



Parlamentul
Republicii Moldova

Leg-08 nr. 363
24 septembrie 2021

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificare și completarea unor acte legislative
(nr.222 din 06.09.2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat în conformitate cu art.54 din Regulamentul Parlamentului și Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

I. Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art.66 din Constituție.

3. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.

4. Potrivit Notei informative, finalitățile urmărite prin proiectul de lege constau în diminuarea impactului negativ al jocurilor de noroc în societate prin interdicția publicității și activităților de promovare a tuturor categoriilor de jocuri de noroc.

5. Referitor la obiectul de reglementare al proiectului de lege atenționăm că, acesta este analogic cu cel al proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative nr.280 din 26.06.2020. În ceea ce privește proiectul de lege nr.280 din 26.06.2020 informăm că acesta, în urma dizolvării Parlamentului de legislatura a X-a, prin decretul Președintelui Republicii Moldova nr.77-IX din 28 aprilie 2021, a fost exclus din procedură legislativă devenind nul în conformitate cu prevederile art.47 alin.(12) și alin.(14) din Regulamentul Parlamentului prin Dispoziția Președintelui Parlamentului nr.6 din 10.08.2021.

Direcția generală juridică în avizul său nr.358 din 17.07.2020 s-a expus pe marginea prevederilor proiectului de lege nr.280 din 26.06.2020, formulând obiecții și propuneri. Luând în considerare faptul că autorii nu au ținut cont de obiecțiile și sugestiile anterioare pe marginea acestui proiect de lege, DGJ își menține obiecțiile sale asupra actualului proiect.

6. Atragem atenția că, argumentarea proiectului de lege în contextul Notei informative nu corespunde exigențelor din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. Precizăm că, alin.(6) al art.47 din Regulamentul Parlamentului, art.34-37 din Legea nr.100/2017, stabilesc expres că proiectul de act legislativ se depune spre dezbatere împreună cu expertizele juridică, anticorupție, economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen. Atenționăm că, acestea lipsesc. Totodată, menționăm că, aceste expertize pot determina necesitatea adoptării proiectului de lege, evidențiind aspectele pozitive și negative ale acestuia privind asigurarea reformelor, relevanța avantajelor economice și de altă natură, semnalarea deficiențelor economico-financiare, nepermițând apariția unor reglementări confuze și tălmăciri diferite în implementarea lor.

7. Întrucât proiectul de lege vizează activitatea de întreprinzător, menționăm că potrivit:

- art.13 alin.(2) din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și art.25 alin.(2) din Legea nr.100/2017, este necesară prezentarea actului de analiză a impactului de reglementare, care este parte integrantă a Notei informative a proiectului de act normativ. Acesta reprezintă argumentarea în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ, analiza de impact asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului;

- art. 34 alin. (4) din Legea nr. 100/2017, proiectele actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se remit spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare.

Reținem, că Nota informativă la propunerea legislativă nu face referință la actul de analiză a impactului de reglementare.

8. Întru respectarea art. 21 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017, proiectul de lege necesită a fi supus consultării publice, de către autoritățile a căror competență au tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ. Astfel, considerăm necesar a fi prezentate avizele următoarelor autorități:

a) Consiliul Audiovizualului, care potrivit art.74 alin.(3) din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018, este consultat cu privire la proiectele de acte normative prin care se reglementează activități din domeniul audiovizualului și din domeniile conexe;

b) Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței care potrivit art.4 alin.(2) din Legea nr.291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc exercită reglementarea de stat, supravegherea de stat și controlul de stat al activității în domeniul jocurilor de noroc;

c) Ministerul Finanțelor, care potrivit art.5 alin.(1) din Legea nr.291/2016, pentru realizarea politicii de stat în domeniul organizării și desfășurării jocurilor de noroc, prezintă Guvernului propuneri de perfecționare a legislației care reglementează activitatea în domeniul organizării și desfășurării jocurilor de noroc;

d) Agenția Servicii Publice, care în temeiul art.5 alin.(2) și art.47 alin.(3) din Legea nr.291/2016 decide asupra eliberării licențelor organizatorilor jocurilor de

noroc și aprobă cerințe specifice de desfășurare a jocurilor de noroc prin intermediul rețelelor de comunicații electronice.

Observații de conținut

Proiectul de lege supus examinării propune modificarea unor acte legislative precum Legea nr.291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, Legea nr.1227/1997 cu privire la publicitate, Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018 și Codul Contravențional nr.218/2008 în scopul interzicerii publicității asupra tuturor categoriilor de jocuri de noroc. Este de menționat că, proiectul de lege prevede instituirea interdicției asupra publicității pentru promovarea tuturor tipurilor de jocuri de noroc inclusiv publicitatea la *radio și televiziune*. În acest sens este de remarcat că, proiectul de lege nu instituie careva interdicții asupra jocurilor și concursurilor difuzate în cadrul unui serviciu media audiovizual. Astfel, reiese că se va interzice doar publicitatea jocurilor de noroc la radio și televiziune, însă acestea vor putea fi difuzate în cadrul unui serviciu media audiovizual. Respectiv, difuzarea jocurilor și concursurilor difuzate în cadrul unui serviciu media audiovizual prin esența sa poate constitui publicitate sau promovare a jocurilor de noroc. Deci, nefiind reglementat acest aspect, se vor crea probleme în aplicare, care pot duce la neaplicarea sau aplicarea eronată a acestor prevederi. Considerăm că, o astfel de abordare nu este logică, din care motiv este necesar revizuirea conceptuală a proiectului de lege.

Observații juridice și tehnico-legislative

1. În titlul proiectului de lege cuvintele „și completarea” urmează a fi excluse, deoarece potrivit art.62 alin.(1) din Legea nr.100/2017, modificarea actului normativ constă în schimbarea oficială a textului actului, inclusiv a dispozițiilor finale sau tranzitorii, realizată prin modificări, excluderi sau completări ale unor părți din text. Pentru a corespunde regulilor tehnicii legislative cuvântul „legislative” se va substitui cu cuvântul „normative”.

2. Conform art.64 alin.(4) din Legea nr.100/2017, în cazul modificării mai multor acte normative, modificările se expun în ordinea cronologică a datei adoptării actelor normative.

3. La art.I, modificarea **Legii nr.291/2016** cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc:

- întru corespunderea prevederilor cuprinse în art.42 din Legea nr.100/2017 și uzanței legislative, dispoziția art.I va avea următorul conținut:

„ *La articolul 53 din Legea nr.291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.2–8, art.3) cu modificările ulterioare, alineatul (2) va avea următorul cuprins:*”

iar numerotarea se va omite;

- referitor la utilizarea noțiunii „*acțiuni publicitare (promoționale)*”, atenționăm că Legea nr.1227/1997 nu definește și nu stabilește care acțiuni cad sub incidența acestui termen;

- de asemenea, este important de menționat că, potrivit art.31 alin.(12) lit.c) din Legea nr.291/2016, licența poate fi suspendată în conformitate cu prevederile

Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, precum și în cazul promovării (publicității) activităților legate de jocurile de noroc (cu excepția dispozitivelor informaționale). Astfel, această prevedere se referă doar la activitățile supuse licențierii. Iar, potrivit art.30 alin.(2) activitatea supusă licențierii este întreținerea cazinoului. Deoarece proiectul de lege propune interzicerea publicității tuturor categoriilor de jocuri de noroc, considerăm că și pentru jocurile de noroc care constituie monopol de stat și nu se supun licențierii, la fel, să fie stabilite prevederi care vor duce la suspendarea organizării și desfășurării acestor jocuri de noroc.

4. La art.II, modificarea Legii nr.1227/1997 cu privire la publicitate:

- pentru a fi în corespundere cu regulile tehnicii legislative dispoziția acestuia va avea următorul conținut:

„Legea nr.1227/1997 cu privire la publicitate (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.67–68, art.555), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:”;

- în privința modificării art.19, textul *„1. La art.19 un alineat nou, cu următorul cuprins:”* se va substitui cu textul: *„1. Articolul 19 se completează cu alineatul (2¹) cu următorul cuprins:”*

Această obiecție este valabilă și pentru dispoziția pct.2 Art.II (modificarea art.22).

- referitor la cuprinsul noului alineat propus pentru completarea art.19 atenționăm că, în alin.(8) al acestui articol din legea vizată, deja este stabilit că *”este interzisă publicitatea activității de întreținere a cazinourilor, sălilor cu automate de joc și a câștigurilor bănești obținute în rezultatul participării la acestea”*. Astfel, considerăm oportun ca, reglementările care se propun pentru alin.(2¹) să fie incluse în alin.(8) al art.19 din Legea nr. 1227/1997;

- cu privire la excepțiile care propun permiterea publicității în incinta sediului principal al agentului economic autorizat prin lege să organizeze, desfășoare și să exploateze jocurile de noroc remarcăm că, nota informativă nu conține argumentare sau justificarea acestor acțiuni. Nu este clar raționamentul autorului proiectului de a permite publicitatea în incinta sediului principal al agentului economic dar nu în incinta localului de joc, sălii de joc, inclusiv în filiale sau alte subdiviziuni separate în care se organizează/desfășoară jocurile de noroc;

- la conținutul alin.(8) propus pentru completarea art.22, relevăm că utilizarea sintagmei *„acțiuni de sponsorizare”* nu conține o definiție, însă la alin.(1) din acest articol este definită noțiunea *„sponsorizare”*. În temeiul celor enunțate, considerăm oportun revizuirea formulării utilizate în proiectul de lege;

- totodată la conținutul alin.(8) atragem atenția asupra redacției acestuia, care în esență a fost preluată de la alin.(7) dar într-o formă eronată, astfel este necesar a fi revizuit din punct de vedere redacțional cuprinsul acestui alineat în coroborare cu alin.(7) din același articol.

5. La art.III, modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018:

- în conformitate cu art.42 din Legea nr.100/2017 și uzanței legislative, dispoziția art.III va avea următorul conținut:

„Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.462–466, art.766), cu modificările ulterioare se modifică după cum urmează:”;

- articolele propuse pentru modificare se vor indica în ordine crescătoare;
- în privința modificării art.63, dispoziția acestei modificări va avea următorul cuprins: *„La articolul 63, alineatul (3) se completează cu litera e) cu următorul cuprins:”;*

De asemenea, pentru a nu genera interpretări eronate, urmează a fi redactat și conținutul lit.e) propus spre completare, în sensul excluderii enumerării doar a unor categorii de jocuri de noroc, cu luarea în considerație a prevederilor art.6 din Legea nr. 291/2016.

Totodată, necesită a fi concretizat textul *„servicii din domeniul jocurilor de noroc”*, deoarece Legea nr.291/2016 nu conține definiția acesteia și nici nu operează cu acest termen;

- modificarea propusă pentru art.65 alin.(3), sugerăm a fi revăzută conceptual, deoarece această modificare prevede ca *nici un program audiovizual să nu poată fi sponsorizat de către agenții economici care organizează, desfășoară sau exploatează jocurile de noroc*, iar proiectul de lege nu conține reglementări care să interzică difuzarea jocurilor de noroc în cadrul unui serviciu media audiovizual. Este evident că, difuzarea jocurilor de noroc în cadrul unui serviciu media audiovizual este sponsorizată de către agenții economici care organizează, desfășoară sau exploatează jocurile de noroc. Deci, nu este clar sensul și intenția autorului de a interzice sponsorizarea programelor audiovizuale de către agenții economici care organizează, desfășoară sau exploatează jocurile de noroc, fiind totodată, permisă difuzarea jocurilor de noroc în cadrul unui serviciu media audiovizual;

- prin excluderea lit.d) din alin.(3) al art.2, reiese că prevederile Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova se vor aplica *jocurilor de noroc online*. Atenționăm că, potrivit art.2 alin.(2), prezentul cod are ca obiect de reglementare furnizarea și distribuirea serviciilor media audiovizuale de către furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media aflați în jurisdicția Republicii Moldova. Astfel, prevederile Codului nu se aplică asupra serviciilor web, prin urmare jocurile de noroc online nu pot fi reglementate prin prevederile Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova;

- referitor la excluderea lit.c) alin.(10) al art.15 din Cod, remarcăm că potrivit prevederilor cuprinse în această normă, difuzarea programelor dedicate pariurilor și jocurilor de noroc (cu excepția loteriilor) pot avea loc doar între orele 01.00-05.00. Respectiv, prin excluderea acestei norme, nu vor mai exista restricții referitoare la orele de difuzare a programelor dedicate pariurilor și jocurilor de noroc. Considerăm că, această excludere nu corespunde scopului proiectului de lege, motiv pentru care modificarea propusă necesită a fi analizată mai detaliat.

6. La art.IV, modificarea **Codului Contravențional nr.218/2008:**

- art.IV, în sensul corespunderii uzanței legislative, va avea următorul conținut:

„Articolul 277¹ din Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.78–84, art.100), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

din alineatul (3), textul ” (cu excepția loteriilor și jocurilor de abilitate)” se exclude;

articolul se completează cu alineatul (5) cu următorul cuprins:”

- cu referire la propunerea de completare a art. 277¹ din Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 cu alin.(5), reiterăm că acesta urmează a fi revăzut în coroborare cu art. 54 din Legea nr.291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, care prevede răspunderea pentru încălcarea respectivei legi. Astfel, potrivit alin. (1), ”persoanele fizice și juridice vinovate de încălcarea prezentei legi poartă răspundere administrativă, penală și/sau civilă, în conformitate cu legislația Republicii Moldova”, iar alin.(2) stabilește cazurile care se consideră încălcări. Respectiv, *„amplasarea și/sau difuzarea publicității în favoarea promovării, organizării, desfășurării sau exploatării jocurilor de noroc, inclusiv loteriilor, pariurilor și altor forme de servicii din domeniul jocurilor de noroc (inclusiv cele Online), precum și promovarea activităților de inițiere sau participare la acțiuni de sponsorizare sau acțiuni filantropice în urma cărora numele agentului economic care organizează, desfășoară sau exploatează jocurile de noroc poate deveni vizibil sau altă informație despre relația acestuia cu evenimentul care devine publicitar”* nu cade sub incidența art. 54 și, respectiv, nu poate fi inclusă în art. 277¹ din Codul contravențional nr.218/2008 ca o contravenție. Prin urmare, pentru corespunderea acțiunilor citate ca faptă contravențională, urmează a fi făcute ajustările necesare în art.54 din Legea nr.291/2016.

- în acest sens, este necesar a se revizui și subiecții care cad sub incidența normei propuse la art. 277¹ alin.(5), deoarece proiectul de lege nu specifică dacă norma face referire la *furnizorii de servicii media sau la organizatorii jocurilor de noroc*. Ținem să precizăm că în cazul, furnizorilor de servicii media, aceștia sunt sancționați de Consiliul Audiovizualului în conformitate cu art.84 din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018. În cazul în care norma se raportează la organizatorii jocurilor de noroc, atunci urmează a se revedea cum se va aplica norma dată asupra organizatorului jocurilor de noroc care constituie monopol de stat și care, potrivit art.3 alineatele (2) și (3) din Legea nr.291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, este gestionat de către stat, prin intermediul Loteriei Naționale a Moldovei;

- în privința sancțiunilor care se propun, remarcăm că, proiectul de lege stabilește aceiași sancțiuni atât pentru persoana fizică cât și pentru persoana cu funcție de răspundere, din acest motiv considerăm că aceste sancțiuni poartă un caracter neproportional. În acest sens, atragem atenția că potrivit art.8 din Codul contravențional, *la aplicarea legii contravenționale se ține cont de caracterul și*

de gradul prejudiciabil al contravenției, de persoana făptuitorului și de circumstanțele atenuante ori agravante. Iar art.34 alin.(2) stabilește că, amenda se aplică persoanelor fizice de la una la 500 de unități convenționale, iar persoanelor cu funcție de răspundere – de la 10 la 1500 de unități convenționale.

În temeiul celor enunțate, observăm că, autorul proiectului de lege nu a ținut cont de principiile și dispozițiile generale și speciale în materie contravențională, din care motiv urmează a fi revăzute sancțiunile propuse prin proiectul de lege.

- referitor la termenul „servicii din domeniul jocurilor de noroc”, relevăm că art.6 alin.(1) din Legea nr.291/2016 enumeră *activitățile* în domeniul jocurilor de noroc. Astfel, întru excluderea problemelor de aplicare, sugerăm revizuirea terminologiei utilizate în coroborare cu prevederile Legii nr.291/2016;

- Consecvent, reținem că modificarea propusă la art.277¹ alin.(3) din Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 necesită a fi revăzută prin prisma art.54 alin.(2) lit.e) din Legea nr. 291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, care nu include accesul la loteriile, pariurile și jocurile de abilitate în categoria de încălcări ale legii citate.

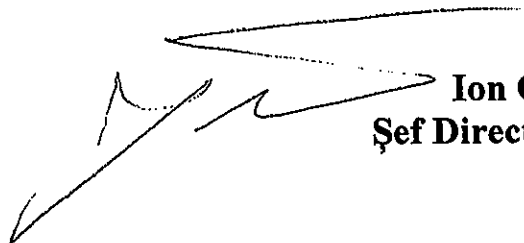
La fel, atenționăm asupra existenței neconcordanței între dispozițiile lit.e) și prevederile Codului contravențional, în ceea ce privește *vârsta persoanelor care nu pot fi admise la jocurile de noroc*. În acest sens, art.54 alin. (2) lit.e) din legea citată prevede că, se consideră încălcare admiterea accesului la jocurile de noroc (cu excepția loteriilor, a pariurilor și a jocurilor de abilitate) al persoanelor cu vârsta sub **21 de ani**, însă art.277¹ alin.(3) din Codul contravențional, prevede pedeapsa pentru admiterea la jocurile de noroc (cu excepția loteriilor și jocurilor de abilitate) a persoanelor care nu au împlinit vârsta de **18 ani**.

7. Totodată, menționăm că prin completarea art.277¹ cu alineatul (5) se va stabili o nouă contravenție din domeniul jocurilor de noroc, dar proiectul nu conține reglementări cu privire la autoritatea/organul care va avea atribuția/competența de constatare a acestei contravenții. Astfel, deoarece nu este stabilit mecanismul de implementare a normei vizate, acest fapt va conduce la neaplicarea ei.

8. Întrucât Art.V și art.VI conțin prevederi ce se referă la dispoziții finale, în temeiul art.47 din Legea nr.100/2017 acestea urmează a fi comasate.

9. Proiectul de lege supus examinării necesită a fi adus în concordanță cu prevederile tehnicii legislative și revizuit din punct de vedere conceptual și redacțional.

Fără a diminua importanța proiectului de lege avizat, relevăm că acesta necesită a fi revizuit prin prisma obiecțiilor invocate, iar determinarea oportunității proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.


Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală