

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198

Tel. 24-36-41

Nr. _____ din " _____ " _____ 2016

La nr.09-5 353 din 8 decembrie 2016

**Ministerul Transporturilor
și Infrastructurii Drumurilor**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii privind securitatea aeronautică.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție - 4 file:*

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 4 file.

Director adjunct

Cristina ȚĂRNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

legii privind securitatea aeronautică

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

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

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul executării Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr.28 din 22.01.2014 cu privire la aprobarea Planului național de armonizare a legislației pentru 2014 și pentru implementarea în cadrul normativ național a reglementărilor europene incluse în Anexa III la Acordul privind spațiul aerian comun dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și statele sale membre. Proiectul prevede norme pentru protecția aviației civile împotriva actelor de intervenție ilicită care pun în pericol securitatea aviației civile.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului, fiind prezentate argumente concludente, care evidențiază temeiul legal și necesitatea elaborării și promovării proiectului. Totodată, având în vedere numărul discrețiilor excesive acordate Autorității Aeronautice și expuse în prezentul raport, ne exprimăm îngrijorarea referitor la implementarea securității aeronautice în mod echitabil, există multe riscuri în legătură cu interpretarea normelor exclusiv la latitudinea Autorității, ceea ce pe termen lung ar putea avea consecințe grave asupra sectorului securității. Recomandăm autorului prevederea unor criterii, proceduri și cerințe clare de implementare a legii și evitarea oferirii libertății de a aplica legea după practica și dorința unei singure autorități.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

În conformitate cu stipulările lit.e) art.20 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, autorul a prezentat în AIR beneficiile anticipate ale proiectului, estimarea consecințelor, precum și impactul proiectului asupra activității de întreprinzător.

1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Proiectul vine să ajusteze legislația internă la modificările standardelor din Anexa 17 „Securitatea aeronautică” la Convenția privind aviația civilă internațională și să asigure realizarea prevederilor unor convenții internaționale la care Republica Moldova a aderat. Proiectul sporește securizarea domeniului aeronautic, însă în varianta actuală ar putea fi utilizat contrar interesului public general în virtutea normelor care permit AAC aplicarea de derogări, modificarea prin completare a elementelor neesențiale ale standardelor de bază, efectuarea inspecțiilor neanunțate, decizia unilaterală asupra cerințelor de securitate etc. Prevederile generaliste pot fi utilizate în detrimentul interesului public prin interpretarea abuzivă a acestora, respectiv sunt inacceptabile, în special în domeniul aeronautic.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional, constatăm că proiectul prenotat, nota informativă, termenul-limită în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări, precum și datele de contact ale autorului se regăsesc pe pagina oficială a Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasând proiectul de act legislativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art.3 din proiect, definiția „permis”: „legitimație sau alt document eliberat unor persoane care lucrează în aeroport sau care din anumite motive au nevoie de acces autorizat în zona supravegheată sau zona de securitate cu acces restricționat, în scopul facilitării accesului și identificării, inclusiv documentele pentru mijloacele de

transport eliberate în același scop”.

Autorul operează cu sintagma „din anumite motive”, care poate fi interpretată multiplu și cauza unele confuzii la aplicare. Interpretând definiția propusă putem deduce că orice persoană care „din anumite motive” are nevoie de acces autorizat va dispune de posibilitatea eliberării unui document care îi va permite accesul în zona supravegheată sau în zona de securitate. Acest fapt este inadmisibil, or motivele trebuie să fie direct relaționate de serviciu sau alte circumstanțe relevante.

Recomandarea: *Precizarea/exemplificarea temeiurilor în baza cărora unei persoane i se poate elibera permis în zona supravegheată sau zona de securitate.*

Alin.(3) art.41 din proiectul legii: „La bordul unei aeronave nu pot fi transportate arme, cu excepția celor transportate în cală, dacă nu au fost îndeplinite condițiile de securitate prevăzute de prezenta lege și statele respective au eliberat o autorizație”.

Depistăm o eroare tehnică comisă de autor, anticipăm că autorul a dorit să prevadă norma în următoarea redacție: „La bordul unei aeronave nu pot fi transportate arme, cu excepția celor transportate în cală, dacă au fost îndeplinite condițiile de securitate prevăzute de prezenta lege și statele respective au eliberat o autorizație”. Totodată, semnalăm asupra condițiilor de securitate la care autorul face referință, nefiind clar care sunt acestea exact. Neclaritatea dată poate periclita aplicarea uniformă a normei.

Recomandarea: *Excluderea negației „nu” din textul normei și specificarea condițiilor de securitate la care face referință autorul.*

2. Conflicte ale normelor de drept

Art.3 din proiect, definiția „test de securitate”: „o verificare a măsurilor de securitate aeronautică, în cursul căreia autoritatea competentă sau alte organe abilitate simulează în mod confidențial intenția de a comite un act de intervenție ilicită, cu scopul de a evalua eficiența implementării măsurilor de securitate existente”.

Definiția citată nu corespunde art.59 din proiect, care prevede desfășurarea testelor de securitate efectuate de Autoritatea Aeronautică Civilă. Din textul proiectului nu reiese dreptul Autorității de a comite un act de intervenție ilicită simulată, care ar fi de fapt o măsură mult prea intruzivă pentru a verifica sistemul de securitate aeronautic. Există riscul ca în virtutea definiției date, organele abilitate să interpreteze abuziv norma prevăzută la art.59, astfel este necesară revizuirea definiției în vederea excluderii acestui risc.

Recomandarea: *Reformularea definiției testelor de securitate întru corespunderea acesteia cu art.59 din proiect și excluderea referinței la simularea unor acte ilicite de intervenție.*

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Alin.(3) art.19 din proiectul legii: „Accesul persoanelor și al vehiculelor în zona de operațiuni aeriene și în zonele de securitate cu acces restricționat este permis numai în cazul în care acestea îndeplinesc condițiile de securitate cerute”.

Odată ce proiectul este actul legislativ care prevede securitatea aeronautică, acesta trebuie să cuprindă și condițiile de securitate necesare pentru accesul persoanelor și al vehiculelor în

zona de operațiuni aeriene și în zonele de securitate cu acces restricționat. Trimiterea făcută de autor la „condițiile de securitate cerute” este una defectuoasă și nu oferă o claritate în aplicare, fapt ce va putea fi exploatat în favoarea unor persoane.

Recomandarea: *Indicarea expresă a condițiilor de securitate sau completarea normei cu o trimitere la un act normativ/articol care prevede condițiile de securitate.*

Art.34 din proiect: „Înainte de plecare și în timpul zborului, pasagerii potențial perturbatori sunt supuși unor măsuri de securitate adecvate în conformitate cu procedurile de acțiune stabilite de Autoritatea Aeronautică Civilă în temeiul art.5 alin.(3) lit.m) din prezenta lege”.

Autorul face trimitere la lit.m) alin.(3) art.5, care ar trebui să prevadă măsurile de securitate la care urmează a fi supuși pasagerii potențial perturbatori, însă tot ce prevede norma în cauză este că cerințele și procedurile de acțiune cu privire la pasagerii potențial perturbatori vor fi stabilite de Autoritatea Aeronautică Civilă.

Această normă este una de blanchetă defectuoasă, care reglementează o jumătate din regulă în proiect, iar cealaltă jumătate este lăsată pe seama agentului/entității publice care va aplica regula (AAC). Prin asemenea procedee, de facto AAC este împuternicit să adopte norme primare complementare, în locul subiectului cu atribuții de elaborare a proiectului (MTID).

Recomandarea: *Expunerea expresă a măsurilor de securitate și procedurilor de acțiune ce urmează a fi întreprinse înainte de plecarea/în timpul zborului pasagerilor potențial perturbatori.*

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Alin. (4) art.4 din proiectul legii: „În cazul în care apar motive de a considera că nivelul de securitate aeronautică a fost compromis printr-o violare a sistemului de securitate, Autoritatea Aeronautică Civilă asigură adoptarea de acțiuni adecvate și prompte în scopul de a îndrepta situația și a asigura continuitatea securității aviației civile”.

Sintagma „acțiuni adecvate și prompte” nu descrie clar atribuțiile Autorității Aeronautice Civile în cazul în care apar motive de a considera că nivelul de securitate aeronautică a fost compromis. Fapt ce va permite Autorității să decidă asupra acțiunilor ce urmează a fi întreprinse și promptitudinii acestora. Considerăm insuficientă norma în cauză, or legea trebuie să detalieze obligațiile Autorității, în special când acestea țin de compromiterea nivelului de securitate aeronautic. În caz contrar, AAC va dispune de libertatea aplicării normei la propria discreție, cazuistic sau întreprinderea unor acțiuni insuficiente sau tardive, ceea ce ar putea periclita securitatea aeronautică într-o situație de criză.

Recomandarea: *Detalierea/exemplificarea/numerarea acțiunilor ce urmează a fi întreprinse de Autoritatea Aeronautică Civilă în cazul în care apar motive de a considera că nivelul de securitate aeronautică a fost compromis printr-o violare a sistemului de securitate.*

Lit.k) alin.(2) art.5 din proiect: „Măsurile generale prevăzute la alineatul (1) vizează: condițiile în care pot fi aplicate proceduri speciale de securitate sau derogări de la măsurile de securitate”.

Norma nominalizată acordă discreții excesive AAC de a stabili condițiile în care pot fi aplicate proceduri speciale de securitate sau derogări de la măsurile de securitate în mod arbitrar, în

dependență de interese. Există riscul ca Autoritatea să stabilească condiții personalizate sau adaptate unor operatori aeroportuari în vederea obținerii unor favoruri sau beneficii de la aceștia sau să aplice derogări nefondate, la fel din interese personale sau de grup. Menționăm că derogările de la legi denotă un risc sporit de coruptibilitate, deoarece sunt adaptate necesităților unor persoane sau grupuri concrete. Prin urmare, derogărilor de securitate trebuie acordată o atenție deosebită pentru a exclude aplicarea legii la latitudinea Autorității.

Recomandarea: Dezvoltarea normei referitoare la aplicarea procedurilor speciale de securitate sau derogărilor de la măsurile de securitate, prin includerea acestora într-un Regulament aprobat de Guvern sau de Ministerul Transportului și Infrastructurii Drumurilor.

Lit.1) alin.(2) art.5 din proiect: „Măsurile generale prevăzute la alineatul (1) vizează: orice măsuri generale menite să modifice prin completare elemente neesențiale ale standardelor de bază și care nu sunt prevăzute la data intrării în vigoare a prezentei legi”.

Norma dată acordă atribuții excesive AAC, care va dispune de libertatea de a modifica standardele de bază la propria apreciere, făcând posibilă modificarea standardelor necondiționat legal în schimbul unei remunerații ilicite agenților publici. Formularea neclară a atribuțiilor entității publice generează posibilitatea alegerii de către agentul public a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interese legitime.

Recomandarea: Prevederea expresă și exhaustivă a domeniilor în care Autoritatea poate interveni cu modificări ale standardelor și excluderea normei analizate din textul proiectului.

Alin.(3) art.5 din proiect: „Autoritatea Aeronautică Civilă stabilește măsurile detaliate privind punerea în aplicare a standardelor de bază și măsurilor generale prevăzute la alineatul (2), care includ: cerințele și procedurile de control de securitate, o listă a articolelor interzise, cerințele și procedurile de control al accesului...”.

Remarcăm că Autorității i se acordă dreptul de a stabili o serie de cerințe, fără a stipula ce formă vor lua acestea. Astfel, Autoritatea va dispune de posibilitatea de a stabili/modifica/aplica derogări în funcție de operator. Riscul constă în impunerea unor cerințe adiționale pentru unii operatori, în timp ce alții vor fi scutiți de acestea, modificarea procedurilor/cerințelor fără respectarea principiului previzibilității normelor, lipsind destinarii de posibilitatea de a lua cunoștință de noile modificări într-un termen rezonabil și de a-și adapta conduita în funcție de schimbările aduse de acestea.

Recomandarea: Specificarea categoriei actului și a autorității care-l va aproba și va consacra cerințele, procedurile, specificațiile enumerate la alin.(3) art.5 din proiect (exemplu: Cerințele de recrutare și instruire a personalului vor fi stabilite într-un regulament elaborat de AAC, aprobate de Guvern/Ministerul Transportului și Infrastructurii Drumurilor).

Alin.(2) art.12 din proiectul legii: „Autoritatea Aeronautică Civilă examinează aplicarea măsurilor solicitate în conformitate cu alineatul (1) și poate elabora un răspuns adecvat adresat țării terțe respective”.

Formularea utilizată de autor (poate elabora un răspuns adecvat) permite interpretarea acesteia și aplicarea alternativă a prevederii. În versiunea actuală, Autoritatea va putea să

răspundă sau să nu răspundă solicitărilor unei țări terțe la propria discreție. Totodată, remarcăm că nu este clar ce presupune „răspunsul adecvat”. Pentru a exclude aplicarea normei numai în unele cazuri selectate în lipsa unor criterii prestabilite, recomandăm revizuirea normei în acest sens.

Recomandarea: Expunerea normei în următoarea redacție: „Autoritatea Aeronautică Civilă examinează aplicarea măsurilor solicitate în conformitate cu alineatul (1) și elaborează un răspuns de accept sau refuz a solicitării adresat țării terțe respective”.

Alin.(2) art.42 din proiectul legii: „În toate celelalte cazuri transportul armelor de foc și armelor albe se admite doar în locuri inaccesibile oricărei persoane de la bordul aeronavei pe toată durata zborului și cu condiția că o persoană autorizată și calificată corespunzător confirmă că arma este descărcată”.

Norma prenotată este confuză și irealizabilă în contextul în care nu este certă nici persoana autorizată, nici actul prin care se confirmă/infirmă despre faptul descărcării armei. Este defectuoasă o atare abordare, ori aceasta poate rezulta în admiterea armelor de foc sau a armelor albe la bordul aeronavei din carența persoanei autorizate, care nu este împuternicită expres prin prezentul proiect.

Recomandarea: Indicarea expresă a persoanei autorizate (exemplu: comandantul aeronavei) și prevederea actului prin care se confirmă sau infirmă faptul că arma este descărcată.

Alin.(2) art.46 din proiectul legii: „Personalul care aplică sau este responsabil de aplicarea controlului de securitate, controlului accesului și alte controale de securitate este recrutat, instruit și certificat pentru a se asigura că au aptitudinile necesare pentru a fi angajate și competența de a efectua sarcinile care le sunt atribuite”.

Reglementarea recrutării și certificării personalului este lacunară, ceea ce poate duce la antrenarea unor persoane necompetente sau necalificate suficient pentru aplicarea controlului de securitate, controlului accesului și alte controale de securitate. Nu este stabilit cum va avea loc aprecierea nivelului de pregătire a personalului, nu este specificată obligativitatea studiilor superioare sau inexistența unui cazier judiciar etc. Toate cele enumerate generează un risc sporit de coruptibilitate, în lipsa unor criterii exprese pe care candidatul ar trebui să le îndeplinească.

Recomandarea: Detalierea criteriilor de selecție la angajare, precum și procedura de certificare și autoritatea /instituția competentă de recrutare/certificare.

Alin.(1) art.50 din proiect: „În cazul în care o aeronavă supusă unui act de intervenție ilicită a aterizat pe teritoriul Republicii Moldova, Autoritatea Aeronautică Civilă va informa operativ: statul de înmatriculare a aeronavei, statul operatorului aerian...”.

Prin utilizarea termenului „operativ” se lasă la latitudinea Autorității de a decide asupra promptitudinii informării, fără obligația de a face într-un termen prestabilit care ar asigura o uniformitate în acest sens. Acest fapt poate genera aplicarea diferențiată a normei în cazuri similare sau interpretarea abuzivă a termenului „operativ” și informarea statelor într-un termen exagerat de mare.

Recomandarea: Substituirea termenului „operativ” cu sintagma „în termen de X zile”.

Alin.(4) art.52 din proiect: „Autoritatea Aeronautică Civilă efectuează activități de monitorizare a conformității și solicită ca orice deficiență identificată să fie remediată

în termenul stabilit”.

Sintagma „în termenul stabilit” acordă Autorității dreptul de a varia termenii, de a impune termeni diferiți în situații asemănătoare, de a modifica termenul în dependență de interese etc. Pentru a asigura aplicarea legii în mod echitabil și a evita implementarea abuzivă a acesteia, este oportună excluderea unor astfel de discreții.

Recomandarea: Indicarea expresă a termenului în care neconformitățile urmează a fi remediate. Recomandarea este valabilă și pentru alin.(1) art.62 („se realizează prompt”).

Alin.(4) art.57 din proiect: „Inspecțiile sunt neanunțate. Dacă Autoritatea Aeronautică Civilă este de părere că acest lucru nu este practic, inspecțiile pot fi anunțate. Metodologia de desfășurare a unei inspecții se aprobă de către Autoritatea Aeronautică Civilă...”.

Conform alin.(1) art.19 din Legea nr.131/08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, prevede: „Organul de control poate decide efectuarea controalelor inopinate asupra unei persoane, în baza evaluării riscurilor, precum și poate emite inspectorului delegație de control, doar în cazul deținerii informațiilor/indicțiilor, susținute prin probe aflate în posesia organelor de control, despre existența situațiilor de avarie, incident sau încălcare gravă a regulilor de securitate ori siguranță care prezintă un pericol iminent și imediat pentru mediu, viața, sănătatea și proprietatea persoanelor, dacă sînt întrunite următoarele condiții; necesitatea inițierii controlului este motivată în prealabil; poate fi rezonabil stabilit, din informația deținută pînă la inițierea controlului și din nota de motivare, că doar intervenția inopinată prin control va preveni și/sau stopa încălcările care în mod iminent provoacă prejudicii sau că astfel ar putea fi diminuate substanțial prejudiciile deja cauzate...”. Astfel, observăm că controalele inopinate sunt efectuate exclusiv în cazul existenței temeiurilor enumerate mai sus, fiind excepția de la regulă, regula fiind efectuarea controalelor planificate. Luînd în considerare că conform alin.(1) art.4 al aceleiași legi, se consideră control orice formă de verificare, revizie, audit, evaluare și/sau analiză exercitată de către un organ de control, cu scopul de a constata respectarea legislației și de a verifica unele fapte relevante pentru domeniul de control al organului în cauză, inspecția de securitate cade sub incidența legii date și necesită a fi efectuată în strictă conformitate cu aceasta.

Recomandarea: Revizuirea normei în așa fel încît inspecțiile de securitate să se desfășoare în conformitate cu Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Cu titlu de obiecție generală asupra proiectului –

Pe parcursul proiectului observăm într-o serie de articole referințe la „modul stabilit de Autoritatea Aeronautică Civilă” (exemplu: alin.(2), (3) art.27, art.28 din proiect), fapt care este generator de coruptibilitate, ori nu este cert actul prin care se vor stabili condițiile, cerințele, procedurile, precum și instituția care le va aproba. În așa fel, există riscul unei fluctuații normative din partea Autorității care va dispune de posibilitatea prevederii unor noi cerințe/condiții în funcție de cazul examinat sau interesele urmărite.

Recomandarea: Prevederea expresă a faptului că acestea vor fi stabilite prin Regulamente elaborate de AAC, aprobate de Guvern sau MTID.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Alin.(2) art.31 din proiectul legii: „Mărfurile și poșta în transfer pot fi supuse și altor controale de securitate descrise într-o normă de aplicare”.

Norma dată creează condiții propice pentru supunerea mărfurilor/poștei altor controale neprevăzute în prezentul proiect, care urmează a fi legea cadru și care trebuie să enumere toate tipurile de controale efectuate și autoritatea competentă responsabilă de desfășurarea acestora. Prin urmare, prevederea analizată ar permite printr-un alt act normativ sau regulamente interne stabilirea altor controale de securitate, care riscă să fie abuzive sau inutile.

Recomandarea: Revizuirea oportunității normei în varianta expusă.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

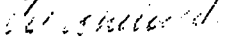
7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

 Lidia Carchilan
Inspector superior al Direcției legislație și expertiză anticorupție
29 Decembrie 2016

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md