

MUNCĂ ȘI JUSTIȚIE SOCIALĂ

CONTROLUL DE STAT ÎN DOMENIUL MUNCII, SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII ÎN MUNCĂ:

Divergențe dintre legislația națională
și convențiile OIM ratificate de Republica Moldova

Adrian Lungu

Decembrie 2021



Aspectele instituționale și competența funcțională ale Inspectoratului de Stat al Muncii au la bază actele internaționale în domeniul protecției muncii ratificate de Republica Moldova. Cadrul normativ național însă a fost modificat și completat cu prevederi incompatibile cu dispozițiile Convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte.



Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și Legea nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii nu țin cont de specificul relațiilor din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă supuse controlului, fapt ce afectează operativitatea și eficacitatea controalelor, iar ca rezultat, crește numărul de accidente de muncă, inclusiv al accidentelor de muncă grave și mortale.



În pofida angajamentelor Guvernului Republicii Moldova de a modifica Legea nr. 131/2012, cadrul normativ național nu a fost armonizat cu dispozițiile Convențiilor Organizației Internaționale a Muncii la care Republica Moldova este parte. Acest lucru este însă necesar pentru eliminarea cauzelor și condițiilor ce creează premise pentru încălcarea drepturilor fundamentale la muncă și la protecția muncii.

Conținut

	INTRODUCERE	2
1.	COMPETENȚA INSTITUȚIONALĂ ȘI FUNCȚIONALĂ A SISTEMELOR DE INSPECȚIE A MUNCII	3
	Inspectoratul de Stat al Muncii (ISM)	3
	1.1. Actele internaționale în domeniul protecției muncii	3
	1.2. Cadrul normativ național în domeniul protecției muncii	4
2.	NECONCORDANȚELE LEGISLAȚIEI NAȚIONALE PRIVIND CONTROLUL DE STAT ASUPRA ACTIVITĂȚII DE ÎNȚREPRINZĂTOR CU PREVEDERILE CONVENȚIILOR OIM NR.81/1947 ȘI NR.129/1969	8
	2.1. Accesul inspectorilor de muncă la întreprinderea supusă inspectării și informarea despre prezența la întreprindere	8
	2.2. Întinderea (limitele) împuternicirilor inspectorilor de muncă	9
	2.3. Păstrarea confidențialității de către inspectorii de muncă	10
	2.4. Frecvența controalelor inspectorilor de muncă	10
3.	CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	11

INTRODUCERE

Constituția Republicii Moldova la articolul 4 alinatul (1) prevede că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

La nivel internațional, dreptul la muncă este recunoscut și protejat de articolul 23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și articolele 6 și 7 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale.

Legea Supremă, la articolului 43, garantează oricărei persoane dreptul la muncă și la protecția muncii. Principiile de bază ale reglementării raporturilor de muncă și altor raporturi legate nemijlocit de acestea, precum și drepturile de bază în sfera muncii sunt consfințite în articolele 7 și 9 din Codul Muncii.

Controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative în domeniul muncii, securității și sănătății în muncă este exercitat de Inspectoratul de Stat al Muncii (ISM).

Aspectele instituționale și competența funcțională ale Inspectoratului de Stat al Muncii au la bază actele internaționale în domeniul protecției muncii ratificate de Republica Moldova, și anume: Convenția Organizației Internaționale a Muncii (OIM) nr. 81 din 1947 privind inspecția muncii în industrie și comerț, Convenția OIM nr.129 din 1964 privind inspecția muncii în agricultură și Convenția OIM nr.155/1981 privind securitatea și igiena muncii, și mediul de muncă.

Totodată, controlul de stat exercitat asupra persoanelor care practică activitate de întreprinzător se planifică, se efectuează și se înregistrează în conformitate cu prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. În acest context, Legea nr. 131/2012 restricționează capacitatea instituțională a Inspectoratului de Stat al

Muncii în realizarea controlului și supravegherii în domeniul protecției muncii, ceea ce este incompatibil atât cu dispozițiile Convenției OIM nr.81 privind inspecția muncii în industrie și comerț, cât și cu dispozițiile Convenției OIM nr.129 din 1964 privind inspecția muncii în agricultură.

Până în prezent, Guvernul Republicii Moldova nu a îndeplinit recomandările Raportului Comitetului privind examinarea reclamației de nerespectare de către Republica Moldova a Convenției OIM nr.81/1947 privind inspecția muncii în industrie și comerț, raport adoptat de către Consiliul de Administrație al Biroului Internațional al Muncii în martie 2015, care a constatat că unele prevederi din Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător sunt incompatibile cu dispozițiile Convenției OIM nr.81/1947 privind inspecția muncii în industrie și comerț. Guvernul Republicii Moldova s-a eschivat de la îndeplinirea Foii de parcurs din 04 decembrie 2015 privind acțiunile tripartite pentru implementarea recomandărilor raportului Comitetului instituit pentru examinarea reclamației de nerespectare de către Republica Moldova a Convenției OIM nr.81/1947 privind inspecția muncii în industrie și comerț. Mai mult ca atât, Guvernul Republicii Moldova a promovat proiecte de legi prin derogare de la Codul Muncii, pe care ulterior Parlamentul Republicii Moldova le-a adoptat, printre care Legea nr.22/2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurată de zilieri, și asupra cărora sistemul național de inspecție a muncii nici până în prezent nu dispune de atribuții și competențe de control.

Aspectele contradictorii dintre dispozițiile Convențiilor OIM și cele ale Legii nr.131/2012 în partea ce ține de controlul realizat de către Inspectoratul de Stat al Muncii necesită a fi înlăturate pentru a elimina cauzele și condițiile ce creează premise pentru încălcarea drepturilor fundamentale la muncă și la protecția muncii.

1

COMPETENȚA INSTITUȚIONALĂ ȘI FUNCȚIONALĂ A SISTEMELOR DE INSPECȚIE A MUNCII

Inspectoratul de Stat al Muncii (ISM)

Inspectoratul de Stat al Muncii este o autoritate administrativă aflată în subordinea Ministerului Muncii și Protecției Sociale. ISM exercită controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative în domeniul muncii, securității și sănătății în muncă, la întreprinderi, instituții și organizații, cu orice tip de proprietate și formă juridică de organizare, la persoane fizice care angajează salariați, precum și în autoritățile administrației publice centrale și locale denumite în continuare angajatori.

Controlul de stat exercitat asupra persoanelor care practică activitate de întreprinzător se planifică, se efectuează și se înregistrează în conformitate cu prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Inspectoratul de Stat al Muncii are personalitate juridică și funcționează în baza regulamentului aprobat de Guvern. În subordinea Inspectoratului se află inspecțiile teritoriale de muncă, fără personalitate juridică, care funcționează în fiecare unitate administrativ-teritorială de nivelul 2.

Obiectivele Inspectoratului de Stat al Muncii sunt: asigurarea aplicării dispozițiilor actelor legislative și ale altor acte normative referitoare la condițiile de muncă și la protecția salariaților în exercitarea atribuțiilor lor; difuzarea informațiilor despre cele mai eficiente mijloace de respectare a legislației muncii, securității și sănătății în muncă și informarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale despre deficiențele legate de aplicarea legislației muncii, securității și sănătății în muncă.

1.1. Actele internaționale în domeniul protecției muncii

La nivel internațional, dreptul la muncă este recunoscut și protejat de articolul 23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și articolele 6 și 7 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale.

Potrivit comentariului general nr. 23 la Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale

și culturale¹, statele părți trebuie să instituie un sistem funcțional de inspecție a muncii, cu participarea partenerilor sociali, pentru a monitoriza toate aspectele legate de dreptul la condiții echitabile și favorabile de muncă pentru toți lucrătorii. Inspecțiile în domeniul muncii trebuie să fie independente și să dispună de resurse adecvate, personal profesionist și bine instruit; să utilizeze serviciile de specialiști și experți medicali; să aibă dreptul de a inspecta în mod liber și fără notificare prealabilă la locuri de muncă, pentru a face recomandări corespunzătoare angajatorilor și întreprinderilor. De asemenea, statele părți trebuie să respecte acordurile colective care sunt destinate să stabilească și să mențină condițiile de muncă echitabile și favorabile, precum și să revizuiască legislația pentru a se asigura că dreptul la muncă nu este limitat.

Articolul 4 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova prevede că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

Articolul 4 alin. (2) din Constituție vizează corelația dintre normele dreptului internațional și dispozițiile constituționale privind drepturile fundamentale ale omului, acordând, în caz de neconcordanță, prioritate prevederilor internaționale.

Respectarea angajamentelor internaționale de către Republica Moldova este prevăzută de articolul 8 din Constituție, potrivit căruia Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

Este de notat că, Inspectoratul de Stat al Muncii, potrivit art. 1 al Legii nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, este autoritatea care exercită controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative în domeniul

¹ Comentariul general nr. 23 referitor la condițiile de muncă juste și prielnice (art. 7), publicat la 27 aprilie 2016 de Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale.

muncii, securității și sănătății în muncă. Aspectele instituționale și competența funcțională ale Inspectoratului de Stat al Muncii au la bază inclusiv și dispozițiile actelor internaționale în domeniul protecției muncii ratificate de Republica Moldova, și anume: Convenția OIM nr. 81 din 1947 privind inspecția muncii în industrie și comerț, Convenția OIM nr.129 din 1964 privind inspecția muncii în agricultură și Convenția OIM nr.155/1981 din privind securitatea și igiena muncii, și mediul de muncă.

Convențiile mai-sus menționate prevăd scopul și funcțiile Inspecției Muncii, inclusiv asigură anumite drepturi în realizarea obiectivelor sale, care constituie fundamentul operativității și eficienței acțiunilor de inspecție. Atragem atenția că articolul 12 pct.1 din Convenția OIM nr.81 din 1947 privind inspecția muncii în industrie și comerț prevede că „*Inspectorii de muncă, purtând asupra lor acte justificative ale funcțiilor pe care le îndeplinesc, vor fi autorizați: a) să pătrundă liber, fără înștiințare prealabilă, la orice oră de zi și noapte, în orice întreprindere supusă inspecției [...].*”

Totodată, articolul 16 din Convenția OIM nr.129 din 1964 privind inspecția muncii în agricultură prevede în mod similar că „*Inspectorii muncii din agricultură, purtând asupra lor actele care le atesta funcția, vor fi autorizați: a) să pătrundă liber, fără avertisment prealabil, la orice oră de zi sau noapte, în locurile de muncă supuse controlului inspecției [...].*”

Dispozițiile articolul 12 din Convenția OIM nr. 81 din 1947 privind inspecția muncii în industrie și comerț, precum și ale articolului 16 din Convenția OIM nr.129 din 1964 privind inspecția muncii în agricultură sunt aplicabile pentru toate formele de exercitare a controlului atât planificat, cât și inopinat.

Prin Hotărârea Curții Constituționale nr.55 din 14.10.1999 privind interpretarea unor prevederi ale articolului 4 din Constituția Republicii Moldova, *Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra interdependenței dintre actele normative naționale și tratatele internaționale, și a menționat că normele și principiile unanim recunoscute ale dreptului internațional sunt executorii pentru Republica Moldova în măsura în care ea și-a exprimat consimțământul de a fi legată prin actele internaționale respective. Noțiunea de „pact”, utilizată în art. 4 din Constituție, denumește un gen de tratat internațional. Noțiunea de „tratată” este generală și cuprinde toate genurile de acorduri internaționale – tratat, acord, pact, convenție, declarație, comunicat, protocol și altele. Indiferent de denumirea lor, actele respective au aceeași putere juridică obligatorie. Prin urmare, obligativitatea executării prevederilor Convențiilor OIM ratificate de Republica Moldova este indiscutabilă. Mai mult ca atât, dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului și legile interne ale Republicii Moldova, potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, organele de drept sunt obligate să aplice reglementările internaționale.*

1.2. Cadrul normativ național în domeniul protecției muncii

Sistemul de inspecție a muncii în Republica Moldova este instituit în baza Legii nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii. Totodată, controlul de stat exercitat de Inspectoratul de Stat al Muncii asupra persoanelor care practică activitate de întreprinzător se planifică, se efectuează și se înregistrează în conformitate cu prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, precum și ajustările operate la Legea nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, conțin în raport cu actele internaționale ratificate de Republica Moldova multiple contradicții privind: periodicitatea efectuării controalelor; modul de organizare și exercitare a controlului; asigurarea operativității exercitării controalelor; abilitățile și capacitățile instituționale ale organului de control pentru asigurarea aplicării corecte, coerente, consecvente și univoce a legislației în domeniul muncii, securității și sănătății în muncă. Contradicțiile din Legea nr.131/2012 și Legea 140/2001 sporesc birocrațizarea procedurilor de control exercitate de Inspectoratul de Stat al Muncii și conduc la diminuarea operativității activităților de inspecție, la reacție întârziată în situații de încălcare flagrantă a legislației, și/sau la prejudicierea drepturilor cetățenilor, a securității și sănătății lor. Birocrațizarea și reacția întârziată pe care le generează Legea nr.131/2012, precum și informarea prealabilă despre intenția de efectuare a controlului, duc la favorizarea camuflării fenomenului „muncii la negru” (muncă nedeclarată) și sporirii dimensiunilor acestuia.

Totodată, asigurarea operațiunilor birocratice pe care le impun unele dispoziții ale Legii nr.131/2012 conduce la diminuarea duratei de timp dedicat activităților efective de prevenire și control, la sporirea duratei de timp dedicate activităților birocratice (activități de coordonare, informare, și raportare) ale personalului cu atribuții de control din cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii. Aceasta la rândul său conduce la diminuarea eficacității activităților de control și la realizarea insuficiență a obiectivelor de activitate.

În ansamblu, prevederile Legii nr.131/2012 care vin în contradicție cu dispozițiile Convențiilor OIM la care Republica Moldova este parte produc un impact cu grave repercusiuni de ordin politic, economic și social. Sub aspect internațional, prevederile fac ca Republica Moldova să fie în incapacitate de a-și onora obligațiile pe care și le-a asumat prin ratificarea unui șir de acte internaționale în domeniul muncii, securității și sănătății în muncă, și a sistemelor de inspecție a muncii. Această situație afectează inclusiv imaginea Republicii Moldova pe plan internațional.

În aspect economico-social, contradicțiile Legii nr.131/2012 duc la o creștere și mai mare a fenomenului muncii nedeclarate, la continuarea plății salariilor în plic și la diminuarea defalcărilor în bugetele de asigurare socială și de sănătate.

Efectele acestui fenomen vor fi sesizate la survenirea timpului de pensionare a fiecărui din cei ce au prestat muncă nedeclarată și au „beneficiat” de salariu plătit în plic. Un impact deosebit îl produce această lege asupra celor care, prestand muncă nedeclarată, vor suporta accidente de muncă, din cauza condițiilor de muncă inadecvate și necontrolate (Vezi mai jos Tabelul 1. Activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii în 2010-2021 și Tabelul 2. Numărul de accidentați în muncă în 2010-2021). Aceste persoane nu vor beneficia de niciun fel de protecție. Mai mult decât atât, dispozițiile Legii nr.131/2012 duc la sporirea neîncrederii salariaților în capacitatea statului de a le proteja drepturile la muncă, de a le asigura securitatea și sănătatea în muncă, și de a-i proteja de eventuale ilegalități.

În acest context, prevederile art. 8 alin. (2) și alin. (4), art. 14, art. 18, art. 19 alin. (1), (2¹) și alin. (3¹), art. 20 alin. (3) din Legea nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și art. (1) alin. (2¹), art. 11¹ alin. (2) și alin. (7) și art.11² alin. (2) din Legea nr.140 din 10.05.2001 privind

Inspectoratul de Stat al Muncii restricționează capacitatea instituțională a Inspectoratului în realizarea, supravegherea și controlul în domeniul protecției muncii, fapt care este incompatibil atât cu dispozițiile articolelor 12, 13 și 15 din Convenția OIM nr.81 privind inspecția muncii în industrie și comerț, precum și cu dispozițiile articolelor 16, 18 și 20 din Convenția OIM nr.129 din 1964 privind inspecția muncii în agricultură.

Până în prezent, Guvernul Republicii Moldova nu și-a respectat angajamentele asumate încă în anul 2015 față de Comitetul Organizației Internaționale a Muncii, care în raportul său a constatat că prevederile Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și cele ale Legii nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii conțin incompatibilități în raport cu dispozițiile articolelor 12, 13 și 15 din Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.81 privind inspecția muncii în industrie și comerț, precum și în raport cu dispozițiile similare din Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.129 privind inspecția muncii în agricultură.

Tabel 1.

Activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii în anii 2010 - 2021²

Nr. d/o	Denumirea indicatorului		Anii											
			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ²
1.	Controale efectuate privind respectarea legislației muncii	în domeniul relațiilor de muncă	3451	3347	3091	3122	3715	38033	2366	2747	2317	1963	1701	1522
		în domeniul securității și sănătății în muncă	3440	3200	3419	3087	2971	3130	2092	732	-	1116*	815*	757
		total	6891	6547	6510	6209	6686	6933	4458	3479	2317	3079	2516	2279
2.	Numărul de încălcări constatate	în domeniul relațiilor de muncă	36030	36669	34336	34196	34507	34787	23530	20196	15179	10705	9942	9563
		în domeniul securității și sănătății în muncă	45765	41769	45223	36419	34110	30549	21084	7224	-	9925*	7463*	6573
		total	81795	78438	79559	70615	68617	65336	44614	17420	15179	20630	17405	16136
3.	Petiții examinate	în domeniul relațiilor de muncă	2447	2194	-	-	-	2283	1969	1710	2099	2295	2076	1829
		în domeniul securității și sănătății în muncă	1014	956	-	-	-	601	568	708	-	128*	69*	44
		total	3461	3150	3311	3355	3067	2884	25371	2418	2099	2423	2145	1873
4.	Procese-verbale cu privire la contravenție încheiate		681	862	941	563	457	657	165	197	270	229/146*	151/151*	114
	Procese-verbale înaintate spre examinare instanței de judecată		641	821	891	214	434	657	165	197	270	229	151	114
	Accidente cercetate total		101	107	94	112	105	84	61	68	59	21		59
	din care	mortale	45	39	62	74	66	52	28	38	26	11		22
		grave	83	57	32	38	39	32	33	30	33	10		37
Procese-verbale cu privire la contravenție înaintate spre examinare CCCEC în baza art.349 al.1 CC		40	41	50	49	23	-	-	-	-	-	-		
5.	Număr persoane cu drepturile încălcate		-	-	3472	3548	2650	3475	2339	2214	2228	2037	2025	2110
6.	Număr persoane repuse în drepturi		-	2027	2634	2499	2089	2661	1638	1597	1750	1365	1437	1579

2 Conform datelor Inspectoratului de Stat al Muncii

3 Date operative la 30 noiembrie 2021

Tabel 2.

Numărul de accidentați în muncă și pierderile materiale aferente accidentelor de muncă în anii 2010 - 2021⁴

Anii	Unități cu efectivul de peste 20 salariați												Indicele de frecvență a accidentelor de muncă (numărul de accidentați la o mie de angajați)	Indicele de durată medie a incapacității temporare de muncă pentru accidente de muncă (numărul de zile-om incapacitate temporară de muncă ce revine unui accidentat)
	Numărul de accidentați (inclusiv mortal)	din care:		Numărul accidentaților mortal	din care:		Numărul zile-om incapacitate de muncă a accidentaților care au pierdut capacitatea de muncă de 3 zi le și mai mult (inclusiv a decedaților)	Pierderi materiale aferente accidentelor, mii lei	din care:					
		femei	adolescenți până la 18 ani		femei	adolescenți pînă la 18 ani			plăți conform certificatelor de concediu medical	plăți pentru repararea prejudiciilor	plăți pentru indemnizațiile unice în cazul reducerii capacității de muncă sau decesul angajatului	valoarea utilajelor și sculelor defectate, clădirilor și construcțiilor deteriorate și alte cheltuieli		
2010	569	200	0	39	5	-	13827	3063,8	1280,7	213,6	1276,4	293,1	0,9608	24,30
2011	452	108	1	27	0	-	15843	3336,7	2105,0	83,6	944,3	203,8	0,7625	35,05
2012	425	166	0	20	4	-	13109	1850,9	1487,6	166,3	174,4	22,6	0,7198	30,84
2013	599	148	1	36	1	1	14369	3153,3	1911,8	65,3	573,5	602,7	1,0256	23,99
2014	525	101	2	34	1	-	13463	4800,1	1721,6	242,0	2306,7	529,8	0,9094	27,42
2015⁵	441	97	0	33	2	-	10854	3668,3	1471,7	273,8	1595,1	327,7	0,7602	26,60
2016	371	140	0	29	4	-	12997	11767,9	1789,9	95,7	1440,2	8442,1	0,803	35,03
2017	448	140	1	41	0	-	15199	6951,8	2591,8	921,3	2563,3	875,4	0,844	37,34
2018⁶	503	160	0	38	1	-	16123	5908,7	3415,4	487,1	599,7	1406,5	0,890	35
2019	493	144	1	36	2	-	15877	3501,1	2797,3	55,3	637,9	10,6	0,823	32,2
2020	419	125	1	31	0	-	11673	4808,0	1786,9	412,5	1574,5	1034,1	0,801	27,86
2021*	456	0	0	58	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	5701	1529	7	422	20	1	153334	52810,6	22359,7	3016,5	13686	13748,4	0,8454	30,51

* Date ale 10 autorități cu atribuții de control în domeniul siguranței ocupaționale

4 Conform datelor Inspectoratului de Stat al Muncii

5 Anii 2015-2017 au fost marcați de moratoriu la controale. În anii respectivi crește numărul accidentelor de muncă necomunicate (ascunse)

6 Anii 2018-2019 au fost marcați de retragerea atribuțiilor de control în domeniul securității și sănătății în muncă de la Inspectoratul de Stat al Muncii și transmiterea lor către 10 autorități de control.

* Date operative. Datele exacte vor fi cunoscute către luna martie 2022

2

NECONCORDANȚELE LEGISLAȚIEI NAȚIONALE PRIVIND CONTROLUL DE STAT ASUPRA ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR CU PREVEDERILE CONVENȚIILOR OIM NR.81/1947 ȘI NR.129/1969

Cadrul normativ național conține mai multe reglementări care vin în contradicție cu dispozițiile Convențiilor OIM ratificate de Republica Moldova, care ar putea fi grupate în următoarele categorii:

- neconcordanțe privind accesul inspectorilor de muncă la întreprinderea supusă inspecției și informarea despre prezența inspectorului la întreprindere;
- neconcordanțe privind întinderea (limitele) împuternicirilor inspectorilor de muncă;
- neconcordanțe privind păstrarea confidențialității de către inspectorii de muncă;
- neconcordanțe privind frecvența controalelor inspectorilor de muncă.

Mai jos vom descrie succint esența acestor aspecte ale reglementărilor naționale care vin în contradicție cu reglementările internaționale.

2.1. Accesul inspectorilor de muncă la întreprinderea supusă inspecției și informarea despre prezența la întreprindere

Convenția OIM nr.81/1947 la art. 12 alin. (1) lit. a) prevede că „Inspectorii de muncă purtând asupra lor acte justificative ale funcțiilor pe care le îndeplinesc vor fi autorizați: a) să pătrundă liber, fără înștiințare prealabilă, la orice oră din zi și din noapte, în orice întreprindere supusă inspecției.”

În acest sens, Convenția OIM nr.81/1947 la art. 12 alin. (2) prevede că: „Cu ocazia inspecției, inspectorul va informa despre prezența sa în întreprindere pe cel care angajează sau pe repre-

zentantul acestuia, în afară de cazul în care apreciază că o astfel de înștiințare riscă să dăuneze eficacității controlului.”

Convenția OIM nr.129/1969 la art. 16 alin. (1) lit. a) prevede că „Inspectorii muncii din agricultură, purtând asupra lor actele care le atesta funcția, vor fi autorizați: a) să pătrundă liber, fără avertisment prealabil, la orice oră din zi sau noapte, în locurile de muncă supuse controlului inspecției.”

Totodată, Convenția OIM nr.129/1969 la art. 16 alin. (3) prevede că: „Cu ocazia inspecției, inspectorii vor informa despre prezența lor în întreprindere pe cel care angajează sau pe reprezentantul acestuia, precum și pe lucrători sau reprezentanții lor, în afară de cazul în care apreciază că o astfel de înștiințare riscă să dăuneze eficacității controlului.”

Legea nr.131/2012 la art. 8 alin. (2) prevede că „Organele de control sînt obligate să includă datele menționate la alin. (1) în Registrul de stat al controalelor după cum urmează:

a) pentru controalele planificate: informația specificată la lit. a) și b) – în cel mult 5 zile lucrătoare de la data aprobării planului controalelor și informația de la lit. c)–f) – cu cel puțin 5 zile lucrătoare înainte de data începerii controlului;

b) pentru controalele inopinate: toată informația specificată la lit. a), c)–f) – cel târziu la momentul începerii controlului.”

Legea nr.131/2012 la art. 15 alin. (3) prevede că „Până la finele anului de gestiune, organul de control aprobă planul controalelor pentru anul următor și îl publică pe pagina sa electronică și în Registrul de stat al controalelor. Planul se aprobă prin decizia organului de control și stabilește un număr exact de controale planificate asupra unui număr prestabilit de persoane pe parcursul unui an calendaristic”. Aceeași lege prevede la art. 18 alin. (1) că „Organul de control va expedia persoanei supuse controlului un exemplar al delegației de control astfel încât între momentul primirii efective a exemplarului și momentul începerii controlului

să treacă cel puțin 5 zile lucrătoare, dar nu mai mult de 15 zile lucrătoare.”

Legea nr.140/2001 la art. 11² prevede următoarele:

„(1) Controlul de stat asupra respectării actelor normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă se efectuează în baza listelor de verificare, aprobate conform rigorilor stabilite de Guvern.

(2) Controlul de stat asupra respectării actelor normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă se efectuează în temeiul delegației de control emise de directorul Inspectoratului de Stat al Muncii.

(3) Inspectorul de muncă poate solicita angajatorului sau, în lipsa acestuia, persoanei care îl înlocuiește să-i acorde sprijin, asigurând: a) numirea unei persoane responsabile de prezentarea documentelor necesare controlului, de asistarea și însoțirea inspectorului, pe durata efectuării controlului, la locurile de muncă, în încăperile de serviciu, de producție și auxiliare; b) punerea la dispoziție a unei încăperi de serviciu, a mijloacelor de comunicație, a transportului în limita spațiului unității supuse controlului.”

Prin urmare, prevederile art. 11² din Legea nr.140/2001 nu acordă posibilitate inspectorului de muncă de a face controale inopinate fără ca în prealabil să obțină o delegație de control. Cerința de a obține anterior efectuării controlului delegația de control contravine prevederilor art. 12 a Convenției OIM nr.81 și art. 16 a Convenției OIM nr.129 și reprezintă o limitare a inițiativei libere a inspectorului de muncă de a efectua control, inclusiv instituie un obstacol în atingerea obiectivelor inspecției muncii.

Contrar prevederilor Convențiilor OIM menționate supra, legislația națională prevede la articolul 8 alin. (2) din Legea 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător că „Organele de control sunt obligate să includă datele menționate la alin. (1) în Registrul de stat al controalelor după cum urmează: a) pentru controalele planificate: informația specificată la lit. a) și b) – în cel mult 5 zile lucrătoare de la data aprobării planului controalelor și informația de la lit. c)–f) – cu cel puțin 5 zile lucrătoare înainte de data începerii controlului; b) pentru controalele inopinate: toată informația specificată la lit. a), c)–f) – cel târziu la momentul începerii controlului.”

Prin urmare, în condițiile asigurării principiului transparenței controlului, includerea informațiilor prevăzute la articolul 8 din Legea 131/2021 în Registrul de Stat al Controalelor servește drept sursă de informare a angajatorului despre control și nu se încadrează în spiritul, principiile și dispozițiile articolului 12 din Convenția Organizației Internaționale privind inspecția muncii în industrie și comerț precum și ale articolului 16 din Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.129 din 1964.

Mai mult ca atât, Legea nr.131/2021 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător suprimă actele internaționale referitoare la sistemele de inspecție a muncii la care Republica Moldova este parte.

2.2. Întinderea (limitele) împuternicirilor inspectorilor de muncă

Convenția OIM nr.81/1947 la art. 13 prevede că:

1. Inspectorii de muncă vor fi autorizați să determine luarea de măsuri în vederea eliminării defecțiunilor constatate la instalații, la amenajări sau în metodele de lucru, pe care le consideră dăunătoare sănătății sau securității lucrătorilor.

2. Pentru a putea determina luarea acestor măsuri, inspectorii vor avea dreptul, sub rezerva contestării măsurilor respective pe căile judiciare sau administrative prevăzute de legislația națională, de a dispune sau de a face să se dispună: a) să se aducă instalațiilor, într-un termen fixat, modificările necesare pentru a se asigura aplicarea strictă a dispozițiilor legale privind sănătatea și securitatea lucrătorilor; b) să fie luate măsuri imediat executorii în cazurile de pericol iminent pentru sănătatea și securitatea lucrătorilor.”

Convenția OIM nr.129/1969 la art. 18 prevede că:

„1. Inspectorii muncii din agricultură vor fi autorizați să ia măsurile destinate eliminării defecțiunilor constatate la instalație, la o amenajare sau în metodele de lucru din întreprinderile agricole, inclusiv utilizarea substanțelor periculoase, pe care le consideră că amenință sănătatea sau securitatea.

2. Pentru a putea lua astfel de măsuri, inspectorii vor avea dreptul, dacă măsurile lor nu au fost contestate pe căile juridice sau administrative prevăzute de legea națională, să dispună sau să facă să se dispună: a) să se aducă instalațiilor, localurilor, utilajelor, echipamentului sau altor aparate, într-un termen fixat, modificările necesare pentru asigurarea aplicării stricte a dispozițiilor legale privind sănătatea și securitatea; b) să fie luate măsuri imediate executorii, putându-se merge până la încetarea lucrului, în cazurile de pericol iminent pentru sănătate și securitate.”

Contrar reglementărilor internaționale menționate supra, Legea nr.131/2012 la art. 8 alin. (4) prevede că „În cazul în care, la întocmirea procesului-verbal de control prin care se constată o contravenție, este întocmit și un plan de remediere conform prevederilor capitolului V¹ din Codul contravențional nr. 218/2008, organele de control includ în Registrul de stat al controalelor și informația despre planul respectiv în termen de cel mult 5 zile lucrătoare de la data întocmirii planului.”

Codul contravențional al RM, la art.46¹ prevede că „(1) Planul de remediere reprezintă o anexă la procesul-verbal cu privire la contravenție, întocmită în condițiile prezentului capitol, în care agentul constatator stabilește, cu titlu de recomandare, măsuri de remediere și termenul realizării acestora în vederea conformării contravenientului cu cerințele legislației; (2) Planul de remediere este întocmit și anexat de către agentul constatator la procesul-verbal cu privire la contravenție prin care s-a constatat contravenția în rezultatul controlului de stat efectuat de către organele abilitate cu funcții de control, conform Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător; (3)

În cazul întocmirii unui plan de remediere, nu se aplică sancțiuni contravenționale, inclusiv sancțiuni complementare, până la expirarea termenului de remediere; (4) Termenul de remediere reprezintă o perioadă între 30 și 90 de zile lucrătoare de la data comunicării procesului-verbal cu privire la contravenție, în decursul căreia contravenientul are posibilitatea remedierii încălcărilor constatate și conformării cu cerințele legislației. Termenul de remediere se stabilește luând în considerare circumstanțele săvârșirii faptei și complexitatea acțiunilor ce urmează a fi întreprinse de către contravenient. Termenul de remediere stabilit de agentul constatatator nu poate fi modificat.”

În aceste condiții, neconcordanța cadrului normativ național cu dispozițiile Convențiilor OIM manifestate prin întocmirea așa-numitului plan de remediere nu doar afectează operativitatea și eficiența controlului, ci și încurajează angajatorii să încalce în continuare legislația, descurajând astfel inspectorii de muncă care se văd neputincioși în a asigura respectarea legislației muncii, securității și sănătății în muncă.

2.3. Păstrarea confidențialității de către inspectorii de muncă

Convenția OIM nr.81/1947 la art. 15 lit. c) prevede că: „Inspectorii de muncă vor considera absolut confidențială sursa oricărei plângeri care semnalează defecțiuni de instalații sau încălcarea dispozițiilor legale și nu vor face cunoscut celui care angajează sau reprezentantului acestuia că s-a procedat la efectuarea inspecției ca urmare a unei plângeri.”

În mod similar, Convenția OIM nr.129/1969 la art. 20 lit. c) prevede că: „Inspectorii muncii din agricultură vor considera ca absolut confidențială sursa oricărei plângeri care semnalează o defecțiune, un pericol în procedeele de muncă sau o încălcare a dispozițiilor legale, și nu vor divulga celui care angajează sau reprezentantului acestuia că s-a procedat la efectuarea inspecției ca urmare a unei plângeri.”

De cealaltă parte, Legea nr.131/2012 la art. 19 alin. (2¹) prevede că: „Plângerile și petițiile, inclusiv sesizările sau solicitările organelor de drept sau ale altor organe de stat, pot constitui temei pentru un control inopinat doar dacă circumstanțele sau informațiile pe care acestea le conțin, fiind analizate în baza evaluării riscurilor, indică în mod rezonabil asupra unei posibile încălcări care în mod iminent provoacă prejudicii și dacă aceste circumstanțe și informații sînt probate în vreun fel. Plângerile, petițiile sau alte sesizări care nu motivează inițierea imediată a unui control inopinat, în baza analizei riscurilor, pot fi luate în considerare la următoarea planificare anuală a controalelor.” Totodată, legea în cauză prevede la art. 19 alin. (3¹) că: „Nota de motivare pentru inițierea controlului inopinat conține analiza

și argumentarea necesară privind întrunirea condițiilor stabilite la punctul în cauză. În cadrul notei se va argumenta necesitatea intervenției prin expunerea în detaliu a circumstanțelor și informațiilor ce stau la baza concluziilor și acțiunilor organului de control, posibilele încălcări ce rezultă din informația și probele deținute până la inițierea controlului și estimarea rezonabilă a pericolului și consecințelor în cazul neintervenției organului de control.” În același context, Legea nr.131/2012 la art. 20 alin. (3) prevede că: „La delegația pentru controale inopinate se anexează nota de motivare în baza căreia a fost emisă delegația, astfel încât persoana care urmează a fi supusă controlului să poată lua cunoștință de nota în cauză.”

Prin urmare, Nota de motivare va face referire la subiectul controlului și la faptul că controlul este inițiat în baza unei plângeri și facilitează identificarea de către angajator a persoanei care a depus plângerea. Suplimentar, atragem atenția că plângerile salariaților adresate Inspecției Muncii implică de regulă o pretinsă încălcare a unui drept subiectiv, care în consecință de cauză duce la identificarea petiționarului. Astfel, în mod evident, dispozițiile art. 19 alin. (1), alin. (2¹) și alin. (3¹) din Legea nr.131/2012 sunt incompatibile cu prevederile art. 12 din Convenția OIM nr.81/1947 și art. 16 din Convenția OIM nr.129/1969. Totodată, dispozițiile art. 20 alin. (3) ale legii în cauză sunt neconforme cu prevederile art. 15 din Convenția OIM nr.81/1947 și art. 20 din Convenția OIM nr.129/1969.

2.4. Frecvența controalelor inspectorilor de muncă

Convenția OIM nr.81/1947 la art. 16 prevede că: „Numărul și natura inspecțiilor efectuate în întreprinderi vor fi determinate de necesitatea de a se asigura aplicarea efectivă a dispozițiilor legale respective”. Inclusiv Convenția OIM nr.129/1969 la art. 21 stabilește că „Numărul și natura inspecțiilor efectuate în întreprinderile agricole vor fi determinate de necesitatea de a se asigura aplicarea efectivă a dispozițiilor legale respective.”

Contrar dispozițiilor Convențiilor OIM menționate supra, Legea nr.131/2012 la art. 14 prevede că: „Unul și același organ de control nu este în drept să efectueze controlul planificat mai mult decât o dată într-un an calendaristic asupra uneia și aceleiași persoane sau asupra unuia și aceluiași obiect al controlului în cazul în care persoana deține mai multe obiecte distincte, amplasate separat de sediu și de alte obiecte, cu excepția cazurilor în care se impune o frecvență mai înaltă a controalelor conform metodologiei de planificare a controlului în baza criteriilor de risc, aplicată domeniului de control în cauză.” Prin urmare, prevederile art. 14 din Legea nr.131/2012 sunt incompatibile cu dispozițiile art. 16 din Convenția OIM nr.81/1947 și art. 21 din Convenția OIM nr.129/1969.

3

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI:

Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, precum și ajustările operate la Legea nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, conțin multiple contradicții în raport cu actele internaționale ratificate de Republica Moldova. Aceste contradicții birocratizează procedurile de control exercitate de inspectorii de muncă, conduc la diminuarea operativității activităților de inspecție, la reacție întârziată în situații de încălcare flagrantă a legislației, și/sau la prejudicierea drepturilor cetățenilor și a securității și sănătății în muncă a acestora.

Planul anual de controale, listele de verificare, delegația de control, planul de remediere etc., creează în rândul angajatorilor o percepție de formalitate a procedurilor de control realizate de inspectorii de muncă și conduce la sporirea fenomenului „muncii la negru și achitării salariului în plic”. În ansamblu, contradicțiile Legii nr.131/2012 produc un impact cu grave repercusiuni de ordin politic și socio-economic.

În vederea diminuării impactului distructiv pe care îl produce Legea nr.131/2012 asupra activităților de control ale Inspectoratului de Stat al Muncii se face oportună și necesară ajustarea prevederilor din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 și Legea nr. 140 din 10 mai 2001 care vin în contradicție cu prevederile Convențiilor Organizației Internaționale a Muncii

referitoare la inspecția muncii la care Republica Moldova este parte în aspecte ce țin de: periodicitatea efectuării controalelor; modul de organizare și exercitare a controlului; asigurarea operativității exercitării controalelor; abilitățile și capacitățile instituționale ale organului de control pentru asigurarea aplicării corecte, coerente, consecvente și univoce a legislației în domeniul muncii, securității și sănătății în muncă.

Propunem două opțiuni de ajustare a legislației naționale:

Opțiunea 1: Inspectoratul de Stat al Muncii să fie exclus de sub incidența Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Opțiunea 2: Să fie modificată Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și Legea nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii în vederea armonizării lor cu dispozițiile Convențiilor Organizației Internaționale a Muncii.

Ambele opțiuni presupun elaborarea de proiecte de lege pentru care sunt necesare dezbateri publice, consultarea partenerilor sociali (sindicate și patronate) și a Comisiei Naționale pentru Consultări și Negocieri Colective.

LISTA TABELELOR

6 Tabel 1.

Activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii în anii 2010 - 2021

7 Tabel 2.

**Numărul de accidentați în muncă și pierderile materiale aferente
accidentelor de muncă în anii 2010 - 2021**

DESPRE AUTOR

Adrian Lungu, profesor universitar, avocat
avocatadrianlungu@gmail.com

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung Moldova | str. București 111 | Chișinău |
Republica Moldova |

Responsabil:

Marcel Röhlig | Reprezentant FES în Ucraina și Republica Moldova
Tel: +38 (044)234 0038 | Fax: +38 (044) 451 4031
www.fes.kiev.ua | www.fes-moldova.org

Pentru comenzi / Contact:

fes@fes-moldova.org

Fără un acord scris explicit din partea Fundației „Friedrich Ebert”
(FES), utilizarea comercială a publicațiilor și produselor media
apărute sub egida FES este interzisă.

CONTROLUL DE STAT ÎN DOMENIUL MUNCII, SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII ÎN MUNCĂ



Aspectele instituționale și competența funcțională a Inspectoratului Muncii au la bază actele internaționale în domeniul protecției muncii ratificate de Republica Moldova. Cadrul normativ național însă a fost modificat și completat cu prevederi incompatibile cu dispozițiile Convențiilor internaționale OIM la care Republica Moldova este parte. Birocratizarea în exces a procedurilor de control exercitate de inspectorii de muncă impusă de legislația națională în vigoare conduce la diminuarea operativității activităților de inspecție, la reacție întârziată în situații de încălcare flagrantă a legislației, precum și la prejudicierea drepturilor cetățenilor, a securității și sănătății acestora. Reducerea operativității și capacității de control ISM a avut drept efect creșterea numărului de petiții și plângeri în adresa Inspectoratului de Stat al Muncii, precum și la creșterea numărului de accidente de muncă, inclusiv a accidentelor de muncă grave și mortale.



Prevederile Legii nr.131/2012 care vin în contradicție cu dispozițiile Convențiilor OIM la care Republica Moldova este parte produc un impact cu grave repercusiuni de ordin politic, economic și social, inclusiv de imagine a Republicii Moldova pe plan internațional. Acestea fac ca Republica Moldova să fie în incapacitate de a-și onora obligațiile pe care și le-a asumat prin ratificarea unui șir de acte internaționale în domeniul muncii, securității și sănătății în muncă, și a sistemelor de inspecție a muncii. Sub aspect economic și social, Legea în cauză duce la o creștere și mai mare a fenomenului muncii nedeclarate, a salariilor în plic și la diminuarea defalcărilor în bugetele de asigurare socială și de sănătate. Un impact deosebit îl produce această lege asupra celor care, prestând muncă nedeclarată, vor suporta accidente de muncă, din cauza condițiilor de muncă inadecvate și necontrolate. Aceste persoane nu vor beneficia de niciun fel de protecție. Mai mult decât atât, dispozițiile Legii nr.131/2012 conduce la sporirea neîncrederii salariaților în capacitatea statului de a le proteja drepturile la muncă, de a le asigura securitatea și sănătatea în muncă, și de a-i proteja de eventuale ilegalități.



Până în prezent Guvernul Republicii Moldova nu și-a respectat angajamentele asumate încă în anul 2015 față de Comitetul Organizației Internaționale a Muncii, care în raportul său a constatat că prevederile Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și Legii nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii conțin incompatibilități în raport cu dispozițiile art. 12, 13 și 15 din Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.81 privind inspecția muncii în industrie și comerț, precum și în raport cu dispozițiile similare din Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.129 privind inspecția muncii în agricultură. Analiza dată indică asupra necesității de revizuire a cadrului normativ național în vigoare, în conformitate cu prevederile Convențiilor Organizației Internaționale a Muncii referitoare la inspecțiile de muncă.

Mai multe informații despre acest subiect pot fi găsite aici:

www.fes-moldova.org