



GVERNUL ROMÂNIEI  
PRIMUL – MINISTRU

588 / 11032011

PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
SENAT  
162 23.03.2011

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

## **PUNCT DE VEDERE**

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Legea profesiei de jurnalist*”, inițiată de domnul senator Ioan Ghișe – PNL (Bp. 762/2010).

### **I. Principalele reglementări**

Potrivit *Expunerii de motive*, inițiativa legislativă își propune să definească și să reglementeze conceptul de jurnalism, calitatea de profesie vocațională a jurnalistului și rolul său în societate, precum și raporturile lui cu și societatea.

Propunerea legislativă este structurată în 9 capitole, care se referă, în principal, la:

- formele de exercitare a profesiei de jurnalist;
- calitatea de jurnalist;
- Colegiul Național al Jurnaliștilor din România;
- norme deontologice;
- drepturile și obligațiile jurnaliștilor;
- delictul de presă;
- ombudsman-ul mass-media român.

## II. Observații

### A. Observații generale

1. În dreptul comunitar, profesia de jurnalism nu face obiectul niciunei reglementări speciale. Cu titlu general, statele membre ale Uniunii Europene sunt obligate să asigure respectarea drepturilor fundamentale ale omului. În acest sens, legislațiile naționale trebuie să se alinieze pe deplin principiilor recunoscute de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special articolul 11 privind libertatea de exprimare. Totodată, statelor membre li se recunoaște libertatea de a aplica propriile norme constituționale în domeniul libertății presei și al libertății de exprimare prin intermediul mass-media. O limitare este conținută în dispozițiile articolului 11 din recenta Carte Europeană a Libertății Presei care stabilește explicit că *„statul nu poate restricționa accesul la profesia de jurnalist”*.

În ceea ce privește domeniul specific al audiovizualului, cadrul general de reglementare face obiectul Directivei 2010/13/UE. Trebuie să remarcăm că nici această directivă, a serviciilor mass-media audiovizuale, nu reglementează organizarea profesiei de jurnalist și nici nu stabilește principii generale în această problematică.

La nivelul Consiliului Europei, *Rezoluția 1003 (1983) referitoare la etica jurnalistică* recunoaște statutul profesiei de jurnalist care, potrivit rezoluției, *„include drepturi și obligații, libertăți și responsabilități”*. Atunci când abordează problema jurnalismului, rezoluția afirmă că acesta *„se bazează pe presă, care e susținută de o structură corporativă în interiorul căreia trebuie făcută distincția între editori, proprietari și ziariști. Din această cauză nu trebuie protejată numai libertatea presei, ci și libertatea în cadrul presei, prin evitarea oricăror presiuni interne”*.

Din această perspectivă, apreciem că propunerea legislativă ar trebui să asigure libertatea profesiei de jurnalist în cadrul relației editor-proprietar-jurnalist.

De asemenea, Rezoluția 1003 din 1983 cere statelor membre ale Consiliului Europei să supravegheze aplicarea principiilor edictate în corpul acestei rezoluții. În viziunea Consiliului Europei, credibilitatea jurnalistului se fundamentează pe hotărâri adoptate în cadrul organismelor de autoreglementare, cu privire la respectarea regulilor de etică, urmate de obligația publicației în cauză de a le comunica publicului.

În acest scop, se recomandă înființarea de „*organisme sau mecanisme de autoreglementare*” care să includă editori, ziaști, asociații ale consumatorilor de presă, experți din domeniul academic și judecatori.

În ceea ce privește *Legea audiovizualului nr. 504/2002*, aceasta este orientată pe răspunderea care incumbă furnizorului de servicii media, și anume, persoana juridică ce are responsabilitate editorială pentru alegerea conținutului audiovizual al serviciului media audiovizual și care stabilește modul de organizare a acestuia.

Totodată, *Legea audiovizualului* garantează independența editorială a posturilor de radio și televiziune, fără a stabili reguli specifice de organizare. În conformitate cu principiul autoreglementării instituit de Directiva 2010/13/UE, *Legea audiovizualului* recunoaște prevederile cuprinse în codurile de conduită profesională pe care jurnaliștii și furnizorii de servicii media audiovizuale le adoptă și pe care aceștia le aplică în cadrul mecanismelor și structurilor de autoreglementare a activității lor, dacă acestea nu contravin dispozițiilor legale în vigoare.

Mai precizăm că principiile de etică a jurnalismului (informare corectă, respectarea vieții private și a demnității umane, acordarea dreptului la replică și la rectificare, etc.) sunt amplu dezvoltate în *Legea nr. 504/2002* și în *Codul audiovizualului*, iar pentru încălcarea lor sunt aplicabile sancțiunile prevăzute de lege.

2. În opinia noastră, o presă liberă presupune diversitatea informațiilor și a opiniilor pe care oamenii și le pot însuși în funcție de propriile lor convingeri, participând astfel la viața socială, la apărarea valorilor democratice. Astfel, încercarea de suprareglementare a activității jurnaliștilor poate fi periculoasă, întrucât se poate ajunge la efecte contrare și anume la a se aduce atingere însuși dreptului constituțional la liberă exprimare.

Pentru aceste considerente, apreciem că inițiativa legislativă, prin excesul de reglementare a organizării activității jurnalistului și încercarea de a limita modul de desfășurare a acestei activități doar sub forma cabinetelor individuale sau asociate, pe baza unor „*contracte scrise*” încheiate de către acestea cu „*mijloacele de informare în masă sau alți clienți*”, este de natură a afecta esența dreptului constituțional la liberă exprimare.

3. Atât art. 30 din Constituție cât și art. 10 din *Convenția Europeană a Drepturilor Omului* garantează ca formă a libertății de exprimare

libertatea de opinie, care este legată la rândul ei de libertatea de gândire, de conștiință și de religie, apărute atât de art. 29 din Constituție, cât și de art. 9 din Convenție. Astfel, orice persoană are dreptul de a formula o opinie despre fenomenele în mijlocul cărora trăiește și pe care le analizează prin filtrul propriei gândiri. Singurele limite aduse exprimării propriilor opinii sau convingeri sunt date de dispozițiile art. 30 alin. (6) și (7) din Constituție, întrucât dacă materialitatea faptelor poate fi probată, judecățile de valoare nu se pretează la demonstrarea exactității lor, iar o asemenea demonstrație ar însemna a aduce atingere însăși libertății de opinie.

Pentru aceste considerente, apreciem inutil demersul de a limita, de exemplu, activitățile pe care le poate desfășura jurnalistul (art. 8 alin. (2) din inițiativa legislativă).

4. Analizând dispozițiile propuse, constatăm, în primul rând, că restricțiile impuse pentru exercitarea profesiei de jurnalist sunt în măsură să contravină principiilor invocate în *Expunerea de motive*, precum și principiilor constituționale referitoare la libertatea de exprimare. În acest context, regulile impuse de inițiativa legislativă sunt susceptibile de a fi considerate cenzură, cu consecințele ce decurg cu privire la statul de drept și libertățile fundamentale.

Deși în *Expunerea de motive*, inițiatorul invocă necesitatea instituirii delictelor de presă, în baza art. 30 din Constituția României, constatăm că modalitatea de reglementare a acestora nu respectă principiile de drept și regulile de tehnică legislativă. Pentru a asigura aplicarea eficientă a unui text de lege, acesta trebuie să fie clar, coerent, cu atât mai mult în cazul instituirii unei categorii noi de delict, care trebuie definite și identificate sub aspectul cauzelor, condițiilor, a subiectelor de drept vizate, a naturii juridice a sancțiunii, etc. Definiția dată delictului reia parțial textul corespunzător din Codul civil, iar reglementarea delictului de presă nu cuprinde elementele necesare clare care să fie în măsură să identifice condițiile de săvârșire a acestuia și efectele sale. Instituirea unui delict, fie el și de natură civilă, trebuie să fie însoțită de identificarea cauzelor, a condițiilor de săvârșire, a modalității de stabilire a pericolului social, precum și a sancțiunii.

Pe de altă parte, constatăm faptul că organismul non-guvernamental care va gestiona activitatea jurnalistică, Ombudsman-ul, va avea și prerogativa de a „*încadra sancțiunile care intră sub incidența delictului de presă*”. Față de această dispoziție, subliniem faptul că încadrarea faptei în

categoria delictului, ca formă de încălcare a legii, precum și individualizarea sancțiunii trebuie realizată de organele abilitate ale statului, nu de către un organizație non-guvernamentală.

Totodată, regulile privitoare la modalitatea de exercitare a profesiei de jurnalist sunt restrictive și pot fi considerate ca restrângere a dreptului la muncă.

Pe de altă parte, considerăm că oportunitatea instituirii unor mecanisme de reglementare a presei în afara regulilor de autoreglementare trebuie decisă exclusiv în interiorul profesiei, prin consensul și în termenii stabiliți de asociațiile profesionale ale industriei mass-media, în urma consultării cât mai cuprinzătoare a jurnaliștilor și managerilor de presă.

## **B. Observații pe articole**

1. În ceea ce privește definirea unor termeni, apreciem că prevederile **art. 2-4** sunt neclare, imprecise, și chiar contradictorii, iar termenii utilizați sunt inconsecvenți, ceea ce va duce la dificultăți în aplicare.

Astfel, de exemplu, analizând definiția „*jurnalistului*” (art. 2) și pe cea a „*activităților jurnalistice*” (art. 3) ar rezulta că un jurnalist ar putea desfășura doar activitățile jurnalistice prevăzute la art. 3 lit. a), fără a se putea înțelege cine le poate desfășura pe celelalte și, în mod logic, care este relevanța definirii acestei din urmă noțiuni.

De asemenea, cu privire la noțiunea de „*alte produse jurnalistice*” semnalăm că sunt enumerate ca făcând parte din înțelesul acesteia creații ce pot fi cu ușurință sesizate ca fiind incluse în noțiunea de „*știri jurnalistice*” sau „*opinii jurnalistice*”, deja definite în inițiativa legislativă.

2. În cuprinsul propunerii legislative ar fi trebuit să se regăsească dispoziții referitoare la modul în care se desfășoară activitatea jurnalistică în cadrul instituțiilor publice, respectiv la statutul personalului din instituțiile publice care realizează, în sensul **art. 4** din inițiativa legislativă, produse jurnalistice și/sau coordonează realizarea unor astfel de produse.

3. Referitor la dispozițiile **art. 9 alin. (1) și (2)**, punem sub semnul întrebării „*independența*” declarată a jurnaliștilor, în condițiile în care activitatea acestora se desfășoară, pe de o parte, pe baza unor contracte scrise încheiate cu „*clienții*”, iar pe de altă parte, aceștia răspund disciplinar pentru „*nerespectarea deciziilor obligatorii adoptate de birourile județene ale Colegiului Național sau de Colegiul Național*”

(art. 47 alin. (1)), în condițiile în care legea nu limitează obiectul deciziilor obligatorii ale acestor organisme.

4. Considerăm că prevederile **art. 12 alin. (2)** instituie un paralelism legislativ prin raportare la prevederile art. 1 și art. 3 din *Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*, potrivit căroră „*accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public (...) constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României*”, respectiv „*asigurarea de către autoritățile și instituțiile publice a accesului la informațiile de interes public se face din oficiu sau la cerere (...)*”. Mai mult, textul propus contravine prevederilor art. 12 din *Legea nr. 544/2001*, potrivit căroră anumite categorii de informații sunt exceptate de la accesul liber al cetățenilor.

5. În privința exercitării profesiei, dispozițiile propuse sunt inconsecvente, lipsite de claritate și precizie.

Din analiza dispozițiilor **art. 18 alin. (2)** și **art. 19** nu rezultă dacă pentru desfășurarea activității este necesară doar obținerea atestatului de jurnalist prin care se verifică îndeplinirea condițiilor legale de exercitare sau dacă este nevoie și de susținerea, în plus, a unui examen.

De asemenea, **art. 20** și **art. 21** sunt contradictorii în ceea ce privește competența de a elibera Cartea de presă. Astfel, în timp ce art. 20 prevede că aceasta este eliberată de Colegiul Național al Jurnaliștilor, din art. 21 alin. (2) rezultă că atribuția de eliberare a Cărții de Presă aparține organizațiilor profesionale.

6. În ceea ce privește **art. 22**, apreciem că printre situațiile în care poate interveni suspendarea calității de jurnalist trebuia să se regăsească și cea referitoare „*la cererea scrisă a jurnalistului*”.

7. Cât privește Colegiul Național al Jurnaliștilor din România, precizăm că dispozițiile **Capitolului IV** nu stabilesc statutul juridic clar al acestei entități, formula „*parteneriat profesional fără scop patrimonial*” nefiind în măsură să lămurească acest aspect.

În plus, întreaga construcție privind organizarea și funcționarea Colegiului Național și a birourilor județene este neclară și confuză.

8. Referitor la **Cap. V – Norme deontologice**, apreciem că acestea trebuiau armonizate cu cele ale Codului Deontologic elaborat de organizațiile membre în Convenția Organizațiilor de Media. Prevederile respectivului Cod Deontologic sunt liber consimțite de jurnaliștii membri ai organizațiilor profesionale, patronale și sindicale, semnatare ale Statutului Jurnalistului adoptat în cadrul Convenției Organizațiilor de Media, la Sinaia, în perioada 9-11 iulie 2004. Aceeași propunere o formulăm și în ceea ce privește drepturile jurnalistului (Capitolul VI), care sunt, de asemenea, prevăzute în Codul Deontologic.

9. Prevederile **art. 35 alin. (2) lit. c)** nu se justifică, ținând cont că ceea ce este ilegal, în mod evident este interzis de lege.

Referitor la **lit. l) a alin. (2) al art. 35**, precizăm că utilizarea formulării *„este recomandabil să se evite citarea numelui și identificarea persoanelor prin fotografii”* nu poate fi acceptată, având în vedere că datele în discuție fac parte din categoria datelor cu caracter personal a căror prelucrare se supune regulilor instituite prin *Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, cu modificările și completările ulterioare*.

10. În ceea ce privește textul propus pentru **lit. a) a alin. (1) al art. 36**, menționăm că era necesar să reiasă în mod clar faptul că jurnalistul are dreptul să aibă acces numai la informațiile a căror divulgare nu este de natură să determine prejudicii autorităților publice sau *„administrațiilor publice centrale și locale”*, instituțiilor publice și serviciilor publice. Avem aici în vedere informațiile clasificate, care sunt protejate potrivit prevederilor legale incidente materiei.

11. Referitor la prevederile **art. 36 lit. b)** și **art. 41**, având în vedere că nu se specifică în ce constă sprijinul, respectiv protecția acordată de organele de ordine publică jurnaliștilor, apreciem că trebuie eliminate aceste prevederi, urmând ca *„organele de ordine publică”* să acorde sprijin/protecție acestei categorii profesionale, conform atribuțiilor legale.

12. Referitor la prevederile cuprinse la **art. 37 alin. (2)** care reglementează condițiile de efectuare a percheziției jurnalistului, precizăm următoarele considerente:

În Codul de procedură penală actual, art. 100-111 reglementează condițiile și modul de efectuare a percheziției, care poate fi domiciliară sau corporală, nefăcând nicio distincție în raport cu calitatea persoanei.

De asemenea, din perspectiva intrării în vigoare a noului Cod de procedură penală, adoptat prin Legea nr. 135/2010, menționăm că dispozițiile art. 156-171 din Legea nr. 135/2010 reglementează, de asemenea, condițiile și modul de efectuare a percheziției, pe care o califică ca fiind domiciliară, corporală, informatică sau a unui vehicul, nici aceste dispoziții nefăcând vreo distincție în funcție de calitatea persoanei.

Avându-se în vedere, pe de o parte, formularea deficitară și incompletă a dispozițiilor alin. (2) al art. 37, iar pe de altă parte, inserarea sintagmei „*numai pentru alte fapte decât cele profesionale*”, atragem atenția că se instituie astfel o cauză de impunitate nejustificată și nepermisă, mai ales în situația în care faptele catalogate ca fiind „*profesionale*” ar putea fi încadrate ca infracțiuni, prin această dispoziție împiedicându-se efectuarea în mod legal a unei percheziții.

13. Propunerea de la **art. 40**, referitoare la posibilitatea ca mijloacele de transport aparținând jurnalistului să poarte un semn distinctiv, ar fi trebuit să aibă în vedere și prevederi referitoare la standardizarea semnului.

14. În ceea ce privește dispozițiile cuprinse în Secțiunea a II-a a Capitolului VI, pentru acuratețe juridică și dată fiind definiția profesiei de jurnalist, apreciem necesară reformularea **art. 42**.

De asemenea, este necesară, în opinia noastră, o clarificare a regimului incompatibilităților din perspectiva activităților salarizate sau remunerate pe care le pot desfășura jurnaliștii (clarificarea termenilor „*consilier*”, „*consultant*”, a căror utilizare fără asocierea unor domenii este lipsită de conținut; rațiunea pentru care, de exemplu, jurnalistul poate avea calitatea de mediator, dar nu și pe cea de arbitru, expert contabil sau auditor financiar).

De asemenea, apreciem că procedura descrisă de art. 46 este lacunară (cine este anunțat în legătură cu ivirea cauzei de incompatibilitate, ce sancțiune disciplinară se poate lua dacă nu se decide excluderea din profesie).

15. Apreciem că nu se justifică prevederile **art. 47 alin. (2)**, deoarece instituirea unei asemenea obligații în sarcina instanțelor și a parchetelor nu este oportună și nici justificată, această informare putând fi



făcută eventual la finalul demersului judiciar, prin comunicarea către Colegiul Național a hotărârii instanței sau a rezoluției/ordonanței procurorului.

Obligația instituită în alin. (2) al art. 47 din propunerea legislativă este de natură a aduce prejudicii bunului mers al justiției prin afectarea caracterului nepublic al urmăririi penale, pe de o parte, precum și prin crearea unei obligații fără fundament juridic în sarcina instanței de judecată, pe de altă parte, acestea citând doar părțile dintr-un proces, neexistând dispoziții legale procedurale în sensul celor propuse.

16. De asemenea, trebuie revizuite și dispozițiile **art. 52-54** prin care se încearcă o definire a delictului și a cvasidelictului de presă preluând elemente ale art. 998-999 din Codul civil, fără însă a oferi o reglementare coerentă a condițiilor în care se poate atrage răspunderea civilă delictuală în această materie. Astfel, dispozițiile propuse cuprind sintagme „*nejuridice*” (fapt „*dăunător*”, acțiunea în daună), neclară (poate fi tras la răspundere cel ale cărui fapte sunt ilicite iar nu exercițiul unui drept) și confuze (art. 52 face referire la „*intenția de a păgubi*”, „*intenția răutăcioasă*”, art. 54 face referire numai la „*culpă*”, „*greșeală*”).

Deși formularea art. 52 este deficitară, transparentă, în opinia noastră, intenția legiuitorului de a asigura delictului de presă același regim juridic ca cel prevăzut în art. 998-999 din Codul civil, motiv pentru care opinăm că introducerea unui referiri la dreptul comun în materia răspunderii civile delictuale este suficientă pentru o înțelegere corectă și a faptelor ilicite din această materie.

De asemenea, atragem atenția și cu privire la dispozițiile noului Cod Civil (Legea nr. 287/2009) în materia apărării drepturilor nepatrimoniale (Cartea I, Titlul V), care consacră, printre altele, mijloace de apărare specifice cazurilor de lezare sau amenințare a drepturilor nepatrimoniale ale persoanelor fizice și juridice.

17. În legătură cu prevederile **art. 55-57**, apreciem necesară clarificarea intenției de reglementare cu privire la tipul de organizație neguvernamentală a cărei înființare se propune prin aceste texte.

Astfel, potrivit art. 55 și art. 57, *Ombudsman-ul mass media* este un organism non-guvernamental, de utilitate publică, condus de un birou consultativ și care își desfășoară activitatea conform legii și a regulamentului propriu.

Cadrul legal în materia înființării, organizării și funcționării persoanelor juridice de drept privat fără scop patrimonial, respectiv *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații*, prevede posibilitatea fie a recunoașterii statutului de utilitate publică potrivit dispozițiilor Cap. 6, fie a înființării prin lege a persoanelor juridice de utilitate publică.

În situația în care, intenția de reglementare este ca *Ombudsman-ul mass media* să fie o organizație neguvernamentală care activează într-un domeniu de interes public, apreciem că devin aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 26/2000, inclusiv cele referitoare la organizarea și funcționarea asociației (organele asociației fiind adunarea generală, consiliul director, cenzorul sau, după caz, comisia de cenzori).

Dacă inițiatorul dorește înființarea prin Legea jurnalistului a unei persoane juridice de utilitate publică, acest aspect trebuie precizat *ad literam*, în acest caz fiind incidente dispozițiile art. 85 din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000, potrivit căroră „*Persoanele juridice de utilitate publică – asociații (...) înființate prin legi (...) nu intră sub incidența prevederilor prezentei ordonanțe, ci rămân supuse reglementărilor speciale care stau la baza înființării și funcționării lor*”.

Semnalăm, totodată, atât redactarea incorectă, cât și utilizarea improprie a termenului *ombudsman*. În limba română, termenul de *ombudsman* semnifică personalitatea independentă care are sarcina să examineze plângerile cetățenilor împotriva administrației. Astfel, raportat la etimologia termenului, calitatea de ombudsman poate fi atribuită unei persoane, nu unui organism colectiv. Mai mult, ombudsman-ul are exclusiv rol de mediere, consultanță, negociere.

18. Referitor la **art. 64 alin. (5)**, pentru acuratețe juridică, menționăm că trebuia folosit termenul de „*despăgubiri*” în loc de „*reparații civile*”. De asemenea, în ceea ce privește prevederea expresă a „*judecătoriei*” ca instanță competentă să soluționeze litigiile în această materie (respectiv neacordarea dreptului la replică), apreciem că fiind vorba despre acțiuni în răspundere civilă delictuală, competența de soluționare ar trebui stabilită conform normelor procesuale de drept comun, în funcție de valoarea obiectului cererii. Prin urmare, considerăm că trebuia consacrată, eventual, posibilitatea persoanei lezate de a se adresa „*instanței competente*”.

Asigurarea unei terminologii și a unei interpretări unitare a dispozițiilor în materia competenței de soluționare a litigiilor născute în legătură cu „*delictele de presă*” se impune și din perspectiva faptului că

art. 65 alin. (2) consacră posibilitatea ca persoana lezată să se adreseze „*instanțelor de judecată pentru obținerea unor daune materiale și morale*”.

19. Soluția legislativă din cadrul **art. 65 alin. (4)** trebuie reconsiderată, în sensul asigurării respectării principiului rolului activ, al independenței și imparțialității judecătorului, care este suveran în a aprecia criteriile și cuantumul despăgubirilor, în funcție de circumstanțele speței.

20. În ceea ce **privește Capitolul VII – Secțiunea a II-a „Răspunderi și sancțiuni”**, menționăm că în cuprinsul acestuia nu se regăsește o normă referitoare la autoritățile abilitate să constate contravențiile prevăzute la **art. 67**.

21. Referitor la **art. 68** și **art. 69**, semnalăm că aspectele ce fac obiectul textelor în discuție sunt reglementate de *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,



**Emil BOC**

Domnului senator **Mircea Dan GEOANĂ**

Președintele Senatului