



Parlamentul
Republicii Moldova

2024-01 nr. 425
5 noiembrie 2024

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii (nr.303 din 16.10.2024)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat în titlu, în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel în concordanță cu art.66 și art.72 din Constituție.

3. Potrivit notei de fundamentare, elaborarea proiectului de lege a fost determinată de următoarele argumente:

- necesitatea transpunerii Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne;
- lipsa accesului prestatorilor de servicii naționali pe piața UE și a posibilității de stabilire a unor reprezentanțe pentru întreprinderile naționale în spațiul UE;
- asigurarea realizării Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027 (PNA), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 829/2023, Capitolul 3 "Dreptul de stabilire și libertatea de a presta servicii", pct. 1.

Totodată, esența transpunerii 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 baza, stabilite în Tratatul de funcționare a UE și anume - libertatea circulației serviciilor.

4. În ceea ce privește transpunerea Directivei 2006/123/CE, menționăm opinia Centrului de armonizare a legislației expusă în Declarația de compatibilitate nr.31/02-126-8167 din 22 iulie 2024 și menținută în Declarația de compatibilitate nr. 31/02-69-8753 din 2 august 2024, potrivit căreia, cităm: "proiectul național deși transpune literal

actul UE, nu asigura transpunerea corespunzătoare a prevederilor Directivei privind serviciile, fapt ce va constitui un impediment în implementarea și punerea în aplicare efectivă a legislației naționale armonizate”; ”Tehnica de armonizare utilizată de către autor pentru transpunerea și implementarea dispozițiilor Directivei privind serviciile, nu este suficientă pentru punerea în aplicare și realizarea efectului util al Directivei”; ”Astfel, reieșind din contextul național și normele metodologice privind armonizarea, Centrul de armonizare recomandă examinarea opțiunii *armonizării treptate* la prevederile Directivei privind serviciile, prin planificarea și implementarea atât a activităților de evaluare cerute de Directiva privind serviciile, cât și a măsurilor normative, administrative, instituționale etc”.

De asemenea, reiteram observația din avizele Ministerului Justiției nr. 04/1-6668 din 16.07.2024 și nr. 04/1-7726 din 15.08.2024, prin care s-a atras atenția că ”prevederile UE necesită a fi transpuse într-o manieră care ar corespunde sistemului juridic național, păstrând esența, semnificația și scopul prevederilor UE. Aceasta modalitate, denumită tehnica transpunerii cu reformulare, permite preluarea din actul UE a acelor elemente structurale care sunt relevante pentru transpunere și pentru realizarea direcțiilor de acțiuni prevăzute de actul UE, în special, în cazul directivelor, care cer anumite acțiuni pozitive de la statele membre UE. În acest mod, actul normativ național poate fi definit ca având un anumit nivel de discreție în raport cu obiectivul stabilit de actul UE, în acord cu tradiția juridică națională, cadrul instituțional și terminologia consacrată”. ”Fiecare act UE trebuie plasat într-un anumit context național și instituțional, iar în cazul în care acest lucru nu este realizat, implementarea legislației UE copiate devine dificilă și chiar imposibilă”.

Observații de ordin juridic și tehnico-legislativ

1. Referitor la **clauza de armonizare**, în scopul corespunderii regulilor de transpunere a legislației Republicii Moldova cu legislația UE stabilite în Hotărârea Guvernului nr.1171/2018, este necesar a fi specificat identificatorul unic atribuit Directivei 2006/123/CE - CELEX: 32006L0123.

2. La art.1:

- cuvintele „cadrul general” din **alin.(1)** nu este specifică limbajului juridic, de aceea propunem a fi substituită cu sintagma „cadrul normativ general”. De asemenea, se va reexamina obiectul reglementării, în corelare cu art.1 alin.(1) din Directiva 2006/123/CE, care prevede că „Prezenta directivă stabilește dispoziții generale pentru *facilitarea exercitării libertății de stabilire pentru prestatorii de servicii...*”;

- la **alin.(4)**, sintagma „serviciilor economice de interes general” se va substitui cu termenul „serviciilor de interes economic general”, precum este stabilită la alin.(2) al acestui articol, art.16 lit.a) din proiect;

3. La art.2:

- la **alin.(2) lit.b)**, termenul „firmelor de investiții” se va substitui cu termenul „societate de investiții” utilizat și definit în Legea nr.171/2012 privind piața de capital;

- la **alin.(2) lit.g)**, cuvintele „serviciilor audiovizuale” se va substitui cu sintagma „serviciilor media audiovizuale”, fiind în corespundere cu terminologia utilizată în legislația națională, și anume, cu noțiunea definită la art.1 din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova;

- la **lit.i)**, se va reexamina sintagma „autorități publice” în coroborare cu noțiunea „entități publice” definită la art.3 din Legea integrității nr.82/2017 sub incidența căreia cad un număr mai mare de subiecți;

- cuprinsul **lit.j)** necesită a fi reformulat prin utilizarea definițiilor corespunzătoare din Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale, care nu reglementează servicii sociale *cu privire la locuințele sociale*, precum și *prestatori mandatați de stat sau de organizații de caritate* (a se vedea art.7 din Legea nr.123/2010 - Prestatori de servicii sociale). Totodată, remarcăm că textul „ și alte prestații sociale care sunt prestate de către stat” în esență include toate serviciile sociale prestate de stat, astfel decade necesitatea enumerării serviciilor specificate. De asemenea la lit.j), se va exclude textul „ recunoscute în baza legislației”, ca fiind de prisos.

4. La **art.3**, alin.(1) prevede că în cazul în care dispozițiile prezentei legi contravin dispozițiilor unui act normativ național care a transpus o directivă europeană și care reglementează aspecte specifice ale accesului la o activitate de servicii ori la exercitarea acesteia în sectoare specifice sau pentru profesii specifice, în conformitate cu actul normativ al UE transpus, *dispozițiile actului normativ special prevalează*. Atragem atenția că, potrivit art.5 alin.(3) din Legea nr.100/2017, în caz de divergență între o normă generală și o normă specială, *care se conțin în acte normative de același nivel*, se aplică norma specială. În acest sens, observăm că prevederile proiectului de lege contravin prevederilor naționale, deoarece în conformitate cu art.6 din Legea nr.100/2017, acte normative sunt: Constituția Republicii Moldova; legile și hotărârile Parlamentului; decretele Președintelui Republicii Moldova; hotărârile și ordonanțele Guvernului; actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate; actele normative ale autorităților publice autonome; actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special; actele normative ale autorităților administrației publice locale. Astfel, pot prevala actul normativ general doar actele normative speciale de același nivel, dar nu toate actele normative enumerate la art.6 din Legea nr.100/2017.

5. La **art.4**:

- potrivit tehnicii legislative, noțiunile se expun în ordine alfabetică, fără a fi necesară enumerarea cu litere;

- noțiunea „**autoritate competentă**” necesită a fi revizuită sub aspect conceptual, prin identificarea expresă a subiecților care cad sub incidența acesteia. Potrivit noțiunii expuse în proiect, în calitate de autoritate competentă pot fi și asociațiile profesionale sau alte entități profesionale care în exercitarea competenței de reglementare, creează cadrul legal pentru accesul la activitățile de prestări servicii ori exercitarea acestora. Referitor la acest subiect, menționăm că exigențele ce se referă la regimul juridic aplicabil persoanelor juridice stabilite în Codul civil, nu identifică asociațiile profesionale sau entitățile profesionale. Mai mult ca atât, nu este clar textul „creează cadrul legal”. În cazul în care se are în vedere adoptarea/aprobarea cadrului legal, remarcăm că asociațiile profesionale sau alte entități profesionale nu au astfel de atribuții. Pentru motivele expuse, sugerăm revizuirea noțiunii vizate;

- noțiunea „**organizație caritabilă**” nu este specifică și nu corespunde terminologiei utilizate în legislația națională. În acest sens, aceasta se va revizui în coroborare cu prevederile Legii nr.1420/2002 cu privire la filantropie și sponsorizare, care reglementează domeniul dat;

- noțiunea „**stabilire**” nu corespunde definiției acesteia, expusă în Directiva 2006/123/CE, care prevede că „stabilire” înseamnă exercitarea efectivă de către prestator a unei activități economice ... cu ajutorul unei *infrastructuri stabile* de unde activitatea de prestare de servicii este asigurată în mod efectiv”, iar proiectul de lege face referire la „sediul stabil”. Pct.(37) din preambulul Directivei, stabilește că *locul de stabilire* al unui

prestator ar trebui să fie determinat în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție, potrivit căreia conceptul de stabilire implică *exercitarea efectivă a unei activități economice printr-o instalare stabilă* și pe o perioadă nedeterminată. În acest sens, atragem atenția asupra faptului că noțiunea „stabilire” din proiectul de lege, conține prevederi diferite de cele ale Directivei UE, motiv pentru care urmează a fi revăzut cuprinsul noțiunii, pentru a exclude discrepanțele între respectivele prevederi;

- în ceea ce privește noțiunea „**stat membru în care se prestează serviciul**” menționăm că, aceasta nu este utilizată în cuprinsul proiectului de lege, din care motiv sugerăm excluderea acesteia din art.4.

6. La **art.5:**

- **alin.(1)** prevede că 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*. În conformitate cu art.4 sub incidența noțiunii de autoritate competentă sunt și asociațiile profesionale sau alte entități profesionale. În acest context, nu este clară, și nici proiectul de lege nu reglementează modalitatea de simplificare a procedurilor și formalităților aplicabile accesului la o activitate de servicii și exercitării acesteia de către autoritățile competente, precum și de asociațiile profesionale. Considerăm că, alin.(1) necesită a fi completat cu o concretizare care ar face trimitere la *completarea unor formulare tipice sau la prezentarea unor documente ce atestă că o anumită cerință este îndeplinită*;

- la **alin.(3)**, cuvintele „copie certificată” se vor revizui în corelare cu prevederile art.46 din Legea nr.246/2018 privind procedura notarială, care reglementează procedura de legalizare a copiilor de pe documente și a extraselor din ele.

7. La **art.6 alin.(2)**, observăm o dublare la lit.a) și b) în privința „cererilor de autorizare”. În scopul evitării unei repetări se va revizui conținutul lit.a) în acest sens.

Concomitent, pentru claritate și întru evitarea unei interpretări eronate, obiectăm asupra cuvintelor „*într-un rol*”, conținute în lit.a). În cazul menținerii acestora în norma vizată, este necesar a fi definită noțiunea de „rol” în sensul utilizat în lit.a), dar și în art.7 alin.(4).

8. La **art.7:**

- considerăm oportun a se examina necesitatea completării **alin.(2)** cu prevederi referitoare la includerea informațiilor de la alin.(1) lit.a) într-un ghid simplu explicativ, după cum este stabilit la art.7 alin.(2) din Directiva UE;

-la **alin.(4)**, se va concretiza tipul răspunderii pentru conținutul informațiilor și al documentelor colectate.

9. La **art.9, alin.(8)** este transpus într-o formă eronată care duce în eroare referitor la deciziile autorităților competente care pot fi atacate. Astfel potrivit art.10 alin.(6) din Directiva UE, orice decizie a autorităților competente, inclusiv refuzul sau retragerea unei autorizații, trebuie să fie motivată corespunzător și să poată face obiectul unei căi de atac în instanțele judecătorești sau alte instanțe de atac, cu excepția cazului acordării unei autorizații. Iar, din conținutul propus în proiectul național reiese că, orice decizie a autorităților competente, trebuie motivată corespunzător și poate fi atacată inclusiv în fața instanțelor judecătorești cu excepția celei de acordare a autorizației, inclusiv refuzul sau retragerea unei autorizații. În temeiul celor enunțate, urmează a fi revizuit alin.(8) în scopul transpunerii directe a prevederilor UE.

10. La **art.12:**

- **alin.(2)**, prevederile referitoare la *procesarea cererii solicitantului* într-un termen nu mai mare de 30 de zile, necesită a fi reexamineate sub aspectul concretizării că

termenul dat este indicat pentru eliberarea autorizației. Această obiecție este argumentată și prin prevederile care se conțin în cuprinsul alin.(2) și anume că *prelungirea termenului de autorizare* trebuie motivată. În acest sens, se va vedea art.6 alin.(1) și (2) din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător care stabilește procedura eliberării actului permisiv;

- la **alin.(3)**, sugerăm reformularea din punct de vedere redacțional a primei propoziții. Drept exemplu, poate servi redacția alin.(1) al art.6² din Legea nr.160/2011: „După expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea actului permisiv și în lipsa unui refuz scris privind eliberarea acestuia din partea autorității emitente, actul permisiv solicitat se consideră acordat prin aprobare tacită”.

11. La **art.14 alin.(1)**, se vor reevalua cerințele stabilite la lit. e) și f), deoarece acestea nu sunt relevante pentru Republica Moldova. Legislația națională nu conține prevederi care să condiționeze accesul la o activitate de servicii prin interdicția de a avea mai mult de un loc de stabilire pe teritoriul național și cerințe care stabilesc un număr minim de salariați.

12. La **art.15 alin.(2)**, principiile descrise constituie o repetare a alin.(2) din art.14, de aceea, în scopul evitării unor reproduceri se va face trimitere la prevederile vizate.

13. La **art.16:**

- **lit.a)**, derogările stabilite referitor la serviciile de interes economic general în *sectorul energiei termice, serviciilor de salubritate, serviciilor de iluminat public, serviciilor publice de administrare a domeniului public* depășesc derogările stabilite la art.17 din Directiva UE. Însă, Nota de fundamentare nu conține argumente în acest sens;

- considerăm că **lit.j)** se încadrează în conținutul lit.a), de aceea sugerăm a se reexamina locul amplasării acesteia;

- la **lit.k)**, se va analiza oportunitatea completării acesteia cu prevederi referitoare la protecția juridică a topografiilor produselor din materiale semiconductoare, a bazelor de date și a drepturilor de proprietate industrială, astfel cum este stipulat la pct.11 din art.17 al Directivei UE.

14. La **art.21 alin.(6)**, se va concretiza textul „dispozițiilor legale prin care sunt reglementate cerințele de informare”, deoarece nu este suficient de clar dacă se face trimitere la legislația privind accesul la informațiile de interes public sau la legislația privind protecția datelor cu caracter personal.

15. La **art.25:**

- **alin.(2)**, pentru claritatea stilului normativ, sugerăm a se defini termenul de „*asociații competente*”;

- la **alin.(4) lit.e)**, nu este clar sensul și intenția utilizării cuvintelor „*la nivelul UE*” din conținutul acestei norme.

16. La **art.29, alin.(2)** transpune eronat prevederile art.28 alin.(2) din Directivă care prevede că, statele membre desemnează unul sau mai multe *puncte de legătură*, ale căror detalii de contact se comunică celorlalte state membre și Comisiei. Iar prin proiectul de lege se prevede ca, autoritățile competente prevăd în statele de personal cel puțin o *funcție* cu atribuții în vederea transmiterii de solicitări către autoritățile competente din alte state membre și a formulării de răspunsuri la solicitările acestora. Din acest motiv, se va reevalua conținutul alin.(2) în coroborare cu prevederile Directivei.

În cazul modificării cuprinsului alin.(2), se va examina necesitatea modificării art.9 alin.(4) din proiectul de lege în care se face trimitere la art.29.

17. La **art.31 alin.(7)**, atragem atenția că art.28 nu stabilește drept atribuție a Agenției de Guvernare Electronică (având calitatea de coordonator național al Punctului

de legătură) identificarea autorității competente, în cazul în care autoritatea competentă care primește o solicitare nu este competentă să soluționeze această solicitare. În același context, propunem următoarea redacție a alin.(7):

„ (7) În cazul în care o autoritate primește o solicitare care nu intră în competența sa și nu poate identifica autoritatea competentă, aceasta va transmite solicitarea către PL în vederea redirectionării.”

18. La **art.32 alin.(3)**, referitor la prevederile care stabilesc că „*hotărârea este definitivă și/sau irevocabilă sau dacă s-a introdus o cale de atac împotriva acesteia*” atenționăm asupra constatărilor Curții Constituționale expuse în Hotărârea sa nr.32 din 17.11.2016, potrivit căroră „o hotărâre judecătorească care nu mai este susceptibilă niciunei căi de atac ordinare sau care nu mai este susceptibilă căilor de atac deoarece acestea au fost epuizate sau deoarece termenele de exercitare a acestora au expirat, este irevocabilă (nu poate fi rejudecată de nicio jurisdicție, cu excepția unor cazuri excepționale, prin intermediul acțiunii în revizuire). O astfel de hotărâre dobândește putere de lucru judecat.

60. Astfel, trebuie să se facă distincție între (1) “puterea de lucru judecat” sau “irevocabilă”, care sunt calitățile unei hotărâri ce împiedică alte procese având ca obiect ceea ce a fost deja judecat, și (2) “autoritatea de lucru judecat” sau “definitivă”, care sunt calitățile unei hotărâri ce poate fi contestată printr-o cale ordinară de atac. Astfel, deși orice hotărâre irevocabilă este și definitivă, nu orice hotărâre definitivă este și irevocabilă.

61. Prin urmare, noțiunea de hotărâre “definitivă”, care poate fi atacată printr-o cale de atac, trebuie să fie diferențiată de cea de hotărâre “irevocabilă”, care nu poate fi contestată prin exercitarea unei căi de atac ordinare sau extraordinare”. Prin urmare, ținând cont de precizările Curții Constituționale expuse, este necesar de reanalizat cuprinsul alin.(3).

19. La **art.39 alin.(1)**, referitor la intrarea în vigoare a alin.(1) al art.5 și alin. (2) al art.39, pentru un grad sporit de precizie, propunem completarea la final cu textul „ care vor intra în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.”

În concluzie, proiectul de lege poate fi supus examinării Parlamentului cu luarea în considerare a sugestiilor prezentului aviz.

 **Tatiana MALAI,**
Șef adjunct Direcție generală