



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind măsuri pentru aplicarea Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/1998 din 5 noiembrie 2015 de stabilire a măsurilor detaliate de implementare a standardelor de bază comune în domeniul securității aviației, așa cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/103 al Comisiei din 23 ianuarie 2019

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind măsuri pentru aplicarea Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/1998 din 5 noiembrie 2015 de stabilire a măsurilor detaliate de implementare a standardelor de bază comune în domeniul securității aviației, așa cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/103 al Comisiei din 23 ianuarie 2019, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.19 din 20.01.2022 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D52/20.01.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lita) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46 alin.(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Prezentul proiect are ca obiect stabilirea unor măsuri pentru aplicarea Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/1998 din 5 noiembrie 2015 de stabilire a măsurilor detaliate de implementare a standardelor de bază comune în domeniul securității aviației, așa cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/103 al Comisiei din 23 ianuarie 2019.

Intervențiile legislative vizează, potrivit Notei de fundamentare, stabilirea entităților responsabile cu efectuarea verificărilor standard și aprofundate ale antecedentelor persoanelor care urmează să aplice măsuri de securitate a aviației civile sau care sunt responsabile cu controlul/monitorizarea acestor măsuri, stabilirea nivelului de decizie în cazul determinării categoriilor de persoane care necesită o verificare aprofundată a antecedentelor, altele decât categoriile pentru care o asemenea verificare este obligatorie în conformitate cu dispozițiile anexei la Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/103, stabilirea criteriilor generale care să stea la baza emiterii unui aviz nefavorabil în cazul unei evaluări aprofundate, precum și crearea cadrului legal necesar coordonării interinstituționale în vederea implementării cerințelor legislative europene referitoare la verificarea aprofundată a antecedentelor.

2. Prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Semnalăm că, la momentul analizei prezentului proiect, Parlamentul nu se află în sesiune, fiind incidente prevederile art.115 alin.(5) tezele întâi și a doua din Constituția României, potrivit cărora „Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere”.

Totodată, menționăm că, potrivit prevederilor art.1 pct.6 poz.6 din Legea nr.311/2021 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, Guvernul este abilitat ca, de la data intrării în vigoare a respectivei legi, dar nu înainte de încheierea celei de-a doua sesiuni ordinare a anului 2021, și până la reluarea lucrărilor Parlamentului în prima sesiune ordinară a anului 2022, să emită ordonanță care să aibă ca obiect „stabilirea unor măsuri pentru aplicarea Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/1998 al Comisiei din 5 noiembrie 2015 de stabilire a măsurilor detaliate de implementare a standardelor de bază comune în domeniul securității aviației, cu modificările și completările ulterioare”.

4. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, având în

vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, și care impun recurgerea la această cale de reglementare, și nu la calea procedurii obișnuite de legiferare de către Parlament.

Pentru respectarea prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție, se impune ca, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, **preambulul și instrumentul de prezentare și motivare** ale ordonanței de urgență să fie completate, în sensul menționării elementelor care conturează existența situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, prin descrierea situației cuantificabile și obiective care se abate semnificativ de la obișnuit și care impune recurgerea la această cale de reglementare, urmând să fie dezvoltate, totodată, efectele negative care s-ar produce prin neadoptarea soluțiilor legislative preconizate prin ordonanța de urgență.

Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

5. Ca observație de ordin general, semnalăm că proiectul nu respectă exigențele de redactare și de tehnică legislativă prevăzute de art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Avem în vedere, cu titlu exemplificativ, utilizarea următoarelor sintagme: „și alte date relevante necesare” din cuprinsul art.2 lit.b), „categoriile persoanelor” din debutul art.3 alin.(1), „confirmarea trecerii cu succes” și „aprobat prin hotărâre a Guvernului” din cadrul art.3 alin.(2), „conform atribuțiilor ce le revin” din cuprinsul art.4 alin.(2), precum și a unor formulări de genul: „emite avizul pozitiv prin care comunică solicitantului că a trecut cu succes verificarea aprofundată a antecedentelor” (art.4 alin.(4)), „instituțiile implicate în implementarea prevederilor prezentei legi” (art.7), „Autoritatea Aeronautică Civilă Română este asimilată departamentelor” (art.8).

6. La **titlu**, în considerarea dispozițiilor art.41 alin.(1) teza finală din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru unitate terminologică, este necesară corelarea sintagmei „privind **măsuri pentru aplicarea**

Regulamentului” cu expresia „Prezenta ordonanță de urgență reglementează **cadrul privind asigurarea aplicării** în România a prevederilor Regulamentului”.

De asemenea, pentru respectarea limbajului specific actelor normative, apreciem că se impune folosirea sintagmei „privind **stabilirea unor măsuri**”.

În măsura în care această observație va fi preluată, recomandăm o nouă redactare a părții de debut a **art.1**, în acord cu titlul.

7. În vederea asigurării caracterului complet și corect al informației referitoare la stabilirea cu precizie a momentului de la care se aplică în spațiul european prevederile incidente materiei reglementate, opinăm asupra necesității completării corespunzătoare atât în **cadrul preambulului** proiectului, cât și al **art.1**, prin inserarea și a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2020/910 al Comisiei din 30 iunie 2020 de modificare a Regulamentelor de punere în aplicare (UE) 2015/1998, (UE) 2019/103 și (UE) 2019/1583 în ceea ce privește redenumirea companiilor aeriene, a operatorilor și a entităților care furnizează controale de securitate pentru mărfurile și poșta care sosesc din țări terțe, precum și amânarea anumitor cerințe de reglementare în domeniul securității cibernetice, al verificării antecedentelor, al standardelor privind sistemele de detectare a explozivilor și al echipamentelor de detectare a urmelor de explozibili, ca urmare a pandemiei de COVID-19.

La **preambul, paragraful al doilea**, pentru corectitudinea redactării, dar și pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, propunem ca expresia „31.12.2021” să fie scrisă sub forma „**31 decembrie 2021**”, iar după anul și numărul actului european citat să fie inserată sintagma „**al Comisiei din 23 ianuarie 2019**”.

La **paragraful al treilea**, pentru fluenta și corectitudinea exprimării, se impune eliminarea virgulei de după termenul „propuse” și înlocuirea sintagmei „prin utilizarea de proceduri” cu expresia „**prin utilizarea procedurii**”. Totodată, din considerente gramaticale, sintagma „va determina” se va reda sub forma „**vor determina**”.

Semnalăm, de asemenea, că nu sunt respectate prevederile art.49 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora enumerările trebuie identificate prin utilizarea literelor alfabetului românesc.

Nu în ultimul rând, pentru asigurarea preciziei și a rigorii normative, apreciem că în cuprinsul preambulului trebuie să fie indicate coordonatele Jurnalului Oficial al UE în care s-au publicat respectivele regulamente europene, respectiv JO L 299 din 14 noiembrie 2015 în cazul Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/1998, JO L 21 din 24 ianuarie 2019 în cazul Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2019/103 și JO L 208 din 1 iulie 2020 în cazul Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2020/910.

8. La **formula introductivă**, pentru concordanță cu prevederile art.42 alin.(3) din legea mai sus arătată, se impune scrierea cu majusculă a prepoziției „în”.

9. La **art.2 partea introductivă**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, este necesară înlocuirea sintagmei „În aplicarea prezentei ordonanțe de urgență” cu formularea „În sensul prezentei ordonanțe de urgență”.

Totodată, având în vedere faptul că se preconizează definirea a două expresii, este necesară înlocuirea sintagmei „termenii și expresiile de mai jos” cu formularea „**expresiile de mai jos**”.

La **lit.a)**, luând în considerare faptul că actul european a mai fost citat anterior, pentru suplete, propunem eliminarea titlului acestuia.

De asemenea, este folosită sintagma „cu modificările și completările ulterioare”, iar la art. 1 este uzitată formularea „astfel cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/103 al Comisiei din 23 ianuarie 2019 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/1998 în ceea ce privește clarificarea, armonizarea și simplificarea, precum și consolidarea anumitor măsuri specifice de securitate a aviației”.

Pentru menținerea unității terminologice, propunem alegerea unei singure variante.

La **lit.b)**, semnalăm că sintagma „**informații și alte date relevante**”, prin gradul mare de generalitate, afectează claritatea, predictibilitatea și accesibilitatea normei, motiv pentru care considerăm necesară fie reformularea sa în mod corespunzător, fie indicarea expresă a acestor date.

Constatăm că sintagma „**verificare aprofundată a antecedentelor**” este utilizată în chiar definirea semnificației acestei expresii, drept care recomandăm eliminarea sa.

Totodată, pentru uzitarea unui limbaj juridic consacrat, propunem ca în locul sintagmei „așa după cum este stabilit...” să fie utilizată expresia „**astfel cum este prevăzut ...**”.

10. La **art.3 alin.(1)**, pentru corectitudine în exprimare, se impune înlocuirea sintagmei „Categoriile persoanelor” cu expresia „**Categoriile de persoane**”. Observația este valabilă și pentru exprimarea de la **art.4 alin.(1)**.

Din același considerent arătat la punctul anterior, propunem ca sintagma „stabilite de Anexa...” să fie redată sub forma „**prevăzute în anexa**”.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din cuprinsul proiectului.

La **alin.(2)**, semnalăm faptul că sintagma „**confirmarea trecerii cu succes**” a evaluării nu întrunește cerințele art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind redactarea actelor normative într-un limbaj și stil juridic specific normativ, motiv pentru care recomandăm înlocuirea acestei formulări cu una adecvată. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din cuprinsul proiectului.

Totodată, pentru precizie, recomandăm ca în cazul în care „Programul național de securitate a aviației civile”, la care se face referire, a fost adoptat printr-un act normativ, acesta să fie menționat corespunzător. În situația în care trimiterea din proiect se referă la Hotărârea Guvernului nr.1193/2012 pentru aprobarea Programului național de securitate aeronautică, este obligatorie o citare corectă a actului normativ avut în vedere.

11. La **art.4 alin.(1)**, pentru un spor de rigoare a normei, recomandăm reformularea acesteia, astfel încât să fie prevăzut în mod expres **un termen** pentru aprobarea ordinului ministrului transporturilor și infrastructurii.

Cu privire la norma propusă la **alin.(2)**, apreciem că sintagma „potrivit atribuțiilor ce le revin” nu conferă textului claritate cu privire la competența Serviciului Român de Informații, a Ministerului Apărării Naționale și a Ministerului Afacerilor Interne de a întreprinde tipul de verificări avut în vedere prin proiect. Această observație are în vedere și lipsa motivării desemnării celor trei instituții, concomitent, pentru verificarea candidaților. Din acest motiv, recomandăm inserarea informațiilor necesare în Nota de fundamentare și

prezentarea, în concret, a atribuțiilor pe care aceste instituții le au în domeniul de reglementare al proiectului.

La **alin.(3)**, pentru considerente de tehnică legislativă, recomandăm înlocuirea sintagmei „ **pe canalele stabilite**” cu o expresie adecvată stilului juridic specific actelor normative.

La **alin.(4)**, apreciem că se impune revederea și revizuirea textului propus, atât cu privire la sintagma „aviz pozitiv”, cât și cu privire la faptul că prin aviz, și nu printr-o adresă de înaintare a acestuia, se va comunica solicitantului rezultatul verificărilor. Este necesar să se stabilească în mod clar care este caracterul avizului și ce funcție îndeplinește acesta.

Observația de mai sus este valabilă și pentru **alin.(5)**. Suplimentar, constatăm că din textul propus nu reiese dacă prin „avizul negativ” solicitantul este înștiințat cu privire la motivele pentru care nu a depășit etapa verificărilor.

Totodată, în legătură cu norma de trimitere la „art. 6 lit. a), b) și c)”, având în vedere că respectivul articol este alcătuit doar din cele trei enumerări, propunem ca aceasta să se refere la respectivul element structural.

Din considerente de exprimare și claritate a normei, la **alin.(6)** propunem înlocuirea sintagmei „conduc la schimbarea rezultatului prevăzut la alin.(3)” cu expresia „**conduc la un alt rezultat al verificărilor decât cel inițial**”.

La **alin.(7)**, este necesar a se preciza care este scopul pentru care Serviciul Român de Informații, Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Apărării Naționale „efectuează din oficiu verificări aprofundate și validează rezultatul acestora pentru personalul propriu”, având în vedere că Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1998 vizează domeniul securității aviației.

De asemenea, pentru a respecta cerința de predictibilitate a actului normativ, apreciem că se impune să se reglementeze, în mod expres, modalitatea de validare avută în vedere.

Totodată, deoarece în cadrul proiectului nu se face nicio referire la modalitatea de contestare a rezultatului verificărilor, prezentul demers legislativ ar trebui completat în acest sens, în scopul asigurării accesului liber la justiție, principiu consacrat de art.21 din Legea fundamentală.

12. Cu privire **art.6**, semnalăm că soluția legislativă preconizată este susceptibilă de a afecta dreptul la muncă reglementat de **art.41 alin.(1)** din Constituția României, republicată. În ceea ce privește modalitatea de reglementare pe calea ordonanței de urgență, învederăm că, potrivit prevederilor **art.115 alin.(6)** din Legea fundamentală, „Ordonanțele de urgență (...) nu pot afecta drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție”. În acest sens, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.71/2017, a arătat că „verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative»”.

În ceea ce privește norma propusă la **art.6**, pentru motivele arătate anterior, propunem ca partea introductivă să fie redactată într-o formă specifică stilului juridic, și anume:

„Art.6 - Nu poate depăși etapa verificării aprofundate a antecedentelor persoana care se află în una dintre următoarele situații:”.

La **lit.a)**, semnalăm caracterul neclar al sintagmei „**este implicată în activități**”, ceea ce face ca norma propusă să fie lipsită de previzibilitate.

În același timp, apreciem ca lipsită de precizie formularea „**activități ce prezintă pericol pentru apărarea....., care intră sub incidența dispozițiilor Legii 51/1991**”. Arătăm că legea menționată, la articolul 3, prezintă în enumerare activități care constituie amenințări la adresa securității naționale a României. În situația în care acesta este sensul pe care inițiatorii îl au în vedere, recomandăm reformularea normei prin preluarea expresiilor din Legea nr.51/1991.

Totodată, pentru o informare completă și corectă, este necesar ca sintagma „**cu modificările ulterioare**” să fie înlocuită de mențiunea „**cu modificările și completările ulterioare**”.

La **lit.b)**, pentru a asigura normei claritate și o redactare specifică actelor normative, propunem înlocuirea sintagmei „**una din infracțiunile grave, așa cum sunt definite acestea la...**”, cu expresia „**o infracțiune gravă, în definiția dată acestei expresii la...**”.

Condiția prevăzută la **lit.c)** reprezintă o extindere a spectrului infracțional prevăzut la verificarea fiabilității unui candidat de Regulamentul 2019/103. În reglementarea europeană, se stabilește că statele membre „iau în considerare cel puțin următoarele: (a) infracțiuni menționate în Anexa II la Directiva (UE) 2016/681 a Parlamentului European și a Consiliului; și (b) infracțiunile de terorism menționate în Directiva (UE) 2017/541 a Parlamentului European și a Consiliului”, infracțiunile de la litera (b) fiind considerate descalificatoare.

Apreciem că prin norma propusă se creează o interdicție totală de ocupare a funcțiilor în cauză de către persoane condamnate, deoarece cvasitotalitatea celor condamnați pentru infracțiuni cu intenție nu pot depăși („trece cu succes”) etapa verificării aprofundate a antecedentelor.

Modul de formulare a normei face ca sub incidența reglementării să intre toate infracțiunile a căror limită maximă de pedeapsă este de un an sau mai mare, indiferent de pedeapsa aplicată în concret.

Pentru motivele mai sus arătate, **considerăm că se impune ca prin Nota de fundamentare să fie justificată adăugarea acestei cauze de respingere a unei candidaturi la cele reglementate prin Regulamentul 2019/103.**

Totodată, propunem ca sintagma „cele de la lit.b)” să fie redactată sub forma „cele **prevăzute** la lit.b)”.

13. La **art.7**, având în vedere modalitatea de reglementare, este necesară înlocuirea sintagmei „prevederilor prezentei legi” cu sintagma „prevederilor prezentei **ordonanțe de urgență**”.

14. La **art.8**, apreciem că se impune o nouă redactare a normei, în conformitate cu scopul urmărit de inițiator, respectiv acela ca Autoritatea Aeronautică Civilă Română să poată primi „informații clasificate din domeniul securității naționale”. În forma actuală, norma propusă este greșită, deoarece art.11 alin.1) lit.(b) din Legea 51/1991 stabilește categoriile de persoane cărora le pot fi comunicate informații din domeniul securității naționale, și nu se referă la instituții.

În ipoteza menținerii normei în forma actuală, potrivit uzanței normative, propunem ca finalul acestui articol să fie reformulat astfel: „prevăzute la art.11 alin.(1) lit.b) din Legea nr.51/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare”.

15. La art.9, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, propunem reformularea textului, după cum urmează:

„Art.9 - În termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, ministrul transporturilor și infrastructurii, ministrul apărării naționale, ministrul afacerilor interne și directorul Serviciului Român de Informații aprobă, prin ordin comun, dispoziții privind aplicarea acesteia”.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr.72/26.01.2022

L. nr. 51/1991

M. Of. nr. 163/7 aug. 1991

Lege privind securitatea națională a României

¹ republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 190/18 mar. 2014

Lege privind securitatea națională a României

² modificări prin

L. nr. 2/2016

M. Of. nr. 27/14 ian. 2016

introduce lit. m) la art. 3

Lege pentru completarea art. 3 din Legea nr. 51/1991 privind
securitatea națională a României

³ admisă excepție
de neconst. prin

D.C.C. nr. 91/2018

M. Of. nr. 348/20 apr. 2018

Decizia nr. 91 din 28 februarie 2018 referitoare la excepția de
neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3, art. 10, art. 11 alin.
(1) lit. d) și art. 13 din Legea nr. 51/1991 privind securitatea
națională a României, precum și a dispozițiilor art. 13 din
Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, în
forma anterioară modificării prin Legea nr. 255/2013 pentru
punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de
procedură penală și pentru modificarea și completarea unor
acte normative care cuprind dispoziții procesual penale

constată că sintagma „aduc atingere gravă
drepturilor și libertăților fundamentale ale
cetățenilor români” cuprinsă în art. 3 lit. f)
este neconstituțională

⁴ admisă excepție
de neconst. prin

D.C.C. nr. 802/2018

M. Of. nr. 218/20 mar. 2019

Decizia nr. 802 din 6 decembrie 2018 referitoare la excepția
de neconstituționalitate a sintagmei „ori altor asemenea
interese ale țării”, cuprinsă în dispozițiile art. 3 lit. f) din Legea
nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, și a
dispozițiilor art. 4 alin. (2) din Legea nr. 255/2013 pentru
punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de
procedură penală și pentru modificarea și completarea unor
acte normative care cuprind dispoziții procesual penale

sintagma „ori altor asemenea interese ale
țării”, cuprinsă în dispozițiile art. 3 lit. f)