/2022*.

Subliniem că sfera de aplicare a legii este insuficient determinată, aspect de natură a atrage încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție. Observăm, astfel, că se utilizează noțiunea de „*produse și servicii cu restricții de vârstă*”, definită generic prin trimitere la produsele și serviciile a căror vânzare sau furnizare este interzisă ori condiționată în funcție de vârstă, potrivit legii. O asemenea formulare este excesiv de generală și nu permite identificarea, cu un grad rezonabil de certitudine, a tuturor ipotezelor cărora li se aplică noul regim juridic. Lipsesc atât enumerarea concretă a categoriilor avute în vedere, cât și o anexă ori o trimitere sistematică la legislația specială relevantă. În consecință, destinatarii legii nu pot determina cu suficientă precizie dacă intră ori nu în sfera de aplicare a acesteia, iar autoritățile de control pot dezvolta practici neunitare. O lege care instituie obligații sancționate contravențional nu poate lăsa neclar chiar obiectul său principal de reglementare.

Considerăm că măsurile preconizate pot fi vulnerabile din perspectiva art. 26 din *Constituție*, coroborat cu art. 1 alin. (5), întrucât nu reglementează la nivel de lege elementele esențiale privind funcționarea Serviciului public de verificare a vârstei și prelucrarea datelor în cadrul acestuia. Deși textul încearcă să limiteze datele care pot fi accesate sau stocate de comercianți, nu rezultă cu claritate care este regimul juridic al sistemului public, care sunt sursele datelor

utilizate, dacă și în ce condiții sunt interconectate registre publice, ce autorități au acces la informații, care sunt termenele de păstrare, care sunt mecanismele de audit și de remediere a erorilor și nici care sunt garanțiile împotriva utilizărilor secundare ale datelor. Or, în măsura în care statul instituie o infrastructură publică digitală bazată, direct sau indirect, pe date de identitate, cadrul primar trebuie să cuprindă el însuși garanțiile esențiale ale regimului juridic aplicabil. Astfel, simpla trimitere la normele metodologice sau la legislația generală în materia protecției datelor nu este suficientă pentru a satisface standardele constituționale de calitate a legii.

Sanctiunea complementară a suspendării activității economice, prevăzută în cazul repetării contravențiilor într-un interval de 30 de zile de la constatarea primei fapte, poate ridica serioase probleme de constituționalitate în raport cu art. 1 alin. (5), art. 21, art. 45 și art. 53 din Constituție. În acest sens, textul nu stabilește durata suspendării, nu precizează autoritatea competentă să dispună măsura și nici procedura de punere în executare a acesteia. În plus, raportarea la momentul „*constatării primei fapte*”, iar nu la rămânerea definitivă a procesului-verbal ori la soluționarea eventualei plângeri contravenționale, permite, în mod practic, aplicarea unei măsuri cu efecte patrimoniale severe înainte de clarificarea legalității primei constatări. Lipsesc, de asemenea, criteriile de individualizare și de proporționalitate, or, o asemenea măsură afectează direct libertatea economică și continuitatea activității profesionale, astfel încât regimul ei juridic trebuie configurat oferind garanții procedurale explicite.

În plus, raportul insuficient de clar dintre prezenta propunere legislativă și actele normative speciale în vigoare poate conduce, la rândul său, la încălcarea art. 1 alin. (5) din *Constituție*. Formula potrivit căreia legea nu aduce atingere dispozițiilor speciale care prevăd obligații mai stricte, astfel cum este menționat în cuprinsul art. 1 alin.(3), nu este suficientă pentru a clarifica dacă noua obligație de verificare electronică se cumulează cu obligațiile sectoriale, dacă le înlocuiește parțial sau dacă se aplică subsidiar. De exemplu, în materia produselor din tutun, *Legea nr. 349/2002 pentru prevenirea și combaterea efectelor consumului produselor din tutun, cu modificările și completările ulterioare*, prevede expres posibilitatea verificării vârstei prin solicitarea unui document de identitate, în timp ce măsurile analizate interzic solicitarea și colectarea datelor de identificare în

scopul confirmării vârstei. Fără o corelare expresă, rezultă riscul generării unui conflict între soluția generală propusă și legea specială deja în vigoare, o asemenea incertitudine normativă fiind incompatibilă cu exigențele constituționale privind calitatea legii.

De asemenea, includerea platformelor de intermediere online în sfera destinatarilor legii, fără o delimitare suficientă a rolului și obligațiilor acestora, poate afecta principiul libertății economice, instituit de art. 45 din *Constituție*. Măsurile preconizate nu disting, astfel, în mod adecvat, între ipoteza în care platforma este ea însăși vânzătorul ori furnizorul serviciului, ipoteza în care acționează exclusiv ca intermediar tehnic și ipoteza în care facilitează încheierea contractului între alte persoane. În lipsa unei diferențieri normative clare, obligațiile și sancțiunile pot fi extinse asupra unor entități al căror rol juridic nu este definit suficient, ceea ce este contrar art. 1 alin. (5) și art. 45 din Legea fundamentală.

Apreciem că actualul demers legislativ poate ridica și probleme din perspectiva art. 21 din *Constituție*, în măsura în care regimul contravențional propus nu delimitează corespunzător relația dintre constatarea faptei, aplicarea sancțiunilor complementare și posibilitatea contestării acestora în fața instanței. Din jurisprudența Curții Constituționale, inclusiv din Decizia nr. 404/2022, rezultă că materia contravențională, deși aparține dreptului administrativ sancționator, trebuie să respecte garanții procedurale adecvate, în special atunci când efectele măsurilor dispuse sunt semnificative. În forma analizată, dispozițiile preconizate nu par să reglementeze suficiente garanții în această privință.

Considerăm că intenția de reglementare regăsită în cuprinsul art.7 alin.(2) din inițiativa legislativă, referitoare la momentul intrării în vigoare a prezentei propuneri, trebuia armonizată în mod corespunzător cu prevederile art. 78 din *Constituție*, care prevăd că legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

2. Potrivit celor menționate în *Expunerea de motive*, Comisia Europeană a pus la dispoziție un *blueprint* și documentația tehnică aferentă unei soluții de verificare a vârstei, ca bază pentru implementări, însă acest document (*blueprint*) se află, în prezent, în

lucru la nivelul Comisiei Europene, neavând caracterul unei soluții tehnice definitive, fiind susceptibil de modificări structurale sau de substanță până la momentul adoptării unei forme finale reglementate la nivelul Uniunii Europene.

În acest context, semnalăm faptul că prevederile art. 6 alin. (1) din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, stabilesc că soluțiile cuprinse într-un act normativ trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația europeană.

Prin urmare, apreciem că instituirea la nivel național a unui Serviciu public de verificare a vârstei (SVV), dezvoltat și operat de Ministerul Afacerilor Interne, bazat pe o procedură europeană aflată la acest moment „în faza de lucru”, nu constituie un fundament suficient care să garanteze predictibilitatea și eficiența propunerii legislative supuse analizei, putând genera neconcordanțe între cadrul legal național și standardele europene ce urmează a fi definite.

În subsidiar, un astfel de demers ar fi trebuit corelat cu inițiativa de implementare a *Portofelului european pentru identitatea digitală* la nivelul României, în conformitate cu prevederile *Regulamentului (UE) 2024/1183 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 aprilie 2024 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 910/2014 în ceea ce privește instituirea cadrului european pentru identitatea digitală*. Astfel, dezvoltarea complementară a SVV ar fi trebuit evaluată inclusiv din punctul de vedere al suprapunerii investiționale.

Considerăm că mecanismul prezentat în cadrul inițiativei legislative este similar cu cel al Portofelului european pentru identitatea digitală de partajare selectivă a atributelor, unul dintre cazurile de utilizare prezentate în cadrul Arhitecturii și cadrului de referință (ARF) a portofelului fiind tocmai prezentarea vârstei utilizatorului către beneficiarii portofelelor – prestatorii de servicii publice și private care permit aplicația de portofel ca metodă de identificare și autentificare în vederea accesării serviciului în cauză.

În mod similar soluțiilor preconizate la art. 3 alin. (2) din inițiativa legislativă, beneficiarului îi este interzis „să colecteze, să stocheze ori să prelucreze” datele în orice alt mod, fiind prevăzute mecanisme de siguranță adiționale menite a facilita securitatea

interacțiunii și respectarea *principiului minimizării datelor*, fiind sancționate abaterile acestora în mod proporțional.

Totodată, precizăm faptul că o primă versiune a acestui mecanism de verificare a vârstei este deja implementat în platforma HUB MAI, prin intermediul serviciului *eIdentity* (Dematerializarea cărții de identitate), disponibil momentan doar pentru cetățenii care dețin o carte electronică de identitate și un cont de utilizator validat în cadrul portalului hub.mai.gov.ro. Prin intermediul acestuia, cetățenii au opțiunea de a vizualiza propriile date cu caracter personal (nume, prenume, data nașterii, locul nașterii, categorie vârstă, prenumele părinților, seria și numărul actului de identitate, emitent, data emiterii, valabilitatea actului de identitate, domiciliu, reședință, cetățenie și sex) și de a partaja, în mod controlat și temporar, anumite categorii de date cu caracter personal (inclusiv categoria de vârstă – sub/peste 18 ani) către terți, prin intermediul unui cod QR cu o valabilitate de 10 minute. Partajarea datelor se face exclusiv cu acordul explicit al titularului pentru perioada de valabilitate a codului QR.

Menționăm faptul că versiuni ulterioare ale acestei platforme, precum și noi dezvoltări în acest sens vor fi disponibile în perioada următoare în cadrul HUB MAI, dar și în cadrul altor inițiative de digitalizare pentru care Ministerul Afacerilor Interne asigură sprijin direct (de ex. Portofelul european pentru identitatea digitală).

3. Cu privire la art. 2 pct. d) din inițiativa legislativă, semnalăm că era necesară evaluarea oportunității menținerii în cuprinsul soluției normative a sintagmei „*cu un nivel ridicat de încredere*”, întrucât aceasta implică o serie de obligații specifice impuse sistemului care derivă din *Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1502 al Comisiei din 8 septembrie 2015 de stabilire a unor specificații și proceduri tehnice minime pentru nivelurile de asigurare a încrederii ale mijloacelor de identificare electronică în temeiul articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 910/2014 al Parlamentului European și al Consiliului privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă*.

În contextul obligațiilor de sistem, stabilite în Anexa la *Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1502*, precum și în contextul prevederilor *Regulamentului (UE) nr. 910/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 iulie 2014 privind*

identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă și de abrogare a Directivei 1999/93/CE și a Consiliului din 13 decembrie 1999 privind un cadru comunitar pentru semnăturile electronice, referitoare la notificarea unui sistem de identificare electronică în conformitate cu art. 9 alin. (1), menționăm faptul că România, prin Autoritatea pentru Digitalizarea României, a notificat „Sistemul român de identificare electronică”, având drept mijloc de identificare electronică în cadrul sistemului notificat ROeID, cu nivel de încredere „Substanțial”. Așadar, România nu deține la acest moment un mijloc de identificare de nivel ridicat, care să îndeplinească condițiile specifice, astfel cum sunt prevăzute în cuprinsul Anexei la *Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1502*.

4. În ceea ce privește art. 5 alin. (3) din inițiativa legislativă, referitor la aspectele ce se doresc a fi stabilite prin normele metodologice de aplicare a legii, subliniem faptul că legea primară trebuie să stabilească elementele de bază ale drepturilor și obligațiilor instituite, pe când actele normative de rang inferior, precum hotărârile Guvernului, au prin natura lor un scop strict funcțional, acela de a elabora mecanismele procedurale de punere în executare a normei primare, fără a depăși cadrul trasat de aceasta.

Astfel, prin delegarea către Guvern a unor atribuții ce țin de configurarea serviciului public de verificare a vârstei și în absența unor reglementări clare în textul proiectului de act normativ supus atenției se creează posibilitatea încălcării *principiului previzibilității normei juridice*, întrucât un act administrativ cu caracter normativ nu poate adăuga sau suplini omisiunea de reglementare a unor norme de fond ce aparțin domeniului de competență al legiuitorului.

Totodată, având în vedere că, prin soluțiile legislative din cuprinsul art. 3, se prelucrează date cu caracter personal ale unei categorii vulnerabile de persoane, cum sunt minorii, apreciem că se impunea evaluarea acestui articol, sub aspectul inserării unor norme care să vizeze respectarea dispozițiilor art. 6 alin. 3) din *Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul*

general privind protecția datelor), dintre care amintim:

- a) condițiile generale care reglementează legalitatea prelucrării de către operator;
- b) tipurile de date care fac obiectul prelucrării;
- c) persoanele vizate; entitățile cărora le pot fi divulgate datele și scopul pentru care respectivele date cu caracter personal pot fi divulgate;
- d) limitările legate de scop;
- e) perioadele de stocare;
- f) operațiunile și procedurile de prelucrare, inclusiv măsurile de asigurare a unei prelucrări legale și echitabile cum sunt cele pentru alte situații concrete de prelucrare astfel cum sunt prevăzute în capitolul IX (din RGPD).

5. În ceea ce privește competența de constatare și aplicare a sancțiunilor contravenționale, considerăm că aceasta ar trebui să revină exclusiv personalului împuternicit din cadrul Autorității pentru Digitalizarea României, având în vedere competențele specifice ale instituției de referință în domeniul digital și rolul acesteia de a asigura monitorizarea și controlul asupra respectării reglementărilor interne și internaționale în domeniul transformării digitale și societății informaționale, în timp ce polițiștii nu dețin, în mod obișnuit, specializarea necesară în domeniu, context în care opinăm că este inoportună acordarea competenței de constatare și aplicare a sancțiunilor contravenționale ofițerilor și agenților de poliție din cadrul Poliției Române.

De asemenea, nu rezultă datele la care au acces ofițerii și agenții de poliție pentru a putea constata contravențiile, unde se ține și de către cine evidența contravențiilor aplicate, respectiv condițiile de acces, astfel încât aceștia să poată constata repetarea contravenției.

Suplimentar, regimul sancționator nu este redactat în conformitate cu exigențele de precizie pe care *Legea nr. 24/2000* le impune normelor care prevăd contravenții și sancțiuni.

Lipsa precizării duratei suspendării activității economice, a procedurii de aplicare și a criteriilor de individualizare face ca norma sancționatorie să fie incompletă și dificil de aplicat. Într-o reglementare cu caracter represiv, asemenea omisiuni nu pot fi suplinite prin interpretare sau prin reglementare secundară.

6. Apreciem că propunerea legislativă prezintă anumite deficiențe și din perspectiva *Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, aceste deficiențe fiind susceptibile să afecteze coerența, inteligibilitatea și aplicabilitatea reglementării. În acest sens, Curtea Constituțională a reținut în mod constant că încălcarea normelor de tehnică legislativă poate dobândi relevanță constituțională atunci când afectează calitatea legii, fiind relevante, între altele, *Decizia CCR nr. 78/2021*, *Decizia CCR nr. 295/2022* și *Decizia CCR nr. 6/2024*.

Considerăm că măsurile propuse nu respectă în mod corespunzător exigențele art. 6 și art. 13 din *Legea nr. 24/2000*, referitoare la integrarea organică a noii reglementări în sistemul legislației și la corelarea acestora cu actele normative aflate în vigoare. Deși inițiativa are ca obiect un domeniu deja reglementat printr-o pluralitate de acte speciale, ea nu realizează corelări punctuale cu acestea și nu stabilește explicit raportul dintre noua obligație generală și regimurile juridice speciale existente.

De asemenea, propunerea nu acoperă în mod complet și coerent întreaga problematică a relațiilor sociale reglementate, astfel cum impune art. 24 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*.

Deși se urmărește reglementarea unei obligații generale de verificare electronică a vârstei, nu sunt prevăzute toate elementele esențiale pentru aplicarea efectivă a legii. Astfel, nu sunt individualizate categoriile concrete de produse și servicii vizate, nu este configurat suficient rolul fiecărei categorii de operatori implicați, nu sunt reglementate explicit situațiile în care verificarea eșuează ori este contestată și nu sunt prevăzute reguli clare privind interoperabilitatea cu sistemele deja existente în domenii speciale. În consecință, soluția legislativă apare incompletă.

Totodată, inițiativa legislativă este de natură să ridice probleme sub aspectul art. 25 din *Legea nr. 24/2000*, întrucât nu realizează o configurare explicită și suficientă a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare. Noțiuni precum „*produse și servicii cu restricții de vârstă*”, „*mijloc electronic de verificare a vârstei*”, „*nivel ridicat de încredere*”, „*interfețe digitale*”, „*platforme de intermediere online*” sau „*furnizor terț*” sunt fie prea generale, fie insuficient determinate sau utilizate fără precizarea raporturilor dintre ele. Într-un act

normativ care instituie obligații și sancțiuni, noțiunile-cheie nu pot rămâne într-o zona de aproximație semantică ori tehnică.

În plus, formularea dispozițiilor preconizate nu respectă pe deplin cerințele art. 36 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000* privind redactarea într-un limbaj juridic clar, precis și lipsit de echivoc. În special, sintagma „*nivel ridicat de încredere*” - art.2 lit. d) - este utilizată ca element determinant al obligației legale, fără a fi ancorată în criterii juridice verificabile.

Totodată, anumite expresii utilizate în propunere sunt mai apropiate de limbajul tehnologic ori de documente de politici publice decât de limbajul normativ propriu-zis. Or, destinatarul legii trebuie să poată identifica fără echivoc conduita impusă, standardul de conformare și consecințele nerespectării obligației.

Învederăm că există premisele încălcării exigențelor instituite de art.37 și art. 38 din *Legea nr. 24/2000* privind unitatea terminologică și utilizarea consecventă a noțiunilor. *Expunerea de motive* și textul propus utilizează alternativ noțiuni precum „*verificare efectivă a vârstei*”, „*verificare electronică a vârstei*”, „*mijloc de verificare a vârstei*” și „*serviciu public de verificare a vârstei*”, fără a asigura întotdeauna delimitarea clară dintre obligația legală, instrumentul tehnic și infrastructura publică. În același timp, relația dintre „*comerciant online*”, „*platformă de intermediere online*” și „*furnizor terț*” nu este clarificată suficient, ceea ce afectează coerența internă a reglementării.

Totodată, demersul legislativ necesită revizuire din perspectiva art. 50 din *Legea nr. 24/2000*, care interzice paralelismele legislative și suprapunerile inutile. În materia produselor din tutun și a produselor conexe, acesta pare că dublează parțial soluții deja reglementate prin *Legea nr. 349/2002*. În paralel, în materia jocurilor de noroc, el interferează cu un cadru tehnic deja reglementat prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, cu modificările și completările ulterioare*. În lipsa unei asemenea corelări, apare riscul dublării obligațiilor și al lipsei de unitate în aplicare.

Mai mult decât atât, măsurile propuse deleagă în mod excesiv către normele metodologice aspecte care țin de însăși substanța reglementării, contrar exigențelor art. 3 alin. (1), art. 4 alin. (3) și art.8 din *Legea nr. 24/2000*. Cerințele minime ale mijlocului electronic de

verificare a vârstei, condițiile de acces și utilizare a serviciului public, precum și alte aspecte esențiale pentru delimitarea obligației legale sunt lăsate, în principal, la nivelul normelor metodologice, or, elementele definitorii ale conduitei impuse, în special într-un domeniu sancționator, trebuie stabilite prin lege, nu prin acte subsecvente.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Ilie-Gavril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU

Domnului deputat Sorin - Mihai GRINDEANU
Președintele Camerei Deputaților