



EVOLUȚIA INSTITUȚIEI SUPRAVEGHERII ȘI CONTROLULUI PRIVIND RESPECTAREA LEGISLAȚIEI MUNCII

*Felicia PĂSCĂLUȚĂ,
magistru în drept (USM)*

Recenzent: *Nicolai ROMANDAȘ, doctor în drept, profesor universitar (USM)*

SUMMARY

The state regulates the health and safety system. It determines the obligations for the employers, employees, organs involved in these tasks and other participants in work processes. That's why Labour inspection is focused to execute controls at the enterprise, to investigate work accidents, to examine the complaints, to assist individuals and enterprises in methodological and consultative help.

În decursul timpului, procesul muncii umane s-a îmbogățit continuu prin diversitatea și complexitatea operațiunilor desfășurate. Această evoluție a apărut mult mai evidentă la sfârșitul sec. XIX și începutul sec. XX și se manifestă din plin în zilele noastre, când activitatea de producție, având un caracter deosebit de complicat, nu poate fi desfășurată fără luarea unor măsuri de protecție a lucrătorilor.

Disputa neîncetată a omului cu el însuși se realizează prin intermediul mijloacelor tehnice tot mai ample și a procedurilor deosebit de complexe, care-i pun deseori în primejdie viața sau sănătatea. Protejarea acestor valori primordiale determină eforturi deosebite pentru prevenirea sau diminuarea factorilor de risc, prin îmbinarea mijloacelor tehnice și juridice în disciplina denumită „protecția muncii”¹. În accepțiune extensivă, această noțiune include toate activitățile care vizează îmbunătățirea condițiilor de muncă, iar în sens restrâns se referă numai la măsurile tehnico-operative de protecție a vieții și integrității fizice a salariaților sau altor persoane care participă la activități în cadrul instituționalizat.

Dreptul muncii ca oricare ramură de drept are menirea și funcția de bază în reglementarea unor relații sociale, și anume, a relațiilor care apar în cadrul: angajării în câmpul muncii; îndeplinirii unei munci; încetării contractului individual de muncă ș.a. Această ramură s-a format prin desprinderea de la dreptul civil, care era anterior parte componentă a acestuia. Pe parcursul anilor, raporturile civile au cunoscut o amploare în dezvoltarea lor, care a și dus la necesitatea desprinderii ramurii de dreptul muncii de la ramura de drept civil. Însăși recunoașterea existenței relațiilor sociale de muncă ca relații de sine stătătoare a dus la necesitatea reglementării juridice în cadrul raporturilor de muncă, precum și evident a supravegherii

respectării normelor ce reglementează acele categorii de relații sociale. Apariția instituției respective, reiese din faptul că este necesară o supraveghere a respectării legislației muncii, deoarece în cadrul acestor raporturi, părțile se află pe poziție de subordonare. În raporturile existente, partea vulnerabilă se consideră a fi salariatul, care trebuie asigurat contra posibilelor abuzuri din partea angajatorilor. De aceea una din primele necesități de a crea o instituție ce permanent ar supraveghea respectarea legislației muncii o constituie ocrotirea salariatului.

Inițial însă necesitatea supravegherii a apărut în domeniul protecției muncii, ceea ce se datorează faptului că în acest domeniu încălcările pot pune în pericol viața și sănătatea persoanelor. Pe baza experienței acumulate în procesul muncii, inclusiv ca urmare a unor accidente, precum și a dezvoltării științei, se stabilesc măsuri care să prevină accidentele de muncă, unde se arată că accidentul de muncă este consecința unei situații disfuncționale care se ivește în zona de interferență a factorilor umani, tehnici, tehnologici, sociali și fizici². Din acest punct de vedere, accidentele de muncă apar ca o întrerupere a procesului normal al muncii, datorate neluării măsurilor stabilite anterior sau a nerespectării acestora.

S-a demonstrat că relațiile sociale de protecție a muncii nu pot fi confundate cu relațiile sociale de muncă. Cele două categorii de relații sunt însă în strânsă legătură, primele creând condițiile corespunzătoare pentru desfășurarea activității în cadrul relațiilor de muncă. Relațiile de protecție a muncii derivă și sunt indisolubil legate de raporturile sociale de muncă, servind organizarea muncii, astfel că primele apar ca relații juridice stabilite între organele de stat care au atribuții de a îndruma și controla activitatea de protecție a muncii, pe de o parte, și cei cărora le revin atribuții de



organizare, conducere și control în procesul de muncă, pe de altă parte, în sfera lor incluzându-se, totodată, și relațiile social-juridice cu privire la asigurarea securității și igienei muncii, stabilite între cei ce prestează munca, pe de o parte, și cei ce organizează și în favoarea cărora se prestează munca, pe de altă parte³.

Rezultă din textele citate că statul este cel care reglementează sistemul de sănătate și securitate în muncă și impune obligații în acest sens în sarcina angajatorilor, organelor cu atribuții în domeniu, salariaților și altor participanți la procesele de muncă⁴. Așa fiind, activitatea respectivă nu este lăsată la latitudinea angajatorilor sau salariaților, ea este reglementată în toate domeniile vieții economice și sociale, iar statul realizează controlul acestei activități⁵.

Particularitățile de reglementare a muncii reprezintă un ansamblu de norme care specifică aplicarea față de anumite categorii de salariați a reglementărilor generale referitoare la muncă sau stabilesc pentru aceste categorii reguli suplimentare ce vizează domeniul menționat, art.245 Codul muncii.

Apariția pe parcursul anilor a noilor raporturi s-a soldat cu apariția noilor reglementări, căci progresele au avut ca rezultat noi raporturi ce necesitau a fi reglementate și supravegheate.

Legislația muncii este o consecință a revoluției industriale, care s-a început în Europa la sfârșitul sec. XVIII și a continuat pe parcursul întregului sec. XIX. Tot sec. XIX a fost marcat de nenumărate greve și răscoale, care deseori degenerau în revolte violente. Acestea au făcut ca guvernele să înțeleagă că statul trebuie să intervină în organizarea relațiilor de muncă și determinarea condițiilor de muncă. Astfel, au fost create și s-au dezvoltat serviciile de inspecție a muncii, care aveau ca scop supravegherea respectării primelor legi de protecție a muncii.

Evoluția Inspecției muncii o putem analiza în cadrul mai multor etape:

1. Perioada de până la 1940.
2. Perioada de la 1940 până la începutul anilor 1990.
3. Perioada actuală – anii 1990-prezent.

I. Cea mai timpurie lege națională de îmbunătățire a condițiilor de muncă datează din 1802, când Parlamentul britanic a adoptat „Legea pentru menținerea moralului ucenicilor”, în care cuvântul „moralul” ținea de securitatea, sănătate și bunăstare, iar „ucenicii” erau copiii angajați la muncă.

În anul 1890, reprezentanții a 15 țări au participat la o conferință la Berlin pentru a adopta primele standarde de îmbunătățire a condițiilor de muncă și a serviciilor de inspecție. La acea conferință, s-a enunțat

că legile din fiecare țară trebuie supravegheate de un număr adecvat de funcționari calificați special pentru aceasta, desemnați de către guvern, care ar fi independenți de angajatori și lucrători. Această inițiativă a fost impulsionată și mai mult de crearea Organizației Internaționale a Muncii în anul 1919.

Perioada statului întregit se caracterizează prin apariția primei legi concrete dedicate acestui domeniu, fapt care a ajutat la statornicia inspecției muncii ca instituție a ramurii Dreptului muncii.

Astfel, la 02.03.1927 adunarea deputaților și la 04.03.1927 Senatul votează legea pentru organizarea serviciului de inspecție a muncii. Regele Ferdinand I o promulgă la 13.04.1927 și se publică în Monitorul Oficial din 14.04.1927 și a intrat în vigoare la 11.05.1927. Tehnic legea conținea 22 articole, fiecare dintre ele reglementând în parte diferite aspecte ale formării structurii și formării Inspecției muncii⁶.

Sarcina Inspecției muncii, conform legii, consta în asigurarea aplicării tuturor dispozițiilor legale reglementare sau de alt ordin privind condițiile de muncă și protecția salariaților din întreprinderi industriale sau comerciale publice sau particulare.

Inspecția muncii inițial nu avea statut de persoană juridică de sine stătătoare și activa pe lângă Ministerul Muncii și Solidarității.

Inspectorul regional nu avea dreptul să depășească competența teritorială, deoarece era penalizat. În general, dispozițiile legii au fost progresive într-o bună parte păstrându-se și în conținutul legilor actuale ale Inspecției muncii. Legea dată a cuprins dispoziții progresive până la adoptarea de către Organizația Internațională a Muncii a Convenției în acest domeniu.

Astfel, putem enumera că din dreptul inspectorului muncii făceau parte:

- posibilitatea la orice oră de a petrece și a înfăptui controale la orice întreprindere;
- dreptul de a discuta cu patronul și cu salariații privitor la condițiile de muncă, iar împiedicarea lucrului inspectorului era sancționată;
- inspecția muncii mai avea dreptul să suspende activitatea obiectelor care puneau în pericol sănătatea prin emiterea ordinelor care erau obligatorii spre executare, iar acțiunea ordinelor putea fi întreruptă doar de Ministerul Muncii;
- inspectorul mai avea obligația de a conlucra cu angajatorii și salariații inclusiv cu organizații reprezentative cu scopul de a atinge un numitor comun pe diferite întrebări sociale.

Concomitent, inspectorul mai avea obligația de a păstra informația care constituia secret comercial, fiind obligația, în caz contrar, la plata despăgubirilor.



II. A doua etapă de dezvoltare se caracterizează prin aplicarea legislației unionale, inclusiv și în domeniul Inspecției muncii. Astfel, prin Decretul Guvernului Sovietic din 18.05.1918 a fost înființată Inspecția muncii care inițial activa în trei direcții care corespundeau cu compartimentele Inspecției muncii: Inspecția tehnică a muncii; Inspecția juridică a muncii; Inspecția sanitară a muncii.

Corespunzător cu denumirile, fiecare compartiment supraveghea respectarea legislației la întreprinderi și instituții. Am putea menționa că o astfel de structurizare a Inspecției muncii s-ar prezenta ca optimă, dat fiind faptul că aspectul sanitar, tehnic și juridic sunt direcțiile principale în realizarea raporturilor de muncă și includerea lor în unul și același organ de control în mod automat ridică eficiența controlului.

În 1933, atribuțiile Inspecției muncii tehnice și juridice au fost trecute în competența sindicatelor, vorbind astfel despre un control deja obștesc și nu statal în domeniul Inspecției muncii. Dar, putem menționa că de facto competența Inspecției muncii și rolul ei nu a scăzut, rămânând în continuare un factor important pentru stabilirea relațiilor de muncă.

În cadrul sindicatelor, Inspecția juridică concomitent dispărea fiind asimilată de Inspecția pentru protecția muncii. Dar existența încălcărilor a dus la crearea în anii 50, în mod experimental, a 8 inspecții de drept în domeniul muncii (tot în cadrul sindicatelor) care respectiv au demonstrat experiența lor.

Baza juridică a Inspecțiilor muncii a fost întărită prin Regulamentul lor:

1. Regulamentul cu privire la Inspecția tehnică a muncii – aprobat prin hotărârea VTSP (BŪCIC) din 26.08.1977.

2. Regulamentul cu privire la Inspecția juridică a muncii – aprobat prin Hotărârea VTSP la 22.11.1976.

Conform acestor acte inspectoratele pentru muncă activau în cadrul sindicatelor și aveau competență vastă în domeniul supravegherii exercitării legislației muncii.

III. Proclamarea Republicii Moldova ca stat independent a avut drept consecințe producerea unor transformări în domeniul economic și social, care au dus la apariția unor probleme pentru instituțiile care organizează și supraveghează activitatea în domeniul securității și sănătății muncitorilor. Ca exemple la cele menționate anterior sunt creșterea șomajului, apariția sectorului privat, creșterea numărului de agenți economici, existența neconcordanțelor dintre prevederile cu privire la protecția muncii și cele existente în realitate, intensificarea fenomenului de evitare a legilor, neconcordanța dintre relațiile de muncă reglementate

în legislația de protecție a muncii în vigoare și cele existente efectiv în societate și, în ultimul timp, creșterea rolului partenerilor sociali (patronate, sindicate) etc.

Problema drepturilor angajaților a fost și rămâne în continuare o problemă a socialului, deși, de multe ori, a fost atașată politicului, ca urmare a dorinței acestora de a le fi protejate aspirațiile, prin toate mijloacele de care dispune societatea umană.

Dacă vorbim despre perioada anilor 1990 și până în prezent, la moment Inspectoratul Muncii al Republicii Moldova activează în baza dispozițiilor corespunzătoare ale Codului muncii, în baza Legii privind Inspecția muncii și în baza Regulamentului ei de activitate.

Inspecția muncii, ca organ de control de stat, își are începutul în anul 1992, prin formarea Departamentului Protecția Muncii de pe lângă Ministerul Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova⁷. Iar din 1998 Inspectoratul de Stat pentru Protecția Muncii de pe lângă Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei⁸.

Necesitatea socială a creării unui organ ce ar supraveghea respectarea legislației în domeniul muncii, în principiu, a apărut odată cu reglementarea însăși a relațiilor de muncă. La etapa actuală, în Republica Moldova necesitatea, confirmată prin imperativitatea legii, de creare a inspecției muncii, apare la 12 august 1996, odată cu intrarea în vigoare (după ratificare) a Convenției nr.81 a OIM și se accentuează în 1998 prin ratificarea Convenției nr.129 privind Inspecția muncii în agricultură, ratificată la 26 septembrie 1997.

Convenția nr.81 stabilește la nivel internațional cerințele față de acest institut al dreptului muncii. În baza ei, majoritatea statelor au adoptat norme interne chemate să reglementeze exercitarea controlului asupra respectării legislației muncii. Convenția nr.81 rămâne a fi principalul document internațional de referință pentru serviciile de Inspecție a muncii și ea este la fel de relevantă astăzi. Ea a devenit una dintre cele mai ratificate (141 țări) convenții ale Organizației Internaționale a Muncii și a servit ca model pentru majoritatea legilor și regulamentelor naționale, care au instituit sisteme moderne de inspecție. Astfel, conform art.1 al Convenției nr. 81, fiecare stat-membru este obligat să dețină un sistem de Inspecție a muncii în industrie, iar conform art.22 – și în comerț⁹.

În conformitate cu dispozițiile Convenției, inspecțiile menționate trebuie să verifice respectarea condițiilor legale în domeniul relațiilor de muncă și în domeniul protecției muncii (protecției salariaților). Ulterior, după dispozițiile Convenției nr.129, statul



trebuie să asigure mecanismul dat și pentru întreprinderile din domeniul agricol.

În ceea ce privește legislația internă, putem menționa că la acel moment, un organ specializat exista în mod direct doar pentru a supraveghea respectarea legislației în domeniul protecției muncii, domeniul respectării condițiilor legale de desfășurare a activității, în alte aspecte decât cele privind protecția muncii fiind lăsată în competența altor organe. Astfel, putem menționa că prin Hotărârea Guvernului nr.61 din 31.01.1992 pe lângă Ministerul Muncii este creat Departamentul Protecția Muncii, iar la 01.06.1993 prin Hotărârea Guvernului nr.321 pe lângă acest Departament se înființează inspectoratele teritoriale pentru protecția muncii. Ulterior, Departamentul menționat este reorganizat în Inspectoratul de Stat pentru Protecția Muncii. Se creează un organ al administrației publice centrale investit cu dreptul de a supraveghea respectarea prevederilor legislației muncii. Însă acest organ verifica doar respectarea aspectului tehnic al relațiilor de muncă, a problemelor ce țineau de protecția muncii. În conformitate cu normele menționate ale Convenției nr.81 a OIM, procesul de formare a unui organ care să verifice în ansamblu respectarea prevederilor legale în domeniul muncii a continuat. Respectând cerințele Convențiilor OIM și în scopul armonizării legislației naționale cu normele de drept internațional și legislației Comunității Statelor Europene, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat la 10 mai 2001 Legea nr.140 privind Inspectia muncii, conform căreia, în termen de 6 luni, Guvernul trebuia să aducă în concordanță actele normative în domeniu, precum și să creeze baza de activitate a Inspectiei muncii. La 27.12.2001, apare Hotărârea Guvernului, prin care pe baza Inspectoratului de Stat pentru Protecția Muncii este creată Inspectia muncii. Hotărârea este publicată și intră în vigoare în MO al RM din 15.01.2002, la puțin timp după termenul care, de fapt, era prevăzut în lege. Legea privind Inspectia muncii a intrat în vigoare la 01.01.2002. Prin aceste acte normative, a fost creată Inspectia muncii care activează până astăzi. Actuala lege conține 6 capitole și 15 articole. Conform competenței Inspectiei muncii, supravegherea respectării legislației muncii se face concomitent, însă având și unele atribuții de ordin statistic, astfel, fiind obligați să prezinte anual rapoarte cu privire la activitatea sa. La moment, Inspectia muncii este considerată organ al administrației publice centrale cu statut de persoană

juridică, în subordinea ei aflându-se inspectoratele teritoriale care nu au statut de persoană juridică¹⁰. Apariția instituției respective este bine-venită, îndeosebi pe plan național, care are un rol aparte în menținerea ordinii în cadrul relațiilor de muncă. *Inspectia muncii* este orientată spre efectuarea controalelor privind respectarea actelor legislative și normative din domeniul muncii la unitățile economice din țară, cercetarea accidentelor produse în câmpul muncii, examinarea petițiilor, acordarea ajutorului metodologic și consultativ persoanelor fizice și juridice.

Ținând cont de realitatea economică și socială din Moldova și de perspectiva socială și economică pe termen lung, inspectorii de muncă urmează să joace un rol important în crearea culturii de prevenire și fortificarea dialogului social la nivel de întreprindere.

Note:

¹ Medeanu Tiberiu Constantin, *Accidentele de muncă*, Vol.I, Lumina Lex, București, 1998.

² Cristea D., *Psihologia industrială*, Editura Didactică și Pedagogică, R.A. București, 1992.

³ Ținca Ovidiu, *Normele juridice de protecție a muncii*, Lumina Lex, București, 2002.

⁴ Țiclea Alexandru, *Dreptul muncii*, nr.3/2006, iulie-septembrie.

⁵ Popa V., Mircivici N., *Dreptul muncii, Accidentul de muncă în practica internațională*, Editura Getic, București, 1997.

⁶ Legea pentru organizarea serviciului de inspecție a muncii din 02.03.1927, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.04.1927.

⁷ Hotărârea Guvernului nr.61 din 31.01.1992, cu privire la Departamentul Protecției Muncii, pe lângă MMPSF al RM, publicat în MO al RM, nr.002 la 28.01.1992.

⁸ Hotărârea Guvernului nr.1199 din 09.12.1998, cu privire la reorganizarea Departamentului Protecției Muncii, pe lângă MMPSF, publicat în MO al RM, nr. 114 la 24.12.1998.

⁹ Convenția nr.81 privind Inspectia muncii în industrie și comerț, adoptată la 11.07.1947 și ratificată de către Parlamentul Republicii Moldova la 26.09.1995, în Tratatul internațional, vol.27, 2001.

¹⁰ Codul muncii al Republicii Moldova, nr. 154-XV din 28.03.2003, în Monitorul Oficial al RM, nr. 159-162/648 din 29.07.2003.