

CENTRUL  
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



PR. 150/17.05.17  
CPS, CER

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2.3254 din „06” 06” 2017

La nr.150 din 17 mai 2017

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii cu privire la tichetele de masă.

*Anexă: Raportul de expertiză anticorupție - 3 file.*

**Director adjunct**

**Cristina ȚARNĂ**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr.ELO17/ 4180 din 05.06.2017**

### **la proiectul legii cu privire la tichetele de masă**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 din 18.07.2003 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

#### **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 sunt deputați 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.6-11 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.”.*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 17 mai 2017. Luând în considerare că proiectul a fost trimis spre efectuarea expertizei anticorupție la aceeași dată, se semnalează că nu a fost asigurat accesul părților

interesate la proiectul prenotat, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Astfel, proiectul este promovat fără respectarea alin.(2) art.12 din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, care prevede: „*Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice*”.

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

Conform notei informative: „*Tichetele de masă sunt instrumente de politică socială folosite de către companii pentru a oferi beneficii extra salariale angajaților lor. Din punct de vedere al avantajelor financiare percepute de către angajatori, deductibilitatea cheltuielilor, scutirile de taxe și optimizarea costurilor sunt considerate drept beneficii considerabile pentru dezvoltarea afacerilor*”.

Conform obiectului de reglementare al proiectului, acesta vine să prevadă procedura de emitere, acordare, acceptare și rambursare a valorii tichetelor de masă, statutul operatorilor, precum și raporturile dintre operatori, angajatori și societățile de alimentație publică.

Prin urmare, scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde prevederilor proiectului nemijlocit.

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

Proiectul promovează interesele salariaților de a beneficia de tichete de masă asigurate de angajatori, care nu vor fi reținute din salariu. Proiectul respectă interesul public – asigurarea bunăstării salariaților.

### **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 corespundente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză”.*

Argumentele prezentate de autor în nota informativă respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, fiind redată beneficiile pentru a aprecia proiectul drept necesar.

**I.5.2.** Argumentarea economico-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".

Nota informativă nu prevede date referitoare la acoperirea financiară a proiectului. În cazul în care instituțiile bugetare vor prelua mecanismul tichetelor de masă, aceasta va presupune cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat. Respectiv, este indicată completarea notei în acest sens.

## **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; [...]"*

În ansamblu, textul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic, sunt respectate regulile de ortografie și punctuație. Însă, unele norme sunt formulate confuz, de exemplu: „*infrațiuni săvârșite cu intenție, infrațiuni economice sau contra proprietății*”, „*sistare temporară*” sau operarea cu verbul „*poate*”. Astfel, menționăm că aceste formulări admit interpretări abuzive la implementare.

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

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare. Totuși, proiectul necesită a fi racordat din punct de vedere terminologic cu Legea nr.451/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător și Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, în ceea ce privește acțiunea de suspendare a licenței.

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și 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 Drepturilor Omului.

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

1.	Art.8 alin.(3) Cap.II „Emiterea tichetelor de masă”
----	---

	<p><b>Articolul 8. Operatorul</b></p> <p>(3) Nu poate fi fondator, acționar (asociat), administrator al operatorului persoana cu antecedente penale nestinse pentru <u>infracțiuni săvârșite cu intenție, infracțiuni economice sau împotriva proprietății.</u></p> <p><b>Obiecții:</b>          Norma propusă de autor este formulată de o manieră confuză, or infracțiunile economice și cele contra patrimoniului la fel pot fi săvârșite cu intenție. În redacția actuală se creează impresia grupării infracțiunilor în cele săvârșite cu intenție, cele economice și cele contra patrimoniului. Se atenționează asupra faptului că Codul penal (capitolul VI) operează cu sintagma „infracțiuni contra patrimoniului” și nu „infracțiuni împotriva proprietății”. Subsecvent, dat fiind faptul că activitatea de întreprinzător este vulnerabilă infracțiunilor de corupție, este relevantă includerea acestora în lista respectivă de infracțiuni, pentru a restricționa accesul la acest tip de activitate a fondatorilor/acționarilor/asociaților/administratorilor cu antecedente penale nestinse pentru infracțiuni de corupție. Or, există riscul ca persoanele ce au fost condamnate pentru infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică sau pentru infracțiuni de corupție în sectorul privat să dispună de legături oculte ce ar înlesni persoanele respective să recidiveze în ceea ce privește nerespectarea rigorilor în desfășurarea activității de întreprinzător (în calitate de operator emitent de tichete de masă).</p> <p><b>Recomandarea:</b>          Expunerea normei în următoarea redacție:          (3) Nu poate fi fondator, acționar (asociat), administrator al operatorului, persoana cu antecedente penale nestinse pentru infracțiuni economice, infracțiuni împotriva patrimoniului, infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică și infracțiuni de corupție în sectorul privat săvârșite cu intenție.</p> <table border="1" data-bbox="212 1025 1457 1238"> <tr> <td data-bbox="212 1025 798 1238"> <b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;</li> <li>• utilizare neuniformă a termenilor.</li> </ul> </td><td data-bbox="798 1025 1457 1238"> <b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• generale.</li> </ul> <b>Încurajarea actelor de:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• corupere activă;</li> <li>• dare de mită;</li> <li>• luare de mită.</li> </ul> </td></tr> </table>	<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;</li> <li>• utilizare neuniformă a termenilor.</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• generale.</li> </ul> <b>Încurajarea actelor de:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• corupere activă;</li> <li>• dare de mită;</li> <li>• luare de mită.</li> </ul>
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;</li> <li>• utilizare neuniformă a termenilor.</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• generale.</li> </ul> <b>Încurajarea actelor de:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• corupere activă;</li> <li>• dare de mită;</li> <li>• luare de mită.</li> </ul>		
2.	<p><b>Art.15 lit.f) Cap.IV „Acceptarea și rambursarea valorii tichetelor de masă”</b>  <b>Articolul 15. Acceptarea tichetelor de masă</b></p> <p>Societățile de alimentație publică sunt obligate să accepte tichetele de masă emise de operatorii cu care au încheiat contractele de prestări servicii conform art.14, precum și să execute următoarele obligații:</p> <p>[...]</p> <p>f) <u>alte obligații stabilite de legislație și contractul încheiat cu operatorul.</u></p> <p><b>Obiecții:</b>          Autorul nu prevede obligațiile societăților de alimentație publică în mod exhaustiv, fapt ce comportă un risc coruptibil sporit. Norma analizată lasă la discreția operatorului stabilirea și a altor cerințe pentru a permite îndeplinirea obligației persoanei juridice concrete, ceea ce înlesnește completarea listei obligațiilor pentru societăți de la caz la caz, în funcție de interese. Lipsa unor cerințe uniforme pentru toate societățile de alimentație publică va face posibilă favorizarea de către operator a unor societăți, din motive personale, pe de o parte, și instituirea unor cerințe excesive față de altele, pe de alta. Prevederea ulterioară a unor obligații abuzive riscă să încurajeze mituirea operatorilor de către societăți pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor sale.</p> <p><b>Recomandarea:</b>          Prevederea exhaustivă a obligațiilor societăților de alimentație publică.</p> <table border="1" data-bbox="212 1977 1457 2049"> <tr> <td data-bbox="212 1977 798 2049"> <b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cerințe excesive pentru exercitarea</li> </ul> </td><td data-bbox="798 1977 1457 2049"> <b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• generale.</li> </ul> </td></tr> </table>	<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cerințe excesive pentru exercitarea</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• generale.</li> </ul>
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cerințe excesive pentru exercitarea</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• generale.</li> </ul>		

	drepturilor/obligații excesive.	Facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• favoritism;</li> <li>• corupere activă;</li> <li>• dare de mită;</li> <li>• luare de mită.</li> </ul>
3.	<p><b>Art.20 alin.(1) și alin.(3) Cap.V „Controlul asupra activității operatorilor”</b>  <b>Articolul 20. Sistarea temporară și retragerea licenței operatorului</b></p> <p>(1) Sistarea temporară a licenței se efectuează în conformitate cu Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător. Licența <u>poate</u> fi sistată temporar și în cazul în care operatorul nu respectă prevederile art.18.</p> <p>(3) Retragerea licenței se efectuează în conformitate cu Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător. Licența <u>poate</u> fi retrasă și în cazul în care instanța de judecată a emis o hotărâre de intentare a procesului de insolabilitate sau de încetare a activității operatorului.</p> <p><b>Obiecții:</b>  Utilizarea sintagmei „poate fi sistată” posedă un risc coruptibil, deoarece acordă posibilitatea autorității de licențiere de a decide, în mod discreționar, cazurile și condițiile în care operatorului i se va sista sau nu licența de activitate. În virtutea faptului că norma nu stabilește expres că activitatea operatorilor va fi sistată (în cazul nerespectării art.18), ci operează cu sintagma „poate fi sistată”, aceasta permite aplicarea normei în dependență de interese sau scopuri (avantaje/beneficii). Totodată, admiterea alternativei de retragere sau nu a licenței în cazul în care instanța de judecată a emis o hotărâre de intentare a procesului de insolabilitate sau de încetare a activității operatorului, va permite aplicarea normei în mod diferențiat asupra operatorilor. Astfel, va fi posibilă favorizarea unor operatori prin neretragerea licenței, chiar dacă aceștia se află în proces de insolabilitate, în timp ce alți operatori vor fi privați de licență în aceleași condiții. Acest mecanism este periculos, deoarece operatorii vor căuta metode ilicite de a aplica norma în favoarea lor în schimbul unor avantaje sau beneficii pentru autoritatea de licențiere. Consecutiv, se notează că autorul utilizează cuvântul „sistare”, în timp ce Legea nr.451/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător operează cu cuvântul „suspendare”. La fel, alin.(1) art.17 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, prevede: „În sensul prezentei legi, suspendarea (limitarea) activității de întreprinzător semnifică sistarea temporară a valabilității și/sau retragerea licenței/autorizației pentru activitatea de întreprinzător, fapt ce are ca efect imposibilitatea continuării acestei activități la nivel de întreprindere sau de unitate funcțională autorizată a acesteia”. Prin urmare, sistarea temporară a valabilității denotă unul dintre efectele suspendării licenței și nu reprezintă procesul de limitare a activității de întreprinzător în sine.</p> <p><b>Recomandarea:</b>  Substituirea sintagmei „poate fi sistată” cu sintagma „se suspendă” și sintagma „poate fi retrasă” cu sintagma „se retrage”.</p>	
	<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;</li> <li>• utilizarea neuniformă a termenilor;</li> <li>• atribuții care admit derogări și interpretări abuzive.</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• generale.</li> </ul> <p>Facilitarea actelor de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• favoritism;</li> <li>• corupere activă;</li> <li>• dare de mită;</li> <li>• corupere pasivă;</li> <li>• luare de mită.</li> </ul>

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Parlament, în vederea instituirii instrumentului de politică socială folosită de angajatori pentru a oferi beneficii extra salariale angajaților săi, prin oferirea tichetelor de masă.

Prevederile proiectului conțin unele riscuri de corupție referitoare la obligațiile societăților de alimentație publică și la imperativitatea sistării temporare a licenței operatorului în caz de nerespectare a soldului contului bancar instituit prin proiect. Însă, aceste riscuri pot fi înlăturate prin luarea în considerare a recomandărilor formulate în prezentul raport.

Se menționează că autorul nu a respectat exigențele prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

05 iunie 2017

Expertii ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Lidia Carchilan, inspector superior*

*Carchilan*