

## NECESITATEA ELIMINĂRII ABUZULUI DE DREPT DIN PROIECTUL DE MODIFICARE A LEGII PRIVIND INSPECȚIA MUNCII

### I. INIȚIATIVA MMFPS DE MODIFICARE A LEGII PRIVIND INSPECȚIA MUNCII

Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale a supus dezbaterii publice, *Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, republicată*.

Proiectul de lege inițiat de MMFPS cuprinde **prevederi** privind:

- **redefinirea sarcinilor Inspecției Muncii și reformularea atribuțiilor generale și speciale**, distinct pe domenii:
  - relații de muncă;
  - securitate și sănătate în muncă;
  - supravegherea pieței;
  - asistență socială și incluziune socială;
- Inspecția Muncii are ca **atribuții generale** (art. 5 alin. 1 din proiect):
  - controlul aplicării prevederilor legale, generale și speciale, în domeniul relațiilor de muncă, al securității și sănătății în muncă și al supravegherii pieței produselor pentru care a fost desemnată prin acte normative;
  - furnizarea de informații angajatorilor și salariaților cu privire la mijloacele de aplicare a prevederilor legale în domeniile de competență;
  - controlul aplicării prevederilor legale din domeniile asistenței sociale;
  - informarea autorităților competente cu privire la neconformitățile constatate în aplicarea dispozițiilor legale în vigoare;
- **instituirea funcției de inspector de muncă și inspector social**, în cadrul categoriei funcțiilor publice specifice;
- crearea cadrului legal pentru **elaborarea Statutului inspectorului de muncă și inspectorului social**, în vederea întăririi capacității de control a instituției și pentru îndeplinirea măsurilor stabilite în Memorandumul de înțelegere între Comunitatea Europeană și România;
- **reformularea reglementărilor referitoare la conducerea Inspecției Muncii**;
- reglementarea unor competențe și drepturi sporite pentru **inspectorii de muncă și inspectorii sociali**;
- reglementarea unor **măsuri sporite de protecție pentru personalul Inspecției Muncii și al inspectoratelor teritoriale de muncă** împotriva amenințărilor, violențelor sau a oricăror fapte care îi pun în pericol pe ei, familiile și/sau bunurile lor, precum și reglementarea posibilității de a beneficia de asistență juridică suportată de către instituția din care fac parte în cazurile în care actele și faptele îndeplinite în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, în limitele și respectarea prevederilor legale, fac obiectul unor proceduri judiciare;
- **personalul Inspecției Muncii și al inspectoratelor teritoriale de muncă este alcătuit din**:
  - funcționari publici cu statut special care sunt inspectori de muncă și inspectori sociali (funcții publice specifice cu statut special și care beneficiază de stabilitate în funcție și independență față de orice schimbare guvernamentală și influență neprevăzută din afară);
  - alți funcționari publici și
  - personal contractual.Tuturor categoriilor de personal li se asigură măsuri speciale de protecție. (art. 12);
- **Majorarea cuantumului amenzilor contravenționale.**

## II. SITUAȚIA ACTUALĂ PRIVIND ACTIVITATEA INSPECȚIEI MUNCII

În prezent, în baza Legii nr. 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, republicată, **Inspecția Muncii realizează numeroase acțiuni de control și aplică amenzi semnificative**, cadrul legal actual asigurându-i suficiente competențe în acest sens, **procedurile de control fiind derulate cu verificarea extrem de amplă a angajatorilor (Anexa nr. 1)**.

Potrivit Raportului de activitate în perioada ianuarie – martie 2010 a Inspecției Muncii<sup>1</sup>, în primul trimestru al anului au fost realizate numeroase acțiuni de control, astfel:

- **29.124** controale efectuate;
- **14.604** angajatori sancționați;
- **26.517** sancțiuni contravenționale aplicate;
- **13.665.175 lei** valoare amenzi aplicate;
- **1.555.600 lei** valoare amenzi achitate;
- **138.312** măsuri dispuse ca urmare a neconformităților depistate;
- **104.530** măsuri aduse la îndeplinire de angajatori.

Din totalul acțiunilor de control întreprinse în perioada ianuarie - martie 2010, în domeniul relațiilor de muncă, rezultatele acțiunilor de control privind **depistarea și combaterea cazurilor de muncă nedeclarată** (munca fără forme legale de angajare), declarate de Inspecția Muncii au fost următoarele:

- **22.268** controale efectuate ;
- **1.599** angajatori depistați folosind forță de muncă fără forme legale de angajare din care **7** angajatori au fost sancționați pentru folosirea la muncă fără forme legale de angajare a tinerilor între 15 – 18 ani;
- **2.911** persoane depistate fără forme legale de angajare, din care **1596** femei, **7** tineri cu vârsta între 15 – 18 ani;
- **1225** contracte individuale de muncă încheiate și înregistrate la inspectorate pentru persoanele depistate că lucrau fără forme legale;
- **7.632.500 lei** amenzi aplicate pentru muncă fără forme legale;
- **14.674** măsuri dispuse ca urmare a neconformităților depistate;
- **11.591** măsuri aduse la îndeplinire de angajatori.

De asemenea, activitatea de control a avut ca obiectiv **urmărirea respectării de către angajatori a prevederilor Codului muncii**, modificat și completat, **și controale privind respectarea unor legi speciale**:

- incadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României, conform prevederilor O.U. G. nr. 56/2007;
- controale în baza Legii nr. 344/2006 și a H.G. nr. 104/2007 privind detașarea salariaților în cadrul prestării de servicii transnațional;
- egalitatea de șanse între femei și bărbați reglementată potrivit Legii nr. 202/2002, republicată;
- controale în baza Legii nr. 130/1999;
- împiedicarea exercitării controlului și neîndeplinirea măsurilor dispuse de inspectorii de muncă.

În Raportul de activitate din perioada ianuarie – martie 2010 publicat de Inspecția Muncii sau în celelalte rapoarte, **nu este menționată** metodologia de alegere a angajatorilor verificați, raportul dintre angajatorii privați și bugetari vizați de acțiunile de control, structura controalelor și sancțiunilor aplicate microîntreprinderilor, întreprinderilor mici, mijlocii, mari și instituțiilor publice.

**Membrii CNIPMMR au semnalat existența unor controale repetate și abuzive în special pentru IMM-uri**, nu numai în domeniul de competență al Inspecției Muncii, dar și în celelalte domenii, **a unor practici corupte, de concurență neloială sau alte practici regretabile, lipsa serviciilor de informare preventivă de către instituțiile cu competențe de control**, solicitând aplicarea principiilor legalității, proportionalității în domeniul controlului, îndeplinirea funcției preventive, evitarea abuzurilor și controalelor excesive asupra micilor întreprinzători și aplicarea răspunderii patrimoniale directe a funcționarilor cu competențe de control care au aplicat sancțiuni nelegale și neîntemeiate.

<sup>1</sup> <http://www.inspectmun.ro/RELATII%20DE%20MUNCA/IAN%20-%20MARTIE%202010.pdf>

### III. POZIȚIA CNIPMMR REFERITOARE LA MODIFICAREA LEGII PRIVIND INSPECȚIA MUNCII

#### A. OBSERVAȚII GENERALE

**1. CNIPMMR apreciază transparența și inițierea de către Ministerul Muncii, Familiei și Solidarității Sociale a consultării publice** privind modificarea legii Inspecției Muncii, prin publicarea *Proiectului de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, republicată* pe site-ul ministerului.

**2. CNIPMMR susține necesitatea îmbunătățirii cadrului legal privind organizarea și funcționarea Inspecției Muncii și respectarea dispozițiilor legale în domeniul relațiilor de muncă și protecție socială.**

Însă, CNIPMMR consideră necesar ca reforma legislativă în domeniul organizării și funcționării Inspecției Muncii să se bazeze pe:

- consultarea directă a partenerilor sociali, inclusiv a organizațiilor patronale reprezentative la nivel național și valorificarea corespunzătoare a propunerilor acestora;
- respectarea și aplicarea principiilor legalității, proportionalității, echității și stabilirea răspunderii contravenționale a angajatorilor raportat la pericolul social și gravitatea neregularităților constatate;
- eliminarea posibilității prestării de servicii comerciale de către Inspecția Muncii;
- reglementarea unor termene de prescripție pentru aplicarea răspunderii contravenționale și limitarea în timp a controalelor (atât a duratei controalelor, cât și a dreptului de verificare a înscrisurilor și faptelor mai vechi de 3 ani);
- asigurarea echilibrului dintre drepturile și obligațiile inspectorilor;
- asigurarea unui cadru legislativ care să elimine controalele excesive și abuzive, în special asupra IMM-urilor, a practicilor corupte, de concurență neloială sau alte practici regretabile ale inspectorilor;
- aplicarea răspunderii patrimoniale directe a funcționarilor cu competențe de control care au aplicat sancțiuni nelegale și neintemeiate sau care au săvârșit orice nereguli în activitatea lor;
- asigurarea de către inspectorii a unor servicii calitative și continue de informare preventivă, cu privire la aplicarea și interpretarea legislației muncii, în special pentru microîntreprinderi și întreprinderile mici, prealabile aplicării sancțiunilor contravenționale.

**3. Membrii CNIPMMR consideră că, în forma actuală, *Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, republicată* asigură o reformă incompletă și unilaterală a legislației în domeniu, exclusiv din perspectiva Inspecției Muncii, cu o creștere exagerată a competențelor și drepturilor inspectorilor** (cu mult peste nivelul oricărei alte instituții/autorități cu atribuții de control, de urmărire și stabilire a răspunderii, inclusiv din dreptul penal), cu grave dezechilibre între drepturile și obligațiile inspectorilor, cu amenzi contravenționale extrem de ridicate și care nu vor elimina controalele excesive și abuzive, practicile corupte, de concurență neloială sau alte practici regretabile ale inspectorilor din domeniu.

**4. CNIPMMR consideră că eliminarea neregulilor de pe piața muncii și creșterea ocupării nu pot fi asigurate doar prin măsuri legislative, prin sporirea exagerată a competențelor și drepturilor inspectorilor și creșterea cuantumului amenzilor contravenționale, ci prin măsuri complexe și multiple, de natură legislativă, administrativă și instituțională, care să asigure:**

- simplificarea birocrăției din domeniul relațiilor de muncă, în special pentru IMM-uri;
- reducerea fiscalității excesive asupra forței de muncă, rezultată din contribuții foarte mari de asigurări sociale (de șomaj, sănătate, pensii, etc);
- asigurarea unui mediu de afaceri favorabil;
- asigurarea unei legislații stabile, clare și simplificate;
- îmbunătățirea procedurilor și comunicării cu angajatorii și organizațiile acestora.

## B. OBSERVAȚII SPECIALE ȘI PROPUNERI

Referitor la *Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, republicată*, CNIPMMR formulează următoarele propuneri de îmbunătățire a conținutului acestora:

**1. CNIPMMR propune eliminarea art. 7 care prevede posibilitatea prestării de servicii comerciale de către Inspecția Muncii.**

Astfel, deși în cuprinsul proiectului de lege inițiat de MMFPS este prevăzut ca *Inspecția Muncii are personalitate juridică și este finanțată integral de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale* (art. 1 alin. 2) și că Inspecția Muncii are ca **atribuții generale furnizarea de informații angajatorilor și salariaților cu privire la mijloacele de aplicare a prevederilor legale în domeniile de competență** (art. 5 alin. 1), conform art. 7 alin. 1 și 2 din proiect: **Inspecția Muncii poate să presteze servicii, contra cost, în condițiile legii. Contravaloarea serviciilor prestate se suportă de către beneficiarii acestora și constituie venituri la bugetul de stat.**

În plus, prestarea de servicii contra cost este incompatibilă cu statutul Inspecției Muncii de instituție publică cu atribuții de control și încalcă principiile concurenței loiale pe piața serviciilor de consultanță în domeniul resurselor umane.

**2. CNIPMMR propune asigurarea echilibrului dintre drepturile și obligațiile inspectorilor, cu modificarea în mod corespunzător a art. 18 și 19 din proiect.**

Astfel:

- **Inspectorii de muncă sunt obligați** (art. 18 din proiect):
  - să nu aibă nici un interes, direct sau indirect, de orice natură ar fi acesta, în unitățile care se află sub incidența controlului lor;
  - să nu dezvăluie secretele de fabricație sau de comerț și, în general, procedeele de exploatare de care iau cunoștință în exercitarea funcțiilor lor, atât pe durata existenței raporturilor de serviciu, cât și timp de 2 ani după data încetării acestora;
  - să păstreze confidențialitatea asupra identității persoanei care semnalează nerespectarea prevederilor legale în domeniul reglementat de prezenta lege și să nu dezvăluie angajatorului ori prepușilor săi faptul că efectuează controlul ca urmare a unei sesizări.
  
- **Inspectorii de muncă**, purtând asupra lor legitimația care atestă funcția pe care o îndeplinesc în exercitarea atribuțiilor stabilite prin lege, **au următoarele drepturi** (art. 19 din proiect):
  - **să aibă acces liber, permanent și fără înștiințare prealabilă, la orice oră din zi și din noapte, în sediul oricărui angajator**, persoană fizică sau juridică și în orice loc unde are motive temeinice să efectueze controlul sau cercetarea de evenimente;
  - să identifice, pe baza actelor care dovedesc identitatea, persoanele aflate în locurile de muncă sau în alte locuri supuse controlului sau cercetării evenimentelor;
  - să solicite angajatorului sau reprezentantului legal al acestuia, precum și salariaților, **singuri** sau în prezența martorilor, documentele și informațiile necesare pentru realizarea controlului sau pentru efectuarea cercetării evenimentelor;
  - **să ridice, de la entitatea controlată, orice document** care are legătură cu controlul efectuat sau cu cercetarea evenimentului, eliberând o dovadă în acest sens;
  - **să facă fotografii, să înregistreze audio-video, să ia declarații scrise, singuri** sau în prezența martorilor, salariaților, angajatorilor și/sau, după caz, reprezentanților legali ai acestora, precum și altor persoane care pot da informații cu privire la obiectul controlului efectuat sau al evenimentului cercetat;
  - **să preleveze și să ridice**, în vederea efectuării de analize în laboratoare specializate sau administrării de probe, mostre de produse, materiale ori substanțe fabricate, utilizate, depozitate, manipulate și să înștiințeze deținătorul sau angajatorul despre aceasta;
  - să dispună angajatorului măsuri în vederea remedierii într-un timp determinat a neconformităților constatate;

- să constate contravenții și să aplice măsurile de sancționare prevăzute de legislația în vigoare;
- să sesizeze organele de urmărire penală cu privire la cazurile sau la situațiile de încălcare a dispozițiilor legale în domeniu, când există indicii de săvârșire a unei infracțiuni;
- să dispună angajatorului efectuarea de măsurători, determinări, expertize și studii științifice pentru prevenirea unor evenimente sau pentru stabilirea cauzelor evenimentelor produse, precum și verificarea, prin organisme abilitate, a încadrării nivelului noxelor profesionale în limite admisibile la locurile de muncă;
- să solicite și să primească **necon condiționat** sprijin de la autorități și instituții de ordine publică și protecție, după caz, în desfășurarea controlului, respectiv a misiunilor de inspecție;
- să preleveze mostrele necesare din produse pentru care desfășoară acțiuni de supraveghere a pieței, iar în cazul în care consideră necesar, pot dispune distrugerea sau scoaterea din uz a produselor care prezintă un risc grav;
- **să dispună interzicerea, restricționarea, retragerea unui produs de pe piață sau rechemarea acestuia**, cu precizarea motivelor care stau la baza acestei decizii.

**Creșterea exagerată a competențelor și drepturilor inspectorilor** (cu mult peste nivelul oricărei alte instituții/autorități cu atribuții de control, de urmărire și stabilire a răspunderii, inclusiv din dreptul penal), cu grave dezechilibre între drepturile și obligațiile inspectorilor, va permite existența unor abuzuri de drept a acestora, controale excesive și abuzive, practicile corupte, de concurență neloială sau alte practici regretabile ale inspectorilor din domeniu.

**CNIPMMR propune completarea obligațiilor inspectorilor, cu:**

- incompatibilitați și interdicții de cumul de funcții sau desfășurarea de alte activități;
- obligații privind conduita acestora în timpul controlului și angajarea răspunderii lor directe.

CNIPMMR atrage atenția redactării necorespunzătoare a obligațiilor **inspectorilor de muncă** (art. 18 din proiect) și propune completarea și modificarea acestora:

- să nu aibă nici un interes, direct sau indirect, de orice natură ar fi acesta, în unitățile care se află sub incidența controlului lor **sau în unități aflate în concurență/în același domeniu de activitate**;
- să nu dezvăluie secretele de fabricație sau de comerț și, în general, procedeele de exploatare de care iau cunoștință în exercitarea funcțiilor lor, **și să nu le folosească în interes propriu**, atât pe durata existenței raporturilor de serviciu, cât și timp de **30 ani** după data încetării acestora;
- **eliminarea paragrafului privind păstrarea confidențialității asupra identității persoanei care semnalează** nerespectarea prevederilor legale **și angajarea răspunderii patrimoniale/civile a acesteia în cazul în care sesizarea nu a fost întemeiată.**

CNIPMMR solicită modificarea drepturilor excesive ale inspectorilor, din art. 19 din proiect.

**3. CNIPMMR propune completarea proiectului cu termene de prescripție pentru aplicarea răspunderii contravenționale și limitarea în timp a controalelor.**

Propunerea CNIPMMR vizează reglementarea unor termene de prescripție de la data săvârșirii faptei, pentru **aplicarea răspunderii contravenționale**, ca limite pentru inacțiunea Inspecției Muncii și potrivit principiilor de drept, precum **și limitarea în timp a controalelor** (atât a duratei controalelor, cât și a dreptului de verificare a înscrisurilor și faptelor mai vechi de 3 ani).

**4. CNIPMMR solicită asigurarea unui cadru legislativ care să elimine controale excesive și abuzive, în special asupra IMM-urilor, a practicilor corupte, de concurență neloială sau alte practici regretabile ale inspectorilor.**

De asemenea, CNIPMMR solicită **aplicarea răspunderii patrimoniale directe a funcționarilor** cu competențe de control care au aplicat sancțiuni nelegale și neîntemeiate sau care au săvârșit orice nereguli în activitatea lor.

**5. CNIPMMR solicită să nu se acorde stimulente din amenzi întrucât se încurajează supracontrolul, corupția, se mărește nejustificat mărimea amenzilor și contravine principiilor practice în Uniunea Europeană.**

**6. CNIPMMR solicită asigurarea de către inspectori a unor servicii calitative și continue de informare preventivă.**

CNIPMMR solicită reglementarea expresă a obligației asigurării de către inspectori a unor servicii calitative și continue de informare preventivă, cu privire la aplicarea și interpretarea legislației muncii, în special pentru microîntreprinderi și întreprinderile mici, prealabile aplicării sancțiunilor contravenționale.

**7. CNIPMMR solicită micșorarea minimului special al amenzilor contravenționale.**

Proiectul prevede că persoanele fizice sau juridice, publice ori private, controlate au obligația de a pune la dispoziția inspectorilor de muncă și inspectorilor sociali documentele și informațiile solicitate de către aceștia, necesare controlului sau cercetării evenimentului (art. 194).

**În plus se prevede majorarea cuantumului amenzilor contravenționale astfel:**

- Obstrucționarea în orice mod a inspectorilor de muncă, de către angajatorul persoană fizică sau juridică, să exercite, total sau parțial, controlul și să efectueze cercetarea evenimentelor potrivit prevederilor legale, constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la **50.000 lei la 100.000 lei** (art. 20).
- Neîndeplinirea de către angajator a măsurilor obligatorii dispuse de inspectorul de muncă, la termenele stabilite de acesta, constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la **30.000 lei la 100.000 lei** (art. 21).
- Obstrucționarea în orice mod de către autoritățile administrației publice centrale sau locale ori de către persoanele fizice sau juridice, publice ori private, a inspectorilor sociali să își exercite atribuțiile în limitele prevăzute din prezenta lege constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la **50.000 lei la 100.000 lei**. (art. 211 alin. 1).

CNIPMMR atrage atenția **formulării subiective a obiectului contravențiilor și cunquantumurile extrem de ridicate ale minimului amenzi, în special pentru microîntreprinderi și întreprinderile mici, solicitând modificarea acestor reglementări și menținerea cunquantumurilor minime actuale, care sunt descurajatoare.**

În acest sens invocăm și datele statistice. În perioada ianuarie – martie 2010, în baza Legii nr. 108/1999, republicată, privind înființarea și organizarea Inspecției Muncii, pentru împiedicarea exercitării controlului și neîndeplinirea măsurilor dispuse de inspectorii de muncă (au fost sancționați **847** angajatori, aplicându-se **844** sancțiuni contravenționale, din care: **124** sancțiuni, pentru împiedicarea inspectorilor de muncă să-și exercite atribuțiile de control și **720** sancțiuni, pentru neaducerea la îndeplinire a măsurilor dispuse prin procesele verbale de control, valoarea totală a amenzilor aplicate în baza Legii nr. 108/1999, republicată, a fost de **1.085.500 lei**).

**8. CNIPMMR solicită elaborarea unui pachet de măsuri legislative și administrative, concomitent cu modificarea Legii Inspecției Muncii.**

CNIPMMR solicită elaborarea unui pachet de măsuri, concomitent cu modificarea Legii Inspecției Muncii, de natură legislativă, administrativă și instituțională, care să asigure:

- **simplificarea birocrăției din domeniul relațiilor de muncă**, în special pentru IMM-uri;
- **reducerea fiscalității excesive asupra forței de muncă**, rezultată din contribuții foarte mari de asigurări sociale (de șomaj, sănătate, pensii, etc);
- **asigurarea unui mediu de afaceri favorabil;**
- **asigurarea unei legislații stabile, clare și simplificate;**
- **îmbunătățirea procedurilor și comunicării cu angajatorii și organizațiile acestora.**

**9. CNIPMMR solicită elaborarea unui raport public anual privind controalele desfășurate și efectele generate la nivel național, structurat pe: tipuri de controale, tipuri de măsuri, categorii de agenți economici după mărime, sectoare de activitate, regiuni și județe.**