

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul de lege pentru modificarea Codului muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003
(*alinieră legislației la prevederile Convenției OIM nr.190/2019*)

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul de lege pentru modificarea Codului muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003 (*alinieră legislației la prevederile Convenției OIM nr. 190/2019*) a fost elaborat de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale, inclusiv pe platforma Grupului de lucru pentru desfășurarea procedurilor aferente ratificării și implementării Convenției OIM nr. 190/2019 privind eliminarea violenței și hărțuirii în lumea muncii, instituit în acest sens prin Ordinul MMPS nr. 76 din 31 mai 2023, cu suportul Organizației Internaționale a Muncii și a altor parteneri de dezvoltare.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

La data de 28 decembrie 2023 a fost adoptată Legea nr. 440/2023 pentru ratificarea Convenției OIM nr. 190, și care a intrat în vigoare pentru țara noastră la data de 19 martie 2025, în termen de 12 luni calendaristice de la depunerea instrumentului de ratificare. Procesul de ratificare a Convenției OIM nr. 190 a fost inițiat și susținut de Platforma Femeilor Deputate din Parlamentul Republicii Moldova.

Ratificarea Convenției OIM nr. 190 subliniază angajamentul Republicii Moldova de a construi un viitor al muncii bazat pe demnitate și respect, fără violență și hărțuire, consolidând astfel imaginea pozitivă a țării prin alinierea practicilor naționale la standardele internaționale de muncă. Aceste standarde sunt instrumente juridice create de constituenții OIM (guverne, angajatori și salariați) și stabilesc principiile fundamentale și drepturile în muncă.

Contextual, se va nota relevanța la subiect a prevederilor Art. 43 din Constituția RM – dreptul la muncă; Angajamentele asumate în cadrul procesului de aderare la Uniunea Europeană, Capitolul 19 – Politica socială și ocuparea forței de muncă (Decizia (UE) 2024/1018 a Consiliului din 25 martie 2024 prin care statele membre sunt invitate să ratifice Convenția (nr. 190) a Organizației Internaționale a Muncii privind violența și hărțuirea).

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

În contextul actual al dreptului muncii din Republica Moldova, Codul muncii nr. 154/2003 nu oferă o reglementare expresă, clară și completă privind violența și hărțuirea în muncă, în pofida amplitudinii și complexității acestor fenomene în realitatea socială și economică contemporană. Deși legislația în vigoare conține norme generale privind interzicerea discriminării (art. 8), garantarea egalității de șanse (art. 9) și dreptul la un mediu de muncă sigur și sănătos (art. 10), aceste dispoziții nu sunt suficiente pentru a acoperi exigențele unei protecții efective împotriva tuturor formelor de abuz psihologic, fizic, economic sau sexual în cadrul relațiilor de muncă.

Lacunele cadrului normativ actual pot fi sintetizate după cum urmează:

Inexistența unor definiții legale armonizate ale noțiunilor de *violență* și *hărțuire* în contextul relațiilor de muncă, ceea ce conduce la dificultăți de calificare juridică a faptelor, impredictibilitate în aplicare și lipsa unei protecții uniforme a victimelor;

Lipsa obligațiilor legale pozitive în sarcina angajatorilor privind prevenirea, identificarea, investigarea și remedierea cazurilor de violență și hărțuire la locul de muncă, în absența căroră politicile instituționale rămân facultative și adesea inexistente;

Lipsa unor mecanisme de raportare și investigare internă, clare și confidențiale, ceea ce descurajează raportarea faptelor și contribuie la perpetuarea tăcerii instituționale;

Absența unui regim juridic de răspundere adecvat, atât în ceea ce privește sancțiunile disciplinare aplicabile salariaților care comit astfel de acte, cât și în privința răspunderii materiale a angajatorului care nu asigură un climat de muncă sigur și lipsit de abuzuri;

Inexistența unor garanții juridice împotriva tratamentului nefavorabil față de persoanele care denunță astfel de fapte, ceea ce perpetuează fenomenul de impunitate și accentuează vulnerabilitatea victimelor.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de lege propus are ca obiect modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003, în vederea transpunerii prevederilor Convenției OIM nr. 190/2019 privind eliminarea violenței și a hărțuirii în lumea muncii. Inițiativa legislativă propune un cadru normativ unitar, coerent și armonizat cu standardele internaționale, destinat prevenirii, combaterii și sancționării tuturor formelor de violență și hărțuire care se manifestă în contextul relațiilor de muncă.

Principalele prevederi ale proiectului, care constituie și elementele de noutate în raport cu reglementările existente, sunt următoarele:

Definirea legală expresă a termenilor „violență în muncă” și „hărțuire în muncă” (art. 1).

Pentru prima dată, Codul muncii va conține definiții juridice clare, detaliate și conforme cu standardele internaționale ale OIM.

Consacrarea principiului interzicerii violenței și a hărțuirii în relațiile de muncă (art. 5, lit. b¹). Prin completarea art. 5, proiectul consacră explicit interdicția absolută a violenței și hărțuirii, ca principiu de bază al raporturilor juridice de muncă, alături de interzicerea discriminării, întărind caracterul preventiv și nediscriminatoriu al legislației.

Instituirea unui nou articol substanțial – art. 8¹: „Interzicerea violenței și hărțuirii în muncă”. Acesta reglementează: domeniul extins de aplicare (inclusiv spațiile auxiliare, călătoriile de serviciu, mediile digitale); obligațiile legale ale angajatorului de a preveni și combate violența și hărțuirea; sancțiunile aplicabile în caz de inacțiune, cu trimitere la toate formele de răspundere (disciplinară, civilă, contravențională, penală).

Reglementarea detaliată a procedurii interne de raportare și investigare (art. 8²). Se introduce un cadru procedural imperativ pentru angajatori, care prevede: accesibilitatea și confidențialitatea mecanismului de sesizare; desemnarea unei persoane sau comisii independente pentru investigații; termene clare (maximum 45 de zile pentru soluționare); măsuri temporare de protecție și garanții împotriva tratamentelor nefavorabile.

Extinderea drepturilor individuale ale salariaților (art. 9, alin. (1²)).

Consolidarea obligațiilor angajatorilor (art. 10, alin. (2), lit. f⁷–f¹⁰).

Calificarea violenței și hărțuirii drept abatere gravă disciplinară (art. 211¹, lit. i). Această modificare permite sancționarea directă și proporțională a salariaților care comit astfel de fapte, inclusiv prin încetarea raporturilor de muncă pentru încălcări grave ale obligațiilor contractuale.

Reglementarea răspunderii materiale a angajatorului (Art. 331¹). Pentru prima dată în dreptul muncii național, proiectul introduce expres obligația patrimonială a angajatorului de a repara prejudiciile cauzate salariaților ca urmare a neîndeplinirii obligației de prevenire și combatere a violenței și hărțuirii la locul de muncă. Sunt vizate, în mod specific, următoarele situații: neimplementarea sau aplicarea formală a măsurilor necesare pentru prevenirea, identificarea și combaterea actelor de violență sau hărțuire în cadrul unității; tolerarea manifestării unor comportamente abuzive, degradante, ostile sau umilitoare, prin inacțiune, lipsă de reacție sau neglijență față de conduite neconforme; neexaminarea, cu promptitudine, imparțialitate și diligență, a sesizărilor privind acte de violență sau hărțuire, ori refuzul sau neglijența în dispunerea măsurilor necesare de protecție a persoanei vătămate. Acest tip de răspundere reflectă o evoluție normativă în sensul consolidării principiului diligenței angajatorului în garantarea unui climat profesional sigur, nediscriminatoriu și lipsit de abuzuri.

Reglementarea răspunderii materiale a salariaților (art. 338¹). Se instituie un mecanism de reparare a prejudiciilor cauzate de salariații care, comit fapte de violență sau hărțuire în context profesional, în special în caz de daune aduse angajatorului.

Aceste măsuri au rolul de a construi un cadru normativ coerent și operațional, aliniat la standardele Convenției OIM nr. 190, dar și la bunele practici europene, asigurând echilibrul între protecția

drepturilor salariaților și responsabilizarea angajatorilor în menținerea unui climat de muncă sănătos, echitabil și lipsit de abuzuri.

Aceste măsuri au rolul de a construi un cadru normativ coerent și operațional, aliniat la standardele Convenției OIM nr. 190, dar și la bunele practici europene, asigurând echilibrul între protecția drepturilor salariaților și responsabilizarea angajatorilor în menținerea unui climat de muncă sănătos, echitabil și lipsit de abuzuri.

Pentru asigurarea unui echilibru între nivelul de protecție oferit salariaților și capacitatea reală de implementare a obligațiilor impuse angajatorilor, proiectul de lege prevede o diferențiere a regimului juridic în funcție de numărul de salariați ai unității.

Astfel, obligațiile privind elaborarea și aplicarea formală a politicilor interne, instituirea unor proceduri structurale de raportare și investigare, precum și desemnarea persoanelor sau comisiilor instruite pentru tratarea cazurilor de violență și hărțuire sunt aplicabile în mod expres angajatorilor care au cel puțin 50 de salariați. Această limită numerică reflectă o abordare proporțională, raportată la capacitatea organizatorică și resursele administrative ale angajatorilor.

Totodată, angajatorii care au sub 50 de salariați nu sunt exonerati de obligația de prevenire a violenței și hărțuirii, ci au datoria de a adopta măsuri rezonabile și adecvate, adaptate proporțional dimensiunii, structurii și naturii activității desfășurate. În toate cazurile, se impune respectarea principiilor fundamentale de prevenire, imparțialitate, confidențialitate și protecție efectivă a persoanelor afectate.

Această abordare diferențiată este aliniată bunelor practici internaționale și principiilor stabilite de Organizația Internațională a Muncii, evitând suprareglementarea în cazul microîntreprinderilor, dar menținând în același timp standardele minime de protecție a demnității și securității în muncă.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

În vederea alinierii legislației naționale la prevederile Convenției OIM nr. 190 a fost o tentativă normativă inițială în redacția proiectului cu număr unic 1165/MMPS/2023, care nu a fost susținută pentru promovare de către toate părțile implicate în proces.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Implementarea proiectului de lege va implica un efort instituțional moderat, dar necesar, din partea autorităților publice responsabile de reglementarea, supravegherea și aplicarea legislației muncii. De asemenea, Inspectoratul de Stat al Muncii va trebui să-și consolideze capacitatea de monitorizare și control privind aplicarea noilor dispoziții violenței și hărțuirii în lumea muncii. Instituțiile din sectorul public, în calitate de angajatori, vor avea obligația de a elabora politici instituționale, de a informa personalul și de a institui mecanisme interne de raportare investigare și soluționare a sesizărilor privind faptele de violență și/sau hărțuire. Acestea se încadrează în cadrul funcțional existent și pot fi realizate prin realocarea atribuțiilor existente, fără restructurări instituționale majore.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative - implementarea proiectului de lege nu necesită alocarea resurselor financiare suplimentare din buget.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Pentru angajatorii din sectorul privat, proiectul generează atribuții suplimentare legate de: adoptare a politicilor interne de prevenire; instituirea procedurilor de raportare investigare și soluționare; informarea periodică a angajaților; protejarea salariaților implicați în sesizări, precum și altor persoane conexe procesului.

Aceste măsuri pot presupune costuri administrative minime, însă acestea sunt justificate și echilibrate de beneficiile aduse. În plus, IMM-urile pot implementa aceste măsuri într-o manieră proporțională, în funcție de dimensiunea și complexitatea organizațională, fără afectarea competitivității.

4.4. Impactul social

Adoptarea prezentului proiect de lege va avea un impact social profund și multifacțat, întrucât abordează în mod direct o serie de dezechilibre structurale și disfuncționalități instituționale legate de violența și hărțuirea în cadrul raporturilor de muncă, precum și altor raporturi legate nemijlocit de acestea. Din perspectiva protecției drepturilor omului și a promovării muncii decente, măsurile propuse contribuie la:

creșterea nivelului de siguranță psihosocială la locul de muncă;

combaterea abuzului de putere în ierarhiile organizaționale;

stimularea culturii responsabilității colective în cadrul instituțiilor publice și private.

Reglementările introduse sprijină constituirea unui mediu profesional favorabil sănătății mintale, demnității umane și participării egale a tuturor categoriilor de salariați, cu beneficii semnificative asupra stabilității locului de muncă, productivității și climatului social din organizații.

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Implementarea mecanismelor de prevenire și investigare a cazurilor de violență și hărțuire presupune, în mod inevitabil, prelucrarea unor categorii de date cu caracter personal sensibile, inclusiv:

date de identificare a părților implicate (victime, autori, martori);

date privind comunicările scrise, sesizări, declarații;

eventual, date privind starea de sănătate mintală, consiliere psihologică sau protecție socială.

Proiectul de lege, prin impunerea principiului confidențialității procedurale, asigură cadrul legal pentru respectarea standardelor naționale și anume a Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal.

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Proiectul contribuie semnificativ la reducerea inegalităților de gen și eliminarea discriminării indirecte, prin:

recunoașterea explicită a hărțuirii bazate pe gen ca formă distinctă de violență;

protejarea femeilor, în special în sectoarele cu risc crescut (sănătate, educație, comerț, administrație publică);

crearea unui climat instituțional în care egalitatea de șanse este promovată activ prin reglementări, nu doar prin declarații de principiu.

4.5. Impactul asupra mediului

Proiectul de lege nu generează efecte asupra mediului înconjurător, nu implică utilizarea resurselor naturale și nu influențează în mod direct indicatorii ecologici sau de sustenabilitate.

4.6. Alte impacturi și informații relevante

-

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

-

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

Măsura normativă propusă derivă ca urmare adoptării Legii nr. 440/2023 pentru ratificarea Convenției OIM nr. 190 privind violența și hărțuirea în lumea muncii, adoptată la Geneva pe 21 iunie 2019, și respectiv nu contravine altor prevederi ale legislației UE.

De asemenea, potrivit PNA urmează a fi întreprinse măsuri pentru conformarea la Declarația Consiliului din 19 decembrie 1991 privind implementarea Recomandării Comisiei pentru protecția demnității femeilor și bărbaților la locul de muncă, inclusiv codul de bune practici pentru combaterea hărțuirii sexuale ([link](#)), care prevede elaborarea de politici tematice integrate.

Adițional, este important de menționat despre Decizia (UE) 2024/1018 a Consiliului din 25 martie 2024 prin care statele membre sunt invitate să ratifice Convenția nr. 190/2019 OIM privind violența și hărțuirea ([link](#)), corespunzător să implementeze norme conexe. Or, Republica Moldova și-a asumat parcursul european inclusiv considerarea acquis-ului comunitar.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Proiectul de lege pentru modificarea Codului muncii nr. 154/2003 în scopul alinierii legislației la prevederile Convenției OIM nr. 190/2019 va fi supus avizării și consultării publice, conform art.32 din Legea 100/2017 cu privire la actele normative.

În scopul respectării prevederilor Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind inițierea elaborării proiectului de lege a fost publicat pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, unde poate fi accesat la următorul [\(link\)](#).

7. Concluziile expertizelor

Potrivit art. 36 și art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul de lege va fi remis Ministerului Justiției și Centrului Național Anticorupție pentru a fi supus expertizei juridice și, respectiv, expertizei anticorupție.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Prezentul proiect de lege se încadrează în arhitectura legislativă existentă prin modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003, actul normativ fundamental care reglementează raporturile juridice de muncă, precum și alte raporturi legate nemijlocit de acestea în Republica Moldova. În locul adoptării unei legi speciale autonome, s-a optat pentru integrarea reglementărilor propuse direct în Codul muncii, întrucât:

acesta constituie cadrul normativ de bază aplicabil tuturor raporturilor de muncă, indiferent de sectorul de activitate sau forma contractuală;

măsurile vizate: interzicerea violenței și a hărțuirii, instituirea obligațiilor pentru angajatori, protecția victimelor și procedurile de investigare sunt de natură strict profesională și relațională, fiind în mod firesc reglementate în cuprinsul codului.

Modul de încorporare se realizează prin:

introducerea unor noi articole (art. 8¹, 8², 331¹, 338¹), care reglementează în mod exhaustiv aspectele de fond și procedură privind prevenirea, identificarea, sancționarea și repararea faptelor de violență și hărțuire la locul de muncă;

completarea articolelor existente (art. 1, 5, 9, 10, 211¹) pentru a include noțiunile și principiile fundamentale ale prevenirii violenței și hărțuirii, în conformitate cu Convenția OIM nr. 190/2019;

corelarea noilor dispoziții cu normele deja existente în materie de răspundere disciplinară, materială, contravențională și penală, fără a genera suprapuneri sau contradicții cu alte acte normative în vigoare.

Proiectul nu necesită modificări ale altor legi organice, întrucât: nu creează structuri instituționale noi, nu reglementează domenii extrinseci dreptului muncii și nu contravine prevederilor Codului penal, Codului contravențional, Codului civil sau altor legi speciale (ex.: Legea nr. 5/2006 privind egalitatea de șanse, Legea nr. 121/2012 privind prevenirea și combaterea discriminării).

În consecință, integrarea prevederilor propuse în cadrul legislativ existent se realizează prin completare organică, coerentă și sistematică a Codului muncii, fără a perturba structura sa logică și fără a impune sarcini administrative excesive actorilor implicați.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Pentru aplicarea eficientă a noilor prevederi, sunt necesare măsuri consolidate, cu implicarea și suportul tuturor părților, a autorităților, reprezentanților angajatorilor și al salariaților, partenerilor sociali, partenerilor de dezvoltare, societatea civilă etc, și anume:

dezvoltarea cadrului secundar prin elaborarea de ghiduri, modele de politici și proceduri interne pentru angajatori;

formarea personalului Inspectoratul de Stat al Muncii;

adoptarea și implementarea de către angajatori de politici și proceduri interne, desemnarea responsabililor și informarea salariaților;

organizarea campaniilor de informare pentru conștientizarea drepturilor și obligațiilor părților; monitorizarea și evaluarea politicilor implementate etc.