



CONSILIUL LEGISLATIV

Sedinta permanenta al Senatului

Bp. 499 / 11.11.2025

Sedinta permanenta al Senatului

523 / 24.11.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, în vederea introducerii obligației de autoexcludere din jocurile de noroc pentru persoanele care dețin funcții de demnitate publică

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, în vederea introducerii obligației de autoexcludere din jocurile de noroc pentru persoanele care dețin funcții de demnitate publică (b499/15.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5754/20.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D889/21.10.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă¹ are ca obiect completarea Ordonanței 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, urmărind ca persoanele care dețin funcții de demnitate publică, precum și cele care exercită funcții de conducere sau de autoritate în cadrul instituțiilor și autorităților publice să aibă obligația de a solicita înscrierea în Registrul Național al Persoanelor Autoexcluse.

¹ În fapt deși este greșit intitulată ca fiind „proiect de lege”, proiectul de act normativ constituie o propunere legislativă, deoarece senatorii și deputații exercită dreptul de inițiativă legislativă sub forma propunerilor legislative, și nu a proiectelor de legi.

Totodată, se preconizează ca nerespectarea acestei obligații să constituie abatere disciplinară gravă și să fie sancționată potrivit reglementărilor aplicabile fiecărei categorii de persoane vizate.

În plus, se dorește completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2009 cu noi obligații pentru Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc și pentru Agenția Națională de Integritate.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. j) și p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la **Expunerea de motive**, în primul rând, învederăm faptul că nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, informații referitoare la impactul asupra sistemului juridic, la consultările derulate în vederea elaborării propunerii, la organizațiile și specialiștii consultați, la recomandările primite ori la activitățile de informare publică privind elaborarea acesteia.

Analizând instrumentul de prezentare și motivare, constatăm că acesta conține doar considerații de ordin general pentru justificarea soluțiilor legislative preconizate, fără a fi fundamentate pe studii, lucrări de cercetare sau evaluări statistice.

În al doilea rând, precizăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese ca soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile”, iar „soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne”.

În acest context, reamintim că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012, „dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, [...] instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”.

În al treilea rând, dat fiind faptul că măsurile legislative preconizate vor avea impact asupra unor drepturi fundamentale - dreptul la muncă și, eventual, dreptul de a fi ales - în sensul condiționării ocupării unei funcții de demnitate publică sau a unei funcții de conducere - precizăm că propunerea legislativă trebuia însoțită, așa cum prevede imperativ art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000, de o **evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului**.

De asemenea, întrucât potrivit art. 32 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ, semnalăm că instrumentul de prezentare și motivare **nu este corelat cu soluțiile preconizate**, întrucât în Expunerea de motive se arată că obligația de autoexcludere se instituie doar pentru „*persoanele care dețin funcții de demnitate publică sau funcții asimilate acestora*”, pe când propunerea se referă la persoanele care dețin funcții de demnitate publică, precum și la cele care exercită funcții de conducere sau de autoritate în cadrul instituțiilor și autorităților publice.

Mai mult decât atât, relevăm că **Decizia Curții Constituționale nr. 1.239/2011**, la care se face referire la **pct. 3** al instrumentului de prezentare și motivare a avut ca obiect soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 167¹ alin. (5) din Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, fără a avea vreo legătură cu principiul proporționalității și moralității publice, invocat ca argument al motivării.

5. Cu titlu preliminar, reținem următoarele:

5.1. Demersul legislativ preconizat trebuie să fie compatibil cu demnitatea umană, pe care art. 1 alin. (3) din Constituție o prevede ca pe o valoare supremă, iar **concretizarea legislativă a prezentului proiect ar avea ca rezultat afectarea percepției asupra persoanelor care dețin funcții de demnitate publică, precum și a persoanelor care ocupă funcții publice de conducere**.

Astfel, avem în vedere faptul că instituirea obligației de autoexcludere cu privire la participarea la jocurile de noroc pentru aceste persoane are **semnificația stabilirii unei prezumții de participare la acest tip de jocuri**, apreciindu-se de către inițiatori că această „tendință” nu poate fi combătută decât prin ținerea sub control a persoanelor „care dețin funcții de demnitate publică”, respectiv „de conducere sau de autoritate”, prin reglementarea autoexcluderii, și anume prin solicitarea înscrierii în Registrul Național al Persoanelor Autoexcluse, în termen de 15 zile de la validarea mandatului sau de la numirea în funcție.

5.2. Legea nr. 326/2022 a modificat și completat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, introducându-se pentru prima dată noțiunea de „persoane autoexcluse și indezirabile”, **însă aceasta nu beneficiază de o definiție clară nici în prezent**, aspecte reținute și de Consiliul Legislativ în avizul negativ cu nr. 1049/14.10.2020², în care se învedera că „*fără o definiție a acestora, actul normativ nu ar avea finalitate, el neputând fi practic aplicat*”.

Totodată, menționăm că, potrivit Expunerii de motive ce însoțea propunerea legislativă care a făcut obiectul avizului anterior menționat, rațiunea pentru care a fost introdusă posibilitatea unei persoane de a solicita autoexcluderea a fost aceea de a proteja familia în care se află o persoană dependentă, capacitatea de muncă a unei persoane și relațiile intersociale ale acesteia, **aspecte diferite față de motivele care stau la baza elaborării prezentei propuneri legislative**.

În plus, această dependență de jocuri de noroc este descrisă în instrumentul de motivare și prezentare ale Legii nr. 326/2022, ca o „**tulburare de control a impulsului**, ce se explică prin incapacitatea persoanei de a rezista impulsului de a juca, în ciuda conștientizării efectelor negative pe care acesta le are asupra sa și a celor din jurul său”.

5.3. În ceea ce privește rațiunea elaborării prezentei propuneri legislative, semnalăm că, potrivit Expunerii de motive, inițiatorii au avut în vedere alte aspecte, referitoare la faptul că „În cazul demnitarilor, aceste riscuri nu sunt o chestiune de morală privată, ci **de siguranță publică și integritate instituțională**. Un demnitar îndatorat sau dependent financiar de un operator de jocuri de noroc poate fi influențat, direct sau indirect, în exercitarea atribuțiilor de serviciu. În lipsa unui mecanism de protecție legală, asemenea vulnerabilități pot genera **suspiciuni de corupție, conflicte de interese sau pierderea încrederii publice** în instituțiile statului”.

Prin urmare, observăm că scopul urmărit de inițiatori este acela de a asigura „**o garanție de integritate a statului și o formă de prevenție împotriva corupției comportamentale**”, aspect care nu coincide cu rațiunea instituirii măsurii de „autoexcludere”, care avea ca finalitate inițială protecția persoanei dependente și a familiei sale.

6. Analizând fondul reglementărilor propuse, semnalăm că soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile să încalce mai multe prevederi constituționale, spre exemplu: cele cuprinse în art. 41 alin. (1), referitoare la dreptul la **muncă**, art. 53 privind restrângerea

² Referitor la propunerea legislativă care s-a concretizat în Legea nr. 326/2022 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc.

unor drepturi și libertăți fundamentale, precum și în art. 1 alin. (5), referitoare la principiul legalității, în componenta **privind calitatea legii**, după cum vom arăta în cele ce urmează.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate și să respecte normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri³, statuând că „***una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative***” și că „***respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constitutionalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție***”.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale⁴, principiul legalității presupune existența unor **norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor**, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. „Legiuitorul îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe”⁵, concretizate în **claritatea, precizia și predictibilitatea legii**.

6.1. La art. I pct. 1, referitor la măsura propusă la art. 15 alin. (7)¹ teza I, având în vedere dispozițiile art. 41 alin. (1) din Legea fundamentală, care stabilesc că „*Dreptul la muncă nu poate fi îngrădit*”, considerăm că aceasta **este de natură să aducă atingere dreptului fundamental la muncă**, creându-se, în același timp, și o confuzie cu privire la condițiile necesare pentru a putea ocupa o funcție publică.

Așadar, în cazul nesolicitării autoexcluderii în termen de 15 zile de la validarea mandatului sau de la numirea în funcție, persoana aflată în această situație urmează, eventual, a fi destituită din funcția publică, sancțiune prevăzută la art. 492 alin. (3) lit. f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, această măsură devenind **practic o interdicție pentru a putea ocupa o funcție publică** și, prin urmare, constituind o veritabilă **restrângere a dreptului la muncă**.

³ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016, care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 și la Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015.

⁴ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012 sau Decizia nr. 189 din 2 martie 2006.

⁵ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 95.

Semnalăm că **destituirea din funcția publică** reprezintă sancțiunea ce are ca urmare încetarea raportului de serviciu, fiind **cea mai aspră sancțiune disciplinară**, prevăzută în Codul administrativ, în raport cu funcționarul public care a încălcat cu vinovăție îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o deține și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege.

Referitor la **restrângerea drepturilor fundamentale**, semnalăm că aceasta nu se poate realiza **decât în condițiile restrictive prevăzute la art. 53⁶ din Constituție**, condiții care nu sunt îndeplinite în cazul prezentei propuneri.

În acest context, precizăm că, prin Decizia nr. 1414/2009, Curtea Constituțională a reținut că „*Se impune subliniat însă faptul că de esența legitimității constituționale a restrângerii exercițiului unui drept sau al unei libertăți este caracterul exceptional și temporar al acesteia. Într-o societate democratică, regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, **restrângerea fiind prevăzută ca excepție, dacă nu există o altă soluție pentru a salvarda valori ale statului care sunt puse în pericol***”.

De asemenea, precizăm că, prin introducerea acestei obligații, ar rezulta că **toate persoanele care participă la activități de jocuri de noroc sunt prezumate a fi supuse riscului și șantajului, acestea fiind expuse unui permanent pericol**, în sensul că „*pierd controlul asupra propriilor decizii financiare și devin expuse la datorii, șantaj sau compromiterea independenței personale*”, astfel cum reiese din Expunerea de motive.

Menționăm că măsura „autoexcluderii”, în forma *de lege lata* din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009, cu modificările și completările ulterioare, **are un caracter opțional**, astfel încât persoana care este conștientă de urmările produse de dependența de aceste jocuri de noroc poate solicita autoexcluderea, **această solicitare putând fi retrasă oricând**. În opoziție, în cazul persoanelor care ocupă o funcție de demnitate publică sau o funcție de conducere în cadrul autorităților și instituțiilor publice, soluția legislativă *de lege ferenda* a „autoexcluderii” **are caracter obligatoriu**, devenind practic o condiție esențială pentru a putea ocupa o funcție publică, nedepunerea acestei

⁶ „(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este **necesară** într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie **proporțională cu situația care a determinat-o**, să fie **aplicată în mod nediscriminatoriu** și **fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății**”.

solicitări având drept consecință interdicția de a ocupa respectiva funcție publică.

În plus, învederăm faptul că soluțiile legislative propuse **crează o situație discriminatorie în raport cu funcționarii publici de execuție**, cărora nu li se impune obligația de a solicita înscrierea în „Registrul Național al Persoanelor Autoexcluse”, normele preconizate fiind susceptibile de încălcarea dispozițiilor art. 16 din Constituție privind egalitatea în fața legii.

Pe de altă parte, semnalăm lipsa de predictibilitate a normei prin folosirea sintagmei „Registrul Național al Persoanelor Autoexcluse”, întrucât nu rezultă cu claritate ce cuprinde acest registru și care sunt motivele pentru care o persoană ar avea obligația de a solicita înscrierea.

În acest sens, precizăm că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că persoanele autoexcluse se regăsesc în **baza de date**, astfel cum prevede art. 15¹ alin. (1), conform căruia „*Organizatorii de jocuri de noroc sunt obligați să nu permită accesul în incinta locațiilor în care se desfășoară activități de jocuri de noroc persoanelor autoexcluse și indezirabile care se regăsesc în baza de date privind persoanele autoexcluse și indezirabile, creată, gestionată și actualizată permanent de către O.N.J.N., bază de date la care organizatorii de jocuri de noroc au acces în timp real*”, actul normativ menționat *supra* nefăcând referire la vreun registru național.

În plus, considerăm că norma este incompletă, întrucât nu se precizează modalitatea prin care o persoană ar trebui să transmită o solicitare în vederea autoexcluderii, respectiv dacă solicitarea se depune în format scris la sediul Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc sau se transmite prin mijloace de comunicare la distanță.

De asemenea, precizăm că sintagma „*persoanele care dețin funcții de demnitate publică, potrivit Codului administrativ, precum și cele care exercită funcții de conducere sau de autoritate în cadrul instituțiilor sau autorităților publice*” este lipsită de predictibilitate, observație valabilă și pentru expresia „*funcții asimilate acestora*” din cadrul Expunerii de motive.

La **teza a II**, semnalăm că, prin utilizarea sintagmei „*instituția sau autoritatea competentă care gestionează evidența funcțiilor respective*”, norma este neclară, din actuala redactare neînțelegându-se la ce entități publice se face referire.

6.2. La pct. 2, la textul propus pentru **art. 27¹ alin. (1)**, semnalăm că norma este lipsită de predictibilitate și claritate, întrucât sintagma „*abatere disciplinară gravă*” nu are accepțiune juridică, Codul muncii

reglementând doar noțiunea de „abatere disciplinară” în Capitolul II *Răspunderea disciplinară*, iar în ceea ce privește Codul administrativ, la art. 492 alin. (1) este redată definiția termenului de „abatere disciplinară”, iar la alin. (2) al aceluiași articol sunt prevăzute faptele care pot constitui abateri disciplinare.

În plus, precizăm că sintagma „se sancționează potrivit reglementărilor aplicabile fiecărei categorii de persoane vizate” este imprecisă, întrucât nu este stabilită în mod clar o sancțiune pentru nerespectarea unei obligații și nici nu este indicat în mod expres actul normativ la care se face trimitere.

Totodată, învederăm că, potrivit prevederilor art. 492 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, ***„Încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege constituie abatere disciplinară și atrage răspunderea administrativ-disciplinară a acestora”***.

Prin urmare, abaterile disciplinare au în vedere nerespectarea îndatoririlor de serviciu, nicidecum nerespectarea obligației de a solicita înscrierea în „Registrul Național al Persoanelor Autoexcluse”.

6.3. Cu privire la textele preconizate pentru **art. 27¹ alin. (2) și (3)**, potrivit căruia Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc are obligația de a transmite semestrial Agenției Naționale de Integritate situația actualizată a persoanelor înscrise în „Registrul Național al Persoanelor Autoexcluse”, precum și referitor la obligația A.N.I. de a verifica, **în cadrul activității sale specifice**, respectarea obligației de autoexcludere, semnalăm faptul că alin. (1) și (3) ale art. 15 din Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dispun că ***„În îndeplinirea atribuțiilor care îi revin potrivit legii, Agenția acționează potrivit principiului independenței operaționale”, respectiv că „Potrivit principiului independenței operaționale, președintele, vicepreședintele și inspectorii de integritate nu vor solicita sau primi dispoziții referitoare la evaluările privind averea persoanelor, conflictele de interese și incompatibilitățile de la nicio autoritate publică, instituție sau persoană”***.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 872/10.11.2025