

02 Ianuarie 2007, nr. 135

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii privind securitatea aeronautică

(înregistrat în Parlament cu numărul 4745 din 06 Decembrie 2006)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului legii privind securitatea aeronautică.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Agenția de Stat pentru Aviația Civilă, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce nu 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. În opinia noastră proiectul legii nu se referă la categoria legilor organice, în cazul în care domeniul reglementat de proiect nu este inclus în lista prevăzută expres la alineatul (3) articolul 72 din Constituție, precum și nu este prevăzut în lista domeniilor stabilite de alin. (3) art.9 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001, care, în esență, reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale, specificate mai sus. Considerăm că legea respectivă trebuie să fie calificată drept o lege ordinară, în corespundere cu prevederile alineatului (4) al articolului 72 din Legea Supremă.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Art 2 al proiectului prevede: "Prezenta lege are ca scop asigurarea securității aeronautice prin instituirea unui ansamblu de măsuri legate de protecția aviației civile împotriva actelor de intervenție ilicită".

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Proiectul nu corespunde întru totul cerințelor tehnicii legislative, în special celor referitoare la efectuarea investigațiilor științifice, care să determine consecințele politice, sociale, economice, financiare, juridice etc., ale reglementărilor propuse. Fundamentarea proiectului de act legislativ nu a fost efectuată în conformitate cu articolul 20 al Legii nr. 780/2001 sau cel puțin nota informativă la proiect nu a fost publicată pe pagina web al Parlamentului Republicii Moldova. Astfel, lipsesc detalii referitor la efectul social, economic și de altă natură, precum și lipsește fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări va necesita cheltuieli financiare și de altă natură.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

8. Fundamentarea economico-financiară. 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”. 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.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Unele prevederi ale proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În textul proiectului de lege sînt și unele inexactități, care pot conduce la înțelegerea incorectă sau confuză a unor termeni și la aplicarea cu deficiențe a prevederilor legii.

Aceste aspecte vor fi reflectate în următoarea secțiune a prezentului raport de expertiză, deoarece multe deficiențe și inexactități ale proiectului, în procesul aplicării pot provoca o conduită eventual coruptibilă a funcționarilor, responsabili de aplicarea prevederilor acesteia.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. 3	termenului de " bagaj rătăcit "	Examinînd conținutul definiției termenului de " bagaj rătăcit ", din art.3 considerăm că un bagaj poate fi separat de pasager nu numai din greșeală și neatenție, dar și din oricare alt motiv, inclusiv poate fi lăsat de pasager sau de o altă persoană și în mod intenționat și cu rea-voință.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Din aceste considerente în definirea termenului " bagaj rătăcit ", după cuvîntul "din neatenție" trebuie să fie adăugată fraza "sau din oricare alt motiv".
2	Art. 3	" bagaj de cală neînsoțit "	La definirea termenului " bagaj de cală neînsoțit " este utilizat termenul " cargo " care în tot conținutul textului proiectului de lege nu mai este utilizat.	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Din aceste considerente acest termen trebuie înlocuit cu termenul " marfă ", utilizarea căruia, în cazul dat, este mai adecvată.
3	Art. 3	" inspecție de securitate "	Nu este clară și completă fraza ce definește înțelesul termenului " inspecție de securitate " din art.3. Scopul inspecției de securitate trebuie să fie nu numai " <i>de a determina nivelul de eficacitate a implementării prezentei legi</i> ", dar și	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Pe aceste motive se propune ca înțelesul termenului "inspecție de securitate" din art.3. să fie completat în final cu cuvintele "și a altor acte legislative

			de respectare a altor acte legislative și normative privind securitatea aeronautică. Această concluzie reiese și din cuprinsul art.4 din prezenta lege care reglementează cadrul juridic în domeniul securității aeronautice și care, pe lângă prezenta lege, prevede și alte acte normative în domeniu.		și normative privind securitatea aeronautică".
4	Art. 4	Reglementarea juridică privind securitatea aeronautică se realizează în temeiul Constituției Republicii Moldova, legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, ordonanțelor, <u>dispozițiilor</u> și hotărârilor Guvernului, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, prezentei legi și altor acte normative în domeniu.	La art.4 se propune să fie excluse din proiectul de lege " dispozițiile Guvernului ", deoarece aceste acte emise de Guvern nu au caracter normativ și nu pot conține norme de conduită sau de drept pentru funcționarii din administrația publică afară de funcționarii Guvernului. Spre exemplu, conform art.30 din Legea cu privire la Guvern, nr.64 din 31.05.1990, " <i>Dispozițiile se emit de către Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului</i> ".	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	De exclus.
5	Art. 6	2) Administrația are următoarele atribuții:	Deoarece atribuțiile Administrației de Stat a Aviației Civile sînt prevăzute în Legea aviației civile, alin.(2) al art.6 considerăm că trebuie completat la început cu sintagma " în domeniul securității aeronautice ".	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții excesive / contrare statutului	De a revizui.
6	Art. 6 alin. (2) lit. a)	a) coordonarea și realizarea prevederilor prezentei legi;	Deoarece conform alin.(1) al art.6 Administrația de Stat a Aviației Civile (în continuare - Administrația) este organul central de stat pentru securitatea aeronautică, se propune ca lit. a) a alin.2 al art.6 să fie expusă în felul următor: " a) executarea și realizarea prevederilor prezentei legi;" .	Coruptibilitate Lacune de drept	De a completa proiectul cu sintagma propusă.
7	Art. 6 alin. (2) lit. b)	"stabilirea și repartizarea obligațiilor"	fraza din lit. b) a alin.(2) " stabilirea și repartizarea obligațiilor " urmează să fie substituită prin fraza " stabilirea, repartizarea și coordonarea obligațiilor ".	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a revizui.
8	Art. 6 alin. (2) lit. b)	"zonele de securitate cu acces limitat etc."	La aceeași lit. b) a alin.(2) fraza " zonele de securitate cu acces limitat etc." să fie substituită cu fraza " zonele de supraveghere, control și securitate prevăzute de prezenta lege ". Această formulă cuprinde toate zonele prevăzute de lege și nu ar produce confuzii și neclarități.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a revizui.
9	Art. 6 alin. (2) lit. c)	"realizare"	La lit. c) a alin.(2) cuvîntul " realizare " să fie substituit cu cuvîntul " executare ", care, în viziunea noastră, redă mai adecvat atribuțiile Administrației.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a revizui.
10	Art. 6 alin. (2) lit. e)	"programelor"	La lit. e) se propune ca cuvîntul " programelor " să fie substituit cu cuvîntul " măsurile ", deoarece pot exista măsuri de securitate care nu sînt încadrate într-un program de măsuri, iar termenul măsuri poate cuprinde atît măsuri de securitate separate, cît și măsuri încadrate într-un program de măsuri. O soluție în acest sens ar putea fi și utilizarea acestor cuvinte împreună, adică " măsuri și programe ".	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă ca această propunere să fie utilizată, după caz, și la alte prevederi similare din proiectul de lege care conțin termenul "programe" în sensul dat.

11	Art. 6 alin. (2) lit. f)	cuvintele "executării programului de instruire și perfecționare"	La lit. f) a alin.(2) cuvintele "executării programului de instruire și perfecționare" să se substituie cu cuvintele "pregătirii, instruirii și perfecționării" , ce reflectă mai clar și adecvat sarcina Administrației la acest capitol.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a revizui.
12	Art. 6 alin. (2) lit.g)	"edificii noi"	La lit. g) după cuvintele "edificii noi" să se adauge cuvîntul "de reparație" , deoarece edificiile pot fi nu numai reconstruite, dar și reparate.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a revizui.
13	Art. 6 alin. (2) lit.i)	"lege"	La lit. i) după cuvîntul "lege" să fie adăugate cuvintele "și altor acte legislative și normative relevante" , deoarece Administrația are responsabilitatea de a dezvolta și alte acte legislative și normative în domeniul securității aeronautice, dar nu numai a prezentei legi. Această atribuție reiese și din responsabilitatea Administrației ca organ central de stat pentru securitatea aeronautică.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	De a revizui.
14	Art. 6 alin. (2) lit.j)		Cuvintele "și altor acte legislative și normative relevante" să se adauge și în finalul lit. j) al alin.(2) al acestui articol.	Coruptibilitate Lacune de drept	De a revizui.
15	Art. 10 alin. (3) lit. a)		La art.10, alin.(3), lit. a) în final să se completeze cu cuvintele "și alte acte legislative și normative în domeniul securității aeronautice" , deoarece unitățile militare poartă răspundere, după competență, nu numai pentru executarea regulilor și procedurilor stabilite de prezenta lege, dar și de alte acte legislative și normative relevante.	Coruptibilitate Lacune de drept	De a revizui.
16	Art. 11 alin. (3) lit.a)		Din motivele menționate la punctul mai sus se propune ca lit. a) a alin.(3) al art.11, în final să fie completată cu cuvintele "și a altor acte legislative și normative în domeniul securității aeronautice" .	Coruptibilitate Lacune de drept	De a revizui.
17	Art. 12 alin. (2)	(2) Republica Moldova include articole privind securitatea aeronautică în acordurile bilaterale privind serviciile aeriene.	Alin. (2) al art. 12, în opinia noastră, nu are un conținut explicit.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem să fie expus în felul următor: "(2) Republica Moldova este în drept să facă propuneri de modificare și completare a acordurilor bilaterale privind serviciile aeriene cu noi norme în domeniul asigurării securității aeronautice în conformitate cu dreptul internațional și modul stabilit de aceste acorduri."
18	Art. 13	Informațiile cu privire la orice aspect al securității aeronautice vor fi oferite reprezentanților mass-media numai de către șefii subdiviziunilor de securitate aeronautică, coordonîndu-le în prealabil cu Administrația.		Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Propunem ca art. 13 în final să fie completat cu sintagma "și în condițiile legii privind accesul la informație" .

19	Art. 14 alin. (5)	(5) Răspunderea pentru organizarea protecției zonelor de securitate cu acces limitat și asigurarea regimului de permise se pune în seama conducătorilor aeroporturilor și operatorilor aerieni.	Considerăm oportun ca alin.(5) al art.14 în final să se completeze cu cuvintele "în modul stabilit de Administrație" . În acest sens, opinăm că este necesar de a completa lit. b) a alin.(2) al art.6, cu prevederi care ar atribui Administrației funcția de "a stabili, repartiza și coordona obligațiile de asigurare a regimului de permise" .	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	De a revizui.
20	Art. 15 alin. (4)	(4) Operatorii aerieni asigură efectuarea controlului de securitate al aeronavelor, în conformitate cu cerințele stabilite.	Alin.(4) al art.15 în final să se completeze cu cuvintele "de prezenta lege și alte acte legislative și normative privind securitatea aeronautică" .	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	De a revizui.
21	Art. 16 alin. (1)	(1) Instalațiile de navigație aeriană și celelalte obiecte de pe teritoriul aeroportului sau din afara acestuia, care au o importanță deosebită pentru activitatea continuă a aviației civile, sînt protejate.	Alin.(1) al art.16 în final să se completeze cu cuvintele "în modul stabilit de comisia aeroportuară de securitate aeronautică" .	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	De a revizui.
22	Art. 17	"operatorii de aeronave", "operatorii de aeroporturi" și "operatorii aerieni"	În art.7 și 8 ale proiectului se utilizează termenii "operatorii de aeroporturi" și "operatorii aerieni" și se oferă definiția acestora. În același timp, în art.17 și alte articole se utilizează un alt termen "operatorii de aeronave" care nu este definit în proiectul de lege. În viziunea noastră, această noțiune este similară noțiunii de "operatori aerieni" . Î	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Se recomandă ca în textul proiectului de lege să fie utilizați unii și aceiași termeni care au fost definiți în dispozițiile generale ale proiectului. De asemenea, se propune ca definirea acestor termeni să fie făcută și în art.3 din proiect.
23	Art. 18	"bagaj de cabină"	Din considerentele expuse la punctul precedent, se propune de a utiliza în textul proiectului de lege a noțiunii "bagaj de cabină" care este definit în art.3, deoarece în art.18 în locul acestuia este utilizat termenul "bagaj de mână" .	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	De a revizui.
24	Art.19	"personalul aeronautic"	La art.19 considerăm că termenii utilizați "personalul aeronautic" și "persoanele oficiale" trebuie să fie definiți în art.3 din proiectul de lege, deoarece nu este clar ce se înțelege prin acești termeni în sensul prezentei legi.	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	De a revizui.
25	Art. 21	"bagaje înregistrate"	În art. 21 se utilizează termenul "bagaje înregistrate" , termen care nu are definire în art.3 din proiectul de lege.	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Ținînd cont de faptul că acest termen se utilizează în mai multe articole, considerăm că înțelesul lui trebuie să fie expus în art.3 din proiectul de lege.
26	Art. 34 alin. (1)	(1) Administrația, în scopul asigurării eficienței prezentei legi, elaborează, implementează și menține un program național de control al calității în domeniul securității aeronautice, aprobat de Guvern.		Coruptibilitate Lacune de drept	În art.34, alin.(1), după cuvîntul legi să se adauge cuvintele "și a altor acte legislative și normative relevante" .
27	Art. 39 alin.	Textul integral	În opinia noastră, alin.(3) din art.39 și	Alte riscuri	Se propune

	(3) și art. 40 alin. (2)		alin.(2) din art.40 trebuie comasate și expuse în locul alin.(3) din art. 40 al proiectului de lege.	Deficiență de redactare	următoarea redacție: "(3) În baza rezultatelor evaluării nivelului de pericol și investigare a incidentelor și în caz de necesitate Administrația elaborează și înaintază, în modul stabilit, propuneri privind modificarea și completarea prezentei legi, a altor acte legislative și normative în domeniul asigurării securității aeronautice".
28	Art.42	Articolul 42. Responsabilitatea pentru încălcarea prezentei legi (1) Încălcarea prezentei legi atrage răspunderea civilă, administrativă și penală conform legislației în vigoare.	Articolul nu ține de capitolul "Dispoziții finale și tranzitorii".	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Art.42 urmează a fi transferat la capitolul X, deoarece nu ține de dispoziții finale și tranzitorii. Conform art. 30 din Legea privind actele legislative, nr. 780-XV din 27.12.2001, dispozițiile finale și tranzitorii ale actului legislativ cuprind prevederi referitoare la executarea și punerea în aplicare a legii.

Concluzii

Prezentul raport de expertiză este bazat pe rezultatele unui studiu independent și poate fi luat în considerație în măsura, în care acesta este acceptat de corpul de deputați ca o poziție de alternativă și o contribuție a societății civile în procesul legislativ

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției