



PRIM MINISTRU

1149
DATA 14062021

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc*, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul deputat PNL Matei-Adrian Dobrovie împreună cu un grup de parlamentari PNL, USR, UDMR, Neafiliați, Minorități naționale (Bp.205/2019, Plx.559/2019).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se în principal ca:

- acțiunile de promovare, constând în reclamă, publicitate sau activități specifice de marketing să nu fie atractive pentru minori sau să fie asociate în orice fel cu aceștia;

- spoturile publicitare privind jocurile de noroc să fie interzise pe timpul zilei, iar difuzarea acestora să fie permisă numai începând cu ora 23:00;

- reclamele și publicitatea stradală de mari dimensiuni pentru jocurile de noroc, expunerea premiilor în afara incintelor, precum și reducerea vizibilității sălilor de jocuri de noroc prin renunțarea la semnalelor luminoase și sonore care pot fi vizibile din afara incintelor să fie interzisă.

De asemenea, se propune introducerea unor condiții suplimentare pentru spațiul destinat sediului în care operatorii economici pot să-și desfășoare activitatea, prin impunerea unei distanțe minime de 200 de metri între acestea și unitățile de învățământ.

II. Observații

1. La pct. 2 din inițiativa legislativă, se propune modificarea alin. 2 al art. 15 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009*, prin introducerea a cinci noi reglementări, în sensul includerii unor condiții suplimentare pentru spațiul destinat sediului în care operatorii de jocuri de noroc pot să-și desfășoare activitatea, prin impunerea următoarelor condiții:

- o distanță minimă de 200 metri (altă propunere fiind chiar de 400 de metri), între spațiul respectiv și unitățile de învățământ de toate gradele;
- identificarea/realizarea, cel puțin a unei intrări separate în cazul în care spațiul destinat desfășurării activității operatorului de jocuri de noroc se află la parterul unei clădiri cu destinație de locuințe;
- exceptarea de la obligația de mai sus, în cazul spațiului în care accesul este posibil prin mai multe intrări ori dacă spațiul respectiv se află la etajul unei clădiri cu destinație de locuință;
- obligativitatea prevederii cel puțin a unei intrări separate în cazul în care spațiul se află la demisolul unei clădiri cu destinația de locuințe;
- spațiile special destinate fumătorilor trebuie să fie situate în cel puțin 10 metri de la intrarea principală în imobil sau în alte locații de interes, în cazul în care spațiul propus se află la parterul sau demisolul unei clădiri cu destinația de locuințe.

Menționăm că inițiativa legislativă nu prevede documentul pe care ar trebui să îl depună operatorul economic pentru a face dovada distanței de 200 m.

De asemenea, nici în *Expunerea de motive* și nici în cuprinsul inițiativei legislative nu se regăsește instituția sau autoritatea publică ce ar avea competența de a elibera un astfel de document care să fie depus de operatorul economic pentru obținerea licenței pentru organizarea de jocuri de noroc și a autorizației de exploatare.

Totodată, trebuie precizat că inițiativa legislativă nu prevede care vor fi organele competente și standardele de măsurare a distanțelor, astfel încât să asigure respectarea condiției impuse în sarcina organizatorilor de jocuri de noroc.

Pentru introducerea unei astfel de măsuri, la nivel de lege, era necesar ca în *Expunerea de motive* să se indice concret analize sau cercetări din care să rezulte că o astfel de modalitate de protejare a minorilor și tinerilor ar conduce la schimbarea comportamentului acestora sau că ar fi de natură să le protejeze interesele.

În ceea ce privește minorii, în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009*, menționăm că este deja prevăzută obligația operatorului economic de a face dovada posibilității de restricționare totală a accesului acestora, îndeplinirea acestei obligații ținând de instituirea unei conduite responsabile a angajaților în respectarea prevederilor legale în vigoare.

Responsabilitatea socială nu poate fi transferată în totalitate legiuitorului, printr-un act normativ nefiind posibil a fi reglementate toate ipotezele (situațiile de fapt) care se circumscriu unei norme.

Distanța de 200 m nu este de natură a diminua riscurile sau de a reduce semnificativ posibilitatea minorilor și tinerilor de a avea acces în spații în care se furnizează servicii de jocuri de noroc.

Schimbarea comportamentului minorilor, cât și a comportamentului tinerilor se poate realiza prin măsuri educative, măsurile de prevenire având ca scop identificarea vulnerabilităților pentru adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire, în vederea reducerii riscului prin conștientizarea efectelor negative.

Astfel, dintr-o perspectivă practică, impunerea unei limite de minimum 200 de metri, prin raportare la numărul și amplasarea tuturor categoriilor de unități vizate de limitare, ar conduce la imposibilitatea organizatorilor de jocuri de noroc de *tip slot machine* de a-și desfășura activitatea pentru care aceștia au fost licențiați și autorizați în mod legal de către autoritatea competentă în acest domeniu.

În acest sens și analizând argumentele invocate în *Expunerea de motive*, menționăm că dispozițiile legale de referință cuprinse în acte normative, precum *Legea nr.349/2002 pentru prevenirea și combaterea efectelor consumului produselor de tutun, cu modificările și completările ulterioare*, *Legea nr.123/2008 pentru o alimentație sănătoasă în unitățile de învățământ preuniversitar*, *Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare*, și chiar *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009*, vizează înlăturarea prezenței unor activități economice, apreciate ca fiind dăunătoare minorilor sau altor grupuri vulnerabile din punct de vedere social și economic, în interiorul ori în incinta unor spații având destinația de unitate de învățământ ori formare profesională și nu din proximitatea acestora.

2. Referitor la pct.3 al Art. I din inițiativa legislativă, privind introducerea unui nou alineat, alin. (8¹), la art.17 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009*, potrivit căruia „documentele prin care se anulează, se revocă sau se suspendă licențele de organizare și autorizațiile de exploatare a jocurilor de noroc trebuie transmise și înregistrate de îndată la Oficiul Național al Registrului Comerțului”, precizăm următoarele:

Nu considerăm necesar ca documentele de anulare, revocare, suspendare să fie înaintate Oficiului Național al Registrului Comerțului, nefiind utilă implementare unei astfel de proceduri.

Precizăm că la momentul înregistrării unei societăți comerciale, acționarii pot înregistra câte obiecte de activitate consideră necesare, nu există nicio legătură între faptul că o societate are în obiectul de activitate desfășurarea de activități de jocuri de noroc cu exploatarea efectivă a acestora prin emiterea unor documente diferite de către Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc, care să permită exploatarea.

În ceea ce privește propunerea de completare a *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2009*, în sensul reglementării obligației ca Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc (ONJN) să înregistreze, în Registrul Comerțului, mențiunea privind anularea, revocarea sau suspendarea licenței de organizare și a autorizațiilor de exploatare a jocurilor de noroc, considerăm că era necesar să se aibă în vedere prevederile alin.(2) al art.22 și alin.(2) al art.44 din *Legea nr.26/1990 privind registrul comerțului, republicată, cu modificările și completările ulterioare*¹, prin care se instituie termene și sancțiuni.

În măsura în care se va considera necesară completarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2009*, cu această propunere, în scopul asigurării opozabilității față de terți, pentru a fi în concordanță cu prevederile art.17 din același act normativ și având în vedere prevederile alin.(2) al art. 38 din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, precum și pentru a evita afectarea capacității administrative a ONJN, considerăm necesară reformularea alin.(8¹) propus a fi introdus la art.17 din *Ordonanța de urgență a*

¹ Înregistrarea mențiunilor se poate face și la cererea persoanelor interesate, în termen de cel mult 30 de zile de la data când au cunoscut actul sau faptul supus înregistrării.

În cazul în care înmatricularea, mențiunea, depunerea specimenului de semnătură sau a actului sunt în sarcina unei persoane juridice, amenda judiciară este de la 5.000.000 lei la 20.000.000 lei, dacă fapta nu constituie infracțiune. Dacă sunt mai multe persoane obligate la îndeplinire, amenda se aplică fiecăreia dintre ele.

Guvernului nr.77/2009, astfel: „Decizia de anulare și decizia de suspendare a licenței de organizare a jocurilor de noroc sau a autorizației de exploatare a jocurilor de noroc, precum și decizia de revocare a licenței de organizare a jocurilor de noroc se transmit de către operatorul economic organizator de jocuri de noroc, la oficiul registrului comerțului de pe lângă tribunalul în a cărui rază teritorială este situat sediul social al acestuia în termen de 5 (cinci) zile de la luarea la cunoștință”.

3. Referitor la pct. 4 al Art.I, din inițiativa legislativă, privind introducerea unei noi litere, lit. c), la alin.(3) al art.21 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009*, potrivit căreia este necesar:

- să se afișeze la loc vizibil postere și mesaje de informare a clienților asupra pericolului dezvoltării de probleme și dependențe de joc, în fiecare cameră din fiecare locație în care sunt exploatate jocuri de noroc;

- în cazul operatorilor de jocuri de noroc de la distanță, să se deschidă un banner virtual informativ la vizitarea platformei web de jocuri de noroc;

- ONJN să comunice tuturor operatorilor de jocuri de noroc conținutul informațional minimal obligatoriu și condițiile de afișare, redactare și amplasare a mesajelor și posterelor de informare, precizăm că, în prezent, reglementarea în privința reclamei și publicității în domeniul jocurilor de noroc este cuprinzătoare și suficientă.

Menționăm că ultima modificare în domeniu a avut loc prin *Legea nr.250/2018 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.42/2015 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul jocurilor de noroc*, astfel încât, în prezent, dispozițiile legale impuse prin normele actuale, acoperă în integralitate cerințele impuse.

În ceea ce privește propunerea de reglementare a altor modalități suplimentare de protecție a copiilor și tinerilor față de activitatea de jocuri de noroc de *tip slot machine*, deși această nevoie se regăsește în nevoia socio-economică actuală, orice modificare a legii speciale în materia jocurilor de noroc trebuie să se facă numai în deplină concordanță cu toate dispozițiile legale incidente, cu respectarea tuturor drepturilor dobândite de-a lungul timpului de operatorii de jocuri de noroc, dar și în deplină concordanță cu legislația Uniunii Europene în materie.

4. Menționăm că, în prezent, locațiile de jocuri de noroc se găsesc la parterul blocurilor de locuit, doar în măsura în care aceste spații au, prin construcție, destinație comercială, și prin urmare, toate intrările sunt separate de intrările pe care le folosesc locatarii.

5. Precizăm că respectarea *principiului proporționalității* este unul dintre principiile generale ale dreptului Uniunii Europene.

Din jurisprudență rezultă că măsurile naționale susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertăților fundamentale garantate de *Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene* (TFUE) ar trebui să îndeplinească patru condiții:

- să se aplice în mod nediscriminatoriu;
- să fie justificate de obiective de interes public;
- să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului pe care îl urmăresc și
- să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv.

Precizăm că o măsură ar trebui să fie considerată adecvată pentru garantarea îndeplinirii obiectivului urmărit numai dacă reflectă cu adevărat o preocupare pentru atingerea obiectivului respectiv într-un mod coerent și sistematic. De exemplu, atunci când riscurile similare legate de anumite activități sunt abordate în mod comparabil și atunci când orice excepții de la restricțiile în cauză sunt aplicate în conformitate cu obiectivul declarant.

6. Menționăm că *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009*, vizează înlăturarea prezenței unor activități economice, apreciate ca fiind dăunătoare minorilor sau altor grupuri vulnerabile din punct de vedere social și economic, în interiorul ori în incinta unor spații având destinația de unitate de învățământ ori formare profesională și nu din proximitatea acestora.

Potrivit legislației în vigoare, în domeniul jocurilor de noroc, problematica invocată în cuprinsul *Expunerii de motive* a inițiativei legislative nu poate sta la baza inițiativei de modificare a unor prevederi în domeniu și se poate observa că aceasta este deja reglementată în ceea ce privește accesul în locațiile specializate pentru desfășurarea jocurilor de noroc, în ceea ce privește interzicerea înființării acestora în incintele unor așezăminte de învățământ, precum și din perspectiva prevenirii unor derapaje psihologice și abordării responsabile a jocurilor de noroc.

Reglementările actuale în domeniul jocurilor de noroc sunt chiar mai restrictive decât cele prevăzute pentru celelalte activități considerate că pot pune în pericol sănătatea și integritatea fizică sau psihică a copiilor și a tinerilor (alcool, tutun, alimente nerecomandate), sens în care limitarea cu privire la spațiul propus reglementată prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009* și prin normele metodologice de punere în aplicare a acesteia vizează, în plus față de incinta așezămintelor de învățământ, a campusurilor aferente acestora și perimetrul delimitat destinat acestor categorii de unități.

Așadar, textul inițiativei legislative nu stabilește elementele concrete necesare configurării activităților de *tip slot machine* într-o altă modalitate decât cea reglementată până acum, ceea ce conferă inițiativei legislative caracterul vag și imprecis în privința consecințelor actualei reglementări, aspect ce ar determina crearea unor incertitudini juridice care ar genera disfuncționalități instituției, încălcându-se, astfel prevederile alin. (5) al art.1 din *Constituția României, republicată* referitor la calitatea legii.

Totodată, *Expunerea de motive* a inițiativei legislative nu conține date în funcție de care au fost alese distanțele avute în vedere prin reglementarea propusă, respectiv distanța dintre sălile de jocuri de noroc și unitățile de învățământ, precum și distanța pentru spațiul exterior special destinat fumătorilor pentru sălile de jocuri de noroc amplasate la parterul sau la demisolul unei clădiri cu destinația de locuință.

În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor pct. 80 din *Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar*, s-a reținut că „motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art.1 alin.(5) din *Constituție*”.

În aceeași Decizie, la pct.81, a fost statuat și că, „fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului

de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare”.

Totodată, având în vedere specificitatea domeniului organizării și exploatarei jocurilor de noroc, în special a procedurilor administrative de acordare a licențelor de organizare și a autorizațiilor de exploatare, *documente nominale și limitate în timp* conform legii, modificarea legislativă propusă poate genera disfuncționalități majore în ceea ce privește activitățile instituționale de gestionare, monitorizare și control a acestui domeniu.

În concluzie, inițiativa legislativă nu îndeplinește prevederile alin.(1) al art. 6 și nici cele ale alin.(4) al art.8 din *Legea nr.24/2000*, având o exprimare imprecisă, neclară și nefundamentată.

7. În ceea ce privește norma tranzitorie reglementată la art. II din inițiativa legislativă, precizăm că potrivit art. 54 din *Legea nr. 24/2000*², scopul unor dispoziții tranzitorii este să asigure derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ prin evitarea retroactivității sau a unui conflict între norme succesive.

Astfel, dispozițiile referitoare la „*autorizațiile de exploatare valabile la data intrării în vigoare*” ce rămân valabile până la „*data expirării autorizației în curs*” se circumscriu scopului corelării celor două reglementări, de esența norme tranzitorii, însă teza a II-a a art. II conține dispoziții specifice pentru situația în care operatorii economici își desfășoară activitatea într-un spațiu ce nu mai respectă distanța minimă obligatorie între sălile de joc de noroc și unitățile de învățământ și acestea funcționează în acel spațiu „*încă dinaintea înființării*” unităților de învățământ. Norma tranzitorie specifică acestei situații, în mod similar, prevede posibilitatea menținerii autorizației până la data expirării, dar cu posibilitatea de reînnoire a acesteia o singură dată. *Expunerea de motive* conține justificări de ordin economic referitoare la această opțiune a inițiatorilor, cu toate acestea, precizăm că aceasta excedează finalității unei dispoziții tranzitorii, perpetuând o situație ce contravine noii reglementări și din perspectiva scopului urmărit de aceasta, cel de a preveni expunerea minorilor la jocurile de noroc.

² (1) Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ.

(2) Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive.

8. În ceea ce privește art. III din inițiativa legislativă, considerăm că pentru un plus de rigoare era necesar să se menționeze faptul că „Guvernul va aproba normele metodologice” și nu „va emite”.

9. Potrivit dispozițiilor art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*³, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să includă cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire la impactul financiar, impactul socioeconomic, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică⁴.

Precizăm că *Expunerea de motive* nu conține date în funcție de care au fost alese distanțele avute în vedere prin reglementarea propusă, respectiv distanța dintre sălile de jocuri de noroc și unitățile de învățământ, precum și distanța pentru spațiul exterior special destinat fumătorilor pentru sălile de jocuri de noroc amplasate la parterul sau la demisolul unei clădiri cu destinația de locuință.

În acest sens, invocăm considerentele *Deciziei Curții Constituționale nr. 139/2019*⁵ prin care s-a reținut că „motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție”.

În aceeași decizie a fost statuat și că „fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi

³ (1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

a) motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse;

b) impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;

c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;

d) impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;

e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;

f) activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;

g) măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.

⁴ În raport de conținutul *Expunerii de motive* invocăm și *Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012* asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind modificarea și completarea Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali;

⁵ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar.

sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății (...)”.

Prin urmare, în lipsa unei fundamentări temeinice, inițiativa legislativă poate fi susceptibilă de vicii de neconstituționalitate în raport cu art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituția României, republicată*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Florin-Vasile CÎȚU
PRIM-MINISTRU

Domnului deputat Ludovic ORBAN
Președintele Camerei Deputaților