



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. ____

din _____ 2020

Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege
pentru modificarea și completarea unor acte legislative**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Prim-ministru

ION CHICU

Contrasemnează:

Viceprim-ministru,
ministrul finanțelor

Serghei PUȘCUȚA

Ministrul justiției

Fadei Nagacevski

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr.

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea și completarea
unor acte legislative

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 280 din 26 iunie 2020) de către dl Dumitru Alaiba, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

Proiectul de lege prevede operarea unor modificări în următoarele acte legislative:

- 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;

- Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008.

Modificările propuse vizează, în principiu, extinderea prevederilor legale privind interdicția publicității asupra tuturor categoriilor de jocuri de noroc.

1) Cu referire la interzicerea publicității jocurilor de noroc, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, este considerată activitate în domeniul jocurilor de noroc:

- a) întreținerea cazinourilor;

- b) organizarea și desfășurarea loteriilor;

- c) organizarea funcționării sălilor de joc cu automate de joc cu câștiguri bănești;

- d) organizarea și desfășurarea pariurilor pentru competițiile/evenimentele sportive;

- e) organizarea jocurilor de noroc prin intermediul rețelelor de comunicații electronice.

Potrivit art. 53 alin. (2) din Legea nr. 291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, se interzice organizarea oricăror acțiuni publicitare (promoționale) pentru stimularea jocurilor de noroc desfășurate în cazinouri.

Totodată, conform art. 19 alin. (8) din Legea nr.1227/1997 cu privire la publicitate, este interzisă publicitatea activității de întreținere a cazinourilor, sălilor cu automate de joc și a câștigurilor bănești obținute în rezultatul participării.

Astfel, se atestă că prevederile în vigoare ale Legii nr. 291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc și ale Legii nr.1227/1997 cu privire la publicitate stabilesc interdicții privind publicitatea în privința cazinourilor și sălilor cu automate de joc, fiind exceptate de la această normă prohibitivă doar:

- a) organizarea și desfășurarea pariurilor pentru competițiile/evenimentele sportive;
- b) organizarea și desfășurarea loteriilor;
- c) organizarea jocurilor de noroc prin intermediul rețelelor de comunicații electronice.

Potrivit art. 3 alin. (1) și (2) din Legea nr. 291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, organizarea și desfășurarea activității în domeniul jocurilor de noroc pe teritoriul Republicii Moldova, cu excepția întreținerii cazinourilor, constituie monopol de stat. Gestionarea activității în domeniul jocurilor de noroc ce constituie monopol de stat este realizată de către stat, prin intermediul Loteriei Naționale a Moldovei.

Conform art. 10 alin. (2) din Legea nr. 291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, principiul publicității presupune publicarea regulilor de desfășurare a jocurilor de noroc și asigurarea accesului prealabil obligatoriu pentru familiarizare.

Astfel, cu toate că autorul proiectului propune completarea art.19 din Legea nr.1227/1997 cu privire la publicitate cu alin. (2¹) de interzicere a activităților de promovare a tuturor jocurilor de noroc, conform celor menționate anterior, urmează să se rețină faptul că redacția în vigoare a art.19 alin. (8) din legea respectivă prevede, de fapt, interzicerea publicității activității de întreținere a cazinourilor, sălilor cu automate de joc și a câștigurilor bănești obținute în rezultatul participării la acestea (interzicerea publicității în privința a 2 tipuri de jocuri de noroc din 5 posibile).

În conformitate cu art. 24 din Legea nr.105/2003 privind protecția consumatorilor, consumatorii au dreptul de a fi informați, în mod complet, corect și precis, asupra caracteristicilor produselor și serviciilor oferite de către agenții economici, astfel încât să aibă posibilitatea de a face o alegere rațională, în conformitate cu interesele lor, între produsele și serviciile oferite și să fie în măsură să le utilizeze, potrivit destinației acestora, în deplină securitate.

Potrivit art.13 alin. (1) și (6) din Legea nr.105/2003 privind protecția consumatorilor, se interzic practicile comerciale incorecte. O practică comercială este considerată ca fiind acțiune înșelătoare în cazul în care conține informații false sau, în orice alt fel, inclusiv prin prezentarea generală, induce sau poate induce în eroare consumatorul mediu și, în orice situație, determină sau este susceptibilă să determine consumatorul să ia o decizie de tranzacționare pe care nu ar fi luat-o în altă situație.

Potrivit art. 8 alin. (3) din Legea nr.1227/1997 cu privire la publicitate, publicitatea nu trebuie să inducă în eroare și nici să prejudicieze interesele consumatorilor.

Astfel, se atestă că publicitatea în privința desfășurării jocurilor de noroc care se desfășoară, nu în incinta unei locații anumite, ci de la distanță este realizată nu doar pentru promovarea produsului, dar și pentru informarea persoanelor despre condițiile de participare la joc (drepturi/obligații), însă această modalitate de informare trebuie să corespundă unui cadru de reglementare exhaustiv, pentru a nu admite interpretări/aplicări eronate sau înșelătoare, care să lezeze drepturile și interesele consumatorilor.

2) Cu referire la redacția proiectului de lege, menționăm următoarele.

La articolele I și II

Potrivit art. 55 alin. (1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, reglementările de același nivel și având același obiect de reglementare se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ. În acest sens, precum și în scopul evitării paralelismelor în legislație, dispoziția că „se interzice sub orice formă, directă sau indirectă, acțiuni publicitare (promoționale) pentru promovarea și/sau stimularea tuturor tipurilor de jocuri de noroc (inclusiv loterii și pariuri la competiții/evenimente sportive, loterii momentane), inclusiv publicitatea la radio și televiziune, în presa scrisă, în serviciile cinematografice și video, prin internet, cu utilizarea rețelelor telefonice, telegrafice, ceea ce include, dar nu se reduce la publicitatea exterioară și cea din interiorul spațiilor publice închise și semiînchise, în special publicitatea în exteriorul și interiorul localurilor de vânzare angro și cu amănuntul, și publicitatea în localurile în care se prestează servicii, publicitatea în/sau pe mijloacele de transport și prin intermediul trimiterilor poștale” necesită a fi expusă doar în actul normativ ce reglementează organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc. Concomitent, în cazul în care proiectul actului normativ cuprinde prevederi ce se regăsesc în alte acte normative, se face trimitere expresă la actul normativ ce le conține.

Considerăm oportun ca alineatul de la articolul II ce prevede situația în care se derogă de la norma sus-citată să fie expus în actul normativ ce reglementează organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc (art. 53 al Legii).

La articolul IV

Propunerea de completare a art. 277¹ din Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 cu alin. (5) urmează a fi revăzută din următoarele considerente.

Articolul 54 din Legea nr. 291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc 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. Drept încălcări, potrivit alin. (2) al acestui articol se consideră:

a) organizarea și desfășurarea jocului de noroc interzis;

b) organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc fără licență sau într-un loc interzis;

c) încălcarea regulilor jocurilor de noroc sau organizarea jocurilor de noroc conform regulilor care nu corespund cerințelor prezentei legi sau altor acte normative;

d) împiedicarea exercitării de către organele de control a funcțiilor lor; refuzul de a prezenta documentele care reflectă activitatea financiar-economică a organizatorului de jocuri de noroc; prezentarea datelor false; nerespectarea prescripțiilor organelor de control;

e) admiterea accesului la jocurile de noroc (cu excepția loteriilor, a pariurilor și a jocurilor de abilitate) al persoanelor cu vârsta sub 21 de ani;

f) organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc cu încălcarea cerințelor de introducere a informațiilor în sistemul electronic unic de monitorizare de stat a jocurilor de noroc;

g) folosirea mijloacelor și a utilajului de joc care nu corespunde cerințelor prezentei legi.

Respectiv, „amplasarea și/sau difuzarea publicității în favoarea promovării, organizării, desfășurării sau exploatarei 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 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc.

Subsecvent, se recomandă revizuirea subiecților care cad sub incidența normei propuse la art. 277¹ alin. (5). Or norma dată sub acest aspect este confuză.

În acest context, dacă norma face referire la furnizorii de servicii media, atunci ținem să precizăm că 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 alin. (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, activitatea acesteia nefiind supusă licențierii. Or, la aplicarea normei, organizatorul jocurilor de noroc care constituie monopol de stat se exceptează.

La acest capitol, accentuăm că în Hotărârea nr.26 din 23 noiembrie 2010 Curtea Constituțională a stipulat că: „Pentru a corespunde celor trei criterii de

calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...].”

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) litera e) din Legea nr. 291/2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, unde este specificat că admiterea accesului la loteriile, pariurile și jocurile de abilitate nu se consideră încălcări ale legii citate. Adicional, ținem să sesizăm faptul existenței neconcordanței dintre dispozițiile literii 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.

3) La definitivarea proiectului urmează a se ține cont de regulile de tehnică legislativă care rezultă din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Astfel, referințele la actele normative se vor expune ținând cont de prevederile art. 42 alin. (5) și art. 55 alin. (5) ale legii prenotate, astfel încât la indicarea datei de adoptare a actului normativ să se indice numărul de ordine ca element de identificare, la care să se adauge anul în care a fost adoptat, aprobat sau emis acesta, fiind despărțite de o bară „/”, conform următorului exemplu: „Legea nr. 291/2016”.

Totodată, în cazul expunerii în redacție nouă a conținutului unui element structural se va utiliza sintagma „va avea următorul cuprins:”, urmată de redarea noului text. Adicional, referința la capitolul care se modifică se va exclude deoarece este inutil. Prin urmare, se va revedea dispoziția propriu-zisă de modificare de la art. I, precum și din celelalte articole ce vizează aceste aspecte.

La art. II, în dispoziția propriu-zisă de modificare, textul „se adaugă:” urmează a fi substituit cu textul „se modifică după cum urmează:”. Obiecție valabilă și pentru art. III și IV.

Subsecvent, modificările propuse necesită a fi numerotate cu numere ordinare, exprimate prin cifre arabe, urmate de punct, în corespundere cu art. 52 alin. (4) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. Obiecție valabilă și pentru art. III și IV.

Întrucât dispozițiile cuprinse în art.19 alin. (2¹) și (2²) din Legea nr. 1227/1997 cu privire la publicitate încalcă regula de evitare a paralelismelor reglementare, completarea art. 19 nu se susține.

Din dispoziția ce prevede modificarea art. 22 din Legea nr. 1227/1997 cu privire la publicitate, cuvintele „un alineat nou” urmează a fi substituite cu cuvintele „se completează cu alineatul (8)”.

În dispoziția ce prevede modificarea art. 63 alin. (3) din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018, cuvintele „se adaugă o nouă literă” necesită a fi substituite cu cuvintele „se completează cu litera e)”, în corespundere cu normele tehnicii legislative. Obiecție valabilă și pentru celelalte cazuri similare din proiect.

Alineatele ce prevăd completarea art. 65 alin. (3) din codul citat, necesită a fi reformulate conform practicii și terminologiei utilizate la modificarea unui act normativ. Astfel, textul „se completează cu următorul conținut:” necesită a fi substituite cu textul „se completează cu următorul text:”, urmat de redarea noului text.

Adițional, se va reține că, la schimbarea unor cuvinte din conținutul textului unui act normativ, pentru exprimarea corectă, se menționează despre substituirea „cuvintelor” respective, iar la schimbarea unor cifre, semne și cuvinte din conținutul textului unui act normativ, pentru exprimarea corectă, se menționează despre substituirea „textului” respectiv.

Referitor la dispozițiile ce prevăd abrogarea art. 2 alin. (3) lit. d) și a art. 15 alin. (10) lit. c), menționăm că nu este necesar să fie expusă redacția normei care se abrogă, fiind suficientă doar indicarea articolului, alineatului, literei care se abrogă din actul respectiv.

Mai mult decât atât, pentru exprimarea normativă a intenției de scoatere din vigoare a unor prevederi, se utilizează cuvintele „se abrogă” și nu „se exclude”.

Suplimentar, menționăm că, potrivit art. 25 alin. (2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, în cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante aprobate de către Guvern. Dacă proiectul prevede reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător, în calitate de studiu de cercetare se realizează doar analiza impactului de reglementare, efectuată în modul stabilit de legislație.

Conform pct. 3 din Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23/2019, sub incidența acesteia cad:

1) proiectele de acte normative de reglementare a activității de întreprinzător care includ stabilirea drepturilor, obligațiilor, cerințelor și interdicțiilor pentru întreprinzători pe toată durata activității (de la inițierea până la lichidarea afacerii), precum și reglementarea relațiilor dintre autoritățile

administrației publice, alte autorități abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control și întreprinzători;

2) proiectele de acte normative care conțin reglementări cu impact asupra bugetului public național sau a unor componente din cadrul acestuia;

3) proiectele de acte normative care prevăd reorganizări și reforme structurale ori instituționale ale autorităților sau ale instituțiilor publice.

Potrivit pct. 5 din Metodologia nominalizată, actul de analiză a impactului însoțește în mod obligatoriu proiectele de acte normative identificate la pct. 3 din Metodologie pe întreg parcursul circulației lor, până la aprobarea sau adoptarea finală de către autoritatea responsabilă.

Astfel, având în vedere că obiectul proiectului de lege îl reprezintă stabilirea unor interdicții de publicitate, care ar putea afecta activitatea persoanelor juridice din domeniul publicitar, se atestă că acesta urmează să cuprindă și analiza impactului de reglementare.