

Către,

PARLAMENTUL ROMÂNIEI – SENAT, Biroul Permanent

Calea 13 Septembrie nr. 1-3, sector 5, București, cod poștal: 050711
Telefon: 021 414 27 09 / 021 414 29 83; Fax: 021 315 89 42;
E-mail: infopub@senat.ro

Referitor la: adresa nr. XXXV/6353/18.12.2023,
înregistrată la CNA sub nr. 14382/27.12.2023
Propunerea legislativă pentru modificarea
și completarea Legii nr. 148/2000 privind publicitatea
(b739/12.12.2023)

În atenția domnului Mario-Ovidiu OPREA, Secretar General

Stimate domnule Secretar General,

Prin adresa nr. XXXV/6353/18.12.2023, emisă de Parlamentul României – SENAT, Biroul Permanent și înregistrată la CNA cu nr. 14382/27.12.2023, s-a solicitat "transmiterea avizului Consiliul Național al Audiovizualului, în termen de 30 de zile de la data sesizării, cu privire la Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 148/2000 privind publicitatea (b739/12.2.2023)".

Având în vedere că, potrivit art. 17 alin. (3) din Legea audiovizualului "Consiliul este consultat cu privire la toate proiectele de acte normative prin care se reglementează activități din domeniul audiovizual ori în legătură cu acesta", ținând seama de **expunerea de motive** care însoțește inițiativa legislativă, precum și de **forma propusă de inițiatori**, precizăm că, în conformitate cu art. 52 lit. k) din ROF, Serviciul Juridic, Reglementări și Relații Europene a întocmit un punct de vedere motivat, referitor la adresa nr. 14382/27.12.2023, care a fost inserat pe ordinea de zi și prezentat în ședința Consiliului din data de 16.01.2024.

Consiliul Național al Audiovizualului a analizat punctul de vedere prezentat în ședință și a acordat **AVIZ NEGATIV CU OBSERVAȚII** pentru **Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 148/2000 privind publicitatea (b739/12.2.2023)**, având în vedere următoarele considerente:

I. Se impune a fi făcută precizarea că se află în curs de derulare a procesului legislativ, la Camera Deputaților, o serie de proiecte de lege și propuneri legislative care vizează domeniul publicității pentru activitățile de jocuri de noroc și prin care se reglementează și activități din domeniul audiovizual ori în legătură cu acesta, asupra cărora CNA a adoptat aviz favorabil cu observații, după cum urmează:

CONSILIUL NAȚIONAL AL AUDIOVIZUALULUI REGISTRATURĂ	
INTRARE	Nr. 14382 R.F.
IEȘIRE	
Ziua 16	Luna 01 Anul 2024

Biroul permanent al Senatului

Bp. 739 / 18.1.2024

Biroul permanent al Senatului

L. 74 / 5.02.2024

<i>Camera Deputaților</i> Proiectul de Lege P.L.x 135/2023 pentru completarea art. 29 din Legea audiovizualului nr. 504/2002, precum și pentru completarea Legii nr. 148/2000 privind publicitatea (L37/2023 adoptată de Senat la 01.03.2023)	<i>Camera Deputaților</i> Propunere legislativă Pl-x nr. 395/2023 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul publicității pentru jocurile de noroc (<i>Legea nr. 148/2000 privind publicitatea, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, cu modificările și completările ulterioare și Legea audiovizualului nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare</i>) (L267/2023 respinsă de Senat la 30.05.2023)	<i>Camera Deputaților</i> Proiect de Lege PL-x nr. 709/2023 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr.77 din 24 iunie 2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc și a Legii nr.148 din 26 iulie 2000 privind publicitatea (L401/2023 adoptată de Senat la 26.10.2023)
Aviz CNA favorabil cu observații - 14 martie 2023	Aviz CNA favorabil cu observații - 17 mai 2023	Aviz CNA favorabil cu observații - 13 iunie 2023
- termen depunere raport: - termen depunere raport: 28.03.2023 (Comisia pentru politică economică, reformă și privatizare, Comisia pentru buget, finanțe și bănci, Comisia pentru industrii și servicii, Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă, Comisia juridică, de disciplină și imunități) - Stadiu la 10.01.2024 - raport nedepus	- termen depunere raport: 19.06.2023 (Comisia pentru politică economică, reformă și privatizare, Comisia pentru buget, finanțe și bănci, Comisia pentru industrii și servicii, Comisia pentru învățământ, Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă, Comisia juridică, de disciplină și imunități) - Stadiu la 10.01.2024 - raport nedepus	- termen depunere raport: 22.11.2023 (Comisia pentru politică economică, reformă și privatizare, Comisia pentru buget, finanțe și bănci, Comisia pentru industrii și servicii, Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă, Comisia juridică, de disciplină și imunități) - Stadiu la 10.01.2024 - raport nedepus
Propunere normă legislativă Legea nr. 148/2000 privind publicitatea	Propunere normă legislativă Legea nr. 148/2000 privind publicitatea	Propunere normă legislativă Legea nr. 148/2000 privind publicitatea
Art. 6 lit. k) – favorizează apariția și instalarea dependenței de jocurile de noroc	Art. 6 lit. k) – favorizează apariția și instalarea dependenței de jocurile de noroc	
Art. 13² - (1) Publicitatea pentru jocurile de noroc, reglementată potrivit art. 10 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc , aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2010, cu modificările și completările ulterioare., nu este permisă în condițiile în care: a) nu este însoțit de mesajul "Fii responsabil" și nu menționează interdicția	Art. 17¹ - Publicitatea pentru jocurile de noroc , reglementate potrivit art. 10 alin. (1) din Ordonanța de urgență nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, este interzisă.	Art.13²- (1) Publicitatea pentru jocurile de noroc, reglementate potrivit art.10 a1in.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.246/2010, cu modificările și completările ulterioare, este permisă în condițiile în care: a) este însoțită de prezența alternativă a unui dintre următoarele mesaje: i. „Familie, viață socială,

participării la jocurile de noroc a persoanelor sub 18 ani; b) poate încuraja în mod direct sau indirect minorii și adolescenții să participe la jocurile de noroc" (2) Difuzarea de publicitate la jocurile de noroc în programele audiovizuale se realizează conform prevederilor Legii audiovizualului nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare. (3) Formele de publicitate exterioară sunt permise dacă dimensiunile materialelor publicitare nu depășesc, în mod individual, pentru un material publicitar aferent unui singur operator de jocuri de noroc licențiat, o suprafață totală de 30 metri pătrați Se interzice promovarea de premii în bani sau bunuri materiale prin formele de publicitate exterioară. (4) În sensul prezentei legi, prin forme de publicitate exterioară se înțeleg elementele de tipul panourilor publicitare sau structurilor publicitare care sunt amplasate în zone publice, inclusiv pe diverse construcții sau clădiri. (5) Monitorizarea respectării prevederilor prezentului articol cade în sarcina Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc.		<i>bunăstare: ești gata să riști totul?"</i> ii. „Jocurile de noroc implică discuri: îndatorare, dependență, singurătate.” b) nu încurajează în mod direct sau indirect minorii și adolescenții să participe la jocuri de noroc. (2) Difuzarea de publicitate la jocurile de noroc în programele audiovizuale se realizează conform prevederilor Legii audiovizualului nr.504/2002, cu modificările și completările ulterioare. (3) Formele de publicitate exterioară sunt permise dacă dimensiunile materialelor publicitare nu depășesc, în mod individual, pentru un material publicitar aferent unui singur operator de jocuri de noroc licențiat, o suprafață totală de 30 de metri pătrați. Se interzice promovarea de premii în bani sau bunuri materiale prin formele de publicitate exterioară. (4) În sensul prezentei legi, prin forme de publicitate exterioară se înțeleg elementele de tipul panourilor publicitare sau structurilor publicitare care sunt amplasate în zone publice, inclusiv pe diverse construcții sau clădiri. (5) Monitorizarea respectării prevederilor prezentului articol cade în sarcina Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc."
Art. 23 alin. (1) lit. c) - încălcarea prevederilor art. 13², cu amendă de la 10.000 la 50.000 lei.	Art. 23 alin. (1) - lit. c) – Încălcarea prevederilor art. 17¹, cu amendă de la 50.000 la 200.000 lei și confiscarea sumelor provenite din activitatea contravențională - lit. d) – Începând cu a doua abatere, încălcarea prevederilor art. 17¹ se sancționează cu amenda contravențională prevăzută la lit. c) și cu suspendarea temporară a activității, pe o perioadă de 30 de zile, de către instituțiile competente.	

Art. 24 alin. (1) lit. f) - reprezentanți împuterniciți ai Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc , pentru încălcarea prevederilor art. 6 lit. k) și art. 13 ² alin. (1) - (4) .	Art. 24 alin. (1) lit. a) - reprezentanți împuterniciți ai Oficiului Pentru protecția Consumatorilor , în cazul încălcării prevederilor art. 9, ale art. 13 lit. a) și b) și art. 17 ¹ .	
---	--	--

Subliniem aceste aspecte întrucât, potrivit art. 14 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, în vederea adoptării de către legiuitor a unor soluții legislative unitare, neechivoce și armonizate cu ansamblul legislației, ar fi indicată depunerea de amendamente la proiectele de lege aflate deja în curs de derulare a procesului legislativ, astfel încât reglementările de același nivel și având același obiect să fie cuprinse, de regulă, într-un singur act normativ.

II. Referitor la propunerea legislativă B739/2023 pentru modificarea și completarea Legii nr. 148/2000 privind publicitatea

Așa cum arată inițiatorii în expunerea de motive, propunerea legislativă vizează, în principal, protecția minorilor cu privire la "publicitatea de tip stradal (outdoor), ca fiind cel mai vizibil mod de reclamă, care transmite un mesaj de brand la scară mare către un public foarte larg", în acest sens inițiatorii propunând ca "în situații punctuale, să se aibă în vedere printr-o reglementare legală, o selectare a expunerii acestor mesaje de impact în interacțiunea lor cu copiii", mai ales cu privire la "panourile outdoor care fac reclamă la orice formă de jocuri de noroc și pariuri în proximitatea unităților de învățământ".

Raportat la aceste aspecte, evidențiem faptul că, potrivit legii, Consiliul Național al Audiovizualului este autoritate unică de reglementare în domeniul serviciilor media audiovizuale și garantul interesului public în domeniul comunicării audiovizuale. Ținând seama de acestea, precizăm că orice dispoziții normative care nu se referă la comunicări comerciale audiovizuale exced sfera de competență a CNA. Prin urmare, Consiliul, în calitate sa de autoritate de reglementare a domeniului audiovizual, nu se poate pronunța asupra oportunității propunerilor care vizează publicitatea de tip stradal (outdoor) și care face reclamă la orice formă de jocuri de noroc și pariuri în proximitatea unităților de învățământ și nici cu privire la simbolurile organizatorilor jocurilor de noroc asociate cu articole de îmbrăcăminte, jocuri, jucării, echipamente de joc sau orice alte obiecte, ce sunt sau pot fi adresate persoanelor cu vârsta sub 18 ani.

Așadar, deși obiectul propunerii legislative nu vizează domeniul audiovizualului și, având în vedere că dispozițiile propuse la art. 10² alin. (2) și art. 24 alin. (1) lit. e) din proiectul de lege au tangență cu domeniul audiovizualului și stabilesc o obligație în sarcina CNA, enunțăm mai jos o serie de considerente față de acest proiect:

Art. 1 pct. 15 teza II din legea cadru a audiovizualului definește în mod clar comunicarea comercială audiovizuală, arătând că "aceasta include, printre altele, publicitatea radiodifuzată sau televizată, sponsorizarea, teleshoppingul și plasarea de produse", legiuitorul reglementând astfel ansamblul comunicărilor comerciale audiovizuale. Mai mult, potrivit art. 17 alin. (3) din Legea audiovizualului nr. 504/2002, Consiliul este consultat cu privire la toate proiectele de acte normative prin care se reglementează activități din domeniul audiovizual ori în legătură cu acesta, așadar CNA se poate pronunța cu privire la propunerile legislative ce vizează publicitatea în domeniul audiovizualului, nu și cu privire la celelalte forme de publicitate reglementate prin lege, ținând seama și de definiția termenului "publicitate", potrivit art. 4 lit. a) din Legea nr. 148/2000 privind

publicitatea coroborat cu art. 3 lit. o) din Legea nr. 185/2013¹ privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate, republicată.

Arătăm că Legea audiovizualului nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare, nu cuprinde reglementări specifice referitoare la comunicări comerciale audiovizuale având ca obiect jocurile de noroc, astfel cum sunt acestea reglementate potrivit art. 10 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009, cu modificările și completările ulterioare. La nivelul legislației secundare din domeniul audiovizual, normele juridice cuprinse în **Decizia CNA nr. 220/2011** privind Codul de reglementare a conținutului audiovizual instituie la art. 89 alin. (1) că: **"Jocurile de noroc pot fi difuzate în cadrul unui program audiovizual sau pot fi subiect al unei comunicări comerciale audiovizuale² numai dacă sunt autorizate în condițiile legii."** De asemenea, potrivit art. 89 alin. (3) din aceeași decizie, **"programele audiovizuale care conțin jocuri de noroc și spoturile publicitare care promovează jocuri de noroc se supun condițiilor de protecție a minorilor prevăzute în cadrul Capitolului II - Clasificarea programelor în vederea protecției minorilor din Titlul II - "Protecția minorilor", legiuitorul instituind o singură excepție de la norma imperativă, respectiv "spoturile publicitare referitoare la pariuri, care pot fi difuzate și în timpul transmisiunilor sportive în direct".** Așadar, prin extinderea sferei de aplicare a condițiilor de protecție a minorilor, specifice programelor audiovizuale și asupra spoturilor publicitare care promovează jocuri de noroc în cadrul acestor programe, s-a asigurat implementarea **"principiului respectării interesului superior al minorului"**, potrivit dispozițiilor art. 2 din Codul audiovizualului.

III. Cu privire la forma propusă de inițiatori, observăm că soluția legislativă are în vedere modificarea și completarea Legii nr. 148/2000 privind publicitatea și facem următoarele observații:

- Norma preconizată la art. 10² alin. (1) instituie o soluție legislativă echivocă, lipsită de predictibilitate, care poate da naștere unor confuzii. Legiuitorul nu instituie criterii clare pe baza cărora ar putea fi **limitată publicitatea jocurilor de noroc "la ceea ce este strict necesar pentru a orienta jucătorii potențiali spre oferta de servicii legală"** ori **"prin impunerea unor norme pentru ca publicitatea pentru jocurile de noroc online să fie sistematic însoțită de un mesaj de avertizare cu privire la comportamentul de joc excesiv sau patologic."** Mai mult, ipoteza legislativă preconizată este ambiguă, câtă vreme nu instituie autoritatea responsabilă cu impunerea normelor de reglementare a limitării publicității pentru jocurile de noroc online, nu stabilește care este textul mesajului de avertizare avut în vedere și **se referă la toate tipurile de publicitate**, nu în mod strict la comunicări comerciale audiovizuale;

- Dacă norma propusă la art. 10² alin. (2) **"interzice publicitatea prevăzută la alin. (1) difuzată în cadrul programelor de radiodifuziune și televiziune între orele 6.00-23.00"**, per a contrario rezultă că este permisă difuzarea publicității pentru jocuri de noroc în cadrul serviciilor de programe de radiodifuziune și televiziune între orele 23:01 - 5:59, astfel că, cu atât mai mult, **se impune clarificarea soluției legislative propuse la alin. (1), ținând seama de**

¹ Art. 3 lit. o) din Legea nr. 185/2013 privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate, republicată – **"o) publicitate - totalitatea modalităților și instrumentelor specifice utilizate pentru a facilita cunoașterea și aprecierea de către consumatori a anumitor produse, servicii sau pentru a informa publicul asupra unor evenimente, a destinației unor spații, lansări de produse, deschideri de magazine și altele asemenea, precum și orice formă de prezentare a unei activități comerciale, industriale, artizanale sau liber-profesionale având ca scop promovarea vânzării de bunuri și servicii, de drepturi și obligații;"**

² Art. 1 alin. (1) pct.15, Legea audiovizualului nr. 504/2002 - **"comunicare comercială audiovizuală - imagini cu sau fără sunet care sunt destinate să promoveze, direct sau indirect, bunurile, serviciile sau imaginea unei persoane fizice sau juridice care desfășoară o activitate economică, aceste imagini însoțind sau fiind incluse într-un program sau într-un material video generat de utilizator în schimbul unei plăți sau al unei retribuții similare unei plăți ori în scopul autopromovării; formele de comunicare comercială audiovizuală includ, printre altele, publicitatea radiodifuzată sau televizată, sponsorizarea, teleshoppingul și plasarea de produse;"**

reglementările aflate în vigoare în legislația primară și secundară a audiovizualului. Mai mult, *la alin. (1) este utilizat termenul de "publicitate" în sensul larg al acestuia, respectiv care include toate formele de publicitate prevăzute de lege (inclusiv cea stradală și cea din presa scrisă)*, ori acestea nu pot fi difuzate în cadrul programelor de radiodifuziune și televiziune și, așa cum am precizat, aceste tipuri de publicitate *nu intră în sfera de competență a CNA*;

- În ceea ce privește norma juridică propusă la art. 10² alin. (3), potrivit căreia *"Conținutul reclamelor și al materialelor de marketing care promovează jocurile de noroc, trebuie concepute în așa fel încât să nu atragă tinerii sub 18 ani"*, apreciem că norma nu respectă în mod strict regulile gramaticale, conform normelor de tehnică legislativă insituite la art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, fiind în același timp lipsită de predictibilitate, enunțul normei juridice reliefând o *concepție abstractă (conținut conceput în așa fel încât să nu atragă...)*. Legiutorul reglementează în dispoziția normativă propusă o enumerare exemplificativă, nelimitativă, însă *fără indicarea unor criterii precise de identificare a conținutului avut în vedere*;

- Ținând seama de faptul că actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, fiind interzisă folosirea neologismelor, dacă există un sinonim de largă răspândire în limba română, potrivit dispozițiilor art. 36 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, apreciem că se impune înlocuirea termenilor folosiți la art. 10² alin. (4), respectiv "logo"³ și "trademark"⁴, cu corespondentul lor în limba română. Reiterăm că supravegherea și controlul publicității cu privire la simbolurile organizatorilor jocurilor de noroc asociate cu articole de îmbrăcăminte, jocuri, jucării, echipamente de joc sau orice alte obiecte nu intră în atribuțiile CNA, potrivit legii;

- În ceea ce privește alin. (5), observăm că exprimarea conținutului normativ nu respectă limbajul și stilul juridic specific normativ, sobru, care să excludă orice confuzie, în redactarea actului normativ, de regulă, verbele fiind utilizate la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective, conform prevederilor art. 38 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Legiutorul folosește termenul de "comunicare" fără a preciza clar ce include acesta, astfel că norma propusă prezintă instabilitate juridică, nefiind clară;

- Raportat la art. 11 și art. 12 observăm că legiutorul a introdus o nouă interdicție privind publicitatea la jocurile de noroc, alături de cele deja existente în cuprinsul normei, respectiv publicitatea pentru băuturile alcoolice și pentru produsele din tutun efectuată în incinta unităților de învățământ și a unităților de asistență medicală. Subliniem că, *asupra publicității efectuate în locațiile stabilite de legiutor (unități de învățământ și unități de asistență medicală), CNA nu are competență de supraveghere și control, potrivit legii*;

- Observăm că, prin raportare la art. 23 din Legea nr. 148/2000 privind publicitatea, cu modificările și completările ulterioare, care arată că *"Constituie contravenții, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni, și se sancționează după cum urmează: (...) b) încălcarea prevederilor art. 9 - 14, cu amendă de la 1.500 lei la 4.000 lei."*, inițiatorii propun modificarea art. 24 alin. (1) lit. e) astfel: *"Contravențiile prevăzute la art. 23 se constată și se sancționează la sesizarea persoanelor prejudiciate ori a asociațiilor de consumatori sau din oficiu, de către: (1) e) reprezentanții împuterniciți ai Consiliului Național al Audiovizualului, pentru încălcarea prevederilor art. 10 lit. a) și 10²."*

³ LOGO2, logouri, s. n. 1. Simbol, siglă[1] formată dintr-un ansamblu de semne grafice, care constituie marca unui produs sau a unei firme. 2. (Inform.) Limbaj de programare cu scop pedagogic și psihologic. – Din fr. Logo, sursa: DEX '09 (2009)

⁴ TRADEMARK – termen neintrodus în DEX – traducere din limba engleză: marcă de comerț/comercială

Subliniem că soluția legislativă de însuțire în sarcina CNA a constatării și sancționării contravențiilor rezultate din **încălcarea prevederilor art. 10² în integralitatea sa**, așa cum a fost formulată propunerea de text normativ, **excede cadrul normativ de reglementare instituit de Legea audiovizualului nr. 504/2002**, cu modificările și completările ulterioare, ținând seama de specificul atribuțiilor autorității de reglementare, respectiv **domeniul comunicării audiovizuale**.

În concluzie, deși proiectul de lege stabilește o obligație în sarcina CNA, cu privire la **constatarea și sancționarea contravențiilor prevăzute în proiectul de lege pentru încălcarea prevederilor art. 10 lit. a) și 10²**, acesta **ar trebui să conțină dispoziții clare și precise cu privire la comunicări comerciale audiovizuale, asupra cărora CNA are competență potrivit legii**, și nu să se refere la **"publicitate"** în sens larg.

Așadar, CNA recunoaște oportunitatea unei propuneri legislative privind limitarea sau restricționarea publicității pentru activitățile de jocuri de noroc, însă, raportat la sistematizarea ideilor în textul normativ propus, pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii a actului normativ propus cu ansamblul legislației, apreciem că se impune ca soluțiile legislative propuse de inițiatori să **asigure securitatea juridică, astfel încât legea să fie previzibilă în aplicarea sa**, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și o cât mai corectă aplicare.

Cu deosebită considerație,

MARIA MONICA GUBERNAT,

PRESEDINTE ÎN ÎNTR-UNU

