

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.149-XVI din 08.06.2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura (art.3, 9, 11, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 255 din 06 Iunie 2016)

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 prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Mediului , 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.

Art.35 al.(3) din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001 stabilește că, actul legislativ de modificare sau completare are, de regulă, o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. În unele cazuri, actul de modificare sau completare poate avea o forță juridică superioară celei a actului modificat sau completat. Avînd în vedere că se propune modificarea unei legi organice, considerăm că autorul a respectat rigorile legislative la stabilirea categoriei acului de modificare.

Totuși ținem să remarcăm că, nici o normă a proiectului actului normativ expertizat, precum și actul normativ de bază nu reglementează domeniile pentru care trebuie să fie aprobate legi organice. Raporturile juridice propuse a fi reglementate prin prezentul proiect de lege nu sunt prevăzute în art. 72 din Constituție sau art. 9 alin. (3) din Legea 780/27.12.2001. În opinia noastră, aceste rapoarturi juridice urmează a fi reglementate prin legi ordinare.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura, este elaborat în scopul realizării pct. 71 din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014 nr. 297-309, art. 851).

Legea nr. 149-XVI din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura prevede cadrul legal pentru asigurarea măsurilor de protecție a resurselor biologice acvatice, reglementarea pescuitului, efectuarea măsurilor de ameliorare piscicolă, prevenirea și combaterea pescuitului ilegal. Prin modificările propuse autorul își pune scopul de a asigura un cadru normativ mai eficient în ceea ce privește pescuitul și protecția resurselor biologice acvatice în râurile și lacurile Republicii Moldova.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În viziunea noastră, autorul a prezentat o descriere succintă cu privire la unele

modificări propuse, fără a face o argumentare concludentă și pertinentă în susținerea acestuia. Argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, nivelul compatibilității proiectului cu legislația corelativă, fundamentarea economico-financiară etc.

Lipsește analiza impactului de reglementare care este obligatorie în condițiile în care prevederile proiectului vizează nemijlocit interesele persoanelor fizice și juridice care practică activitate de întreprinzător.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. La fel, potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

În acest context remarcăm că potrivit autorului, idee enunțată în nota informativă, aprobarea proiectului dat nu necesită careva cheltuieli suplimentare. Nu vom nega această afirmație ori este adevărat, aprobarea unui act legislativ nu necesită cheltuieli financiare suplimentare, însă art.20 lit.d) din Legea 780 privind actele legislative nu solicită fundamentarea economică financiară pentru cheltuielile de aprobare, dar pentru cheltuielile ce vor fi suportate de către autoritățile publice centrale și locale, de către întreprinzători etc. la aplicarea normelor propuse a reglementa un raport juridic anume.

Este de reținut că la implementarea modificărilor și completărilor propuse vor fi necesare surse financiare bugetare și de altă natură or, întrucât se propune de a transmite Ministerului Mediului noi atribuții, iar realizarea acestora va necesita atât resurse umane, administrative, cât și de logistică.

Promovarea proiectului de lege fără o analiză economico-financiară argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare a legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale, precum și coordonarea lui cu legislația în vigoare.

Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice de specialitate, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

Rezumând cele menționate mai sus, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de vulnerabilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

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

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la mediu înconjurător sănătos (art. 37 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este asigurată. Proiectul de act normativ expertizat nu conține prevederi exprese/tacite, care obligă organele publice să ofere informații accesibile și ușor disponibile, relevante și actualizate publicului interesat precum și nici nu stabilește mecanisme legale de comunicare cu populația. Aceeași obiecție se referă la actul normativ de bază care este supus modificării și completării (Legea nr. 149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura).

Lipsa unor prevederi care să reglementeze și să respecte principiului transparenței este neexplicabil în situația în care prin Legea nr. 149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura se reglementează modul și condițiile de creare și protecție a fondului piscicol, de reproducere, creștere și dobândire a hidrobionților, de ameliorare a obiectivelor acvatice piscicole și dezvoltare a pisciculturii, stabilește principiile activității autorităților publice abilitate cu gestionarea resurselor biologice acvatice.

7. Respectarea principiului participării nu este asigurată. Proiectul de act normative expertizat nu conține prevederi exprese/tacite, care obligă organele publice să ia în considerare opinia publică exprimată, să acorde posibilitate reprezentanților societății civile să-și expună opinia sau să participe la luarea de decizii, precum și nici nu stabilește mecanisme legale de comunicare cu populația. Aceiași obiecție se referă la actul normativ de bază care este supus modificării și completării (Legea nr. 149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura).

Lipsa unor prevederi care să reglementeze și să respecte principiului participării este neexplicabil în situația în care prin Legea nr. 149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura se reglementează modul și condițiile de creare și protecție a fondului piscicol, de reproducere, creștere și dobândire a hidrobionților, de ameliorare a obiectivelor acvatice piscicole și dezvoltare a pisciculturii, stabilește principiile activității autorităților publice abilitate cu gestionarea resurselor biologice acvatice.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este asigurată. Proiectul de act normative expertizat nu conține prevederi exprese/tacite, care să permită monitorizarea instituției publice, a politicilor elaborate de acestea și să instituie un mecanism pentru luarea în considerație a rezultatelor monitorizării. La fel, proiectul nu conține prevederi exprese/tacite, care să oblige autoritățile să facă publice rezultatele controalelor acestora.

Lipsa unor prevederi care să reglementeze și să respecte principiului responsabilizării este neexplicabil în situația în care prin Legea nr. 149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura se reglementează modul și condițiile de creare și protecție a fondului piscicol, de reproducere, creștere și dobândire a hidrobionților, de ameliorare a obiectivelor acvatice piscicole și dezvoltare a pisciculturii, stabilește principiile activității autorităților publice abilitate cu gestionarea resurselor biologice acvatice.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În procesul expertizării nu s-au stabilit careva încălcări ale prevederilor Constituției Republicii Moldova.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. În ansamblu, proiectul de lege supus prezentei expertize a vulnerabilității, nu contravine legislației naționale corelative, or, acesta vine să modifice și să completeze Legea nr. 149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura, scopul acestora fiind asigurarea unui cadru normativ mai eficient în ceea ce privește pescuitul și protecția resurselor biologice acvatice în râurile și lacurile Republicii Moldova.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standartelor internaționale. În cadrul analizei textului proiectului nu au fost identificate standarde internaționale cărora să le contravină amendamentele propuse.

La fel, în nota informativă ce însoțește proiectul expertizat, autorul proiectului nu a prezentat nici un instrument internațional sau alte prevederi comunitare care să susțină juridic propunerile înaintate.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la Curtea Constituțională.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la CtEDO.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra populației.

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.

Concluzii

Potrivit notei informative proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 149-XVT din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura, este elaborat în scopul realizării pct. 71 din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014 nr. 297-309, art. 851).

Legea nr. 149-XVI din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura prevede cadrul legal pentru asigurarea măsurilor de protecție a resurselor biologice acvatice, reglementarea pescuitului, efectuarea măsurilor de ameliorare piscicolă, prevenirea și combaterea pescuitului ilegal. Prin modificările propuse, autorul își pune scopul de a asigura un cadru normativ mai eficient în ceea ce privește pescuitul și protecția resurselor biologice acvatice în râurile și lacurile Republicii Moldova.

În ansamblu, proiectul de lege supus prezentei expertize a vulnerabilității, nu contravine legislației naționale corelative, or, acesta vine să modifice și să completeze Legea nr. 149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura, scopul acestora fiind asigurarea unui cadru normativ mai eficient în ceea ce privește pescuitul și protecția resurselor biologice acvatice în râurile și lacurile Republicii Moldova.

În cadrul analizei textului proiectului nu au fost identificate standarde internaționale cărora să le contravină amendamentele propuse.

La fel, în nota informativă ce însoțește proiectul expertizat, autorul proiectului nu a prezentat nici un instrument internațional sau alte prevederi comunitare care să susțină juridic propunerile înaintate.

În viziunea noastră, autorul a prezentat o descriere succintă cu privire la unele modificări propuse, fără a face o argumentare concludentă și pertinentă în susținerea acestuia. Argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, nivelul compatibilității proiectului cu legislația corelativă, fundamentarea economico-financiară etc.

Lipsește analiza impactului de reglementare care este obligatorie în condițiile în care prevederile proiectului vizează nemijlocit interesele persoanelor fizice și juridice care practică activitate de întreprinzător.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. La fel, potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

În acest context remarcăm că potrivit autorului, idee enunțată în nota informativă, aprobarea proiectului dat nu necesită careva cheltuieli suplimentare. Nu vom nega această afirmație ori este adevărat,

aprobarea unui act legislativ nu necesită cheltuieli financiare suplimentare, însă art.20 lit.d) din Legea 780 privind actele legislative nu solicită fundamentarea economică financiară pentru cheltuielile de aprobare dar pentru cheltuielile ce vor fi suportate de către autoritățile publice centrale și locale, de către întreprinzători etc. la aplicarea normelor propuse a reglementa un raport juridic anume.

Este de reținut că, la implementarea modificărilor și completărilor propuse vor fi necesare de surse financiare bugetare și de altă natură or, se propune de a transmite Ministerului Mediului noi atribuții, iar realizarea acestora va necesita atât resurse umane cât și administrative și de logistică.

Promovarea proiectului de lege fără o analiză economico-financiară argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare a legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice de specialitate, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

Proiectul de act normativ expertizat nu conține prevederi exprese/tacite, care obligă organele publice să ofere informații accesibile și ușor disponibile, relevante și actualizate publicului interesat precum și nici nu stabilește mecanisme legale de comunicare cu populația. La fel, proiectul nu conține prevederi exprese/tacite, care să permită monitorizarea instituției publice, a politicilor elaborate de acestea și să instituie un mecanism pentru luarea în considerație a rezultatelor monitorizării sau care să oblige autoritățile să facă publice rezultatele controalelor acestora. Aceiași obiecție se referă la actul normativ de bază care este supus modificării și completării (Legea nr. 149-XVT din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura). Lipsa unor prevederi care să reglementeze și să respecte principiul transparenței, responsabilizării și a participării este neexplicabil în situația în care prin Legea nr. 149-XVT din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura se reglementează modul și condițiile de creare și protecție a fondului piscicol, de reproducere, creștere și dobândire a hidrobionților, de ameliorare a obiectivelor acvatice piscicole și dezvoltare a pisciculturii, stabilește principiile activității autorităților publice abilitate cu gestionarea resurselor biologice acvatice.

Rezumând cele menționate mai sus, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de vulnerabilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.