

с.е.в., Д.Д.



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA**



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-2690 din 27.04.2021

La nr. 104 din 09.04.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea articolului 14, alineatul (2) din Legea privind răspunderea civilă și cerințele de asigurare a operatorilor aerieni și a operatorilor de aeronave nr.118/2020.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1045</u>		
" <u>29</u> "	<u>04</u>	<u>2021</u>
Ora _____		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7236 din 23.04.2021

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 14, alineatul (2) din Legea privind răspunderea civilă și cerințele de asigurare a operatorilor aerieni și a operatorilor de aeronave nr.118/2020

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul, iar autor nemijlocit este Deputatul în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din

13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „*Proiectul propune:*

1) includerea aeronavelor cu MTOM de până la 5 700 kg în categoria aeronavelor care pot beneficia de reducerea cuantumului minim de asigurare civilă oferită de legiuitor aeronavelor care practică operațiuni necomerciale.

2) în cazul operațiunilor necomerciale ale aeronavelor pe teritoriul Republicii Moldova cuantumul minim al asigurării de răspundere civilă față de pasageri în cazul decesului sau al vătămării corporale ca urmare a unui accident să fie diminuat până la 14 500 DST (circa 20 000 USD).

Fără adoptarea acestor modificări toate operațiunile necomerciale ale aeronavelor pe teritoriul Republicii Moldova riscă să fie stopate”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art. 14 alin. (2) din Legea nr. 118/2020 privind răspunderea civilă și cerințele de asigurare a operatorilor aerieni și a operatorilor de aeronave. În acest sens se modifică condițiile de exceptare de la norma generală privind cuantumul minim al asigurării de răspundere civilă față de pasageri în cazul decesului sau al vătămării corporale ca urmare a accidentului. Așadar, se propune ca în cadrul operațiunilor necomerciale, în cazul decesului sau al vătămării corporale ca urmare a accidentului, să se micșoreze cuantumul minim al asigurării de răspundere civilă față de pasageri de la 100000 DST la 14500 DST și să se extindă categoria aeronavelor care vor beneficia de această excepție prin majorarea masei maxime de decolare de la 2700 kg la 5700 kg.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Urmare a expertizării proiectului sa remarcat că prevederile acestuia sunt în contradicție cu actele internaționale semnate de Republica Moldova, precum sunt: Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112/2014 și Acordul privind spațiul aerian comun dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și statele sale membre, semnat la Bruxelles la 26.06.2012, ratificat prin Legea nr. 292/2012.

Contradicția ce poate apărea în cazul implementării proiectului constituie un risc de încălcare a obligațiilor Republicii Moldova asumate la nivel internațional, ceea ce nu poate fi admis, or principiul consacrat la nivel internațional *pacta sunt servanda* circumscrisă și o măsură de integritate a părților semnate de a-și putea executa cu bună-credință obligațiile asumate.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

Nota informativă dispune de un conținut sumar și nu descrie modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare. În condițiile în care Legea nr. 118/2020, a cărei modificare se urmărește, constituie transpunerea aquis-ului comunitar în legislația națională, este imperioasă analiza implicațiilor modificărilor propuse asupra relațiilor sociale vizate.

Totodată, s-a observat că argumentele expuse în nota informativă se referă doar la operațiunile aeronavelor, însă se evită examinarea siguranței pasagerilor și care vor fi eventualele repercusiuni ale proiectului asupra acestora. De asemenea, nota nu relevă care este situația în domeniul în care se intervine și cum a evoluat acest domeniu până la intrarea în vigoare a Legii nr. 118/2020 și începând cu intrarea în vigoare a Legii nr. 118/2020 până în prezent. În lipsa unor date concrete și a analizei acestor date, argumentul potrivit căruia „Fără adoptarea acestor modificări toate operațiunile necomerciale ale aeronavelor pe teritoriul Republicii Moldova riscă să fie stopate” rămâne fără suport și comportă un caracter declarativ.

Prin urmare, nota informativă este sumară și lacunară fiind necesară complinirea acesteia cu descrierea modului de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare și date relevante domeniului în care se intervine cu modificări.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

În conformitate cu datele din nota informativă, „Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli suplimentare din buget și, respectiv, nu este necesar avizul Guvernului”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”

În pofida faptului că prevederile proiectului de lege vizează activitatea operatorilor aerieni și a

operatorilor de aeronave care efectuează operațiuni aeriene civile, nota informativă nu conține analiza impactului de reglementare.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Proiectul este în conflict cu acte normative naționale și internaționale, care stabilesc transpunerea în cadrul național a prevederilor Regulamentului (CE) nr. 785/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 21.04.2004 privind cerințele de asigurare a operatorilor de transport aerian și a operatorilor de aeronave.

Astfel, la nivel național proiectul contravine prevederilor pct. 85 din Capitolul 15 „Transporturi”, secțiunea „Transport aerian” din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2017-2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1472/2016. La nivel internațional, proiectul contravine prevederilor Anexei nr. X la capitolul 15 (Transporturi) din titlul IV, secțiunea „Transport aerian” din Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112/2014 și Anexei nr. III secțiunea „A” din Acordul privind spațiul aerian comun dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și statele sale membre, semnat la Bruxelles la 26.06.2012, ratificat prin Legea nr. 292/2012.

Detalii referitoare la contradicția identificată sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și nici a entităților publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Articol unic

Articol unic - Articolul 14, alineatul (2) din Legea privind răspunderea civilă și cerințele de asigurare a operatorilor aerieni și a operatorilor de aeronave nr. 118/2020, se modifică după cum urmează:

1. Textul "2700 kg" se substituie cu textul "5700 kg".
2. Textul "100000 DST" se substituie cu textul "14500 DST".

Obiecții:

Prin intermediul normei precitate se micșorează cuantumul minim al asigurării de răspundere civilă față de pasageri (*de la 100000 DST la 14500 DST*) în cazul decesului sau al vătămării corporale ca urmare a accidentului în cazul operațiunilor necomerciale și se extinde categoria aeronavelor care vor beneficia de această minimizare prin majorarea masei maxime de decolare (*de la 2700 kg la 5700 kg*).

Riscul acestor prevederi constă în faptul că sunt contrare unor acte normative naționale și internaționale.

Varianta actuală a art. 14 alin. (2) din Legea nr. 118/2020 care prevede că „Cuantumul minim al asigurării de răspundere civilă față de pasageri în cazul decesului sau al vătămării corporale ca urmare a accidentului este de 250 000 DST pe fiecare pasager. Prin excepție, în cazul operațiunilor necomerciale ale aeronavelor cu o MTOM de 2 700 kg sau mai puțin, cuantumul asigurării minime este de 100 000 DST pe fiecare pasager” este în corespundere totală cu prevederile art. 6 alin. (1) din Regulamentul (CE) nr. 785/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 21.04.2004 privind cerințele de asigurare a operatorilor de transport aerian și a operatorilor de aeronave. Conform art. 6 alin. (1) din Regulamentul (CE) nr. 785/2004 „În ceea ce privește răspunderea față de pasageri, cuantumul asigurării minime este de 250 000 DST pe pasager. Cu toate acestea, în ceea ce privește operațiunile necomerciale ale aeronavelor cu o MMD de 2 700 kg sau mai puțin, statele membre pot fixa un nivel inferior al cuantumului asigurării, cu condiția ca acesta să fie de cel puțin 100 000 DST pe pasager”.

Obligativitatea transpunerii prevederilor Regulamentului (CE) nr. 785/2004 în legislația națională rezultă din următoarele acte:

- Capitolul 15 „Transporturi”, secțiunea „Transport aerian” pct. 85 din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2017-2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1472/2016;
- Anexa nr. X la capitolul 15 (Transporturi) din titlul IV, secțiunea „Transport aerian” din Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112/2014;
- Anexa nr. III secțiunea „A” din Acordul privind spațiul aerian comun dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și statele sale membre, semnat la Bruxelles la 26.06.2012, ratificat prin Legea nr. 292/2012.

Prin urmare, modificările propuse prin proiect nu se aliniază la cadrul normativ național și internațional, generând riscul periclitării executării obligațiilor asumate de Republica Moldova la nivel internațional.

Recomandări:

Se recomandă excludere normei analizate din proiect, deoarece aceasta este contrară actelor internaționale încheiate de Republica Moldova.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea art. 14 alin. (2) din Legea nr. 118/2020 privind răspunderea civilă și cerințele de asigurare a operatorilor aerieni și a operatorilor de aeronave. În acest sens se modifică condițiile de exceptare de la norma generală privind cuantumul minim al asigurării de răspundere civilă față de pasageri în cazul decesului sau al vătămării corporale ca urmare a accidentului. Așadar, se propune ca în cadrul operațiunilor necomerciale, în cazul decesului sau al vătămării corporale ca urmare a accidentului, să se micșoreze cuantumul minim al asigurării de răspundere civilă față de pasageri de la 100000 DST la 14500 DST și să se extindă categoria aeronavelor care vor beneficia de această excepție prin majorarea masei maxime de decolare de la 2700 kg la 5700 kg.

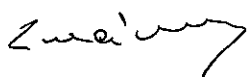
Urmare a expertizării proiectului sa remarcat că prevederile acestuia sunt în contradicție cu actele internaționale semnate de Republica Moldova, precum sunt: Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112/2014 și Acordul privind spațiul aerian comun dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și statele sale membre, semnat la Bruxelles la 26.06.2012, ratificat prin Legea nr. 292/2012.

Contradicția ce poate apărea în cazul implementării proiectului constituie un risc de încălcare a obligațiilor Republicii Moldova asumate la nivel internațional, ceea ce nu poate fi admis, or principiul consacrat la nivel internațional *pacta sunt servanda* circumscris și o măsură de integritate a părților semnatare de a-și putea executa cu bună-credință obligațiile asumate.

Nota informativă este sumară, nu descrie modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare și nu conține analiza impactului de reglementare al proiectului.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă și să revizuiască necesitatea proiectului prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

23.04.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun, Inspector principal