

MUGUR ISĂRESCU
Guvernator

Nr. G. / 108 / 29.05.2025

Domnului MARIO-OVIDIU OPREA
Secretar General al Senatului

L93/2025
Domnule Secretar General,

Urmare scrisorii dumneavoastră nr. XXXV/1353/10.03.2025, în cadrul Băncii Naționale a României a fost analizată propunerea legislativă transmisă („Lege privind limitarea plăților către operatorii de jocuri de noroc”).

Din analiza derulată a rezultat că propunerea legislativă vizează limitarea plăților către operatorii de jocuri de noroc la maxim 10% din veniturile lunii anterioare ale jucătorilor, stabilind obligația prestatorilor de servicii de plată, referiți de către inițiatorii proiectului legislativ ca „instituții financiar - bancare”, de a asigura respectarea acestei limite în cazul jocurilor de noroc la distanță, și operatorilor jocurilor de noroc, în cazul sumelor jucate în locațiile acestora.

Din perspectiva impactului propunerii legislative asupra activității instituțiilor supravegheate de Banca Națională a României, semnalăm faptul că impunerea obligației prestatorilor de servicii de plată de a asigura limitarea sumelor dedicate jocurilor de noroc la distanță nu are aplicare practică, având în vedere că jucătorii pot dispune plata prin intermediul mai multor prestatori de servicii de plată și pot utiliza multiple instrumente de plată pentru realizarea tranzacțiilor.

În acest context, prestatorii de servicii de plată nu vor dispune de informații centralizate care să le permită stabilirea sumelor plătite de un jucător pentru toate jocurile de noroc la care participă.

De asemenea, prezentăm în anexă o serie de aspecte de natură juridică și practică, a căror evaluare susține necesitatea unor analize aprofundate a inițiativei legislative, inclusiv consultarea comunității bancare și a celorlalte categorii de prestatori de servicii de plată pentru a identifica

Banca Națională a României, în calitate de operator de date cu caracter personal, prelucrează datele cu caracter personal în conformitate cu prevederile legislației naționale în vigoare aplicabile și ale Regulamentului (UE) 679/2016. Mai multe informații cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către Banca Națională a României puteți afla accesând pagina web www.bnr.ro.

dacă sunt disponibile soluții tehnice prin care prestatorii de servicii de plată ar putea să își îndeplinească obligațiile ce fac obiectul propunerii legislative.

Subliniem că, potrivit legislației în vigoare, prestatorii de servicii de plată pot bloca plățile ordonate de clienți numai în circumstanțele prevăzute de *Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative* sau în cele prevăzute de actele prin care se instituie sancțiuni internaționale în înțelesul *Ordonanței de urgență nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale*.

Din considerentele de mai sus, coroborate cu aspectele prezentate pe larg în cuprinsul anexei, Banca Națională a României avizează negativ propunerea legislativă.

Menționăm că, potrivit art.15 alin.(1) lit.B din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc*, cu modificările și completările ulterioare, operatorii de jocuri de noroc la distanță trebuie să dețină un sistem informatic central în care să fie identificați jucătorii, sumele jucate și câștigurile acestora.

În acest context, nu am identificat motivele pentru care inițiatorul legislativ nu a apelat și în cazul jocurilor de noroc la distanță la platforma centralizată ținută de Agenția Națională pentru Administrare Fiscală, în care se propune evidențierea, în timp real, a soldului disponibil pentru fiecare jucător, în condițiile în care această soluție ar asigura o abordare centralizată a problematicii, mai eficientă decât modelul descentralizat propus prin propunerea legislativă, inclusiv din perspectiva atingerii obiectivelor urmărite și a reducerii eforturilor de implementare.

Totodată, semnalăm și faptul că, în condițiile în care nici prestatorii de servicii de plată și nici operatorii de jocuri de noroc nu au informații complete cu privire la cheltuielile pentru jocurile de noroc, mecanismul menționat anterior care promovează o abordare descentralizată nu poate asigura atingerea obiectivului urmărit de propunerea legislativă întrucât limita impusă se multiplică pe cele două componente pentru care se realizează monitorizare separată, respectiv pentru jocurile online, unde răspunderea este atribuită prestatorilor de servicii de plată, respectiv jocurile în sălile special amenajate, unde responsabili sunt operatorii de jocuri de noroc.

În încheiere, dorim să vă asigurăm, domnule Secretar General, de întreaga disponibilitate de colaborare a Băncii Naționale a României în cadrul domeniilor specifice de competență.

Cu stimă,



Aspecte problematice de natură juridică și practică aferente
propunerii legislative privind limitarea plăților către operatorii de jocuri de noroc

I. Fundamentarea necorespunzătoare a soluției propuse

Principiul securității juridice impune o fundamentare corespunzătoare a actelor normative. Astfel, soluțiile alese trebuie susținute de o temeinică activitate de documentare prealabilă și de o analiză a realității sociale care urmează să fie reglementată. Inițiatorul trebuie să argumenteze de ce propunerea în forma respectivă oferă problemei identificate un remediu adecvat, pentru a asigura stabilitatea și eficiența soluției.

În speță, principalele argumente pe care se fundamentează propunerea sunt:

- (1) deficiențele majore în monitorizarea activității operatorilor, evidențiate în ultimul raport al Curții de Conturi privind controlul exercitat de Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc, precum și
- (2) enunțarea generică a obiectivului reducerii impactului negativ al jocurilor de noroc asupra societății, limitarea pierderilor financiare și protejarea categoriilor vulnerabile.

În opinia noastră, susținerile anterior menționate, cu precădere incapacitatea unei autorități de a își aduce la îndeplinire atribuțiile prevăzute de lege, nu constituie o justificare temeinică a soluției propuse, inclusiv din perspectiva obligațiilor la care sunt supuse instituțiile financiar-bancare - prestatori de servicii de plată¹. Mai mult, ingerințele asupra dreptului de dispoziție al titularilor de cont, prin impunerea unei limite de cel mult 10% din veniturile lunii anterioare, nu au la bază un studiu de impact care să susțină procentul ales.

Fundamentarea temeinică a noii reglementări este o obligație expresă, potrivit *Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*. Astfel, considerăm că ar trebui temeinic fundamentată inclusiv decizia de a impune sancțiuni cu impact semnificativ asupra unei categorii de entități aflate deja în sfera de supraveghere și, implicit, de sancționare a BNR, raportat la legătura acestora cu problematica reglementată de lege și cu dezideratul social urmărit de reglementare, având în vedere principiul proporționalității care ar trebui să guverneze sfera sancțiunilor administrative. Totodată, potrivit aceleiași legi, este obligatorie o evaluare

¹ Potrivit *Legii nr.209/2019 privind serviciile de plată și pentru modificarea unor acte normative*, servicii de plată pot fi furnizate doar de prestatori de servicii de plată, prevăzuți la art.2 din lege.

preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.²

Totodată, menționăm faptul că pentru același tip de activitate sunt dispuse sancțiuni diferențiate între prestatorii de servicii de plată și comercianții care desfășoară activități de tipul jocurilor de noroc în spații fizice, context în care, pentru transparență, este necesară prezentarea, în expunerea de motive, a elementelor luate în considerare la reglementarea diferită a acestora.

II. Imprecizia normei și nerespectarea principiului legalității

Principiul **legalității vizează norme de drept suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor**, conducând la caracterul de *lex certa* al normei³. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în **claritatea, precizia și predictibilitatea legii**.⁴

Dintre problemele identificate pe acest palier, menționăm, cu titlu de exemplu:

- imprecizia destinatarilor normei, noțiunea de instituții financiar-bancare nefiind definită (categoriile de entități la care persoanele vizate pot avea cont și prin care pot presta servicii de plată nu se rezumă la bănci),
- lipsa clarității în ceea ce privește mecanismul prin care *instituțiile financiar-bancare* pot ajunge să verifice veniturile lunare ale fiecărui client, pentru a își putea aduce la îndeplinire obligațiile legate de plafonul de 10%.

III. Neconstituționalitatea propunerii, în raport de art.44, respectiv art.53 din Constituția României- restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

Cu toate că, astfel cum se reține și în jurisprudența CCR⁵, în domeniul reglementării jocurilor de noroc statele membre dispun de o marjă largă de acțiune, obiectivul principal urmărit de reglementarea națională trebuie să fie lupta împotriva criminalității, mai precis protecția consumatorilor de jocuri de noroc împotriva fraudelor săvârșite de operatori⁶. De asemenea, restricțiile impuse trebuie să îndeplinească cerințele de proporționalitate.

În cazul de față, prevederile analizate nu protejează consumatorii de fraudele operatorilor, ci le limitează dreptul de a dispune în mod liber de bunuri. Astfel, dispozițiile pot fi interpretate ca fiind contrare **art.44 din Constituție**, potrivit căror „Dreptul de proprietate, precum și creanțele

² Art.7 alin.(3¹) din Legea nr.24/2000;

³ A se vedea în acest sens Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012; <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/135428>;

⁴ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020 - <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/242226>;

⁵ Decizia 857/2020- <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/243406>, pct.16.

⁶ O legislație națională destinată să limiteze activitatea operatorilor de jocuri de noroc, în scopul limitării dependenței de jocurile de noroc și pentru a preveni fraudă, este în principiu compatibilă cu dreptul european;

asupra statului sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite prin lege” și prevederile art.1 paragraful 1 din primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, potrivit cărora „Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de prevederile generale ale dreptului internațional.”

În ceea ce privește restrângerea drepturilor conferite de **art.53 din Constituție**, propunerea poate fi considerată ca încălcând dreptul la viața privată. În jurisprudența sa, CCR statuează că obiceiurile legate de participarea la jocurile de noroc „pot fi considerate obiceiuri din viața cotidiană, ce se subsumează vieții private”⁷.

Ingerința asupra acestora ar trebui justificată prin prisma unei cerințe generale, care se referă, în mod esențial, la principiul proporționalității. Astfel, intervenția legiuitorului trebuie analizată dacă își găsește justificarea sub rigoarea exigențelor constituționale, anume dacă există scop legitim și dacă măsura este adecvată, necesară într-o societate democratică și dacă păstrează justul echilibru între interesele colective și cele individuale.⁸

Impunerea unei restricții privind modul în care anumite persoane pot utiliza veniturile obținute poate fi considerată neconstituțională și în raport de **art. 16 alin. (1) din Constituție**, potrivit căruia cetățenii sunt egali în fața legii. Astfel, s-ar ajunge ca acele persoane care practică jocuri de noroc să nu poată dispune liber de propriile bunuri, spre deosebire de ceilalți cetățeni, care au libertate de alegere și dispoziție în privința drepturilor lor patrimoniale.

IV. În ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal

Propunerea legislativă implică procesarea unui set de date extinse cu privire la veniturile titularilor de conturi, pentru a îndeplini obligația legală de verificare a pragului impus. În acest context, atragem atenția asupra faptului că *Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE* prevede faptul că dreptul intern, pe baza căruia se stabilesc obligații legale de procesare, cuprinde scopul acestei procesări, îndeplinește un obiectiv de interes public și este proporțional cu obiectivul legitim urmărit.

Din această perspectivă, lipsa unei fundamentări adecvate a soluției propuse, precum și a unor texte de lege clare și previzibile, raportat la ingerința asupra drepturilor și libertăților persoanelor vizate, ar putea constitui o problemă din perspectiva proporționalității și a caracterului legitim al obiectivului urmărit.

⁷ Decizia nr.149 din 12 martie 2020- <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/234000>, pct.20;

⁸ A se vedea Decizia nr.293 din 26 aprilie 2018, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/206463>.

Având în vedere atribuțiile și obiectivul urmărit de Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, potrivit *Legii nr.102/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal*⁹, considerăm că ar trebui solicitat avizul acestei autorități.

V. Aspecte practice

Considerăm că, în forma prezentată de către inițiatori, propunerea legislativă nu-și poate atinge dezideratul de limitare a cheltuielilor, în absența:

- i) unui mecanism clar de verificare a încadrării în limita propusă;
- ii) precizării modalității în care se face schimbul de informații între prestatorii de servicii de plată și între aceștia și comercianții care desfășoară activități de tipul jocurilor de noroc în spații fizice, pentru a se asigura că, la nivel cumulat, nu este depășit procentul stabilit prin propunerea legislativă;
- iii) menționării categoriilor de venituri care sunt luate în considerare la baza de calcul procentuale (de ex. venituri exclusiv din salarii, venituri din dividende, venituri cumulate, etc.);
- iv) sursei de informații care stă la baza identificării de către prestatorii de servicii de plată a venitului referit în cuprinsul propunerii legislative.

⁹ Legea nr. 102/2005 - Art.1 alin.(2) *Autoritatea națională de supraveghere are drept obiectiv apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice, în special a dreptului la viață intimă, familială și privată, în legătură cu prelucrarea datelor cu caracter personal și cu libera circulație a acestor date.*

Art.10 alin.(1) Președintele Autorității naționale de supraveghere are, în principal, următoarele atribuții: (...) e) - *poate face propuneri privind inițierea unor proiecte de acte normative sau modificarea actelor normative în vigoare în domenii legate de prelucrarea datelor cu caracter personal; este solicitat, în vederea emiterii de avize, în numele Autorității naționale de supraveghere, atunci când se elaborează proiecte de acte normative referitoare la protecția drepturilor și libertăților persoanelor, în privința prelucrării datelor cu caracter personal;*