



**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION  
CENTRE OF THE REPUBLIC OF  
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova  
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/18966 din 06.11.2024  
La nr. 263 din 24 iulie 2024

## **Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Art.277/1 din Codul contravențional, Legea nr.291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018), .

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

**Director**

Digitally signed by Pinzari Alexandr  
Date: 2024.11.06 12:05:01 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova  
**MOLDOVA EUROPEANĂ**



**Alexandr PÎNZARI**

Ex.: V. Gheorghiuță  
Tel.: 022 257-424

<b>SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA</b>		
D.D.P. Nr.	2561	
"07"	11	2024
Ora		



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO24/10091 din 05.11.2024

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Art.277/1 din Codul contravențional, Legea nr.291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018),**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

#### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

##### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

##### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 24 iulie 2024, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a

prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 24 iulie 2024. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2<sup>2</sup>) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### **1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

În nota de fundamentare autorii au menționat că proiectul are drept scop revizuirea cadrului normativ aplicabil publicității în domeniul jocurilor de noroc, prin instituirea anumitor limite de difuzare, renunțând astfel la interzicerea totală a acesteia.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune relaxarea restricțiilor pentru anumite activități pentru jocurile de noroc cu risc social scăzut, prin ce vor fi create facilități pentru agenții economici care organizează, desfășoară sau exploatează jocurile de noroc cu risc social scăzut, activitatea cărora se încadrează în limitele stabilite de noile reglementări.

Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota de fundamentare corespunde parțial scopului real al proiectului.

Stabilirea unui monopol în domeniul jocurile de noroc cu risc social scăzut, prin facilitarea unui număr determinat de agenți economici care organizează, desfășoară sau exploatează jocurile de noroc cu risc social scăzut de a:

- iniția sau participarea la activități de sponsorizare sau de filantropie;
- sponsoriza publicitatea și programele audiovizuale, inclusiv cele referitoare la competițiile/evenimentele sportive difuzate în direct de un furnizor de servicii media cu acoperire națională, etc.

### **1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect**

Prevederile proiectului promovează interesele unui număr determinat de agenți economici care organizează, desfășoară sau exploatează jocurile de noroc cu risc social scăzut, activitatea cărora se încadrează în limitele stabilite de noile reglementări.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu respectă interesul public, deoarece jocurile de noroc creează victime și dependență printre cele mai vulnerabile pături ale societății, inclusiv printre minori, având un efect devastator asupra stării financiare a populației, creșterea ratei criminalității, inclusiv a delicvenței juvenile.

### **1.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

#### **1.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota de fundamentare care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;
- d) analiza impactului de reglementare;
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;

- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ."

În nota de fundamentare sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului actului normativ, obiectivele urmărite și soluțiile propuse, analiza impactului de reglementare, avizarea și consultarea publică a proiectului actului normative, concluziile expertizelor, modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent, măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ.

În contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota de fundamentare conține compartimentele necesare și, prin urmare, corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la legea prenotată.

Totodată, menționăm că art.53 din Legea nr.291/2016 a fost modificat și completat prin Legea nr. 195/2021, inițiativa legislativă nr.222 din 06 septembrie 2021. În nota de argumentare a inițiativei legislative prenotate, autorul proiectului a argumentat necesitatea elaborării acestuia în felul următor: „Scopul prezentului proiect de lege este de a diminua impactul negativ al jocurilor de noroc în societate. Jocurile de noroc creează victime și dependentă printre cele mai vulnerabile pături ale societății noastre, inclusiv printre minori. Jocurile de noroc au specificul de a crea o dependență rapidă, iar opinia psihologilor este că această dependență este o boală psihică, nu doar un simplu viciu. Dependența jocurilor de noroc are un efect devastator și asupra stării financiare ale populației. Pe lângă cheltuielile ordinare pe jocurile de noroc (salariu, propriile economii), persoanele de asemenea adesea se îndatorează, apelează la credite și împrumuturi, punând în gaj averile familiei, bunuri mobile și imobile, care uneori nu mai sunt recuperate.

*Aceste acțiuni au caracter nociv de lungă durată. Pe de o parte crearea unor astfel de datorii duc la stări de depresie, izolare de societate. Pe de altă parte creșterea datoriilor pentru acoperirea celor vechi, gajarea bunurilor mobile și imobile, duc la conflicte și violențe în familie, unde adesea martorii acestor certuri sunt copii minori, iar în multe cazuri se ajunge și la procesul de divorț și la distrugerea familiilor.*

*Un alt aspect al acestei probleme, este creșterea ratei criminalității, inclusiv a delicvenței juvenile. Jucătorii dependenți pot fi vulnerabili în fața tentațiilor și să ajungă să fie antrenați în activități criminale, pentru a putea obține surse adiționale financiare, pentru a-și finanța dependența de jocurile de noroc. Acest fapt poate duce la consecințe grave și la condamnări periodice pe parcursul vieții (recidiva). [...]*

*Pe când interdicția însăși a practicii jocurilor de noroc nu va atinge obiectivul eradicării acestei industrii (activitatea dată pur și simplu se va retrage în economia subterană), proiectul dat este elaborat cu scopul limitării activităților de promovare a loteriilor, pariurilor și a altor jocuri de noroc. Respectiv, pe când activitatea va rămâne una legală și supusă unor reglementări specifice, promovarea acesteia urmează a fi interzisă sub orice formă, astfel limitându-se vizibilitatea și protejând victimele actuale sau viitoare”.*

Nota de fundamentare a proiectului supus expertizei anticorupție nu conține careva referințe cu privire la aspectul social al prevederilor proiectului, care a fost argumentul de bază al modificării alin. (2) al art. 53 din Legea nr. 291/2016 și completarea acestuia cu alin. (2<sup>1</sup>) și (2<sup>2</sup>).

Mai mult ca atât, potrivit compartimentului „Note” la anexa nr. 1 din Legea nr. 100/2017, în partea ce

ține de „Analiza impactului de reglementare”, în nota de fundamentare urmează a fi completat subcompartimentul „Impactul social”, în cadrul căruia: „Se descrie impactul social sau se explică motivul de ce nu a fost analizat.

*Se menționează grupurile demografice și sociale afectate și efectele soluțiilor propuse pe termen scurt, mediu și lung asupra acestora.*

*Se indică efectele asupra gradului de ocupare a forței de muncă, asupra nivelului de salarizare, asupra sănătății și securității în muncă, asupra nivelului sărăciei, asupra accesului la servicii sociale, educaționale și culturale, de asemenea se indică posibilitățile de îmbunătățire a rețelei de servicii.*

*Se evaluează potențialele riscuri de discriminare după diferite criterii și modul în care soluțiile pot contribui la eliminarea discriminării, cu prezentarea argumentelor și estimarea riscurilor”.*

În contextul celor invocate supra, considerăm că omisiunea completării subcompartimentul „Impactul social” din nota de fundamentare cu informația corespunzătoare, constituie temei pentru a considera că necesitatea promovării proiectului de act normativ a fost justificată insuficient.

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „d) analiza impactului de reglementare”.

Nota de fundamentare conține analiza impactului de reglementare, însă este lacunară în partea ce ține de „Impactul social”.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii concurenței nr.183/2012. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

### II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului nu reglementează activitatea agenților publici sau a entităților publice.

### II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

## III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

La art. II pct. 1 din proiect, privind completarea art. 53 din Legea nr. 291/2016 cu alineatele (2/3) – (2/7)

„1. Articolul 53 se completează cu alineatele (2<sup>3</sup>) – (2<sup>7</sup>) cu următorul cuprins:

„(2<sup>3</sup>) Se exceptează de la prevederile alin. (2) și (2<sup>2</sup>) inițierea sau participarea la activități de sponsorizare sau de filantropie, a agenților economici care organizează, desfășoară sau exploatează jocurile de noroc cu risc social scăzut, în urma cărora marca comercială a Loteriei Naționale a Moldovei, poate deveni publicitară.

(2<sup>4</sup>) Se exceptează de la prevederile alin. (2) publicitatea și programele audiovizuale sponsorizate de către persoanele juridice a căror activitate principală este organizarea, desfășurarea sau exploatarea jocurilor de noroc cu risc social scăzut, ce sunt difuzate între orele 22.00 – 07.00 și programele audiovizuale referitoare la competițiile/evenimentele sportive difuzate în direct de un furnizor de servicii media cu acoperire națională. În produsele publicitare se vor face mențiuni obligatorii privitor la impactul negativ al jocurilor de noroc, care va cuprinde cel puțin 20% din timpul sau suprafața materialului publicitar.

(2<sup>5</sup>) Se exceptează de la prevederile alin. (2) publicitatea în publicațiile periodice publice sau private, spațiul rezervat publicității jocurilor de noroc cu risc social scăzut ce nu va depăși 15% din spațiul unui număr al ediției. În produsele publicitare se vor face mențiuni obligatorii privitor la impactul negativ al jocurilor de noroc, care va cuprinde cel puțin 20% suprafața materialului publicitar.

(2<sup>6</sup>) Se exceptează de la prevederile alin. (2) afișarea materialelor publicitare pentru jocurile de noroc de tipul loteriilor ce nu depășesc mărimea formatului A4, la unitățile comerciale prin intermediul cărora sunt distribuite mijloacele de joc specifice pentru genul dat de activitate.

(2<sup>7</sup>) Nu va constitui publicitate, în sensul prevăzut la alin. (2) publicarea pe pagina web a Loteriei Naționale a Moldovei a rezultatelor jocurilor de noroc de tipul loteriilor, organizate și desfășurate în conformitate cu prezenta lege.”

#### Obiecții:

Prevederile analizate fac derogări de la două reguli generale prin care se interzice:

-) orice formă, directă sau indirectă, de acțiuni publicitare (promoționale) pentru promovarea și/sau stimularea jocurilor de noroc (inclusiv a celor on-line), a pariurilor pentru competițiile/evenimentele sportive și a altor activități din domeniul jocurilor de noroc (alin. (2));

-) agenților economici care organizează, desfășoară sau exploatează jocurile de noroc, pariurile pentru competițiile/evenimentele sportive și alte activități din domeniul jocurilor de noroc inițierea sau participarea la activități de sponsorizare sau de filantropie în urma cărora numele agentului economic poate deveni

vizibil sau altă informație despre relația acestuia cu evenimentul devine publicitară (alin. (2<sup>2</sup>)).

Noile prevederi oferă dreptul unui număr determinat de agenți economici care organizează, desfășoară sau exploatează jocurile de noroc cu risc social scăzut, de a:

- iniția sau participarea la activități de sponsorizare sau de filantropie;
- sponsoriza publicitatea și programele audiovizuale, inclusiv cele referitoare la competițiile/evenimentele sportive difuzate în direct de un furnizor de servicii media cu acoperire națională, etc.

Prin urmare, noile reglementări facilitează, în mod nejustificat, activitatea unei categorii de agenți economici, în dezavantajul și detrimentul altor agenți economici care activează în domeniu, însă nu întrunesc condițiile stabilite de noile exceptări de la regula generală.

Articolul 3 din Legea concurenței nr.83/2012 definește „concurența” ca fiind „rivalitate economică, existentă sau potențială, între două sau mai multe întreprinderi independente pe o piață relevantă, când acțiunile lor limitează efectiv posibilitățile fiecăreia dintre ele de a influența unilateral condițiile generale de circulație a produselor de pe piața respectivă, stimulează progresul tehnico-științific și creșterea bunăstării consumatorilor”

Totodată, art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr.83/2012 stabilește că: „Prevederile prezentei legi se aplică faptelor acțiuni sau inacțiuni ce au ca obiect sau au ori pot avea ca efect restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței, precum și faptelor acțiuni de concurență neloială, care sunt săvârșite de: [...] b) autorități ale administrației publice centrale sau locale, în măsura în care acestea, prin deciziile emise sau prin actele adoptate, intervin pe piață, influențând direct sau indirect concurența, cu excepția situațiilor când asemenea măsuri sunt luate în aplicarea altor legi sau pentru apărarea unui interes public major”.

Luând în considerare lipsa informațiilor, în nota de fundamentare, care ar demonstra că modificările propuse sunt necesare pentru apărarea unui interes public major, considerăm că normele proiectului nu respectă reglementările Legii concurenței.

Conflictul de norme este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă, în dependență de interesele persoanelor responsabile.

La aplicare, proiectul va genera sentimente de nedreptate în societate și va semăna dubii în privința credibilității și imparțialității politicienilor.

#### **Recomandări:**

*Recomandare: Reexaminarea prevederilor prin prisma celor menționate supra.*

#### **Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii

#### **Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - îmbogățire ilicită
  - influențare necorespunzătoare
  - nerespectare a regimului cadourilor
  - escrocherie
  - corupere pasivă

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (Codul contravențional, Legea nr. 291/2016, Codul serviciilor media audiovizuale) este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul revizuirii cadrului normativ aplicabil publicității în domeniul jocurilor de noroc, prin instituirea anumitor limite de difuzare, renunțând la interzicerea totală a acesteia.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Prevederile promovate în proiect nu respectă interesul public, deoarece jocurile de noroc creează victime și dependență printre cele mai vulnerabile pături ale societății, inclusiv printre minori, având un efect devastator asupra stării financiare a populației, creșterea ratei criminalității, inclusiv a delincvenței juvenile.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- concurența normelor de drept;
- prevederi discriminatorii,

care va constitui un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și va genera sentimente de nedreptate în societate, semănând dubii în privința credibilității și imparțialității politicianilor.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție, la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecției și recomandării din prezentul raport de expertiză anticorupție.

05.11.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Vadim Gheorghiuță , Inspector principal*

Digitally signed by Gheorghiuță Vadim  
Date: 2024.11.06 08:15:09 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

