

CEM
27



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 062-370 din 21.01.2021

La nr. 492 din 04.12.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la cultură fizică și sport.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 (șapte) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI		
REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>120</u>	
"22"	<u>01</u>	20 <u>21</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7089 din 21.01.2021

la proiectul de lege cu privire la cultură fizică și sport

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Nota informativă nu stabilește un scop bine definit al elaborării și promovării proiectului propus. Însă, analiza prevederilor proiectului denotă faptul că finalitatea scontată este perfecționarea cadrului normativ în domeniul culturii fizice și sport.

Astfel, prin proiect se propune adoptarea legii cu privire la cultură fizică și sport, care stabilește bazele juridice, sociale și economice de organizare și funcționare a culturii fizice și sportului în Republica Moldova, reglementează participarea autorităților publice și a agenților economici, indiferent de tipul și forma juridică de organizare, la fortificarea sănătății populației prin practicarea culturii fizice și sportului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public privind susținerea și promovarea sportului național și a activităților din domeniul culturii fizice.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*notă informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică parțial necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, argumentele autorului sunt declarative, nefiind prezentată o analiză corespunzătoare și complexă care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele în ce privește susținerea sportului național prin modificarea Hotărârii Guvernului nr.639/2017 cu privire la aprobarea obiectivelor și a condițiilor parteneriatului public-privat pentru dezvoltarea activităților SA “Loteria Națională a Moldovei”.

Respectiv, pentru ca proiectul să nu aibă un caracter decarativ, iar scopul propus să fie atins, urmează a fi examinat sub toate aspectele și identificat un mecanism viabil de susținere a sportului național.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

Reieșind din prevederile proiectului, implementarea acestora nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. În acest sens, în nota informativă lipsește fundamentarea economico-financiară, condiție prevăzută de art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

Însă, unele norme din proiect utilizează neuniform termeni de genul "structuri sportive oficiale", "control antidoping" și "doping", termenul de "*inspectorate școlare*" este un termen neconsacrat de legislație, iar expresia de genul "în raza teritorială administrativă din responsabilitate" are un sens confuz.

De asemenea, proiectul nu conține prevederi clare referitor la definiția noțiunii de "*termen studios*".

Aspectele invocate supra au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea entităților publice cu competențe în domeniului sportului, responsabile de administrarea eficientă a culturii fizice și sportului (Guvernul, autoritățile publice centrale și locale).

Unele norme din proiect instituie de o manieră ambiguă atribuții autorității centrale de specialitate/federației de sport de profil de eliberare a unui aviz pozitiv/negativ privind transferul

sportivilor, care au beneficiat în ultimii 5 ani de suport financiar din alocațiile bugetului de stat și aprobarea statutelor ligilor profesioniste (analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art.1 potrivit proiectului de lege cultură fizică și sport

Articolul 1. Noțiuni principale [...]

arbitru sportiv – persoană calificată și delegată de structurile sportive oficiale (fедераții, ligi, comisii etc.) să conducă și să controleze orice gen de competiție conform regulamentelor și să aprecieze, prin diferite procedee de estimare (puncte, goluri, note, performanțe în timp și în spațiu), valoarea performanței concurenților; [...]

control antidoping – examene de laborator efectuate cu scopul de a constata utilizarea de către sportivi, în antrenamente și/sau în competiții, a substanțelor sau a procedurilor de creștere a performanțelor pe cale nefiziologică; [...]

doping (dopaj) – mod artificial de a mări rezistența și randamentul fizic în competiții sportive prin administrarea de medicamente stimulatorii (amfetamine, stricnină etc.); [...]

taxa de viciu - sumă de bani percepută sub formă de impozit din circuitul de producție/comercializare a produselor din tutun, produselor alcoolice și din veniturile obținute din pariuri sportive.

Obiecții:

Norma precitată operează cu termenul de "*structuri sportive oficiale*", deși pe tot parcursul proiectului se utilizează termenul de "*structuri sportive*".

De asemenea, cu referire la termenii "*control antidoping*" și "*doping*", aceștia sunt tratați diferit de termenii de "*control doping*" și "*substanță dopantă*" prevăzuți de Legea nr.185/2012 pentru prevenirea și combaterea dopajului în sport. Conform art.4 din legea precitată, prin "*control doping*" se înțelege "*proces care include planificarea testărilor, recoltarea și transportul de probe biologice, analiza de laborator, gestionarea rezultatelor, audierile și apelurile.*", iar prin "*substanță dopantă*" se înțelege "*substanță destinată să mărească în mod artificial capacitatea fizică umană sau să modifice rezultatele competițiilor sportive*".

Se reține că Legea nr.185/2012 este legea-cadru are ca obiectiv prevenirea și combaterea la nivel național a fenomenului dopajului și reglementează raporturile juridice ce apar în activitatea organizațiilor și autorităților de supraveghere și control pentru prevenirea și combaterea dopajului în sport; activitatea autorităților de supraveghere și control pentru prevenirea și combaterea dopajului în sport, structura lor organizatorică, funcțiile și alte aspecte relevante cu privire la circulația substanțelor dopante, prevenirea și combaterea dopajului în sport.

Pericolul coruptibil constă în faptul că, la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume tratarea ca fenomene diferite a aceluiași

fenomen din cauza confuziei provocate de numirea în moduri diferite a actului.

Un alt aspect de remarcat este noțiunea de *"taxa pe viciu"*, taxă nereglementată de către Codul fiscal. Mai mult, analizând per ansamblu prevederile proiectului, acesta nu conține norme privind modalitatea de achitare, destinația, utilizarea etc. așa numitei *"taxa pe viciu"*.

În aceste condiții, apare discreția periculoasă a agentului public de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese.

Recomandări:

Excluderea de la art.1 la noțiunea *"arbitru sportiv"* cuvântul *"oficiale"*.

Excluderea de la art.1 a noțiunilor de *"control antidoping"* și *"doping"*.

Completarea proiectului cu norme clare privind *"taxa de viciu"*.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 2 -

Art.5 alin.(1) potrivit proiectului de lege cultură fizică și sport

Articolul 5. Educația fizică și sportul școlar și universitar

(1) Menținerea și fortificarea sănătății copiilor, adolescenților și tineretului studios, formarea necesităților de perfecționare fizică și de practicare a unui mod sănătos de viață constituie o sarcină de bază ale instituțiilor de învățământ.

Obiecții:

Norma cuprinsă la art.5 alin.(1) indică expres la categoria de tineret studios, al cărui menținere și fortificare a sănătății constituie o sarcină de bază a instituțiilor de învățământ.

Astfel, analizând per ansamblu textul formulat la art.1 din proiect, cât și cadrul normativ în vigoare în domeniul educației, se atestă că nu este definit termenul de *"tineret studios"*.

Pericolul de coruptibilitate în acest caz constă în apariția practicilor diverse de interpretare a termenului de *"tineret studios"*, practici care pot fi abuzive.

Recomandări:

Excluderea de la art.5 alin.(1) a cuvântului *"studios"*:

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.9 alin.(8), art.23 alin.(4) potrivit proiectului de lege cultură fizică și sport

Articolul 9. Sportul de performanță [...]

(8) Evidența legitimării și transferul intern și/sau internațional sportivilor sunt în competența asociațiilor, cluburilor și federațiilor sportive naționale pe ramuri de sport, în conformitate cu statutele și regulamentele acestora. Transferul sportivilor, care au beneficiat în ultimii 5 ani de suport financiar din alocațiile bugetului de stat este permis în condițiile avizului favorabil al autorității centrale de specialitate.[...]

Articolul 23. Ligiile profesioniste [...]

(4) Statutele ligilor profesioniste sunt aprobate de adunările generale ale acestora după obținerea avizului favorabil al federației de profil. Ligile profesioniste se înscriu în Registrul sportiv, cu avizul favorabil al federației de profil, ca parte distinctă a subiecților din domeniu.

Obiecții:

Normele instituie competențe pentru autoritatea centrală de specialitate/federația de sport de profil de a decide, prin eliberarea unui aviz favorabil sau nefavorabil, privind transferul sportivilor, care au beneficiat în ultimii 5 ani de suport financiar din alocațiile bugetului de stat și aprobarea statutelor ligilor profesioniste.

Astfel, formularea de o manieră ambiguă a atribuțiilor autorității centrale de specialitate/federației de sport de profil în acest caz, determină posibilitatea interpretării diferite de către responsabili în situații diferite și în dependență de scopul/interesul urmărit, nefiind clar care sunt criteriile de care se vor conduce la eliberarea avizului pozitiv sau negativ.

Pericolul coruptibil în acest caz constă în faptul că persoanele responsabile din cadrul autorității centrale de specialitate înzestrate cu asemenea atribuții vor deține discreții exagerate, iar sportivul va fi nevoit să ofere remunerații ilicite pentru a se "proteja" de efectele considerabile pe care aceste discreții le pot avea asupra lor.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme care stabilesc clar și fără echivoc situațiile în care autoritatea centrală de specialitate emite aviz pozitiv/negativ or specificarea criteriilor pe care trebuie să le întrunească sportivul pentru a fi transferat intern și/sau internațional.

Completarea proiectului cu norme care stabilesc clar și fără echivoc situațiile în care federația de sport de profil emite aviz pozitiv/negativ or specificarea criteriilor pe care trebuie să le întrunească statutul ligilor profesioniste.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.14 alin.(3) lit.b), f) potrivit proiectului de lege cultură fizică și sport

Articolul 14. Atribuțiile și competențele autorităților administrației publice locale [...]

(3) Structurile specializate ale administrației publice locale au următoarele atribuții principale: [...]

b) organizează, autorizează, după caz, și supraveghează buna desfășurare a competițiilor pe probe de sport în raza teritorială administrativă din responsabilitate; promovează un mod sănătos de viață prin acțiuni sportive de masă. [...]

f) colaborează cu inspectoratele școlare, cu instituțiile de învățământ general pentru formarea și dezvoltarea sportului școlar, precum și cu instituțiile de învățământ superior pentru formarea și perfecționarea pregătirii profesionale a instructorilor pe probe de sport.

Obiecții:

Conform normei instituite la art.14 alin.(3) lit.b), una din atribuții principale a structurilor specializate ale administrației publice locale este supravegherea bunei desfășurări a competițiilor pe probe de sport în raza administrativ-teritorială.

Astfel expresia utilizată de genul "în raza teritorială administrativă din responsabilitate" are un sens confuz și astfel va admite interpretări abuzive la aplicare.

Coruptibilitatea normei de la art.14 este intensificată și mai mult prin utilizarea la alin.(3) lit.f) a termenului de "inspectoratele școlare", termen neconsacrat în legislație. În acest sens, conform pct.2 al Hotărârii Guvernului nr.201/2018 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare, Inspectoratul Școlar Național, autoritate administrativă din subordinea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, și Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare, autoritate administrativă autonomă față de Guvern, se reorganizează prin fuziune (absorbție) cu Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare.

Pericolul de coruptibilitate în acest caz constă în apariția practicilor diverse de interpretare a termenului de "inspectoratele școlare", practici care pot fi abuzive.

Recomandări:

La art.14 alin.(3) lit.b), de a substitui textul "în raza teritorială administrativă din responsabilitate" cu textul "în raza teritoriului administrat".

La art.14 alin.(3) lit.f), de a exclude cuvintele "cu inspectoratele școlare".

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.18 alin.(1), art.22 alin.(1) potrivit proiectului de lege cultură fizică și sport

Articolul 18. Asociațiile sportive

(1) Asociația sportivă este o asociație obștească constituită în temeiul prevederilor Legii cu privire la asociațiile obștești, prezentei legi, este o organizație necomercială, independentă, constituită benevol, asociată prin comunitate de interese cu scopul realizării unor obiective comune. [...]

Articolul 22. Federațiile sportive naționale

(1) Federațiile sportive naționale sunt structuri sportive de interes național, constituite prin asocierea cluburilor sportive, a asociațiilor pe probe de sport, a persoanelor fizice în temeiul prevederilor Legii cu privire la asociațiile obștești, a prezentei legi, altor acte normative. Federațiile sportive naționale sunt parte a Registrului de stat al organizațiilor necomerciale.

Obiecții:

Conform normelor formulate, asociația sportivă este o asociație obștească constituită în temeiul prevederilor Legii cu privire la asociațiile obștești.

În acest sens, prevederile precitate conțin trimiteri defectuoase la Legea cu privire la asociațiile obștești, lege abrogată prin Legea nr.86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, fapt ce va crea incertitudine la aplicare.

Or, abrogarea este un procedeu tehnico-juridic de suprimare prin care sînt scoase din vigoare prevederile actului normativ ce nu mai corespund echilibrului dintre cerințele sociale de reglementare legală (art.65 alin. (1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative).

Recomandări:

De a substitui textul "*Legii cu privire la asociațiile obștești*" cu textul "*Legii cu privire la organizațiile necomerciale*".

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.35 alin.(5) potrivit proiectului de lege cultură fizică și sport

Articolul 35. Realizarea controlului medical, acordarea asistenței medicale [...]

(5) În cazuri speciale, Agenția Națională Antidoping, acordă sportivilor de performanță Scutiri de uz Terapeutic, în conformitate cu prevederile legislației naționale și internaționale.

Obiecții:

Din textul normei precitate nu este clar care sunt acele "*cazurile speciale*" în care Agenția Națională Antidoping, acordă sportivilor de performanță Scutiri de uz Terapeutic. În aceste condiții există riscul ca acțiunile responsabililor să nu fie proporționale cu riscul discriminării unor subiecți de drept aflați într-o situație juridică similară, precum și cu riscul admiterii unor temeuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice de a acorda Scutiri de uz Terapeutic.

Recomandări:

De concretizat expres în proiectul legii în ce cazuri speciale Agenția Națională Antidoping acordă sportivilor de performanță Scutiri de uz Terapeutic.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism

- corupere activă
- corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 7 -

Capitolul XII, art.54 alin.(2) lit.b) potrivit proiectului de lege cultură fizică și sport

Capitolul XII. Contravenții

Articolul 54. Constatarea contravențiilor [...]

(2) Constituie încălcări ale prevederilor prezentei legi următoarele acțiuni: [...]

b) participarea la activitățile sportive organizate a sportivilor care nu prezintă avizul medical, conform prevederilor art.30 din prezenta lege.

Obiecții:

Conform normei formulate, constituie încălcare ale prevederilor proiectului examinat participarea la activitățile sportive organizate a sportivilor care nu prezintă avizul medical, conform prevederilor art.30 din proiect.

Analizând art.30 din proiect, acesta stabilește statutul antrenorului sportiv, și nu se referă la modalitatea de prezentare a avizului medical de către sportivi pentru a participa la activitățile sportive organizate. Respectiv, în varianta expusă de autor, există riscul ca sportivii care nu au prezentat avizul medical să nu fie sancționați, ceea ce va determina ca sportivii interesați să recurgă la metode coruptibile în vederea obținerii avizului medical ulterior participării la activitățile sportive organizate.

Caracterul lacunar al proiectului va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor, precum și altor manifestări de corupție (corupție activă/pasivă, dare/luare de mită) în cauză.

Totodată, examinând per ansamblul prevederile capitolului XII, acesta este formulat de o manieră ambiguă cu referire la temeiurile care survin pentru încălcarea prevederilor proiectului de lege examinat, astfel încât va admite diverse interpretări ale cazurilor în care poate surveni răspunderea contravențională. În acest sens, examinând lista exhaustivă a încălcărilor în raport cu normele Codului contravențional, care determină faptele ce constituie contravenții și prevede procesul contravențional și sancțiunile contravenționale, proiectul de lege stabilește alte fapte considerate a fi contravenții, decât cele stabilite prin Codul contravențional. Acest fapt va provoca practici vicioase de aplicare abuzivă a normei, determinând posibilitatea interpretării diferite a situațiilor expuse în textul normei cuprinse la art.54 și atragerea la răspundere contravențională la săvârșirea unor fapte ce nu constituie contravenții în cazurile expres prevăzute de Codul contravențional.

Conform art.1 din Codul contravențional, *"Prezentul cod este legea Republicii Moldova care cuprinde norme de drept ce stabilesc principiile și dispozițiile generale și speciale în materie contravențională, determină faptele ce constituie contravenții și prevede procesul contravențional și sancțiunile contravenționale."*

Or, Codul este un act normativ adoptat de către Parlament care cuprinde, într-un sistem unitar, cele mai importante norme juridice dintr-o anumită ramură a dreptului (art.60 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative).

În aceste condiții, apare discreția periculoasă a agentului public de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese.

Recomandări:

La art.54 alin.(2) lit.b), de a substitui textul "art.30 din prezenta lege" prin indicarea expresă a normei care stabilește obligația sportivilor de a prezenta avizul medical pentru participarea la activitățile sportive organizate.

În titlul capitolului XII, cuvântul "*contravenții*" se va substitui cu cuvintele "*Răspunderea pentru încălcarea legislației*".

În titlul art.54, cuvintele "*Constatarea contravențiilor*" se va substitui cu cuvintele "*Temeiurile răspunderii*".

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 8 -

Art.55 lit.b) potrivit proiectului de lege cultură fizică și sport

Articolul 55. Intrarea în vigoare a prezentei legi [...]

b) art.22 alin.(2) lit.b), a căror punere în aplicare este asigurată gradual în decurs de 12 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

Obiecții:

Conform normei formulate, pentru recunoașterea dreptului federației de a poseda statutul de – federația națională pentru proba de sport este obligată să respecte una din condiții privind activitatea certificată a cel puțin 7 (șapte) cluburi sportive și/sau asociații sportive cu personalitate juridică cu calitatea de fondatori, amplasate în diferite unități teritorial-administrative, prevăzut la art.22 alin.(2) lit.b) din prezentul proiect. Punerea în aplicare a cerinței respective va fi asigurată gradual în decurs de 12 luni de la data intrării în vigoare a legii.

Analizând normele instituite la art.22 alin.(2) lit.b), acestea stabilesc condițiile pe care federația este obligată să le respecte cumulativ pentru a fi recunoscut dreptul său de a obține statutul de federație națională, iar acest fapt nu implică careva acțiuni, care reflectă anumite etape de realizare. Respectiv, în varianta expusă de autor a normei de la art.55 lit.b) din proiect, aceasta nu va putea fi pusă în aplicare, deoarece nu corespunde realității.

Pericolul de risc în acest sens constă în incertitudinea pe care o va crea referitor la mecanismul de aplicare a normei, situația în care responsabilii de executarea respectivelor reglementări se vor prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Recomandări:

De a exclude lit.b) de la art.55 potrivit proiectului.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Norme irealizabile

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.57 lit.a) potrivit proiectului de lege cultură fizică și sport

Articolul 57. Guvernul

a) în termen de 6 luni de data intrării în vigoare a prezentei legi: [...]

- va identifica modalitățile de susținere a sportului național prin modificarea Hotărârii nr.639 din 14.08.2017 cu privire la aprobarea obiectivelor și a condițiilor parteneriatul public-privat pentru dezvoltarea activităților SA „Loteria Națională a Moldovei”.

Obiecții:

Conform normei formulate, Guvernul are atribuția de a identifica modalitatea de susținere a sportului prin modificarea Hotărârii Guvernului nr.693/2017 cu privire la aprobarea obiectivelor și a condițiilor parteneriatului public-privat pentru dezvoltarea activităților SA “Loteria Națională a Moldovei”, precum și a cerințelor generale privind selectarea partenerului privat.

Conform art.11 din Legea nr.179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat, “De competența Guvernului țin: a) aprobarea listei proiectelor propuse parteneriatului public-privat de către autoritățile publice centrale și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat; b) aprobarea obiectivelor proiectelor de parteneriat public-privat de interes național și a cerințelor generale privind selectarea partenerului privat, precum și a condițiilor parteneriatului public-privat; c) aprobarea documentelor de politici privind dezvoltarea parteneriatului public-privat; d) aprobarea actelor normative necesare pentru executarea prezentei legi, aprobarea setului de documente standard (modele de cereri, oferte, comunicate informative etc.), precum și a procedurilor standard pentru asigurarea funcționării parteneriatului public-privat; e) desemnarea autorității publice care va încheia contractele cu partenerii privați în cazul parteneriatelor publice-privat inițiate de Guvern sau de autoritățile administrației publice centrale.”

Respectiv, în formula propusă de autor a normei cuprinse la art.57 lit.a) potrivit proiectului, nu este clar cum se vor fi realizate normele propuse, criteriile de care se va conduce Guvernul la identificarea modalităților de susținere a sportului național și dacă modificările propuse la Hotărârea Guvernului nr.693/2017 nu vor crea premise pentru promovarea unor interese private ale SA “Loteria Națională a Moldovei”. Acest fapt acordă discreții excesive Guvernului de a decide modalitățile de susținere a sportului național în dependență de scopul urmărit or în interesul privat al SA “Loteria Națională a Moldovei”.

Mai mult, nota informativă nu cuprinde argumente plauzibile referitor la instituirea unor astfel de atribuții Guvernului, nefiind prezentată o analiză amplă corespunzătoare și complexă care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele în ce privește susținerea sportului național prin modificarea Hotărârii Guvernului nr.639/2017.

Recomandări:

De a exclude litera a) alineatul doi de la articolul 57 potrivit proiectului.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, al cărui finalitate scontată este perfecționarea cadrului normativ în domeniul culturii fizice și sport.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

De asemenea, în cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum:

- lacună de drept, utilizarea neuniformă a termenilor, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative - privind utilizarea neuniformă a termenilor "structuri sportive oficiale", "control antidoping" și "doping";
- introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect - nu este definit termenul de "tinere studios".;
- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative - formularea de o manieră ambiguă a atribuțiilor autorității centrale de specialitate/federației de sport de profil de eliberare a unui aviz pozitiv/negativ privind transferul sportivilor, care au beneficiat în ultimii 5 ani de suport financiar din alocațiile bugetului de stat și aprobarea statutelor ligilor profesioniste;
- introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect, formulare ambiguă care admite interpretări abuzive - expresia utilizată de genul "în raza teritorială administrativă din responsabilitate" are un sens confuz, iar termenul de "inspectoratele școlare" este un termen neconsacrat în legislație;
- norme de trimitere defectuoase - prevederile precitate conțin trimiteri defectuoase la Legea cu privire la asociațiile obștești;
- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, temeuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice - nu este clar care sunt acele "cazurile speciale" în care Agenția Națională Antidoping, acordă sportivilor de performanță Scutiri de uz Terapeutic;
- norme de trimitere defectuoase, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, lipsa responsabilității clare pentru încălcări, temeuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii - proiectul este lacunar cu referire la temeiul de sancționare a sportivului pentru neprezentarea avizului medical pentru participare la activitățile sportive organizate, cât și precum și per ansamblu în partea ce reglementează răspunderea pentru încălcarea prevederilor proiectului de lege examinat;
- norme de trimitere defectuoase, norme irealizabile - în varianta expusă de autor a normei de la art. 55 lit.b) din proiect, aceasta nu va putea fi pusă în aplicare, deoarece nu corespunde realității;
- lacună de drept; lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice; atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice - lipsa unor norme clare privind atribuția Guvernului de a identifica modalitatea de susținere a sportului prin modificarea Hotărârii Guvernului nr.693/2017 cu privire la aprobarea obiectivelor și a condițiilor parteneriatului public-privat pentru

dezvoltarea activităților SA “Loteria Națională a Moldovei”, precum și a cerințelor generale privind selectarea partenerului privat.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

21.01.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

