



CONSILIUL LEGISLATIV

Bircul permanent al Senatului

Bp. 704. / 16.12.2025

AVIZ

referitor la proiectul de LEGE pentru completarea Legii nr. 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii

Analizând proiectul de LEGE pentru completarea Legii nr. 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 244 din 09.12.2025 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D1122/09.12.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de lege are ca obiect de reglementare **completarea Legii nr. 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se stabilirea unei excepții de la prevederile art. 18 lit. c) *de lege lata*, astfel încât, în cazul în care sunt sesizate fapte de hărțuire la locul de muncă, inspectorii de muncă să nu aibă obligația de a păstra confidențialitatea asupra identității persoanei care a formulat sesizarea, în cazul existenței acordului prealabil al acesteia, în scopul realizării verificărilor necesare constatării situației existente la locul de muncă al persoanei care semnalează că este victima unor asemenea fapte.

Totodată, se precizează că proiectul a fost inițiat și elaborat pentru „adaptarea legislației naționale la prevederile Convenției nr. 190/2019 privind eliminarea violenței și a hărțurii în lumea muncii”, „adoptată la cea de-a 108-a sesiune a Conferinței Internaționale a Muncii a Organizației Internaționale a Muncii, la Geneva la 21 iunie 2019, ratificată prin Legea nr. 69/2024”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că **Expunerea de motive** este extrem de sumară **nefiind prezentată, în mod corespunzător situația care a generat elaborarea normei preconizate și nici motivele** ce stau la baza soluției de eliminare a obligației de confidențialitate privind identitatea persoanei care a formulat sesizarea, chiar dacă există acordul acesteia.

4.1. Singurul argument este acela că „aceste fapte presupun din partea inspectorilor **investigații complexe** la locul de muncă, care vizează aspectele sociale ale activității angajatului supus hărțuirii sau violenței și care nu pot fi derulate fără a face cunoscută identitatea persoanei vătămate”.

4.2. Lipsesc informațiile referitoare la impactul asupra drepturilor fundamentale¹, norma propusă fiind într-o evidentă conexiune cu cele la viață privată și la demnitate, prevăzute în Constituție și/sau în tratate privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, care au prioritate față de normele interne².

Impactul asupra drepturilor fundamentale presupune identificarea normelor de drept european și internațional incidente din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, din Carta Socială Europeană revizuită și din Declarația Universală a Drepturilor Omului și a jurisprudenței CEDO incidente, precum și analiza modului în care prezentul proiect le respectă.

Totodată, nu se regăsesc informații cu privire la dreptul Uniunii Europene și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene relevante, aceasta din urmă fiind consistentă. Cu titlu de exemplu, precizăm că la nivel primar sunt incidente dispozițiile art. 153 și 157 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene referitoare la acțiuni în domeniul politicii sociale în ceea ce privește îmbunătățirea mediului de muncă pentru a proteja sănătatea și securitatea lucrătorilor, dar și tratamentul la locul de muncă, iar ca act juridic derivat în domeniu menționăm Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000

¹ A se vedea, în acest sens, și art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000, care prevede necesitatea unei evaluări preliminare a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

² Cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile. A se vedea art. 20 din Constituție.

de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă.

4.3. Prin urmare, constatăm că nu este respectată nici obligația fundamentării temeinice a soluțiilor preconizate, prevăzută la art. 6 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevede că demersul legislativ „va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare”, iar **proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă**, soluțiile trebuind să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și **cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.**

Precizăm că prin Decizia Curții Constituționale nr. 153/2020 s-a statuat că „lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative și caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare contravin exigențelor de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție” și că „**fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare**”.

De asemenea, în Decizia nr. 682/2012, s-a constatat că „dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative (...). Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) potrivit cărora, «„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, precum și ale art. 147 alin. (4) potrivit cărora deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii»”.

5. Pe fond, la articolul unic, la textul propus pentru art. 18 alin. (2), semnalăm următoarele:

5.1. Textul *de lege lata* al art. 18 are în prezent un singur alineat nemarcat, iar la lit. c) se prevede că **inspectorii de muncă sunt obligați să păstreze confidențialitatea asupra identității persoanei care semnalează nerespectarea prevederilor legale în domeniul reglementat**

de prezenta lege și să nu dezvăluie angajatorului, prepușilor săi sau altor persoane faptul că efectuează controlul ca urmare a unei sesizări.

5.2. Prin textul preconizat ca alin. (2) al art. 18 se urmărește ca obligația de confidențialitate asupra identității persoanei care semnalează că este victima unor fapte de hărțuire la locul de muncă să nu se aplice în cazul în care sunt sesizate asemenea fapte, dacă există acordul prealabil al persoanei care a formulat sesizarea.

Astfel, se stabilește de o manieră ambiguă și incompletă, că prezumtiva victimă a hărțuirii ar putea renunța la dreptul său la intimitate, confidențialitate și implicit la dreptul la viață privată, cu eventuale consecințe suplimentare asupra dreptului la demnitate, pentru ca inspectorii de muncă să poată cerceta fapta de hărțuire reclamată, știut fiind faptul că persoanele hărțuite la locul de muncă se află, de regulă, într-o stare psihică deteriorată.

Intrucât chiar în preambulul Convenției se arată că „**violența și hărțuirea la locul de muncă afectează sănătatea psihologică, fizică și sexuală, demnitatea și mediul familial și social al unei persoane**”, rezultă că acordul asupra nepăstrării confidențialității identității lor nu va prezenta garanția că a fost liber și exprimat în cunoștință de cauză, așa cum prevede art. 1325 coroborat cu art. 1204 din Codul civil.

De asemenea, art. 1325 coroborat cu art. 1205 din același cod, stabilesc faptul că este anulabil actul juridic încheiat de o persoană care, la data încheierii acestuia, se afla, fie și numai vremelnic, într-o stare care o pune în neputință de a-și da seama de urmările faptei sale.

Prin urmare, eliminarea obligației de confidențialitate poate conduce chiar la victimizare secundară, condamnată de CEDO și considerată încălcare art. 3 și art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dacă nu poate fi probat un consimțământ actual, liber și revocabil³.

5.3. Soluția propusă nu asigură, de altfel, nici implementarea corectă și completă a prevederilor art. 10 lit. c) din Convenția nr. 190/2019, unde se stabilește **pentru statele membre ale Organizației Internaționale a Muncii, care au ratificat convenția, obligația, în ceea ce privește violența și hărțuirea în lumea muncii, de „a proteja intimitatea acelor persoane implicate și confidențialitatea, în măsura în care acest lucru este posibil, și, după caz, pentru a asigura**

³ CEDO, hotărârea din 4 septembrie 2025, cauza E.A. și Asociația Europeană împotriva violenței împotriva femeilor la locul de muncă c. Franței, www.hudoc.echr.coe.int.

că cerințele cu privire la intimitate și confidențialitate nu sunt utilizate abuziv”.

Observăm că **principiul confidențialității este clar prevăzut, excepțiile necesitând a fi foarte bine argumentate, iar violența la locul de muncă nu este avută în vedere.**

Precizăm că scopul urmărit prin asigurarea confidențialității asupra identității persoanei care a formulat sesizarea privind fapte de discriminare sau de hărțuire la locul de muncă este acela de a crea un mediu sigur pentru ca angajații să poată raporta incidentele fără teama de a suporta consecințele acestui fapt.

Or, înlăturarea obligației de asigurare a confidențialității asupra identității persoanei care a formulat sesizarea, chiar și în ipoteza existenței acordului prealabil al persoanei, poate constitui o modalitate indirectă de descurajare a acesteia de a formula sesizarea, generând consecințe negative suplimentare asupra stării fizice și psihice a persoanelor implicate.

5.4. De asemenea, precizăm că soluția legislativă preconizată este susceptibilă a încălca principiul egalității în drepturi, putând conduce chiar la discriminare între persoanele care formulează o sesizare, întrucât nu sunt stabilite în mod expres și nici dezvoltate în Expunerea de motive, care sunt motivele pentru care inspectorii de muncă nu pot soluționa sesizarea fără a dezvălui identitatea persoanei care a formulat-o și nici cine decide dacă e necesar pentru soluționarea sesizării ca identitatea persoanei să fie dezvăluită, acest aspect nefiind clarificat.

5.5. Totodată, precizăm că, în prezent, este prevăzută de legislație și posibilitatea ca sesizarea să fie formulată fără datele de identificare ale victimei, cât și fără semnătura olografă, astfel cum dispune art. 7 alin. (2¹) din Hotărârea Guvernului nr. 970/2023 pentru aprobarea Metodologiei privind prevenirea și combaterea hărțuirii pe criteriul de sex, precum și a hărțuirii morale la locul de muncă, cu modificările și completările ulterioare, conform căruia: „Prin excepție de la prevederile alin. (2), victima poate depune o sesizare scrisă și fără semnătura olografă. În situația în care sesizarea nu cuprinde numele, prenumele, datele de contact ale victimei, aceasta se examinează și se soluționează dacă conține date și informații referitoare la fapte de hărțuire pe criteriul de sex sau hărțuire morală.”.

Mai mult decât atât, în actul normativ menționat *supra*, în anexă se precizează în mod expres faptul că la nivelul entității toate reclamațiile vor fi tratate în condiții de confidențialitate, precum și că, la momentul numirii persoanei responsabile sau a comisiei cu

soluționarea sesizării se va semna de către aceștia un acord de confidențialitate sub sancțiunile prevederilor art. 26 alin. (2) și ale art. 39 alin. (2) lit. f) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu prevederile art. 227 alin. (1) din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare.

În plus, facem precizarea că Hotărârea Guvernului nr. 970/2023 pentru aprobarea Metodologiei privind prevenirea și combaterea hărțuirii pe criteriul de sex, precum și a hărțuirii morale la locul de muncă a fost emisă în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **care constituie actul normativ de bază ce reglementează prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, inclusiv hărțuirea la locul de muncă.**

5.6. În plus și poate cel mai important aspect care trebuie menționat vizează **dreptul fundamental la viață privată și dreptul fundamental la demnitate umană**, având ca expresie și dreptul la demnitate în muncă, prevăzut de Codul muncii, drepturi care, în reglementarea propusă vor fi vizibil îngrădite, atât în ceea ce privește prezumtiva victimă, cât și în ceea ce-l privește pe presupusul subiect activ al actelor de violență sau hărțuire la locul de muncă, deoarece prin eliminarea obligației de confidențialitate a inspectorilor de muncă pentru situațiile în care cercetează asemenea fapte, atât presupusa victimă, cât și presupusul agresor (în cazul unor afirmații mincinoase sau exagerate) vor avea de suferit.

Foarte pe scurt, și doar cu titlu de exemplu, atragem atenția asupra considerentelor din Hotărârea CEDO în cauza C. împotriva României din 30 august 2022, care se aplică *mutatis mutandis* și în cazuri civile, nu doar penale, fiind vorba despre obligația pozitivă impusă de art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, de a asigura cetățenilor lor dreptul la respectarea efectivă a integrității lor fizice și psihice⁴ **în contextul hărțuirii sexuale**⁵:

„84. În același sens trebuie observat că, în cursul urmăririi penale, reclamanta a fost confruntată cu U.C. Procurorul nu a oferit nicio explicație cu privire la necesitatea acestei confruntări și la impactul acesteia asupra reclamantei. **Curtea reiterează faptul că necesitatea**

⁴ A se vedea hotărârile din cauzele Miličević împotriva Muntenegrului, 2018, pct. 54; Nitecki împotriva Poloniei (dec.), 2002; Sentges împotriva Țărilor de Jos (dec.), 2003; Odièvre împotriva Franței (MC), 2003, pct. 42; Glass împotriva Regatului Unit, 2004, pct. 74 - 83; Pentiacova și alții împotriva Moldovei, 2005.

⁵ Cauza C. împotriva României, 2022 (pct. 61 - 88).

unei confruntări trebuie cântărită cu atenție de către autorități și că trebuie luate în considerare și protejate demnitatea și sensibilitatea victimei (...).

85. În această privință, Curtea reiterează faptul că, pe plan internațional, hărțuirea sexuală este condamnată fără echivoc și că statele sunt îndemnate să îi sancționeze în mod efectiv pe făptuitori și să pună astfel capăt impunității (supra, pct. 44 - 46). În același timp, instrumentele internaționale, în special Carta socială europeană și Convenția de la Istanbul, impun părților contractante să ia măsurile legislative și de alt gen necesare pentru a proteja drepturile și interesele victimelor (a se vedea supra, pct. 41 - 43, și, respectiv, pct. 44). Astfel de măsuri implică, *inter alia*, protecția împotriva victimizării secundare (pentru mai multe detalii, a se vedea, *mutatis mutandis*, Y. împotriva Sloveniei, citată anterior, pct. 104), o obligație pe care autoritățile nu au îndeplinit-o în speță.

86. În sfârșit, Curtea observă că, chiar și după ce societatea feroviară a luat cunoștință de plângerile privind hărțuirea sexuală, reclamanta a continuat să suporte consecințele sale, întrucât a fost în cele din urmă obligată să își părăsească locul de muncă (a se vedea supra, pct. 5 și 8 *in fine*). Aceste elemente care, fără îndoială, i-au sporit suferința și sentimentul de neputință nu au avut nicio influență asupra modului în care autoritățile au examinat plângerile sale”.

6. Date fiind cele de mai sus, este necesară reevaluarea atentă soluției preconizate, care în actuala formă aduce o gravă și disproporționată atingere cel puțin drepturilor fundamentale menționate.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 1020/10.12.2025