

La Nr. _____ Nr. _____
_____ din _____

Domnului Igor GROSU,
Președintele Parlamentului Republicii Moldova

Domnului Alexei BUZU,
Ministrul Muncii și Protecției Sociale

**Propunere de perfecționare a legislației
în temeiul art. 27 lit. a) din Legea cu privire la
Avocatul Poporului (Ombudsman) nr. 52/2014**

Prin ratificarea unei serii de convenții ale Organizației Internaționale a Muncii, Republica Moldova a devenit responsabilă de aplicarea prevederilor acestora în raport cu populația. Protecția muncii, protecția socială a salariaților au devenit sau trebuie să devină un leitmotiv în acțiunile statului de respectare a obligațiilor convenționale.

Constituția Republicii Moldova, în art. 43 alin. (2), stabilește că salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice. Prin *alte situații specifice*, după cum sugerează Comentariul Constituției¹ se determină și se realizează deschiderea pentru noi reglementări, care să asigure cât mai plener și eficient protecția socială a muncii. Cu alte cuvinte, se poate spune că textul constituțional garantează un minim obligatoriu de măsuri de protecție, legiuitorul fiind în drept să stabilească și alte măsuri de acest gen, în funcție de condițiile și de specificul muncii în diverse domenii.

În jurisprudența sa, Curtea a precizat că noțiunea de remunerație, în sensul articolului 43 din Constituție, trebuie interpretată într-un sens larg. Aceasta cuprinde, în special, toate avantajele prezente sau viitoare, cu condiția să fie acordate, chiar dacă indirect, de către angajator lucrătorului pentru munca prestată de acesta, în baza unui contract de muncă sau a unor dispoziții legale².

O soluție legislativă în acest sens a fost adoptarea Legii cu privire la tichetele de masă nr. 166/2017 prin care se reglementează procedura de emitere, acordare, acceptare și rambursare a valorii tichetelor de masă, statutul operatorilor, precum și raporturile dintre operatori, angajatori și unitățile comerciale sau de

¹ https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utila/Comentariu_Constitutie.pdf

² A se vedea HCC nr. 21 din 3 octombrie 2019, § 25; HCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 61

alimentație publică. Angajatorii au fost îndreptățiți să acorde salariaților o alocație individuală de hrană, sub forma tichetelor de masă, achitând integral operatorului valoarea nominală a acestora, plata pentru imprimare a tichetelor de masă și alte servicii prevăzute de contractele încheiate între operator și angajator.

Din semnificația noțiunii de *angajator* - persoană fizică sau juridică de drept public sau privat, care angajează salariații în baza contractului individual de muncă și care a încheiat un contract de prestare a serviciilor cu operatorul în condițiile prezentei legi - oferită de lege, deducem că beneficiarii ai tichetelor de masă pot fi **doar salariații angajați în baza unui contract individual de muncă**. Funcționarii publici, ai căror raporturi de serviciu apar în baza actului administrativ de numire în funcția publică, emis în condițiile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/2008, nu cad sub incidența Legii nr. 166/2017 și nu pot beneficia de privilegii suplimentare sub forma tichetelor de masă.

În asemenea situație sunt și funcționarii publici cu statut special; persoanele cu funcții de demnitate publică; personalul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică etc., ai căror raporturi de serviciu apar în baza actelor administrative de numire în funcție, emise în condițiile Legii nr. 80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legii nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, precum și a altor legi speciale pentru funcționarii publici cu statut special (Legea nr. 320/2012; Legea nr. 1104/2002; Legea nr. 753/1999; Legea nr. 300/2017 etc.).

Autorii care au promovat această lege au menționat că tichetele de masă sunt instrumente de politică socială folosite de către companii pentru a oferi beneficii extra salariale angajaților lor.

Sistemul tichetelor de masă este practicat la nivel internațional în state ca Belgia, Cehia, Elveția, Italia, Polonia, Spania etc. de peste 50 de ani și s-a dovedit a fi foarte eficient datorită tratamentului fiscal favorabil și a avantajelor sociale și economice de care se bucură toate părțile implicate: angajatorii, salariații, operatorii și statul. Utilizarea lor este asociată cu o mărire a productivității, îmbunătățirea sănătății salariaților, precum și cu un consum mai ridicat la nivel de gospodărie și colectare suplimentară de TVA la nivel macroeconomic. Statul trebuie să susțină acordarea de tichete de masă pentru că acestea contribuie la descurajarea muncii nedeclarate, sprijină activitatea economică, menținerea și crearea de noi locuri de muncă.

Tichetele de masă sunt un instrument valoros pentru motivarea angajaților și sprijinirea mediului afacerilor.

În cazul angajatorilor, tichetele de masă sunt un mecanism de micșorare a taxelor plătite la stat, o metodă de manifestare a responsabilității sociale și un

instrument motivațional, în timp ce pentru angajați, tichetele de masă reprezintă o creștere a puterii de cumpărare, un mijloc de motivație și un mijloc de îmbunătățire a calității vieții și sănătății.

Angajatorii au fost îndreptățiți să acorde salariaților o alocație individuală de hrană, sub forma tichetelor de masă, achitând integral operatorului valoarea nominală a acestora, plata pentru imprimare a tichetelor de masă și alte servicii prevăzute de contractele încheiate între operator și angajator.

În avizul Direcției Juridice a Parlamentului la proiectul de lege se susținea că întru respectarea prevederilor art. 16 din Constituția Republicii Moldova, prevederea ce reglementează noțiunea de angajator de la art. 2 trebuie reformulată astfel încât să cuprindă toate categoriile de salariați, deoarece există și categorii de salariați angajați prin acte juridice emise de autoritățile administrației publice, în conformitate cu legislația în vigoare.³

Totodată, la data de 6 iulie 2017, Comisia protecție socială, sănătate și familie a prezentat Raport asupra proiectului de lege cu privire la tichetele de masă prin care a recunoscut că acordarea tichetelor de masă de către angajatori este facultativă, iar în cazul utilizării altor mecanisme deja existente în legislația noastră, este alternativă. La acea etapă, Parlamentul a propus utilizarea lor doar în sectorul privat, cu extinderea ulterioară a posibilității utilizării lor în sectorul bugetar, în funcție de posibilitățile bugetului public.

Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, în art. 7, prescrie că, statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul pe care îl are orice persoană de a se bucura de condiții de muncă juste și prielnice, care să asigure îndeosebi:

a) remunerația care să producă tuturor muncitorilor cel puțin:

(i) un salariu echitabil și o remunerație egală pentru o muncă de valoare egală, fără nici o distincție.

Comentariul general nr. 23 (2016)⁴ al Comitetului pentru drepturile economice, sociale și culturale precizează că, termenul *remunerație* depășește noțiunea mai restrânsă de *plată* sau *salariu* și include indemnizații suplimentare directe sau indirecte în numerar sau în natură plătite de către angajator față de angajat, care ar trebui să fie într-o sumă echitabilă și rezonabilă, cum ar fi granturi, contribuții la asigurări de sănătate, alocații pentru locuințe și alimente și instituții pentru copii accesibile la fața locului.⁵ Acest înțeles are suport și în art. 1 din

³ <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3752/language/ro-RO/Default.aspx>

⁴ <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfoUYY19kME5pOqRbao%2bukB1Kzn1MMnQL24FFvtIldk%2fxe7s4gidbCyuirwzIVdStukb0KjFyyN8q0uqyzCJ2B4>

⁵ The term “remuneration” goes beyond the more restricted notion of “wage” or “salary” to include additional direct or indirect allowances in cash or in kind paid by the employer to the employee that should be of a fair and

Convenția OIM nr. 100 din 1951 privind egalitatea de remunerare a mâinii de lucru masculină și a mâinii de lucru feminină, pentru o muncă de valoare egală: în sensul prezentei convenții:

a) termenul *remunerație* cuprinde salariul obișnuit, de bază sau minim, și orice alte avantaje, plătite direct sau indirect în bani sau în natură, de către patron muncitorului pentru munca prestată de acesta din urmă.

Aderând la Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, în conformitate cu prevederile art. 2 alin. (1) ale acestuia, Republica Moldova s-a angajat să acționeze atât prin propriul său efort, cât și prin asistență și cooperare internațională, folosind la maximum resursele sale disponibile pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute de Pact să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative.

Principiul egalității și nediscriminării este expres prevăzut la art. 16 în Constituție, care prevede că toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Curtea Constituțională a subliniat că egalitatea în fața legii și a autorităților publice presupune lipsa oricărei discriminări directe sau indirecte. Discriminarea are loc atunci când persoanele care se află în situații asemănătoare sunt tratate în mod diferit (discriminare directă) sau atunci când persoanele care se află în situații diferite sunt tratate în același mod (discriminare indirectă), cu excepția cazului în care un asemenea tratament este justificat în mod obiectiv și rezonabil⁶. Așadar, o condiție primordială pentru existența tratamentului diferențiat o reprezintă caracterul comparabil al situațiilor⁷.

Reieșind din raționamentele expuse supra considerăm că acordarea tichetelor de masă doar salariaților angajați în baza contractului individual de muncă este contrară scopului legitim reprezentând o discriminare și nu un progres în evoluția cadrului de reglementare și asigurare a tichetelor de masă tuturor salariaților.

Putem susține că, tichetele de masă pe deplin intră în definiția remunerației, pe care angajatorul este îndrituit să o acorde salariatului, așa cum e definită în Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale. Chiar dacă este o vocație și nu o obligație a angajatorului, ar fi echitabil ca potențiali beneficiari ai tichetelor de masă să fie inclusiv funcționarii publici, care au statut de salariat asemenea angajaților în baza contractului individual de muncă.

reasonable amount, such as grants, contributions to health insurance, housing and food allowances, and on-site affordable childcare facilities.

⁶ A se vedea HCC nr. 29 din 22 noiembrie 2018, §34; HCC nr. 3 din 18 ianuarie 2019, §19; HCC nr. 16 din 20 mai 2021, §39

⁷ A se vedea HCC nr. 19 din 24 septembrie 2019, §17

Evoluția crizelor actuale în domeniul agroalimentar și majorarea prețurilor la toate serviciile determină oportunitatea de a extinde categoriile beneficiarilor tichetelor de masă. Propunerea dată a fost susținută de către Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova în a cărei opinie *noțiunea de angajator necesită a fi revizuită pentru asigurarea dreptului tuturor salariaților de a beneficia de tichete de masă*. Confederația a mai relatat că *pe parcursul mai multor ani a înaintat propunerea ca în legile anuale ale bugetului de stat să fie planificate mijloace financiare pentru acordarea tichetelor de masă, fapt care va contribui la o mai bună motivare a angajaților din sectorul bugetar* (scrisoarea se anexează).

Păreră similară a fost expusă și de Asociația Obștească Centrul pentru Politici, Inițiative și Cercetări „Platforma” care depune eforturi considerabile pentru a contribui la dezvoltarea cadrului legal și a bunelor practici în domeniul muncii. În opinia Asociației *definiția de „angajator” în sensul art. 2 al Legii nr. 166/2017 cu privire la tichetele de masă reprezintă o inechitate socială și disproporționată interesului public, și un comportament discriminatoriu în raport cu o mare parte de salariați, fapt care urmează a fi reparată în cei mai restrânși termeni* (scrisoarea se anexează).

În data de 7 februarie 2023 un proiect de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 166/2017 cu privire la tichetele de masă – art.1, 2, 3, ș.a.; Codul fiscal nr.1163/1997 – art. 95, 15`2, 20, 36) a fost înregistrat în Parlament.⁸

Deoarece vizează tocmai Legea nr. 166/2017, suntem de părere că este oportun de a supune dezbatelor și propunerea de modificare a noțiunii de *angajator* din art. 2 al Legii nr.166/2017, în baza argumentelor expuse în text.

Finalmente, Avocatul Poporului

PROPUNE:

- modificarea noțiunii de „angajator” din cuprinsul art. 2 al Legii cu privire la tichetele de masă nr. 166/2017 în așa mod încât să vizeze toți salariații din sectorul bugetar, în scopul restabilirii echității sociale și asigurării dreptului la muncă și protecția muncii și eliminării inegalității și discriminării dintre toți salariații.

Cu respect,

Ceslav Panico,
Avocatul Poporului (Ombudsman)

Executor: I. Muntean, L. Zarișneac
Tel.: 060002655

⁸<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6340/language/ro-RO/Default.aspx>