

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



R. 106/16.03.16
CEB, DJ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

MD – 2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare, nr.198

Tel.: 022 24-36-41

Nr. 06/2.1565 din „11” 04 2016

La nr.106 din 16 martie 2016

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii pentru modificarea art.11 din Legea nr.1237 din 09 iulie 1997 cu privire la aviația civilă.

Anexă potrivit textului:

- 1) Raportul de expertiză anticorupție - 3 (trei) file;
- 2) Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA
D.D.P. Nr. <u>948</u>
„ <u>11</u> ” <u>04</u> 20 <u>16</u>
Ora _____



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra nivelului coruptibilității proiectului
de lege pentru modificarea art.11 din Legea nr.1237 din
09 iulie 1997 cu privire la aviația civilă

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, 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, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

c. Scopul promovării proiectului. Deși nu poate fi dedus din nota informativă, în rezultatul examinării proiectului, conchidem că scopul real al acestuia este de a stabili atribuții paralele între Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor și Autoritatea Aeronautică Civilă, privind emiterea reglementărilor specifice în vederea asigurării condițiilor tehnice și operaționale de siguranță a zborurilor.

Prin proiect se propune expunerea în redacție nouă a prevederii de la art.11 alin.(1) al Legii nr.1237/1997, prin care se exclude obligativitatea certificării aerodromurilor (aeroporturilor) de pe teritoriul Republicii Moldova de către Autoritatea Aeronautică Civilă.

d. Suficiența argumentării. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică necesitatea elaborării proiectului.

Potrivit autorului „dezvoltarea continuă a aviației, ajustarea normelor aeronautice naționale la normele europene și internaționale au adus această prevedere în necorespondere cu cerințele actuale în domeniu”, iar „excluderea acestei prevederi imperative și delegarea către autoritățile aeronautice a competențelor de supunere a suprafețelor destinate aterizării și decolării aparatelor de zbor reglementărilor specifice genurilor pentru toate genurile de activitate aeronautică ne va aduce în corespundere cu normele și practicile internaționale și ne va permite dezvoltarea amplă și diversă a aviației generale în Republica Moldova”.

Astfel, pe de o parte, autorul menționează că normele aeronautice naționale au fost ajustate la normele europene și internaționale, iar pe de altă parte, norma de la art.11 alin.(1) al Legii nr.1237/1997 este în necorespondere cu cerințele actuale în domeniu, fără a face o explicație în acest sens sau, cel puțin, să aducă exemple din legislația/practica altor state.

Implementarea prevederii din proiect, în opinia noastră, va crea:

- confuzii prin existența mai multor autorități aeronautice naționale care vor emite în paralel reglementări specifice în vederea asigurării condițiilor tehnice și operaționale de siguranță a

zborurilor;

- dificultăți la aplicarea în practică a reglementărilor menționate, care riscă să conțină prevederi diferite.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul public național.

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

Aparent, norma din proiect nu este în detrimentul interesului public, însă stabilirea atribuțiilor paralele între Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor și Autoritatea Aeronautică Civilă, privind emiterea reglementărilor specifice în vederea asigurării condițiilor tehnice și operaționale de siguranță a zborurilor, va crea confuzii la aplicarea practică a acestora.

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 prezentul raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Potrivit prevederilor Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, după inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei care trebuie să conțină: argumentarea necesității de a adopta decizia, termenul-limită, locul și modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări, datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor (numele și prenumele, numărul de telefon, adresa electronică).

La momentul efectuării expertizei anticorupție proiectul este plasat pe pagina web a Parlamentului.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

La norma din proiect

„Aerodromurile de pe teritoriul Republicii Moldova deschise exploatării aeronavelor civile și alte suprafețe destinate aterizării și decolării aparatelor de zbor sunt supuse reglementărilor specifice emise de Autoritățile aeronautice naționale în vederea asigurării condițiilor tehnice și operaționale de siguranță a zborurilor”

Din redacția nouă a prevederii de la art.11 alin.(1) din Legea nr.1237/1997 nu poate fi dedus clar ce are în vedere autorul prin sintagma „alte suprafețe destinate aterizării și decolării aparatelor de zbor”.

Articolul 3 din Legea nr.1237/1997 definește noțiunea de „aerodrom” ca fiind suprafața terestră (acvatică) delimitată, inclusiv clădirile, instalațiile și echipamentele, destinată utilizării, totale sau parțiale, pentru decolarea, aterizarea, deplasarea și staționarea aeronavelor;

În nota informativă autorul a specificat că redacția actuală a art.11 alin.(1) din Legea nr.1237/1997 este „un impediment în dezvoltarea unei rețele de aerodromuri mici pentru aparatele de zbor ușoare și ultra ușoare destinate, în special, activității sportive și utilitare”. Adică, însuși autorul identifică ca „aerodromuri mici” suprafețele necesare pentru decolarea/aterizarea aparatelor de zbor ușoare și ultra ușoare.

Astfel, se creează confuzii în ceea ce privește suprafețele terestre destinate decolării, aterizării, deplasării și staționării aeronavelor.

Recomandarea: Propunem autorului nepromovarea în continuare a proiectului.

2. Conflicte ale normelor de drept

Ca obiectie generală

Modificarea propusă în proiect, și anume substituirea obligației aerodromurilor (aeroporturilor) de pe teritoriul Republicii Moldova, deschise exploatarei aeronavelor civile, de a fi certificate de Autoritatea Aeronautică Civilă cu delegarea către autoritățile aeronautice naționale a competenței de emiteră a reglementărilor specifice în vederea asigurării condițiilor tehnice și operaționale de siguranță a zborurilor, va crea un conflict intern între prevederile Legii nr.1237 din 09 iulie 1997 cu privire la aviația civilă.

Astfel, considerăm că redacția nouă a dispoziției de la art.11 alin.(1) din Legea nr.1237/1997 vine în contradicție cu următoarele prevederi ale aceleiași legi:

✓ art.5 alin.(2), potrivit căruia Autoritatea Aeronautică Civilă este o autoritate publică de certificare, supraveghere și control în domeniul aviației civile, creată în temeiul prezentei legi, care are statut de persoană juridică de drept public, subordonată Guvernului, cu buget autonom;

✓ art.5 alin.(31) lit.i), conform căruia în vederea executării misiunii și a funcțiilor de bază, Autoritatea Aeronautică Civilă certifică și supraveghează exploatarea aerodromurilor (aeroporturilor) și a altor servicii și instalații de la sol;

✓ art.6 alin.(3), care stabilește că asigurarea finanțării activității Autorității Aeronautice Civile se efectuează prin încasarea plăților de supraveghere a menținerii condițiilor de certificare a serviciilor de navigație aeriană, a operatorilor aerieni și a aerodromurilor;

✓ art.11 alin.(2), care dispune că Autoritatea Aeronautică Civilă va înregistra aerodromurile (aeroporturile) civile situate pe teritoriul Republicii Moldova și va stabili dacă un aerodrom (aeroport) este particular sau deschis uzului public, dacă deservește zborurile interne sau internaționale, precum și tipurile de aeronave care pot utiliza acest aerodrom (aeroport). Autoritatea Aeronautică Civilă va limita, va suspenda sau va anula înregistrarea unui aerodrom (aeroport) dacă se descoperă că aerodromul (aeroportul) nu întrunește cerințele de exploatare și de siguranță în vigoare;

✓ art.12 alin.(1), potrivit căruia construcția de noi aerodromuri (aeroporturi) și reconstrucția aerodromurilor (aeroporturilor) existente se efectuează numai în baza autorizației eliberate de Autoritatea Aeronautică Civilă, cu avizul prealabil al altor organe competente, în conformitate cu legislația în vigoare.

Prin urmare, deși nu se exclude competența Autorității Aeronautice Civile de a certifica aerodromurile (aeroporturile) de pe teritoriul Republicii Moldova, norma din proiect va crea premise pentru Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor de a emite, în paralel cu Autoritatea Aeronautică Civilă, reglementări specifice aplicabile aerodromurilor de pe teritoriul Republicii Moldova deschise exploatarei aeronavelor civile și altor

suprafețe destinate aterizării și decolării aparatelor de zbor, care pot fi diferite de cele emise de Autoritate, în dependență de situație și interese.

Suplimentar, cu privire la mențiunea autorului din nota informativă referitoare la impedimentul în dezvoltarea unei rețele de aerodromuri mici pentru aparatele de zbor ușoare și ultra ușoare, consemnăm că potrivit Nomenclatorului actelor permissive eliberate de autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător, anexa la Legea nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, certificatele și autorizațiile eliberate de Autoritatea Aeronautică Civilă sunt gratuite.

Recomandarea: Propunem autorului nepromovarea în continuare a proiectului.

La norma din proiect

„Aerodromurile de pe teritoriul Republicii Moldova deschise exploatării aeronavelor civile și alte suprafețe destinate aterizării și decolării aparatelor de zbor sunt supuse reglementărilor specifice emise de Autoritățile aeronautice naționale în vederea asigurării condițiilor tehnice și operaționale de siguranță a zborurilor”

Spre deosebire de redacția actuală a prevederii de la art.11 alin.(1), pe lângă faptul că exclude certificarea aerodromurilor de către Autoritatea Aeronautică Civilă, prin redacția nouă a normei prenotate este exclusă și certificarea aeroporturilor.

Potrivit art.3 din Legea nr.1237/1997, „aeroport” reprezintă ansamblu constituit din aerodrom, aerogară și alte instalații destinate primirii și expedierii aeronavelor, deservirii transporturilor aeriene.

Astfel, în cazul în care autorul intenționează să „liberalizeze” activitatea aerodromurilor, prin emiterea în paralel a reglementărilor privind activitatea acestora, ceea ce, potrivit autorului, va permite „dezvoltarea unei rețele de aerodromuri mici pentru aparatele de zbor ușoare și ultra ușoare”, nu este clară necesitatea excluderii obligativității de certificare a aeroporturilor de către Autoritatea Aeronautică Civilă.

Omissiona menționării exprese a necesității certificării aeroporturilor, ceea ce rezultă și din titlul art.11, precum și a entității responsabile de certificare, va crea neclarități în activitatea subiecților din domeniul aviației civile.

Recomandarea: Propunem autorului nepromovarea în continuare a proiectului.

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

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

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 august 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 aprilie 2013, de către



Vadim Gheorghită
inspector principal, Direcția legislație și expertiză anticorupție
08 aprilie 2016

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

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

de lege pentru modificarea art.11 din Legea nr.1237 din 09.07.1997 cu privire la aviația civilă

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	La norma din proiect „Aerodromurile de pe teritoriul Republicii Moldova deschise exploatarei aeronavelor civile și alte suprafețe destinate aterizării și decolării aparatelor de zbor sunt supuse reglementărilor specifice emise de Autoritățile aeronautice naționale în vederea asigurării condițiilor tehnice și operaționale de siguranță a zborurilor”	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	Din redacția nouă a prevederii de la art.11 alin.(1) din Legea nr.1237/1997 nu poate fi dedus clar ce are în vedere autorul prin sintagma „alte suprafețe destinate aterizării și decolării aparatelor de zbor”. Articolul 3 din Legea nr.1237/1997 definește noțiunea de „aerodrom” ca fiind suprafața terestră (acvatică) delimitată, inclusiv clădirile, instalațiile și echipamentele, destinată utilizării, totale sau parțiale, pentru decolarea, aterizarea, deplasarea și staționarea aeronavelor; În nota informativă autorul a specificat că redacția actuală a art.11 alin.(1) din Legea nr.1237/1997 este „un impediment în dezvoltarea unei rețele de aerodromuri mici pentru aparatele de zbor ușoare și ultra ușoare destinate, în special, activității sportive și utilitare”. Adică, însuși autorul identifică ca „aerodromuri mici” suprafețele necesare pentru decolarea/aterizarea aparatelor de zbor ușoare și ultra ușoare. Astfel, se creează confuzii în ceea ce privește suprafețele terestre destinate decolării, aterizării, deplasării și staționării aeronavelor.	Propunem autorului nepromovarea în continuare a proiectului.

2	Ca obiecție generală	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	<p>Modificarea propusă în proiect, și anume substituirea obligației aerodromurilor (aeroporturilor) de pe teritoriul Republicii Moldova, deschise exploatării aeronavelor civile, de a fi certificate de Autoritatea Aeronautică Civilă cu delegarea către autoritățile aeronautice naționale a competenței de emiteră a reglementărilor specifice în vederea asigurării condițiilor tehnice și operaționale de siguranță a zborurilor, va crea un conflict intern între prevederile Legii nr.1237 din 09 iulie 1997 cu privire la aviația civilă.</p> <p>Astfel, considerăm că redacția nouă a dispoziției de la art.11 alin.(1) din Legea nr.1237/1997 vine în contradicție cu următoarele prevederi ale aceleiași legi:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ art.5 alin.(2), potrivit căruia Autoritatea Aeronautică Civilă este o autoritate publică de certificare, supraveghere și control în domeniul aviației civile, creată în temeiul prezentei legi, care are statut de persoană juridică de drept public, subordonată Guvernului, cu buget autonom; □ art.5 alin.(31) lit.i), conform căruia în vederea executării misiunii și a funcțiilor de bază, Autoritatea Aeronautică Civilă certifică și supraveghează exploatarea aerodromurilor (aeroporturilor) și a altor servicii și instalații de la sol; □ art.6 alin.(3), care stabilește că asigurarea finanțării activității Autorității Aeronautice Civile se efectuează prin încasarea plăților de supraveghere a menținerii condițiilor de certificare a serviciilor de navigație aeriană, a operatorilor aerieni și a aerodromurilor; 	Propunem autorului nepromovarea în continuare a proiectului.
---	----------------------	--------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------

□ art.11 alin.(2), care dispune că Autoritatea Aeronautică Civilă va înregistra aerodromurile (aeroporturile) civile situate pe teritoriul Republicii Moldova și va stabili dacă un aerodrom (aeroport) este particular sau deschis uzului public, dacă deservește zborurile interne sau internaționale, precum și tipurile de aeronave care pot utiliza acest aerodrom (aeroport). Autoritatea Aeronautică Civilă va limita, va suspenda sau va anula înregistrarea unui aerodrom (aeroport) dacă se descoperă că aerodromul (aeroportul) nu întrunește cerințele de exploatare și de siguranță în vigoare;

□ art.12 alin.(1), potrivit căruia construcția de noi aerodromuri (aeroporturi) și reconstrucția aerodromurilor (aeroporturilor) existente se efectuează numai în baza autorizației eliberate de Autoritatea Aeronautică Civilă, cu avizul prealabil al altor organe competente, în conformitate cu legislația în vigoare.

Prin urmare, deși nu exclude competența Autorității Aeronautice Civile de a certifica aerodromurile (aeroporturile) de pe teritoriul Republicii Moldova, norma din proiect va crea premise pentru Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor de a emite, în paralel cu Autoritatea Aeronautică Civilă, reglementări specifice aplicabile aerodromurilor de pe teritoriul Republicii Moldova deschise exploatării aeronavelor civile și altor suprafețe destinate aterizării și decolării aparatelor de zbor, care pot fi diferite de cele emise de Autoritate, în dependență de situație și interese.

			Suplimentar, cu privire la mențiunea autorului din nota informativă referitoare la impedimentul în dezvoltarea unei rețele de aerodromuri mici pentru aparatele de zbor ușoare și ultra ușoare, consemnăm că potrivit Nomenclatorului actelor permissive eliberate de autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător, anexa la Legea nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, certificatele și autorizațiile eliberate de Autoritatea Aeronautică Civilă sunt gratuite.	
3	La norma din proiect „Aerodromurile de pe teritoriul Republicii Moldova deschise exploatareii aeronavelor civile și alte suprafețe destinate aterizării și decolării aparatelor de zbor sunt supuse reglementărilor specifice emise de Autoritățile aeronautice naționale în vederea asigurării condițiilor tehnice și operaționale de siguranță a zborurilor”	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Spre deosebire de redacția actuală a prevederii de la art.11 alin.(1), pe lângă faptul că exclude certificarea aerodromurilor de către Autoritatea Aeronautică Civilă, prin redacția nouă a normei prenotate este exclusă și certificarea aeroporturilor. Potrivit art.3 din Legea nr.1237/1997, „aeroport” reprezintă ansamblu constituit din aerodrom, aerogară și alte instalații destinate primirii și expedierii aeronavelor, deservirii transporturilor aeriene. Astfel, în cazul în care autorul intenționează să „liberalizeze” activitatea aerodromurilor, prin emiterea în paralel a reglementărilor privind activitatea acestora, ceea ce, potrivit autorului, va permite „dezvoltarea unei rețele de aerodromuri mici pentru aparatele de zbor ușoare și ultra ușoare”, nu este clară necesitatea excluderii obligativității de certificare a aeroporturilor de către Autoritatea Aeronautică Civilă. Omisiunea menționării exprese a necesității	Propunem autorului nepromovarea în continuare a proiectului.

		certificării aeroporturilor, ceea ce rezultă și din titlul art.11, precum și a entității responsabile de certificare, va crea neclarități în activitatea subiecților din domeniul aviației civile.	
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--