RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Potrivit art. 1 alin. (1) din proiect, „Prezenta lege reglementează cadrul general al exercitării libertății de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii, menținând un nivel ridicat al calității serviciilor”, iar preambulul proiectului informează că proiectul transpune prevederile Directivei nr. 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne. Din nota de fundamentare rezultă că scopul proiectul consistă în dezvoltarea sectorului de servicii, facilitarea modului de acces către consumatorii din UE prin reducerea cheltuielilor operaționale, asigurarea condițiilor pentru o viteză mai mare de reacție și de promovare a serviciilor furnizate de companiile naționale, precum și oferirea consumatorilor posibilitatea de a alege servicii de calitate mai bună, la prețuri mai mici. Totodată, se relevă că „Esența transpunerii [Directivei nr. 2006/123/CE] constă în asigurarea procesului de echivalare a cerințelor de autorizare a serviciilor în Republica Moldova cu cerințele din statele UE, asigurând astfel una dintre cele 4 libertăți de bază, stabilite în Tratatul de funcționare a UE, și anume - libertatea circulației serviciilor”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune adoptarea unei legi integrale care are scopul de a uniformiza condițiile de acces pe piața UE a prestatorilor de servicii naționali și, reciproc, a celor din statele membre ale UE pe piața națională, ca parte a aplicării principiului libertății de circulație a

serviciilor în cadrul UE, în momentul în care Republica Moldova va deveni țară membră a UE.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

4. Respectarea transparenței decizionale

Autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiţie prevăzută de art. 9 al Legii nr.239/2008 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunţul respectiv pe pagina web oficială [...]".

Anunțul privind organizarea consultărilor publice, proiectul și nota de fundamentare au fost plasate pe portalul guvernamental: www.particip.gov.md la data de 26.06.2024 și la 16.09.2024, fiind asigurat accesul părților interesate la actele menționate.

De asemenea, proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea actelor din dosarul de însoțire.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota de fundamentare corespunde structurii stabilite de anexa nr. 1 a Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, fiind ajustată ultimilor modificări aferente conținutului și structurii.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Deși creează aparența unui document cu informații complexe și abundente, totuși nota de fundamentare furnizează puține clarificări despre normele juridice ale proiectului și modalitatea de implementare a noilor mecanisme propuse în proiect. La compartimentul 2.2 din notă, intitulat „Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative”, sunt oferite informații superficiale, în unele cazuri nefiind clar dacă vizează situația din UE sau din RM. Compartimentul nr. 3.1 dedicat principalelor prevederi ale proiectului și evidențierii elementelor noi, nu conține informații relevante corespunzătoare compartimentului respectiv. Explicațiile oferite la compartimentul 4.3, intitulat „Impactul asupra sectorului privat”, sunt tendențioase, reflectând doar parțial consecințele proiectului. Se evidențiază exclusiv perspectivele favorabile pentru antreprenorii din Republica Moldova pe piața UE și accesul la un număr mare de consumatori, fără a lua în considerare posibilele riscuri generate în Republica Moldova de creșterea nivelului de concurență, dificultatea de a concura cu marile companii europene și alte provocări asociate care are trebui identificate și analizate.

Totodată, nota conține și contradicții: pe de o parte, la compartimentul nr. 4.4 „Impactul social” se relevă că impactul social al normelor poartă beneficii din perspectiva reducerii poluării mediului și reducerii generării deșeurilor, însă, pe de altă parte, la compartimentul nr. 4.5 „Impactul asupra mediului” se menționează că „Nu este aplicabil”.

Prin urmare, se recomandă completarea notei de fundamentare cu informații clare, detaliate și coerente, prin includerea unei analize riguroase a contextului național și european, explicarea mai exactă și mai accesibilă a noilor mecanisme propuse și o evaluare obiectivă a impactului acestora, inclusiv asupra provocărilor potențiale pentru antreprenori.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Prin proiect se transpune Directiva nr. 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne. Totodată, s-a remarcat faptul că la elaborarea proiectului autorul a avut în vedere inclusiv prevederile Ordonanței de urgență nr. 49/2009 privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii şi libertatea de a furniza servicii în România.

Nota / proiectul conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

În acord cu datele de la compartimentul nr. 4.2 din nota de fundamentare, implementarea proiectului de lege implică cheltuieli financiare și alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat.

În acest sens, se relevă că vor fi necesare estimativ 5,7 mln euro pentru: (1) reconfigurarea Portalului guvernamental al serviciilor publice și dezvoltarea versiunii 2 a SIAGEAP (inclusiv re-ingineria și automatizarea proceselor); și (2) constituirea și asigurarea funcționării punctului de legătură cu statele membre UE.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Nota de fundamentare conține Analiza impactului de reglementare, însă, așa cum am expus la compartimentul 6 din prezentul Raport, informația este lacunară și nu oferă suficiente detalii despre impactul dispozițiilor proiectului.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Prin proiect se urmărește crearea condițiilor necesare pentru aderarea RM la EU și asigurarea libertății de stabilire a prestatorilor de servicii, precum și a libertății de furnizare a serviciilor odată cu semnarea

Tratatului de aderare.

Proiectul vizează atât entitățile publice, cât și prestatorii de servicii și beneficiarii acestora. Deși, concluzia generală este că interesele promovate prin intermediul proiectului corespund interesului public și sunt justificate, totuși s-au identificat norme juridice ce cuprind elemente de coruptibilitate și vulnerabilitate, precum și faptul că nota de fundamentare este lacunară.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

1	Art. 5 alin. (1)	Articolul 5. Simplificarea procedurilor (1) Autoritățile competente examinează procedurile și formalitățile aplicabile accesului la o activitate de servicii și exercitării acesteia, iar, în cazul în care acestea nu sunt suficient de simple, realizează simplificarea lor.	Norma prenotată este una din cele două dispoziții juridice din întregul proiect de lege care va intra în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial. Această normă are un caracter declarativ și este vulnerabilă din cauza ambiguității și lipsei de criterii clare, oferind autorităților o marjă largă de interpretare ce poate favoriza comportamente discreționare și influențe nejustificate, din următoarele motive. Standardul „suficient de simple” nu este cunoscut cadrului normativ intern, la acest moment lipsind repere obiective în acest sens. Expresia „nu sunt suficient de simple” este vagă și nu oferă un criteriu obiectiv pentru evaluarea complexității procedurilor și formalităților. De asemenea, norma conferă „autorităților competente” o marjă extinsă de apreciere. Această delegare de competență - „realizează simplificarea lor [a procedurilor și formalităților]”, impune o obligație generică lipsită de certitudine și previzibilitate, existând riscul apariției unor practici neuniforme și nejustificat de restrictive sau, invers, de ocolire a obiectivului de simplificare.	Array	Se recomandă completarea normei juridice cu repere clare și obiective referitor la standardul „suficient de simple” în baza căruia se vor evalua procedurile și formalitățile, precum și menționarea unor sarcini certe pentru autoritățile competente în vederea realizării atribuției „realizează simplificarea lor”.

2	Art. 6 alin. (8)	Art. 6. Ghișeul Unic Electronic (8) Alineatul (2) nu se aplică în cazul controlului spațiilor unde se prestează serviciul sau a echipamentului utilizat de către prestator, sau în cazul examinării fizice a capacității sau a integrității personale a prestatorului ori a personalului sau responsabil.	Norma este expusă de o manieră ambiguă, sensul acesteia fiind echivoc. În acest sens, nu este clar sensul expresiei „examinarea fizică a capacității sau a integrității personale a prestatorului”, în special, este dificil de înțeles la ce se referă integritatea personală a prestatorului: la integritate în sensul Legii integrității nr. 82/2017 sau din punct de vedere medical ori alte sensuri. Norma nu este suficient de certă nici în ceea ce privește semnificația „capacității prestatorului”. Autorul a transpus direct art. 8 alin. (3) din Directiva nr. 2006/123/CE fără a avea în vedere că transpunerea unei directive nu presupune preluarea literală a prevederilor acesteia. Pentru a deveni aplicabile la nivel național, dispozițiile directivei, de regulă, necesită completări și clarificări astfel încât să asigure atingerea obiectivelor stabilite de directivă. Spre exemplu, România, în Ordonanța de urgență nr. 49/2009, art. 6 alin. (4), a redactat în următorul mod prevederile în cauză: „Prevederile alin. (2) nu se aplică în cazul controlului spațiilor în care se prestează serviciul sau al echipamentului utilizat de către prestator ori în cazul examinării capacității sau a integrității sănătății prestatorului ori a personalului său responsabil”. Prin urmare, formularea ambiguă a normei analizate creează incertitudine cu privire la interpretarea și aplicarea acesteia, generând riscul unei practici neuniforme sau chiar a lipsei practicii în acest sens din cauza neclarității.	Array	Se recomandă ca termenii „capacitate” și „integritate personală” să fie clarificați în textul normei.

3	Art. 39 alin. (2)	Art. 39 Dispoziții tranzitorii (2) Până la data de 1 ianuarie 2028, în vederea asigurării aplicării prezentei legi: a) Guvernul va aproba cadrul normativ necesar implementării prevederilor prezentei legi și va întreprinde măsurile necesare pentru punerea în aplicare a acestora.	Potrivit art. 39 alin. (1) din proiect, legea va intra în vigoare la data intrării în vigoare a Tratatului de aderare a RM la UE, însă obligația Guvernului de a „aproba cadrul normativ necesar implementării prevederilor prezentei legi” și de a „întreprinde măsurile necesare pentru punerea în aplicare a acestora” până la data de 01.01.2028 intră în vigoare conform regulii generale (după o lună de la publicarea în Monitorul Oficial). În acest context, mandatul acordat Guvernului de a pune în aplicare cadrul normativ adoptat în baza unei legi care nu a intrat încă în vigoare și nici nu este cert când va intra în vigoare, este ambiguu și ridică probleme de claritate și previzibilitate. În conformitate cu art. 102 alin. (2) din Constituție, „Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor”, respectiv, rezultă că fundamentul autorității unei hotărâri de Guvern este legea însăși. Astfel, hotărârile de guvern nu au un caracter autonom, ci sunt instrumente administrative necesare pentru aplicarea dispozițiilor legale în mod efectiv. Ele detaliază, precizează și stabilesc măsurile administrative necesare punerii în aplicare a legilor, respectând limitele și intenția acestora, fără a altera conținutul normativ. Așadar, norma analizată generează riscuri din perspectiva neclarității și imprevizibilității modului în care Guvernul va înțelege să execute această normă juridică.	Array	Se recomandă expunerea certă a atribuțiilor Guvernului raportat la măsurile necesare a fi întreprinse pentru pregătirea executării legii la momentul intrării în vigoare. În acest sens, art. 39 alin. (2) poate fi completat la final cu expresia „odată cu intrarea în vigoare a legii”, iar versiunea finală ar fi: „Guvernul va aproba cadrul normativ necesar implementării prevederilor prezentei legi și va întreprinde măsurile necesare pentru punerea în aplicare a acestora odată cu intrarea în vigoare a legii”. De principiu, se va evita dispoziția juridică prin care se mandatează Guvernul să pună în aplicare cadrul normativ adoptat în temeiul unei legi lipsită de forța autorității publice până la momentul incert al intrării în vigoare.

IV. CONCLUZII

Prin proiect se propune adoptarea unei legi integrale prin care se transpune Directiva nr. 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne, având scopul de a uniformiza condițiile de acces pe piața UE a prestatorilor de servicii naționali și, reciproc, a celor din statele membre ale UE pe piața națională, ca parte a aplicării

principiului libertății de circulație a serviciilor în cadrul UE, în momentul în care Republica Moldova va deveni țară membră a UE.

Proiectul conține elemente de coruptibilitate și vulnerabilitate în cadrul a 3 dispoziții, ce consistă în: lacună de drept, formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, norme irealizabile, atribuții ale Guvernului care admit derogări și interpretări abuzive.

Nota de fundamentare este deficitară, prezentând informații superficiale care limitează înțelegerea completă a implicațiilor proiectului de lege și a modalităților de implementare a noilor mecanisme propuse.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul și să completeze nota de fundamentare prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză.