

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.330-XIV din 25.03.1999 cu privire la cultura fizică și sport (art.1'1, 4, 6, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 119 din 21 Martie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.330-XIV din 25.03.1999 cu privire la cultura fizică și sport (art.1'1, 4, 6, ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este deputat în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative, scopul proiectului este de a interveni cu noi norme întru reformarea reglementării de stat a activității sportive. Prevederile proiectului stabilesc noi abordări de reglementare a activității sportive și relațiile dintre autoritățile administrației publice centrale și locale pe de o parte și structurile sportului pe de altă parte.

De asemenea, este menționat că proiectul vine ca un răspuns la numeroasele solicitări parvenite de la autoritățile administrației publice locale, instituțiile și organizațiile sportive, care întâmpină dificultăți majore în organizarea și desfășurarea acțiunilor sportive la nivel local și național.

În nota informativă este invocat faptul că, odată ce va fi aplicat și implementat în mod adecvat, proiectul va avea un impact pozitiv pentru susținerea sportivilor de performanță, precum și va institui un mecanism eficient de evidență și control asupra activității persoanelor fizice și juridice care prestează servicii sportive și a celor de educație fizică, ceea ce va permite evaluare pe termen lung a nivelului de dezvoltare a domeniului.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Deși, nota informativă invocă drept argument principal pentru promovarea proiectului necesitatea asigurării concordanței cu standardele europene în domeniu, precum și ordonarea unor norme din domeniul culturii fizice și sportului (susținerea sportivilor de performanță, reglementarea mai strictă a mecanismului de evidență și control asupra activității persoanelor fizice și juridice care prestează servicii sportive și a celor de educație fizică etc.), totuși aceste argumente nu sînt pe deplin suficiente, or, autorul proiectului nu a indicat în mod elocvent:

- condițiile care au impus elaborarea proiectului;
- efectul social și economic al realizării prevederilor proiectului;
- referirile la documentele de politici publice;

- analiza impactului financiar asupra bugetului de stat etc.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-economice:

Protecția persoanei handicapate (art.51 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului, astfel fiind respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

Totuși, nu cunoaștem dacă pînă la înregistrarea proiectului în Parlament autorul a respectat principiul transparenței. Lipsa unei sinteze a recomandărilor recepționate din partea societății civile, ce trebuia să fie anexată la dosarul de însoțire a proiectului de lege, denotă fie pasivitatea societății civile, fie nerespectarea de către autor a cerințelor legale referitor la transparența decizională.

În același timp, prin implementarea proiectului, în cazul adoptării acestuia, respectarea principiului transparenței nu va fi asigurată, deoarece acesta: nu conține prevederi exprese/tacite, care obligă organele publice să ofere informații accesibile și ușor disponibile, relevante și actualizate și nu stabilește mecanisme legale de comunicare cu populația.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Din lipsa informațiilor putem conchide că, societatea civilă, pînă la înregistrarea proiectului de lege în Parlament, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este asigurată. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

Luînd în considerare faptul că, proiectul de lege se încadrează organic în legea amendată, care, la rîndul ei, face parte din sistemul juridic existent al legislației Republicii Moldova, acesta va putea fi supus, conform procedurilor indirecte, controlului legalității, iar în cazul în care în baza acestor prevederi legale vor fi adoptate careva acte, acestea vor putea fi supuse controlului în cadrul contenciosului administrativ.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul

normativ este conform Constituției.
prevederile Constituției.

Prevederile proiectului de lege nu intră în contradicție cu

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. În linii generale, prevederile proiectului sunt compatibile legislației naționale corelative. Totuși, anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației. Obiecții în acest sens se conțin în Analiza detaliată a potențialelor elemente de vulnerabilitate ale proiectului legii (pct. 16).

În conformitate cu prevederile art.47 alin.(7) din Legea nr.797/1996 privind adoptarea Regulamentului Parlamentului, dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor. Este necesar de a sublinia faptul că, autorul acestui proiect de lege, trebuia să anexeze lista actelor normative necesare pentru executarea actului legislativ care se adoptă sau a proiectelor acestor acte normative.

Adițional, menționăm faptul că prin proiectul legii supus expertizei se intenționează modificarea a cel puțin 20 articole din Legea 330/1999 în vigoare, ceea ce reprezintă o modificare substanțială a legii. Din această perspectivă, considerăm oportun ca autorul proiectului să examineze oportunitatea elaborării unui nou act legislativ în domeniul culturii fizice și a sportului. În susținerea acestei propuneri, invocăm faptul că Legea 330 datează încă cu anul 1999 și nu este pe deplin adaptată condițiilor și criteriilor moderne aplicabile domeniului de referință: cultura fizică și sportul.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standartelor internaționale. Ca obiecție generală, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Reieșind din nota informativă, nu am identificat referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. Însă, din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide, că normele propuse de autor nu sînt contrare standartelor internaționale de referință.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Referitor la domeniul reglementat de prezentul proiect de lege, jurisprudența Curții Constituționale nu cunoaște exemple de norme legale care să fi fost declarate neconstituționale. Respectiv, considerăm că acestea sînt conforme normelor Constituției și jurisprudenței constituționale.

Conform teoriei generale a dreptului privind aplicarea actului normativ în timp, legea adoptată se bucură de prezumția constituționalității, ca și orice act al unei autorități publice, care este prezumat legal pînă la infirmarea acestui fapt.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. La momentul redactării prezentului raport de expertiză nu au fost identificate careva cauze ce au făcut obiectul sesizării la CtEDO, referitor la drepturile și raporturile reglementate de prezentul proiect de lege.

Totuși, analizat în abstracto, proiectul nu corespunde întocmai jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului, în special în partea ce ține de criteriile de calitate ale legii: accesibilitate și previzibilitate.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul nu instituie prevederi care ar prejudicia în mod expres drepturile și libertățile persoanelor.

Totuși, anumite prevederi ale proiectului în redacția propusă riscă să genereze limitarea fie ignorarea

drepturilor și libertăților subiecților raporturilor juridice reglementate de Legea cu privire la cultura fizică și sport.

Pentru detalii a se vedea p. 16 al acestui raport de expertiză.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate	
1		Art. I, p. 2	<p>Art. 1/1 Noțiuni de bază</p> <p><i>Acreditare</i> - act administrativ prin care AAPCS recunoaște, în mod oficial, competențele federațiilor sportive naționale...</p> <p><i>Avizare</i> - act administrativ prin care AAPCS avizează constituirea și funcționarea...</p> <p><i>Autorizare</i> - act administrativ prin care AAPCS aprobă participarea...</p> <p>alte noțiuni....</p>	<p>Intenția autorului de a stabili cu exactitate și a defini noțiunile aplicabile este salutară. Totuși, acest exercițiu nu oferă un tablou și o înțelegere exactă a noțiunilor și poate să genereze mai multe inadvertențe și interpretări inadecvate în practică, or noțiuni practic identice/sinonime desemnează diferite fenomene. Evident că aceste noțiuni privite în abstract nu ar genera afectarea drepturilor persoanelor, dar pe termen lung ar putea afecta drepturile subiecților vizați de aceste noțiuni, inclusiv prin faptul că noțiunile respective dublează anumite proceduri și</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi care limitează drepturile/libertățile;</p> <p>Norme confuze;</p> <p>Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă și limbaj normativ.</p> <p>Recomandăm revizuirea integrală a noțiunilor definite în art. 2.</p>

			complică anumite procese care au loc în domeniul culturii fizice și sportului.		
2	Art. I, p.3	Alin. (1) din art. 4 "(1) Cetățenii R. Moldova, au dreptul la prestarea serviciilor ce țin de cultura fizică și sport, la formarea structurilor sportive la producerea mărfurilor cu destinație sportivă, <u>în baza licenței eliberate de organul abilitat cu avizul AAPCS</u> "	O condiție importantă pentru oricare act legislativ este previzibilitatea și accesibilitatea acestuia. Expresia de "organ abilitat", însoțită de noua prevedere că eliberarea licenței trebuie să fie avizată de AAPCS nu pare a fi suficient de previzibilă și accesibilă. Nu este clar de ce nu se indică cu precizie autoritate care eliberează licența și de ce ar fi necesară specificarea prezenței avizul AAPSC, or o asemenea condiție se prevede, de regulă, în Legea cu privire la licențiere care stabilește lista actelor obligatorii. În situația în care norma respectivă nu va fi reflectată în legea specială dedicată licențierii, o asemenea prevedere va avea un caracter declarativ.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi care limitează drepturile/libertățile; - Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive - Normă lacunară și deficientă	Revizuirea normei conform obiecției.
3	Art. I, p. 16	Art. 27 alin. "(1) Standardele de	La redactarea oricărui proiect de lege, trebuie să se țină cont	Vulnerabilitate Normă lacunară și deficientă.	Revizuirea normei conform obiecției și introducerea

		<p>evaluare în domeniul culturii fizice și sport... se stabilesc <u>de organismele abilitate prin lege</u> în colaborare cu AAPSC și, după caz, cu Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei"</p>	<p>de faptul că legea are un caracter universal și general aplicabil nu numai subiecților direct interesați, dar și persoanelor neinițiate. Prin urmare, reiterăm ideea necesității unei clarități a normelor incluse în proiectele de legi și în legi. Astfel, este important ca legea să indice cu claritate cine ar acele "organisme abilitate" și prin care "lege".</p>		<p>concretizărilor necesare.</p>
--	--	---	---	--	----------------------------------

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză reținem următoarele constatări principale:

Scopul proiectului este de a interveni cu noi norme întru reformarea reglementării de stat a activității sportive. Prevederile proiectului stabilesc noi abordări de reglementare a activității sportive și relațiile dintre autoritățile administrației publice centrale și locale pe de o parte și structurile sportului pe de altă parte.

Prevederile proiectului de lege nu intră în contradicție cu prevederile Constituției.

În linii generale, prevederile proiectului sunt compatibile legislației naționale corelative. Totuși, anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației. Obiecții în acest sens se conțin în Analiza detaliată a potențialelor elemente de vulnerabilitate ale proiectului legii (pct. 16). În conformitate cu prevederile art.47 alin.(7) din Legea nr.797/1996 privind adoptarea Regulamentului Parlamentului, dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor. Este necesar de a sublinia faptul că, autorul acestui proiect de lege, trebuia să anexeze lista actelor normative necesare pentru executarea actului legislativ care se adoptă sau a proiectelor acestor acte normative.

Ca obiecție generală, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001. Reieșind din nota informativă, nu am identificat referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. Însă, din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide, că normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință.

Referitor la domeniul reglementat de prezentul proiect de lege, jurisprudența Curții Constituționale nu cunoaște exemple de norme legale care să fi fost declarate neconstituționale. Respectiv, considerăm că acestea sînt conforme normelor Constituției și jurisprudenței constituționale. Conform teoriei generale a

dreptului privind aplicarea actului normativ în timp, legea adoptată se bucură de prezumția constituționalității, ca și orice act al unei autorități publice, care este prezumat legal pînă la infirmarea acestui fapt.

La momentul redactării prezentului raport de expertiză nu au fost identificate careva cauze ce au făcut obiectul sesizării la CtEDO, referitor la drepturile și raporturile reglementate de prezentul proiect de lege. Totuși, analizat în abstracto, proiectul nu corespunde întocmai jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului, în special în partea ce ține de criteriile de calitate ale legii: accesibilitate și previzibilitate.

Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

Adițional, menționăm faptul că prin proiectul legii supus expertizei se intenționează modificarea a cel puțin 20 articole din Legea 330/1999 în vigoare, ceea ce reprezintă o modificare substanțială a legii. Din această perspectivă, considerăm oportun ca autorul proiectului să examineze oportunitatea elaborării unui nou act legislativ în domeniul culturii fizice și a sportului. În susținerea acestei propuneri, invocăm faptul că Legea 330 datează încă cu anul 1999 și nu este pe deplin adaptată condițiilor și criteriilor moderne aplicabile domeniului de referință: cultura fizică și sportul.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției