

MOTYVUOTA IŠVADA
DĖL KORUPCIJOS PASIREIŠKIMO TIKIMYBĖS
IŠDUODANT LICENCIJAS IR LEIDIMUS VYKDYTI ORO SUSISIEKIMĄ
(KORUPCIJOS PASIREIŠKIMO TIKIMYBĖS NUSTATYMAS VERTINANT LICENCIJŲ ORO
BENDROVĖMS IŠDAVIMO, ATNAUJINIMO TVARKĄ)

1. BENDRA INFORMACIJA

Licencijų ir leidimų vykdyti oro susisiekimą išdavimo tvarkos (licencijų oro bendrovėms išdavimo, atnaujinimo tvarka) vertintos antikorupciniu požiūriu, nes pagal šias tvarkas vykdomos funkcijos atitinka Korupcijos prevencijos įstatymo 6 straipsnio 4 dalies 4 punkte nustatytą korupcijos pasireiškimo tikimybės kriterijų.

Analizės tikslas – nustatyti korupcijos pasireiškimo tikimybę vertinant licencijų ir leidimų vykdyti oro susisiekimą išdavimo tvarkas (licencijų oro bendrovėms išdavimo, atnaujinimo tvarką).

Analizės laikotarpis – 2020 m. liepos 6 d. – 2020 m. liepos 24 d.

Analizę atliko Lietuvos transporto saugos administracijos (toliau – Administracija) Strateginio planavimo skyriaus vyriausioji specialistė Ernesta Godlevskaitė.

2. ANALIZĖS REZULTATAI

2.1. Analizuotų ir vertintų teisės aktų ar kitų dokumentų sąrašas

- 2.1.1. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (toliau – Civilinis kodeksas);
- 2.1.2. Lietuvos Respublikos aviacijos įstatymas (toliau – Aviacijos įstatymas);
- 2.1.3. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (toliau – Viešojo administravimo įstatymas);
- 2.1.4. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (toliau – Teisėkūros pagrindų įstatymas);
- 2.1.5. Konkrečių valstybės rinkliavos dydžių sąrašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) 2000 m. gruodžio 15 d. nutarimu Nr. 1458 „Dėl Konkrečių valstybės rinkliavos dydžių sąrašo ir Valstybės rinkliavos mokėjimo ir grąžinimo taisyklių patvirtinimo“ (toliau – Rinkliavos dydžių sąrašas);
- 2.1.6. Lietuvos Respublikos oro erdvės organizavimo taisyklės, patvirtintos Vyriausybės 2004 m. kovo 17 d. nutarimu Nr. 285 „Dėl Lietuvos Respublikos oro erdvės organizavimo taisyklių patvirtinimo“ (toliau – Oro erdvės organizavimo taisyklės);
- 2.1.7. Oro susisiekimą licencijavimo taisyklės, patvirtintos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 483 „Dėl Oro susisiekimą licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ (toliau – Oro susisiekimą licencijavimo taisyklės);
- 2.1.8. Licencijavimo pagrindų aprašas, patvirtintas Vyriausybės 2012-07-18 nutarimu Nr. 937 „Dėl Licencijavimo pagrindų aprašo ir Licencijų informacinės sistemos nuostatų patvirtinimo“ (toliau – Licencijavimo pagrindų aprašas);
- 2.1.9. Teisės aktų projektų rengimo rekomendacijos, patvirtintos Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2013 m. gruodžio 23 d. įsakymu Nr. 1R-298 „Dėl Teisės aktų projektų rengimo rekomendacijų patvirtinimo“ (toliau – Teisės aktų projektų rengimo reikalavimai);
- 2.1.10. Lietuvos transporto saugos administracijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos susisiekimą ministro 2017-11-30 įsakymu Nr. 3-574 „Dėl Lietuvos transporto saugos administracijos nuostatų patvirtinimo“ (toliau – Administracijos nuostatai);
- 2.1.11. Oro vežėjų finansinio tinkamumo vykdyti oro susisiekimą vertinimo tvarkos aprašas, patvirtintas Civilinės aviacijos administracijos direktoriaus 2014 m. gruodžio 23 d. įsakymu Nr. 4R-177 „Dėl oro vežėjų finansinio tinkamumo vykdyti oro susisiekimą vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (toliau – Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašas);
- 2.1.12. Civilinės aviacijos skyriaus nuostatai, patvirtinti Administracijos direktoriaus 2018 m. gruodžio 21 d. įsakymu Nr. 2BE-440 „Dėl Civilinės aviacijos skyriaus nuostatų patvirtinimo“ (toliau – Civilinės aviacijos skyriaus nuostatai);
- 2.1.13. Administracijos direktoriaus 2018 m. gruodžio 28 d. įsakymas Nr. 2BE-449 „Dėl Lietuvos Respublikos oro erdvės organizavimo taisyklių įgyvendinimo“ (toliau – Įsakymas dėl oro erdvės organizavimo taisyklių įgyvendinimo);

2.1.14. Oro susisiekiimo licencijavimo komisijos darbo reglamentas, patvirtintas Administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 4 d. įsakymu Nr. 2BE-179 „Dėl oro susisiekiimo licencijavimo komisijos sudarymo ir darbo reglamento patvirtinimo“ (toliau – Komisijos darbo reglamentas);

2.1.15. Administracijos direktoriaus 2019 m. gruodžio 20 d. įsakymas Nr. 2BE-418 „Dėl oro vežėjo vadovo geros reputacijos įvertinimo“;

2.1.16. Administracijos direktoriaus 2020 m. kovo 3 d. įsakymas Nr. 2BE-79 „Dėl licencijos vykdyti oro susisiekiimą ir paraiškos gauti licenciją vykdyti oro susisiekiimą formų patvirtinimo“;

2.1.17. Tarptautinė civilinės aviacijos konvencija (toliau – Čikagos konvencija);

2.1.18. 2008 m. rugsėjo 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1008/2008 dėl oro susisiekiimo paslaugų teikimo Bendrijoje bendrųjų taisyklių su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2020 m. gegužės 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2020/696 (toliau – Reglamentas (EB) Nr. 1008/2008);

2.1.19. 2014 m. balandžio 29 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 452/2014, kuriuo pagal Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 216/2008 nustatomi su orlaivių naudojimu skrydžiams, vykdomiems trečiųjų šalių vežėjų, susiję techniniai reikalavimai ir administracinės procedūros, su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2016 m. liepos 15 d. Komisijos reglamentu (ES) 2016/1158 (toliau – Reglamentas (ES) Nr. 452/2014);

2.1.20. 2001 m. vasario 20 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Indijos Respublikos Vyriausybės susitarimas dėl oro susisiekiimo (toliau – Susitarimas su Indija dėl oro susisiekiimo);

2.1.21. 2012 m. gegužės 8 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Jungtinių Arabų Emyratų Vyriausybės susitarimas dėl oro susisiekiimo tarp atitinkamų jų teritorijų ir už jų ribų (toliau – Susitarimas su JAE dėl oro susisiekiimo);

2.1.22. Lietuvos Respublikos susisiekiimo ministerijos (toliau – Susisiekiimo ministerija) parengtas 2018 m. sausio 19 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gruodžio 15 d. nutarimo Nr. 1458 „Dėl Konkrečių valstybės rinkliavos dydžių sąrašo ir Valstybės rinkliavos mokėjimo ir gražinimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo projektas.

2.2. Vertinimo metodika

Vertinimo metodas – teisės aktų nuostatų, skelbiamos informacijos vertinimas.

2.3. Analizės rezultatas

Vertinta Administracijos vykdomų funkcijų „išduoda licencijas vykdyti oro susisiekiimą, jas patikslina, sustabdo jų galiojimą, panaikina galiojimo sustabdymą, panaikina galiojimą ir atlieka licencijos sąlygų laikymosi priežiūrą“¹ ir „išduoda ir atšaukia leidimus vykdyti reguliarųjį ar nereguliarųjį oro susisiekiimą ir tvirtina reguliariojo oro susisiekiimo tvarkaraščius“² dalis, susijusi su licencijų vykdyti oro susisiekiimą išdavimu, leidimų vykdyti reguliarųjį ir nereguliarųjį oro susisiekiimą išdavimu.

Korupcijos pasireiškiimo tikimybė egzistuoja dėl neaiškių, nesuderintų teisės aktų, nepakankamo reglamentavimo, teisės aktų nuostatų neatitinkančios informacijos skelbimo (žr. 3 p.).

Siekiant teisinio reguliavimo tikslumo, aiškumo, nuoseklumo, skaidrumo ir atsparumo korupcijai pateikiami siūlymai (žr. 4 p.).

3. VEIKLOS SRITIES VERTINIMO METU NUSTATYTI KORUPCIJOS RIZIKOS VEIKSNIAI

3.1. Dėl vartojamų sąvokų

3.1.1. Aviacijos įstatymas nustato sąvokas „Oro vežėjas“³ ir „Licencija vykdyti oro susisiekiimą“⁴ ir, kad „Kitos šiame įstatyme vartojamos sąvokos suprantamos taip, kaip jos apibrėžtos [...] Reglamente (EB) Nr. 1008/2008 [...]“⁵. Pažymėtina, kad Reglamentas (EB) Nr.

¹ Administracijos nuostatų 13.7.14 p.

² Administracijos nuostatų 13.7.15 p.

³ Aviacijos įstatymo 2 str. 33 d.

⁴ Aviacijos įstatymo 2 str. 21 d.

⁵ Aviacijos įstatymo 2 str. 45 d.

1008/2008 nustato minėtas sąvokas⁶ ir Aviacijos įstatyme nustatyta sąvokos „Oro vežėjas“ apibrėžtis⁷ neatitinka Reglamente (EB) Nr. 1008/2008 nustatytos apibrėžties⁸, o terminas „Licencija vykdyti oro susisiekimą“ neatitinka Reglamente (EB) Nr. 1008/2008 nustatyto termino „licencija oro susisiekimui vykdyti“.

3.1.2. Aviacijos įstatyme, Oro erdvės organizavimo taisyklėse ir Įsakyme dėl oro erdvės organizavimo taisyklių įgyvendinimo leidimams, kuriais suteikiama teisė vykdyti reguliarųjį ir nereguliarųjį oro susisiekimą tarp Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos bei Europos ekonominei erdvei nepriklausančių valstybių, įvardinti vartojamos skirtingos neapibrėžtos sąvokos:

- a) *leidimas vykdyti oro susisiekimą*⁹;
- b) *leidimas vykdyti reguliarųjį oro susisiekimą*^{10, 11}, *leidimas vykdyti reguliarųjį oro susisiekimą į Lietuvos Respublikos teritoriją ir (arba) iš jos*¹², *leidimas*¹³ – leidimas, kuriuo suteikiama teisė vykdyti reguliarųjį oro susisiekimą tarp Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos bei Europos ekonominei erdvei nepriklausančių valstybių;
- c) *laikinasis leidimas*^{14, 15}, *laikinasis leidimas vykdyti reguliarųjį oro susisiekimą*¹⁶ – leidimas, kuriuo suteikiama teisė laikinai vykdyti reguliarųjį oro susisiekimą tarp Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos bei Europos ekonominei erdvei nepriklausančių valstybių, su kuriomis Lietuva sudariusi tarptautinės sutarties, reglamentuojančios oro susisiekimą;
- d) *LTSA leidimas*¹⁷, *leidimas*^{18, 19, 20}, *leidimas vykdyti nereguliarųjį komercinį skrydį*²¹, *leidimas vykdyti nereguliarųjį komercinį skrydį į Lietuvos Respubliką*²², *leidimas užsienio šalies orlaiviui vykdyti nereguliarųjį komercinį skrydį į Lietuvos Respubliką*²³, *leidimas vykdyti nereguliarųjį (-uosius) skrydį*²⁴ – leidimas, kuriuo suteikiama teisė vykdyti nereguliarųjį oro susisiekimą.

Pažymėtina, kad tarptautinėse sutartyse tarp Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos bei Europos ekonominei erdvei nepriklausančių valstybių, reglamentuojančiose oro susisiekimą, vartojama sąvoka „veiklos leidimas“²⁵, kuri nenustatyta nei nacionalinės teisės aktuose, nei Čikagos konvencijoje ir nėra apibrėžta šiose sutartyse.

Sąvokų neapibrėžtumas ir nesuderinimas sąlygoja teisinio reglamentavimo aiškumo stoką.

3.1.3. Sąvokos „Reguliarusis oro susisiekimas“ ir „Nereguliarusis oro susisiekimas“ apibrėžtos Oro erdvės organizavimo taisyklėse. Šios sąvokos aukštesnės teisinės galios teisės akte – Aviacijos įstatyme – vartojamos, bet neapibrėžtos. Tai neatitinka Teisės aktų projektų rengimo reikalavimų nuostatos, kad „Istatymų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose neturi būti apibrėžiamos įstatymuose vartojamos ar jau apibrėžtos sąvokos“²⁶. Teisės aktų hierarchijos nesilaikymas vertintinas kaip korupcijos rizikos veiksnys.

3.2. Dėl funkcijų atskyrimo

⁶ Reglamente (EB) Nr. 1008/2008 2 str. 1 ir 10 d.

⁷ „oro transporto įmonė, turinti galiojančią vežėjo pažymėjimą“

⁸ „įmonė, turinti galiojančią licenciją oro susisiekimui vykdyti arba jos atitikmenį“

⁹ Aviacijos įstatymo 43 str. 2 d.

¹⁰ Aviacijos įstatymo 43 str. 5 d.

¹¹ Įsakymo dėl oro erdvės organizavimo taisyklių įgyvendinimo 1.2 p.

¹² Aviacijos įstatymo 44 str. 2 d.

¹³ Oro erdvės organizavimo taisyklių 18 p., 20 p.

¹⁴ Aviacijos įstatymo 44 str. 2 d.

¹⁵ Oro erdvės organizavimo taisyklių 17 p.

¹⁶ Įsakymo dėl oro erdvės organizavimo taisyklių įgyvendinimo 1.1 p.

¹⁷ Aviacijos įstatymo 45 str. 2 d.

¹⁸ Aviacijos įstatymo 45 str. 2 d.

¹⁹ Oro erdvės organizavimo taisyklių 22 p., 24 p., 27 p.

²⁰ Įsakymo dėl oro erdvės organizavimo taisyklių įgyvendinimo D forma

²¹ Aviacijos įstatymo 45 str. 4 d.

²² Oro erdvės organizavimo taisyklių 21 p.

²³ Oro erdvės organizavimo taisyklių 26 p.

²⁴ Įsakymo dėl oro erdvės organizavimo taisyklių įgyvendinimo 1.4 p.

²⁵ Pvz. interneto prieiga: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.145797>

²⁶ Teisės aktų projektų rengimo reikalavimų 6.5 p.

Vadovaujantis Civilinės aviacijos skyriaus nuostatais, šis skyrius „išduoda licencijas vykdyti oro susisiekimą [...] ir atlieka licencijos sąlygų laikymosi priežiūrą“²⁷. Tai neatitinka Licencijavimo pagrindų aprašo, nustatančio, kad „licencijos išdavimo ir licencijuojamos veiklos sąlygų laikymosi priežiūros [...] funkcijos turi būti atskirtos“ – „perduotos atskiriems licencijas išduodančio subjekto administracijos padaliniam“²⁸. Šios funkcijos to paties padalinio atskiriems darbuotojams gali būti perduotos tik išimtiniais atvejais²⁹.

Civilinės aviacijos skyriaus vedėjos³⁰ ir šio skyriaus specialistės³¹ pareigybių aprašymuose nustatytos funkcijos, susijusios ir su licencijos vykdyti oro susisiekimą išdavimu ir su šios licencijos sąlygų laikymosi priežiūra. Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos apraše ir Komisijos darbo reglamente nustatyta, kad Oro susisiekimo licencijavimo komisija (toliau – komisija) vertina ir įmones, siekiančias gauti licenciją oro susisiekimui vykdyti^{32, 33} (toliau – pareiškėjas), ir licencijos vykdyti oro susisiekimą turėtojus^{34, 35}. Visos šios nuostatos neatitinka Oro susisiekimo licencijavimo taisyklių, kuriose nustatyta, kad „licencijuojamos veiklos sąlygų laikymosi priežiūrą atlieka licencijas išduodančios institucijos darbuotojai, nesusiję su licencijų išdavimu“³⁶.

Antikorupciniu požiūriu, licencijos išdavimo ir licencijuojamos veiklos sąlygų laikymosi priežiūros funkcijų neatskyrimas, t. y. perdavimas tam pačiam licencijas išduodančio subjekto padaliniiui, tiems patiems darbuotojams, vertintinas kritiškai. Teisės aktų hierarchijos nesilaikymas, žemesnės teisinės galios teisės aktų nuostatų neatitikimas aukštesnės teisinės galios teisės aktams vertintina kaip korupcijos rizikos veiksnys.

3.3. Dėl pateikiamų dokumentų ir atitikties vertinimo

3.3.1. Vadovaujantis Civiliniu kodeksu, licencijavimo taisyklėse turi būti nurodyti „licencijai gauti reikalingi dokumentai“³⁷. Oro susisiekimo licencijavimo taisyklės nustato, kad pareiškėjas turi pateikti paraišką ir dokumentus ir (ar) duomenis, įrodančius, kad įmonė atitinka Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 reikalavimus³⁸, tačiau konkretūs pateikiami dokumentai nėra nurodyti minėtame teisės akte. Dokumentų sąrašas nurodytas 2020 m. kovo 3 d. Lietuvos transporto saugos administracijos direktoriaus įsakyme Nr. 2BE-79 „Dėl licencijos vykdyti oro susisiekimą ir paraiškos gauti licenciją vykdyti oro susisiekimą formų patvirtinimo“.

3.3.2. Aviacijos įstatymas nustato, kad Administracija „priima sprendimą neišduoti licencijos vykdyti oro susisiekimą, jeigu [...] nustatoma, kad pareiškėjas neatitinka nors vieno iš Reglamente (EB)

²⁷ Civilinės aviacijos skyriaus nuostatų 4.18 p.

²⁸ Licencijavimo pagrindų aprašo 20.5 p.

²⁹ Licencijavimo pagrindų aprašo 20.5 p. „[...] Jeigu licencijas išduoda ir licencijuojamos veiklos sąlygų laikymosi priežiūrą atlieka tas pats subjektas, šios funkcijos turėtų būti perduotos atskiriems licencijas išduodančio subjekto administracijos padaliniam (išimtiniais atvejais, pavyzdžiui, kai kitą administracijos padalinį, kuris pagal kompetenciją galėtų vykdyti licencijuojamos veiklos sąlygų laikymosi priežiūrą, steigti būtų ekonomiškai nepagrįsta, – atskiriems valstybės tarnautojams ar darbuotojams)“

³⁰ Prieiga internete: <https://tsa.lrv.lt/lt/kontaktai-1> „dalyvauja licencijos oro susisiekimui vykdyti išdavimo, patikslinimo, jų galiojimo sustabdymo, galiojimo sustabdymo panaikinimo, galiojimo panaikinimo procedūrose [...]“, „kontroliuoja, kaip oro vežėjai laikosi licencijos vykdyti oro susisiekimą sąlygų“, „rengia licencijuotų oro vežėjų veiklos ir finansinių rodiklių lyginamąsias apžvalgas, pagal suskaičiuotus rodiklius ir pokyčius vežėjo veikloje bei valdyje vertina vežėjo tinkamumą vykdyti veiklą pagal licenciją“ (žiūrėta 2020-07-13)

³¹ Prieiga internete: <https://tsa.lrv.lt/lt/kontaktai-1> „atlieka pirminį paraiškos gauti licenciją oro susisiekimui vykdyti vertinimą [...]“, „atlieka pareiškėjo gauti licenciją oro susisiekimui vykdyti ir licencijuotų oro vežėjų verslo plano ir finansinės būklės vertinimą [...]“ (žiūrėta 2020-07-13)

³² Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašas

³³ Komisijos darbo reglamento 4 p. „Komisija vykdo šias funkcijas: nagrinėja įmonių paraiškas gauti licenciją [...]“

³⁴ Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašas

³⁵ Komisijos darbo reglamento 4 p. „Komisija vykdo šias funkcijas: [...] nagrinėja įmonės, turinčios licenciją, metinės audituotos atskaitomybės ataskaitas, verslo planus, informaciją apie numatomus įmonių susijungimus arba išsigijimus, apie įmonės nuosavybės ir veiksmingos kontrolės pasikeitimus bei esminius įmonės veiklos pasikeitimus ir vertina, ar įmonė atitinka Reglamento Nr. 1008/2008 reikalavimus“

³⁶ Oro susisiekimo licencijavimo taisyklių 27 p.

³⁷ Civilinio kodekso 2.78 str. 2 d. 3 p.

³⁸ Oro susisiekimo licencijavimo taisyklių 7 p. „Kartu su paraiška gauti licenciją turi būti pateikiami dokumentai ir (ar) duomenys, įrodantys, kad įmonė atitinka Reglamento 4 straipsnio c, d, e, f, g, h ir i punktuose nurodytus reikalavimus.“

Nr. 1008/2008 nustatytų reikalavimų³⁹. Oro susisieki mo licencijavimo taisyklės nustato kokius faktus ir duomenis Administracija turi patikrinti pareiškėjui pateikus dokumentus⁴⁰. Tačiau tikrinant šiuos faktus ir duomenis įvertinama tik dalis atitiktis Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 4 straipsnyje nustatytiems reikalavimams. Kaip vertinama atitiktis kitiems Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 4 straipsnyje nustatytiems reikalavimams Oro susisieki mo licencijavimo taisyklės nenustato. Netikslus, neaiškus reglamentavimas.

3.3.3. Oro erdvės organizavimo taisyklės nustato kokius dokumentus ir informaciją oro vežėjai, siekdami vykdyti reguliarųjį ir nereguliarųjį oro susisieki mą, privalo pateikti Administracijai⁴¹. Tos pačios taisyklės nustato, kad Administracija gali pareikalauti papildomų dokumentų ar informacijos, reikalingų sprendimui dėl leidimo išdavimo priimti⁴², tačiau nenustato konkrečių dokumentų ir informacijos, kurių Administracija gali reikalauti. Netikslus, neaiškus reglamentavimas sudaro prielaidas korupcijos apraiškoms atsirasti.

3.3.4. Administracijos interneto svetainėje pateikiama informacija, kad:

3.3.4.1. siekiant gauti leidimą vykdyti reguliarųjį oro susisieki mą, oro vežėjas turi pateikti tik *Ne Europos Sąjungos valstybės aeronautikos vadovybės paskyrimą tos valstybės oro vežėjui vykdyti oro susisieki mą sutartu maršrutu*⁴³.

3.3.4.2. siekiant gauti leidimą vykdyti nereguliarųjį oro susisieki mą, oro vežėjas turi pateikti civilinės atsakomybės draudimą⁴⁴.

Ši informacija neatitinka Oro erdvės organizavimo taisyklių 17 p., 21 p., 23 p. nuostatų.

Situacija, kai licencijas išduodančio subjekto skelbiama informacija neatitinka teisės aktų nuostatų, gali būti vertinama kaip ydinga antikorpuciniu požiūriu, nes sukuria sąlygas galimai korupcijai pasireikšti.

3.3.5. Reglamente (ES) Nr. 452/2014 nustatyta, kad trečiųjų šalių vežėjai komercinius skrydžius gali vykdyti tik turėdami Europos aviacijos agentūros išduotą leidimą⁴⁵, tačiau Oro erdvės organizavimo taisyklės nenustato, kad Administracija turi patikrinti ar trečiosios šalies oro vežėjui toks leidimas išduotas. Nepakankamas teisinis reguliavimas sudaro terpę taikyti nevienodas sąlygas oro vežėjams, todėl gali turėti įtakos korupcijos pasireiškimui.

3.3.6. Aviacijos įstatymas nustato sąlygas, kurioms esant Administracija atsisako suteikti leidimą vykdyti nereguliarųjį komercinį skrydį⁴⁶. Tačiau oro erdvės organizavimo taisyklės nenustato kokius faktus ir duomenis Administracija turi patikrinti gavus oro vežėjo dokumentus ir nepateikia nuorodų į teisės aktus, kuriais vadovaujantis tikrinami faktai ir duomenys. Nepakankamas reglamentavimas sudaro prielaidas nuostatas aiškinti ir taikyti dviprasmiškai, todėl gali turėti įtakos korupcijos pasireiškimui.

3.4. Dėl komisijos

3.4.1. Įsakyme dėl komisijos sudarymo ir Komisijos darbo reglamento patvirtinimo nenurodytas šio teisės akto priėmimo teisinis pagrindas. Nei Aviacijos įstatymas, nei Oro susisieki mo licencijavimo taisyklės nenustato, kad pareiškėjų vertinimą atlieka Administracijos direktoriaus patvirtinta komisija (Oro susisieki mo licencijavimo komisija). Vadovaujantis Civiliniu kodeksu⁴⁷ ir Licencijavimo pagrindų aprašu⁴⁸, licencijai gauti pateiktų dokumentų nagrinėjimo tvarka ir įstatymuose nustatytų reikalavimų įgyvendinimo tvarka turi būti nustatyta Oro susisieki mo licencijavimo taisyklėse. Teisės aktų hierarchijos nesilaikymas ir nesuderinti teisės aktai laikytini korupcijos rizikos veiksniumi. Naujų teisinių

³⁹ Aviacijos įstatymo 34 str. 8 d. 2 p.

⁴⁰ Oro susisieki mo licencijavimo taisyklių 9 p.

⁴¹ Oro erdvės organizavimo taisyklių 17, 21, 23 p.

⁴² Oro erdvės organizavimo taisyklių 18, 24 p.

⁴³ Prieiga internete: <https://ltsa.lrv.lt/lt/paslaugos/administraciniu-paslaugu-sarasas/civilines-aviacijos-1/leidimo-isdavimas-reguliariems-skrydziams-vykdyti> (žiūrėta 2020-07-23)

⁴⁴ Prieiga internete: <https://ltsa.lrv.lt/lt/paslaugos/administraciniu-paslaugu-sarasas/civilines-aviacijos-1/leidimo-isdavimas-nereguliarajam-komerciniam-skrydziui-ar-skrydziu-grandinei-vykdyti>

⁴⁵ Reglamento (ES) Nr. 452/2014 3 str. „Trečiųjų šalių vežėjai gali vykdyti komercinius skrydžius į teritoriją, kuriai taikomos Sutarties nuostatos, jeje arba iš jos, tik laikydamiesi 1 priedo reikalavimų ir turėdami agentūros pagal šio reglamento 2 priedą išduotą leidimą“

⁴⁶ Aviacijos įstatymo 45 str. 4 d.

⁴⁷ Civilinio kodekso 2.78 str. 2 d. „Licencijavimo taisyklėse nurodoma [...] pateiktų dokumentų nagrinėjimo tvarka [...]“

⁴⁸ Licencijavimo pagrindų aprašo 19 p.

normų sukūrimas, kai aukštesnės teisinės galios teisės aktai tam nesuteikia įgaliojimų, antikorporciniu požiūriu vertintina kritiškai.

3.4.2. Komisijos darbo reglamente nustatytos komisijos teisės⁴⁹ („*nepriimti įmonės paraiškos gauti licenciją*“, „*reikalauti iš įmonės, kad ši pateiktų trūkstamus duomenis ir (ar) dokumentus, ir nustatyti terminą jiems pateikti*“ ir t. t.). Kadangi šis teisės aktas nėra viešai skelbiamas, pareiškėjams nėra žinoma pilna paslaugos suteikimo procedūra – komisijos dalyvavimas vertinant dokumentus – ir šie pareiškėjai neturi galimybės susipažinti su komisijai suteiktomis teisėmis. Tokia situacija yra ydinga antikorporciniu požiūriu dėl tiesiogiai su teikiama paslauga susijusių teisinių normų neviešinimo, taip sudarant sąlygas piktnaudžiavimui tarnybine padėtimi siekiant privačios naudos.

3.4.3. Viena iš Komisijos darbo reglamente nustatytų komisijos teisių – „*kviesti ekspertus gautiems dokumentams nagrinėti*“⁵⁰. Tačiau teisinis reguliavimas nenustato šių ekspertų darbo srities, jiems keliamų reikalavimų, kvietimo tvarkos. Toks teisinis reguliavimas komisijai palieka pernelyg plačią diskreciją kviečiant ekspertus, todėl sudaro prielaidas korupcijos apraiškoms.

3.4.4. Nėra aiškus komisijos darbo organizavimas ir tvarka: teisinis reguliavimas nenustato dokumentų pateikimo komisijai, komisijos posėdžio organizavimo, protokolo pateikimo Administracijos direktoriui terminų ir tvarkos. Teisinio reguliavimo stoka yra vertinama kaip korupcijos rizikos veiksnys.

3.5. Dėl finansinio tinkamumo vertinimo

2014 m. Civilinės aviacijos administracijos direktoriaus įsakymu patvirtintas Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašas. Šiame apraše nustatyta kokius su finansinėmis sąlygomis susijusius dokumentus turi pateikti pareiškėjas⁵¹, terminas, per kurį komisija įvertina pareiškėjo finansinį tinkamumą⁵², finansinės sąlygos⁵³, finansinio tinkamumo kriterijai⁵⁴. Taip pat nustatytos su ūkio subjektų veiklos priežiūra susijusios sąlygos⁵⁵. Pirma, Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašas nėra viešai skelbiamas, todėl jo nuostatos nei pareiškėjams, nei licencijos turėtojams nėra žinomos ir taip yra pažeidžiamas teisėkūros atvirumo ir skaidrumo principas⁵⁶. Antra, vadovaujantis Civiliniu kodeksu⁵⁷ ir Licencijavimo pagrindų aprašu⁵⁸, daugelis Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos apraše pateikiamų nuostatų turi būti nustatytos licencijavimą reguliuojančiame įstatyme (Aviacijos įstatyme) ir licencijavimo taisyklėse (Oro susisiekimo licencijavimo taisyklėse). Trečia, finansinės sąlygos nustatytos Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 5 straipsnyje, todėl dubliuoti šias nuostatas neefektyvu. Teisės aktų hierarchijos nesilaikymas ir nesuderinti teisės aktai bei neviešinimas laikytini korupcijos rizikos veiksniais.

3.6. Dėl valstybės rinkliavos dydžių

2018 m. perskaičiuoti ir 3,5 karto padidinti valstybės rinkliavos dydžiai už licencijos vykdyti oro susisiekimą išdavimą⁵⁹, nustatant 5655 Eur⁶⁰ (buvo 1592 Eur) ir 5023 Eur⁶¹ (buvo 1448 Eur) dydžius. Pažymėtina, kad didžiąją šių valstybės rinkliavos dydžių dalį sudaro komisijos, kurios dalyvavimo licencijų išdavimo procese nenustato nei Aviacijos įstatymas, nei Oro susisiekimo licencijavimo taisyklės (žr. 3.4.1 p.), darbo apmokėjimas – atitinkamai 5496,21 Eur ir 4868,95 Eur⁶². Atkreiptinas dėmesys, kad nėra aiškios atitikties Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 reikalavimams vertinimo procedūros (žr. 3.3-3.5 p.), todėl kyla abejonių dėl teisės aktų nustatytų reikalavimų įvykdymui patikrinti

⁴⁹ Komisijos darbo reglamento 5 p.

⁵⁰ Komisijos darbo reglamento 5.4 p.

⁵¹ Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašo 8 p.

⁵² Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašo 9 p.

⁵³ Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašo 10-11 p.

⁵⁴ Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašo 12 p., IV skyrius

⁵⁵ Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašo III-V skyriai

⁵⁶ Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str. 2 d. 4 p.

⁵⁷ Civilinio kodekso 2.78 str. 2 d.

⁵⁸ Licencijavimo pagrindų aprašo IV skyrius

⁵⁹ Prieiga internete: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/45c96880bfea11e88f64a5ecc703f89b>

⁶⁰ Rinkliavos dydžių sąrašo 3.62.1 p.

⁶¹ Rinkliavos dydžių sąrašo 3.62.2 p.

⁶² Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/69884fd0fce911e796a2c6c63add27e9?positionInSearchResults=3&searchModelUUID=9ca293f0-4050-411d-980d-8a29f0f6d075>

skiriamų 430 valandų (5 komisijos nariai po 86 valandas)⁶³ pagrįstumo ir rinkliavos dydžių perskaičiavimo skaidrumo. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, situacija, kai valstybės rinkliavos dydis (ir laikas, funkcijai atlikti) nustatomas pagal teisės aktus, kuriuose nėra tiksliai, aiškiai, nedviprasmiškai ir pakankamai detalizuota paslaugos suteikimo procedūra, vertintina kaip ydinga antikorupcinio požiūriu, nes galimai sukuria sąlygas piktnaudžiavimui.

3.7. Dėl licencijavimo sąlygų

Teisinis reguliavimas⁶⁴ nenustato visų Civiliniame kodekse⁶⁵ ir Licencijavimo pagrindų apraše⁶⁶ nurodytų nuostatų (pvz. termino, per kurį Administracija turi pranešti oro vežėjui apie gautus dokumentus ir (ar) informaciją, licencijos galiojimo sustabdymo, galiojimo sustabdymo panaikinimo pagrindų, nuostatos, kad licencijos duomenys įrašomi Licencijų informacinėje sistemoje ir t. t.).

Teisinio reguliavimo stoka ir dviprasmiškos tarptautinių sutarčių sąlygos sukuria terpę interpretacijoms, todėl gali turėti įtakos korupcijos pasireiškimui.

4. SIŪLYMAI DĖL KORUPCIJOS RIZIKOS VEIKSNIŲ NEIGIAMOS ĮTAKOS PANAIKINIMO AR SUMAŽINIMO

Eil. Nr.	Priemonė	Atsakingas vykdytojas	Įvykdymo terminas	Laukiamas rezultatas
4.1.	<p>Inicijuoti Aviacijos įstatymo keitimą dėl:</p> <p>4.1.1. 2 str. 21 ir 33 d. panaikinimo (žr. 3.1.1 p.);</p> <p>4.1.2. vartojamos sąvokos „licencija vykdyti oro susisiekimą“ keitimo sąvoka „licencija oro susisiekimui vykdyti“ (žr. 3.1.1 p.);</p> <p>4.1.3. sąvokų leidimams, kuriais suteikiama teisė vykdyti reguliarųjį ir nereguliarųjį oro susisiekimą tarp Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos bei Europos ekonominei erdvei nepriklausančių valstybių nustatymo (žr. 3.1.2 p.);</p> <p>4.1.4. sąvokų „Reguliarusis oro susisiekimas“ ir „Nereguliarusis oro susisiekimas“ apibrėžimo (žr. 3.1.3 p.);</p> <p>4.1.5. papildymo nuostatomis, susijusiomis su finansinėmis sąlygomis oro susisiekimui vykdyti (žr. 3.5 p.);</p> <p>4.1.6. papildymo nuostatomis, įgyvendinančiomis Civilinio kodekso ir Licencijavimo pagrindų aprašo reikalavimus (žr. 3.7 p.).</p>	Susisiekimo ministerija, Administracija	2021-12-31	Aiškų reglamentavimas
4.2.	<p>Inicijuoti Oro susisiekimo licencijavimo taisyklių keitimą dėl:</p> <p>4.2.1. konkrečių dokumentų, kuriuos turi pateikti pareiškėjas, nustatymo (žr. 3.3.1 p.);</p>	Susisiekimo ministerija, Administracija	2021-12-31	Aiškų, pakankamas reglamentavimas

⁶³ Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/69884fd0fce911e796a2c6c63add27e9?positionInSearchResults=3&searchModelUUID=9ca293f0-4050-411d-980d-8a29f0f6d075>

⁶⁴ Aviacijos įstatymas ir Oro erdvės organizavimo taisyklės

⁶⁵ 2.78 str.

⁶⁶ IV skyrius

	<p>4.2.2. papildymo nuostatomis, susijusiomis su atitikties Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 4 straipsnyje nustatytiems reikalavimams vertinimu (žr. 3.3.2 p.);</p> <p>4.2.3. papildymo nuostatomis, susijusiomis su finansinėmis sąlygomis oro susisiekimui vykdyti (žr. 3.5 p.).</p>			
4.3.	<p>Inicijuoti Oro erdvės organizavimo taisyklių keitimą dėl:</p> <p>4.3.1. vartojamų sąvokų leidimams, kuriais suteikiama teisė vykdyti reguliarųjį ir nereguliarųjį oro susisiekimą tarp Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos bei Europos ekonominei erdvei nepriklausančių valstybių suvienodinimo, vadovaujantis Aviacijos įstatymu (žr. 3.1.2 p.);</p> <p>4.3.2. sąvokų „Reguliarusis oro susisiekimas“ ir „Nereguliarusis oro susisiekimas“ apibrėžimo panaikinimo (žr. 3.1.3 p.);</p> <p>4.3.3. konkrečių dokumentų ir informacijos, kuriuos turi pateikti oro vežėjas, siekiantis gauti leidimą vykdyti reguliarųjį ir nereguliarųjį oro susisiekimą, nustatymo (žr. 3.3.3 p.);</p> <p>4.3.4. papildymo nuostatomis dėl Administracijos tikrinamų faktų ir duomenų, gavus oro vežėjo dokumentus, ar nuorodų į teisės aktus, kuriais vadovaujantis tikrinami faktai ir duomenys, pateikimo (žr. 3.3.6 p.);</p> <p>4.3.5. papildymo nuostata, kad Administracija tikrina ar trečiosios šalies oro vežėjui išduotas Europos aviacijos agentūros leidimas pagal Reglamentą (ES) Nr. 452/2014 (žr. 3.3.5 p.);</p> <p>4.3.6. papildymo nuostatomis, įgyvendinančiomis Civilinio kodekso ir Licencijavimo pagrindų aprašo reikalavimus (žr. 3.7 p.).</p>	Susisiekimo ministerija, Administracija	2021-12-31	Aiškus reglamentavimas
4.4.	<p>Atlikti vertinimą dėl Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašo (žr. 3.5 p.) panaikinimo ir dėl naujo Finansinio tinkamumo vertinimo tvarkos aprašo parengimo.</p>	Administracija	2021-12-31	Skaidri ir teisėta veikla
4.5.	<p>4.5.1. Parengti ir Susisiekimo ministerijai pateikti argumentuotą pagrindimą dėl komisijos poreikio (žr. 3.4.1 p.).</p> <p>4.5.2. Atsižvelgiant į pagrindimą, priimti sprendimą dėl komisijos poreikio ir:</p> <p>4.5.2.1. Priėmus sprendimą, kad licencijos vykdyti oro susisiekimą išdavimo procese komisija reikalinga, inicijuoti Oro susisiekimo licencijavimo taisyklių keitimą dėl papildymo nuostatomis, susijusiomis su</p>	<p>Administracija</p> <p>Susisiekimo ministerija, Administracija</p>	<p>2021-06-30</p> <p>2021-12-31</p>	<p>Panaikinti neatitikimai, aiškus reglamentavimas</p>

	komisija ir jos darbo organizavimu (žr. 3.4 p.); arba 4.5.2.2. Priėmus sprendimą, kad licencijos vykdyti oro susisiekimą išdavimo procese komisija nereikalinga, panaikinti įsakymą dėl komisijos sudarymo ir Komisijos darbo reglamento patvirtinimo (žr. 3.4 p.).		2021-09-30	
4.6.	Įgyvendinus 4.5. punkte numatytas rekomendacijas, inicijuoti Rinkliavos dydžių sąrašo keitimą dėl 3.62 p. nustatytų rinkliavų perskaičiavimo (žr. 3.6 p.).	Susisiekimo ministerija, Administracija	2021-12-31	Skaidri ir teisėta veikla
4.7.	Keisti Įsakymą dėl oro erdvės organizavimo taisyklių įgyvendinimo dėl vartojamų sąvokų leidimams, kuriais suteikiama teisė vykdyti reguliarųjį ir nereguliarųjį oro susisiekimą tarp Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos bei Europos ekonominei erdvei nepriklausančių valstybių suvienodinimo, vadovaujantis Aviacijos įstatymu (žr. 3.1.2 p.).	Administracija	2021-12-31	Panaikinti neatitikimai, aiškus reglamentavimas
4.8.	Įvertinti poreikį ir būtinybę keisti Administracijos padalinių nuostatus dėl licencijų vykdyti oro susisiekimą išdavimo ir licencijuojamos veiklos sąlygų laikymosi priežiūros funkcijų perdavimo atskiriems Administracijos padaliniais (žr. 3.2 p.).	Administracija	2021-12-31	Atskirtos funkcijos
4.9.	Patikslinti informaciją Administracijos interneto svetainėje (žr. 3.3.4 p.).	Administracija	Nedelsiant	Teisinga informacija, skaidri veikla

Administracijos direktorius

Genius Lukošius

Ernesta Godlevskaitė, tel. 8 685 86005, el. p. ernesta.godlevskaite@ltsa.lrv.lt
 Laura Baltulienė, tel. 8 610 92522, el. p. laura.baltuliene@ltsa.lrv.lt