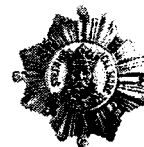




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



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. 06/2.1310 din 23.02 2018  
La nr.14/2-296 din 12.01.2018

### Ministerul Economiei și Infrastructurii

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului a proiectul de lege privind răspunderea și cerințele de asigurare a operatorilor aeriени și a operatorilor de aeronave.

*Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 file.*

Director

**Bogdan ZUMBREANU**

Ex.: V. Macovei  
Tel.: /022/ 257-424

MINISTERUL ECONOMIEI ȘI INFRASTRUCTURII AL REPUBLICII MOLDOVA	
Nr. de intrare	3884
Indexul	" 27 " 02 2018



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO18/4785 din 22.02.2018**

### **la proiectul de lege privind răspunderea și cerințele de asigurare a operatorilor aerieni și a operatorilor de aeronave**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei și Infrastructurii, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

#### **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 privind organizarea consultărilor publice, textul proiectului și nota informativă la acesta se regăsesc publicate pe pagina web oficială a Ministerului Economiei și Infrastructurii, cu respectarea cerințelor de conținut, inclusiv cu respectarea termenului limită de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea propunerilor.

În compartimentul „Transparență” autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie.

În consecință, constatăm omiterea unei etape esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Cu toate acestea, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina oficială web indicată supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative: *„Proiectul a fost elaborat în vederea executării prevederilor Anexei III al Acordului privind Spațiul Aerian Comun cu UE, (ratificat prin Legea nr.292 din 21.12.2012). Prevederile proiectului au drept obiectiv stabilirea și introducerea cerințelor de asigurare minime pentru operatorii aerieni și operatorii de aeronave, în ceea ce privește pasagerii, bagajele, mărfurile, trimerile poștale și terțele părți.”*

Potrivit art.2 din proiect: *„Scopul prezentei legi este armonizarea și consolidarea cadrului normativ în domeniul răspunderii civile a operatorilor aerieni în vederea protejării intereselor legitime ale beneficiarilor serviciilor aeriene și terțelor persoane.”*

Analizând textul proiectului, se constată că prevederile acestuia corespund scopului declarat de autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele instituționale ale Autorității Aeronautice Civile de a beneficia de reglementări perfecționate privind răspunderea civilă a operatorului de transport aerian și operatorului de aeronavă.

Totodată, prin proiect se promovează interesele companiilor de asigurări, stabilindu-se cerințele de asigurare a aeronavelor, asigurarea privind răspunderea civilă față de terțe părți și pentru daunele cauzate terților la sol.

Interesele sunt promovate cu respectarea interesului public.

## I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Nota informativă este întocmită cu respectarea rigorilor impuse de Legea nr.780/2001 privind actele legislative, autorul prezentând o serie de argumente viabile care justifică necesitatea promovării proiectului.

În nota informativă, autorul susține că: „Necesitatea elaborării unui proiect de Lege privind răspunderea și cerințele de asigurare a operatorilor aerieni și a operatorilor de aeronave a fost condiționat de progresul realizat în sfera prestării serviciilor aeriene în țara noastră. Potrivit statisticii, transportul aerian este cel mai dinamic mijloc de transport dintre cele pe care le avem la etapa actuală. Dacă în materia transporturilor feroviare, rutiere, maritime sau fluviale, instituția răspunderii juridice civile se situează într-un perimetru clasic, cu probleme și răspunsuri ce se regăsesc în legislația Republicii Moldova, atunci în transportul aerian apar situații imprevizibile care depășesc cadrul legal existent la etapa contemporană, solicitând noi sisteme de ajustare."

Potrivit autorului: „Stabilirea unor reguli clare (crearea unui cadru regulator transparent și echitabil) privind regimul răspunderii civile operatorilor aerieni și a operatorilor de aeronave care efectuează operațiuni aeriene civile pentru daunele produse pasagerilor, bagajelor, mărfurilor, trimerilor poștale și terților, precum și limitaminimă a sumelor asigurate pentru acoperirea corespunzătoare a răspunderii va asigura:

- crearea premiselor pentru angajarea corectă și eficientă a aviației civile a Republicii Moldova în sistemul european al aviației civile și încadrarea pe piața europeană a serviciilor de transport aerian prin implementarea standardelor europene avansate de calitate privind ocrotirea intereselor și drepturilor consumatorilor acestor servicii (pasagerilor);
- îndeplinirea obligațiilor ce derivă din Convenția pentru unificarea anumitor reguli referitoare la transportul aerian internațional. încheiată la Montreal la 28 mai 1999, și a altor instrumente privitoare la armonizarea dreptului internațional aerian privat;
- dezvoltarea sistematică a operațiunilor de transport aerian și a unui fluxcontinuu al pasagerilor, bagajelor și mărfurilor;
- asigurarea protecției intereselor beneficiarilor serviciilor aeriene și a terțelor persoane, prin stabilirea unor despăgubiri echitabile, ba/ate pe principiul restituirii;

- asigurarea protecției intereselor operatorilor aerieni și operatorilor de aeronave prin stabilirea normelor privind natura și limita răspunderii civile a acestora (limitelor compensării daunelor) în caz de accidente;
- recunoașterea operatorilor aerieni ai Republicii Moldova ca parteneri siguri pe piața internațională ale serviciilor aeriene, crearea condițiilor optime pentru dezvoltarea viabilității și competitivității operatorilor aerieni naționali (investiții și export de servicii), avînd în vedere perspectivele globale în domeniul vizat."

### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Potrivit notei informative: „Proiectul nu presupune alocarea mijloacelor suplimentare de la bugetul de stat.”

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]  
 c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]  
 e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]  
 g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;  
 h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Per ansamblu, textul proiectului întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic, sunt respectate regulile de ortografie și punctuație, cu excepția unor noțiuni formulate ambiguu, care creează confuzii. Pentru mai multe detalii a se vedea compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost depistate norme contradictorii, între proiect și Legea 780/2001 cu privire la actele legislative, Constituția Republicii Moldova și Codul civil al Republicii Moldova. Aspectele date sunt redată detaliat la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul reglementează activitatea Autorității Aeronautice Civile, în partea ce ține de aplicarea sancțiunilor pentru încălcarea cerințelor minime de asigurare. În prevederile proiectului au fost depistate deficiențe, care la aplicare vor determina deficiențe. Aspectele date sunt redată detaliat la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

În proiect au fost identificate norme care vor duce la încălcarea dreptului la acces liber la justiție, garantat de art.20 din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia: „(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. (2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

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

- 1 -

**Articolul 1 alin.(2) lit.a), alin.(5) și art.3 alin.(1) lit.a)**

(2). Prezenta lege stabilește normele privind răspunderea civilă pentru daunele cauzate:

a) pasagerilor, bagajelor, trimiterilor poștale și mărfurilor, în cadrul operațiunilor de transport aerian efectuate de către operatorii de transport aerian ai Republicii Moldova, indiferent de locul efectuării zborurilor. [...]

(5) Prezenta lege stabilește cerințe minime de asigurare care să acopere răspunderea civilă a operatorilor aeriени și operatorilor de aeronave ai Republicii Moldova, precum și operatorilor aeriени și operatorilor de aeronave străini care efectuează zboruri în, spre, din sau deasupra teritoriului Republicii Moldova, pentru daunele cauzate pasagerilor, bagajelor, mărfurilor, trimiterilor poștale și terțelor părți.

**Art.3. (1) Prezenta lege se aplică:**

tuturor operatorilor aeriени și operatorilor de aeronave care efectuează zboruri în spațiul aerian în, spre, din sau deasupra teritoriului Republicii Moldova;

#### **Obiecții:**

Se atestă un conflict intern de norme între alin.(2) lit.a) cu alin.(5) și art.3 alin.(1) lit.a). În condițiile în care, art.1 stabilește obiectul de reglementare al proiectului de lege, alin.(2) lit.a) și alin.(5) al aceluiași articol conțin norme care se contrazic. Pe o parte, alin.(2) lit.a) prevede că legea se aplică față de operatorii de transport aerian ai Republicii Moldova, indiferent de locul efectuării zborurilor, pe când alin.(5) stipulează că legea se aplică asupra operatorilor aeriени și operatorilor de aeronave ai Republicii Moldova precum și operatorilor aeriени și operatorilor de aeronave străini care efectuează zboruri în, spre, din sau deasupra teritoriului Republicii Moldova. Aceleași prevederi se regăsesc și la art.3 alin.(1).

În cazul de față, conflictul reprezintă un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă.

<b>Recomandări:</b> Completarea art.1 alin.(2) lit.a) în final cu sintagma „ <u>precum și operatorilor aerieni și operatorilor de aeronave străini care efectuează zboruri în, spre, din sau deasupra teritoriului Republicii Moldova</u> ”	
<b>Factori de risc:</b> ● Concurența normelor de drept	<b>Riscuri de corupție:</b> ● Generale

- 2 -	
<b>Convenția Poștală Universală. - act al Uniunii Poștale Universale care conține reguli și dispoziții comune aplicate în serviciul poștal internațional;</b>	
<b>Obiecții:</b> Norma analizată, este redată într-o manieră imprecisă în contextul în care, nefiind concretizat numărul actului, data și locul adoptării, este dificilă identificarea acestuia, pentru persoanele cointerestate.	
<b>Recomandări:</b> Completarea normei în final cu numărul actului, data adoptării și alte elemente de identificare.	
<b>Factori de risc:</b> ● Norme de trimitere defectuoase	<b>Riscuri de corupție:</b> ● Generale

- 3 -	
<b>Art.4 alin.(1), următoarele noțiuni:</b> operator de aeronavă - persoana sau instituția, <u>alta decât un operator aerian</u> , care dispune efectiv de un drept continuu de utilizare sau operare a aeronavelor; se prezumă că persoana fizică sau juridică pe numele căreia este înregistrată aeronava este operatorul, <u>cu excepția cazului în care această persoană poate dovedi că operatorul este o altă persoană</u> ; operator de transport aerian - operatorul aerian care efectuează transport aerian comercial în baza unui certificat/licență valabile; operator de transport aerian de fapt - operator de transport aerian care execută efectiv sau intenționează să execute un zbor în temeiul unui contract cu un beneficiar sau în numele unei alte persoane, juridice sau fizice, care a încheiat un contract cu beneficiarul respectiv; operațiune comercială - o operațiune efectuată cu titlu oneros sau sub formă de închiriere; pasager - orice persoană care călătorește <u>cu acordul operatorului de transport aerian sau operatorului de aeronavă</u> , cu excepția membrilor personalului navigant, atât din rîndul echipajului de zbor, cît și al echipajului de cabină; trimitere poștală - bun avînd înscrisă o adresă la care urmează să fie distribuit de furnizorul de servicii poștale. Din această categorie fac parte trimiterile de corespondență, precum și cărți, cataloage, ziare, publicații periodice și colete poștale conținînd bunuri cu sau fără valoare comercială;	
<b>Obiecții:</b> Atestăm o incoerență în ceea ce privește noțiunile: operator aerian și operator de aeronavă.  Potrivit proiectului, prin operator aerian se înțelege- <u>orice persoană fizică sau juridică</u> care operează sau	

propune operarea uneia sau mai multor aeronave în cadrul activităților de transport aerian comercial și/sau de lucru aerian.

Potrivit proiectului, operator de aeronavă poate fi - persoana sau instituția, alta decît un operator aerian, care dispune efectiv de un drept continuu de utilizare sau operare a aeronavelor; se prezumă că persoana fizică sau juridică pe numele căreia este înregistrată aeronava este operatorul, cu excepția cazului în care această persoană poate dovedi că operatorul este o altă persoană:

Așadar, prin noțiunea operator de aeronavă, se limitează dreptul persoanelor care cad sub incidența noțiunii de operator aerian, de a avea efectiv, și calitatea de operator de aeronavă. Or, nu este clar, de ce autorul nu admite ca aceeași persoană să fie și operator aerian, și operator de aeronavă, în ipoteza în care, o persoană fizică/juridică, operator aerian, deține una sau mai multe aeronave și dispune efectiv de dreptul de utilizare și operare a aeronavelor.

Totodată, norma potrivit căreia „se prezumă că persoana fizică sau juridică pe numele căreia este înregistrată aeronava este operatorul, cu excepția cazului în care această persoană poate dovedi că operatorul este o altă persoană”, este ambiguă, creează confuzii și poate fi interpretată abuziv.

Așadar, nu este clar, cum poate fi dovedit, că operatorul de aeronavă este o altă persoană, în condițiile în care, autorul prevede prezumția că operatorul este persoana pe numele căreia este înregistrată aeronava. Astfel, s-ar putea ca, în anumite circumstanțe, pentru survenirea răspunderii civile, să fie dificil de identificat operatorul de aeronavă.

În ceea ce privește noțiunile:  
operator de transport aerian și  
*operator de transport aerian de fapt.*

Or, în condițiile în care, atât noțiunea, cât și conținutul acesteia, sunt aproape identice, în final acestea pot fi cu ușurință confundate.

În continuare, în proiect este utilizată noțiunea de "operațiune comercială" prin care se înțelege - o operațiune efectuată cu titlu oneros sau sub formă de închiriere.

Potrivit art. 197 alin.(2) Codul civil al Republicii Moldova, „Act juridic cu titlu oneros este actul prin care se procură unei părți un folos patrimonial pentru obținerea în schimb a unui alt folos patrimonial.”

Legea civilă a Republicii Moldova, identifică termenul „chirie”, doar în Contractul de locațiune prevăzut la art.875 al Codului Civil nr.1107/2002.

Totodată, în doctrina Republicii Moldova, prin contract de închiriere se înțelege contract în temeiul căruia o persoană plătește proprietarului o anumită sumă de bani pentru folosirea temporară a unui obiect, a unui imobil.

Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, chiria, reprezintă sumă plătită de beneficiarul unui contract de închiriere în schimbul folosirii temporare a locuinței sau a unui lucru închiriat.

Așadar, atragem atenția asupra faptului că titlul oneros al unui contract- este doar un element al contractului ce ține de prețul acestuia.

În aceeași ordine de idei, închirierea, reprezintă o formă juridică a contractului, ce presupune achitarea unui preț. Cu alte cuvinte, închirierea este cu tilu oneros. În această ordine de idei, noțiunea "operațiune

comercială" redată de autor este ambiguă, și va crea confuzii și dificultăți la aplicare.

În ceea ce privește noțiunea

trimitere poștală - atenționăm asupra faptului că aceasta se cuprinde în noțiunea de „Colet poștal internațional”, cu care operează inclusiv Poșta Moldovei și prin care se înțelege „*trimiterea poștală care conține obiecte (bunuri), acceptate în circuitul poștal, prezentată cu sau fără valoare declarată, încredințată serviciului poștal pentru a fi transportată și livrată conform destinației, peste hotarele Republicii Moldova.*”

Noțiunea de „trimitere poștală” propusă de autor, este mult mai îngustă, în condițiile în care, se stabilește expres că: „*Din această categorie fac parte trimiterile de corespondență, precum și cărți, cataloage, ziare, publicații periodice și colete poștale conținând bunuri cu sau fără valoare comercială.*”

#### Recomandări:

Noțiunile operator de aeronavă; operator de transport aerian; operator de transport aerian de fapt; operațiune comercială; trimitere poștală - urmează a fi revizuite prin prisma celor relatate în obiecția de mai sus.

#### Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

#### Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

**Articolul 8. alin.(2) Răspunderea civilă a operatorului de transport aerian în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborului.**

**(2) Condițiile în care pasagerii transportului aerian comercial își pot exercita drepturile minime atunci când li se refuză îmbarcarea împotriva voinței lor, sau zborul este anulat sau zborul este întârziat sunt stabilite de Guvern.**

#### Obiecții:

Potrivit art.4 alin.(3) din Legea 780/2001 cu privire la actele legislative, „(3) La elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile:

- a) oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente;
- b) consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice;
- c) transparenței, publicității și accesibilității.”

În acest context, norma analizată poartă un caracter lacunar, nefiind clar stabilite cel puțin norme generale cu referire la domeniul respectiv. Mai mult, sintagma "sunt stabilite de Guvern" constituie o trimitere defectuoasă conținând norme de blanchetă defectuoase. Or, anume în legea specială urmează a fi stabilite condițiile în care pasagerii își pot exercita drepturile minime în caz de refuz la îmbarcare, întârziere, anulare a zborului etc., iar sub aspect procedural, deja urmează a fi stabilite norme prin Regulament.

În consecință, norma crează confuzii și poate genera dificultăți la aplicare.

**Recomandări:**

Completarea art.8 cu cerințele minime de exercitare a drepturilor persoanelor atunci când li se refuză îmbarcarea împotriva voinței lor, sau zborul este anulat sau zborul este întârziat.

**Factori de risc:**

- Norme de blanchetă defectuoase
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 5 -

**Articolul 9. alin.(1) Declarație specială privind interesul în livrare**

(1) În cazul în care pasagerul, în momentul predării operatorului de transport aerian a bagajului înregistrat, a întocmit o declarație specială privind interesul în livrarea la destinație, achitând o taxă suplimentară, la solicitare, operatorul de transport aerian va fi răspunzător pentru plata unei sume care nu va depăși suma declarată, cu excepția cazului în care dovedește că suma este mai mare decât interesul real al pasagerului în livrarea la destinație.

**Obiecții:**

Sintagma „cu excepția cazului în care dovedește că suma este mai mare decât interesul real al pasagerului în livrarea la destinație”, este discreționară și limitează dreptul persoanei de a obține despăgubirea. Or, anume declarația specială privind interesul în livrarea la destinație, constituie temei pentru solicitarea sumei declarate. Mai mult, faptul declarării unei sume mai mari decât interesul real al pasagerului la livrarea la destinație, urmează a fi stabilit în momentul predării bagajului înregistrat, dar nu atunci când pasagerului urmează să fi achitată suma declarată.

De asemenea, interesul real al pasagerului în livrarea la destinație constituie un aspect personal care nu poate și nu ar trebui demonstrat de către o terță persoană, din simplul motiv că unul și același bun poate avea valoare diferită pentru două persoane diferite (de exemplu cazul bunurilor care au valoare sentimentală).

**Recomandări:**

Excluderea sintagmei „cu excepția cazului în care dovedește că suma este mai mare decât interesul real al pasagerului în livrarea la destinație”.

**Factori de risc:**

- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Pct.2 din anexa nr.1**

**2. Despăgubirea în caz de deces sau vătămare**

Răspunderea operatorului de transport aerian în cazul decesului sau al vătămării pasagerului nu este limitată financiar. Pentru daune de pînă la echivalentul în lei moldovenești a sumei de 113 100 DST, operatorul de transport aerian nu poate contesta solicitarea pentru despăgubire.

**Obiecții:**

Autorul egalează gravitatea decesului și vătămării. Luînd în considerare importanța gradului prejudiciabil și urmările prejudiciabile survenite, egalarea acestor două aspecte încalcă principiul proporționalității dintre urmarea prejudiciabilă și asumarea răspunderii. În ipoteza în care, în timpul zborului, în urma unor turbulențe un pasager suferă anumite vătămări medii sau ușoare, solicită despăgubire, este imperios a se acorda operatorului aerian dreptul de a contesta solicitarea respectivă. Or, nu în toate cazurile, în timpul zborului, vătămarea unui pasager va fi provocată din vina operatorului aerian sau a echipajului.

**Recomandări:**

Urmează a se face distincție între despăgubirea în caz de deces și despăgubirea în caz de vătămare precum și reglementarea acestora separat, cu posibilitatea acordării dreptului de contestare în cazul vătămării.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:  
- Escrocherie

**Articolul 16. alin.(4) Asigurarea privind răspunderea civilă față de terțe părți**

(4) Prin excepție de la alineatul (2), limitele minime ale sumelor asigurate prin contracte de asigurare pentru daunele produse terților la sol, încheiate de operatorii prevăzuți la alin.(3) pentru fiecare aeronavă, vor fi stabilite în anexa nr.3 la prezenta lege. Pentru aeronavele motorizate, cu masa maximă la decolare mai mare de 25 000 kg, limitele minime ale sumelor asigurate sunt identice cu cele prevăzute pentru aeronavele cu aceeași masă maximă la decolare, stabilită în anexa nr.2 la prezenta lege.

**Obiecții:**

Potrivit art.3 alin.(2) al legii nr.780 cu privire la actele legislative"(2) Actul legislativ trebuie să respecte condițiile legalității, accesibilității, preciziei. [...]

Atenționăm asupra faptului, că sintagma "vor fi stabilite în anexa nr.3 la prezenta lege", nu corespunde normelor enunțate supra. Or, anexa 3 deja este prevăzută în proiectul de lege expertizat.

**Recomandări:**

Sintagma "vor fi stabilite", urmează a se substitui cu sintagma "sunt stabilite"

**Factori de risc:**

- Utilizarea neuniformă a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.18 alin.(4)**

(4) La survolarea teritoriului Republicii Moldova de către operatorii aerieni străini sau operatorii de aeronave care utilizează aeronave înregistrate în afara Republicii Moldova care nu necesită aterizare pe sau decolarea de pe teritoriul Republicii Moldova, precum și escalele efectuate în Republica Moldova de către aceste aeronave care nu au legătură cu operațiunile de trafic aerian, Autoritatea Aeronautică Civilă poate solicita dovada respectării cerințelor minime de asigurare privind răspunderea civilă față de terțe părți prevăzute de prezenta lege, prin intermediul unor controale aleatorii.

**Obiecții:**

În proiect, nu este stabilită procedura de identificare aleatorie a operatorilor aerieni care vor fi supuși controalelor, ceea ce redă normei un caracter lacunar, confuz și ambiguu.

Caracterul coruptibil al normei rezidă din posibilitatea acordată Autorității Aeronautice Civile de a abuza de cadrul legal, și va supune controalelor anumiți operatori în mod intenționat, invocând caracterul aleatoriu, evitând de a supune controalelor anumiți operatori, în rezultatul unor anumite interese.

**Recomandări:**

Excluderea cuvântului "poate" din textul normei

Completarea art.18 la final cu un nou alineat care va stabili procedura de identificare aleatorie a operatorilor aerieni care vor fi supuși controalelor.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism

**Articolul 19. Sancțiuni**

(1) Încălcarea cerințelor minime de asigurare stabilite de prezenta lege se sancționează în conformitate cu Codul Contravențional.

(2) Autoritatea Aeronautică Civilă poate suspenda certificatul/autorizațiade operator aerian și/sau permisiunea de zbor al operatorilor aerieni ai Republicii Moldova pentru încălcarea cerințelor minime de asigurare stabilite de prezenta lege.

(3) Autoritatea Aeronautică Civilă/poate refuza dreptul de aterizare pe teritoriul Republicii Moldova a operatorilor aerieni străini și operatorilor de aeronave care utilizează aeronave înregistrate în afara Republicii Moldova pentru încălcarea cerințelor minime de asigurare.

(4) În cazul în care operatorul aerian sau operatorul de aeronavă nu respectă condițiile referitor la asigurări stabilite de prezenta lege, Autoritatea Aeronautică Civilă poate interzice decolarea unei aeronave până la prezentarea de către operatorul aerian sau operatorul de aeronavă în cauză, a dovezilor existenței unei asigurări, în conformitate cu prezenta lege.

**Obiecții:**

Potrivit art.219 Codul contravențional al Republicii Moldova „Încălcarea de către agenții aeronautici a cerințelor de asigurare obligatorie de răspundere civilă față de călători stabilite de legislație, se sancționează cu amendă de la 30 la 60 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 150 la 300 de

unități convenționale aplicată persoanei juridice."

Alin.1 de la art.19 din proiect, prevăd că: „încălcarea cerințelor minime de asigurare stabilite de prezenta lege se sancționează în conformitate cu Codul Contravențional."

Totodată, alin.(2), (3) și (4) al aceluiași articol din proiect, acordă dreptul Autorității Aeronautice Civile, de a aplica sancțiuni în cazul încălcării cerințelor minime de asigurare. Așadar, se atestă un conflict de norme între alin.(1) cu alin.(2), (3) și (4) din proiect.

Mai mult, autorul nu stabilește clar, condițiile de aplicabilitate a normelor de la alin.(2), (3) și (4), în condițiile în care, operatorul aerian a fost sancționat conform Codului contravențional pentru încălcarea cerințelor minime de asigurare.

În aceste condiții cuvântul „poate" de la alin.(2), (3) și (4), acordă dreptul Autorității Aeronautice Civile de a decide la propria discreție și în funcție de situație în care cazuri va suspenda/retrage/sau interzice dreptul de zbor/aterizare/decolare operatorilor aerieni care încalcă cerințele minime de asigurare. Or, legea specială, trebuie să stabilească exhaustiv cazurile de aplicabilitate a sancțiunilor, fără loc de interpretare abuzivă și aplicabilitate discreționară.

#### **Recomandări:**

Urmează a se stabili, circumstanțele clare de aplicare a normei cu specificarea următoarelor aspecte:

- în care situații/condiții se aplică sancțiunea conform codului contravențional cumulativ cu sancțiunea de la alin.(2), (3) și (4) din proiect;
- sancțiunile de la alin.(2), (3) și (4) sunt complementare, sau pot fi aplicate și separat;
- excluderea cuvântului „poate" de la alin. (2), (3) și (4) cu specificarea că, Autoritatea Aeronautică Civilă suspendă/rezuză/ retrage pînă la prezentarea dovezilor existenței unei asigurări, în conformitate cu prezenta lege.

Pe termen lung, urmează a se opera cu modificări la Codul contravențional în vederea stabilirii unor norme sancționatorii mai clare, complexe care ar acoperi obiectul juridic al legii expertizate pe domeniul de activitate.

#### **Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism

**Pct.9 din Anexa nr.1**

**9. Termen pentru acționarea în judecată**

Acționarea în judecată pentru solicitarea despăgubirilor trebuie înaintată în termen de doi ani de la data sosirii aeronavei sau de la data la care aeronava ar fi trebuit să sosească.

**Obiecții:**

Atenționăm asupra faptului că norma de la pct.9 din anexa nr. 1 la proiect impune cerințe excesive persoanelor pentru realizarea dreptului de a înainta acțiune civilă în instanța de judecată pentru apărarea unui drept lezată.

Mai mult, norma analizată limitează dreptul persoanelor la justiție în condițiile în care, în mod arbitrar, autorul stabilește un termen de 2 ani pentru înaintarea acțiunii. Or, Codul civil al Republicii Moldova, la art.267 prevede: „(1) Termenul general în interiorul căruia persoana poate să-și apere, pe calea intentării unei acțiuni în instanță de judecată, dreptul încălcat este de 3 ani.”

Totodată, art.270 din Codul Civil al RM, Interzice modifica termenului de prescripție extinctivă sau a modului de calculare. Potrivit articolului invocat, „Actul juridic privind modificarea termenului de prescripție extinctivă sau a modului de calculare ori privind renunțarea la dreptul de a invoca prescripția este nul.” Cu alte cuvinte, potrivit legii civile, „Termenele de prescripție extinctivă sunt stabilite de lege și nu pot fi modificate prin acordul părților.” În ipoteza în care, părțile stabilesc o asemenea clauză în contract, aceasta va fi declarată nulă de către instanța de judecată. Or, aceasta nu corespunde prevederilor legale.

În continuare, prezintă interes, dispoziția de la art.271 din Codul civil, potrivit căreia, „Acțiunea privind apărarea dreptului încălcat se respinge în temeiul expirării termenului de prescripție extinctivă numai la cererea persoanei în a cărei favoare a curs prescripția, depusă pînă la încheierea dezbaterilor în fond. În apel sau în recurs, prescripția poate fi opusă de îndreptățit numai în cazul în care instanța se pronunță asupra fondului. Așadar, Instanța de judecată nu are dreptul din oficiu să se expună asupra acestui fapt atît timp cît debitorul nu invocă tardivitatea acțiunii.”

Mai mult, este de menționat faptul că, în anumite circumstanțe, ar putea fi invocată imprescribilitatea pretențiilor. Or, obiectul juridic de reglementare al proiectului de lege, expertizat, se încadrează în limitele de legiferare ale art.280 Cod civil al RM potrivit căruia: „Sînt imprescriptibile extinctiv pretențiile:

a) privind apărarea drepturilor personale nepatrimoniale dacă legea nu prevede altfel;

b) deponenților față de instituțiile financiare privind restituirea depunerilor;

c) cu privire la repararea prejudiciului cauzat vieții sau sănătății persoanei. În acest caz, se repară prejudiciul pentru o perioadă anterioară intentării acțiunii, dar nu mai mare de 3 ani.”

Astfel, în sensul celor relatate, promovarea normei analizate, încalcă dreptul persoanei de a avea acces liber la justiție, garantat de art.20 din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia: (1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. (2) Nici o lege nu poate îngradi accesul la justiție.”

În consecință, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că „respectarea condițiilor de admisibilitate atunci când sunt îndeplinite acte procedurale constituie un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Rolul pe care îl au termenele de prescripție este unul deosebit, interpretat fiind în lumina preambulului Convenției care proclamă preeminența dreptului ca fiind parte a patrimoniului comun al Statelor contractante.”

<p><b>Recomandări:</b> Pct.9 din anexa nr. 1, urmează a fi redat după cum urmează:</p> <p>"9.Termen pentru acționarea în judecată</p> <p>Pentru acționarea în judecată pentru solicitarea despăgubirilor urmează a fi aplicat termenul general - 3 ani, potrivit legislației civile, calculat de la data sosirii aeronavei sau de la data la care aeronava ar fi trebuit să sosească."</p>	
<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive</li> <li>● Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului</li> <li>● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> </ul>

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat și promovat de către Ministerul Economiei și Infrastructurii cu respectarea în mare parte a rigorilor de transparență decizională.

Scopul proiectului este armonizarea și consolidarea cadrului normativ în domeniul răspunderii civile a operatorilor aerieni în vederea protejării intereselor legitime ale beneficiarilor serviciilor aeriene și terțelor persoane.

Proiectul promovează interesele instituționale ale Autorității Aeronautice Civile de a beneficia de reglementări perfecționate privind răspunderea civilă a operatorului de transport aerian și operatorului de aeronavă.

Totodată, prin proiect se promovează interesele companiilor de asigurări, stabilindu-se cerințele de asigurare a aeronavelor, asigurarea privind răspunderea civilă față de terțe părți și pentru daunele cauzate terților la sol.

Prin urmare, deși promovarea intereselor din proiect se face cu respectarea interesului public, implementarea acestuia fără a se exclude deficiențele identificate, va prejudicia interesele unor persoane sau grupuri de persoane, precum și va favoriza apariția riscurilor de corupție.

22.02.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Vera MACOVEI, Inspector

