



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**articolului 9¹ alin. (3) din Legea nr. 140 din 10 mai 2001 privind Inspectoratul
de Stat al Muncii**

(incompatibilități pentru inspectorul de muncă)

(sesizarea nr. 127a/2024)

CHIȘINĂU

1 aprilie 2025

HOTĂRÂREA PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 9¹ ALIN. (3) DIN LEGEA PRIVIND INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
nei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnelor Iulia Vartic și Emilia Cazacu, *asistenți judiciari*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 5 iunie 2024,
Examinând sesizarea menționată în ședință publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 1 aprilie 2025, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o sesizare depusă la Curtea Constituțională la 5 iunie 2024 de dl Ceslav Panico, Avocat al Poporului.
2. Autorul sesizării i-a solicitat Curții să verifice constituționalitatea articolului 9¹ alin. (3) din Legea nr. 140 din 10 mai 2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii.
3. Prin Decizia Curții Constituționale din 24 octombrie 2024, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.
4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Inspectoratului de Stat al Muncii și Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova.
5. În ședința publică a Curții a fost prezentă reprezentanta autorului sesizării, dna Svetlana Rusu, Șefa Direcției politice juridice și legislație din cadrul Oficiului Avocatului Poporului. Parlamentul a fost reprezentat de dl Serghei Pleșca, consultant principal în Serviciul reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept din cadrul Direcției generale juridice a secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Mihai-Gabriel Ciobanu, secretar de stat în cadrul Ministerului Muncii și Protecției Sociale.

I. Legislația pertinentă

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 16
Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

HOTĂRÂREA PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 9¹ ALIN. (3) DIN LEGEA PRIVIND INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII

Articolul 39
Dreptul la administrare

„(1) Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor.

(2) Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică.”

Articolul 43
Dreptul la muncă și la protecția muncii

„(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

(2) Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.

(3) Durata săptămânii de muncă este de cel mult 40 de ore.

(4) Dreptul la negocieri în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective sunt garantate.”

Articolul 54
Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

7. Prevederile relevante ale Legii nr. 140 din 10 mai 2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii sunt următoarele:

Articolul 9¹
Incompatibilități pentru inspectorul de muncă

„(1) Inspectorului de muncă i se interzice să fondeze servicii externe private de protecție și prevenire, societăți comerciale care prestează servicii de consultanță pentru afaceri și management sau orice alte servicii conexe, precum și să activeze sau să aibă orice interes personal în cadrul acestora.

(2) Situațiile de incompatibilitate prevăzute la alin. (1) urmează să înceteze în termen de o lună de la data apariției acestora. Dacă nu a eliminat situația de incompatibilitate în termenul prevăzut, inspectorul de muncă este destituit din funcție.

(3) Persoana care, în ultimii 5 ani, a fondat entități specificate la alin. (1), a activat sau a deținut orice interes personal în cadrul acestora nu poate activa în funcții de conducere sau de execuție în domeniul controlului privind respectarea legislației din domeniul muncii și securității și sănătății în muncă.”

ÎN DREPT

I. Argumentele autorului sesizării

8. Autorul sesizării afirmă că norma contestată limitează de o manieră disproporționată dreptul persoanei de acces într-o funcție publică, dreptul la muncă și la egalitate. În opinia sa, interdicția stabilită de norma contestată are un caracter discriminatoriu.

9. Totodată, autorul afirmă că norma contestată urmărește să asigure imparțialitatea inspectorilor de muncă și să excludă conflictele de interese, obiective care pot fi considerate scopuri legitime. Totuși, în opinia sa, prin raportare la incompatibilitățile stabilite de lege în privința altor funcții publice, măsura este excesivă și disproporțională. Mai mult, autorul afirmă că această măsură nu garantează excluderea riscului favorizării unităților cu care inspectorul de muncă s-a aflat în raporturi contractuale în ultimii 6 sau 10 ani.

10. În fine, autorul conchide că norma contestată este contrară articolelor 16, 39, 43 și 54 din Constituție.

II. Argumentele autorităților și ale organizațiilor care și-au prezentat opiniile

11. În opinia prezentată de Președinție se menționează că norma contestată a fost introdusă printr-un amendament al unui deputat, fără a argumenta necesitatea acesteia. Totuși, dreptul de a accede într-o funcție publică nu presupune un drept care poate fi exercitat fără pregătirea și calificarea necesară sau fără îndeplinirea condițiilor stabilite de lege. Astfel, norma contestată nu face decât să sublinieze rolul și importanța funcției de inspector de muncă. Prin urmare, norma contestată instituie o cerință specială care are natura unei interdicții temporare de acces la funcția de inspector de muncă.

12. Mai mult, în opinie se menționează că această interdicție urmărește scopul asigurării imparțialității inspectorului de muncă, iar termenul de 5 ani la care se raportează reprezintă opțiunea legislatorului și nu poate constitui o problemă de constituționalitate. Funcționarii publici exercită o parte din suveranitatea statului, iar asigurarea integrității profesionale a acestora este necesară pentru protejarea interesului general. Consecințele acestei interdicții sunt temporare și rezonabile, pentru că nu afectează în mod grav sau irevocabil dreptul persoanei la muncă. Astfel, ingerința pe care o stabilește norma contestată este necesară și proporțională cu scopul urmărit, asemenea interdicții existând și în privința altor funcții publice, cum ar fi cea a consilierului Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

13. De asemenea, în opinie, Președinția menționează că norma contestată stabilește un tratament diferențiat, însă acesta este justificat de necesitatea evitării conflictelor de interese și nu reprezintă un tratament discriminatoriu.

14. În opinia sa, Parlamentul invită Curtea să declare inadmisibilă această sesizare, pentru că nu conține o motivare argumentată și relevantă din perspectiva articolelor din Constituție. Totodată, opinia menționează că problema ridicată în sesizare vizează politica statului în domeniul managementului funcției publice, restricția în discuție fiind o restrângere a drepturilor la administrarea treburilor

HOTĂRÂREA PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 9¹ ALIN. (3) DIN LEGEA PRIVIND INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII

publice și de acces la o funcție publică, nu o ingerință în aceste drepturi. Această restrângere este prevăzută de lege și redactată de o manieră clară și precisă, fiind previzibilă în sensul articolului 54 alin. (2) din Constituție.

15. Mai mult, Parlamentul susține că restrângerea în discuție urmărește să prevină apariția situațiilor de incompatibilitate sau a conflictelor de interese în activitatea inspectorului de muncă încă de la etapa recrutării acestuia. Așadar, Parlamentul precizează că această restricție reprezintă un filtru pentru a exclude din cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii inspectori vulnerabili sub aspectul conflictelor de interese. Având în vedere acest scop precis al restricției, Parlamentul nu a putut identifica măsuri mai puțin intruzive. Totodată, Parlamentul menționează că restricția are un caracter temporar și vizează același domeniu de activitate. De asemenea, termenul de 5 ani impus de restricție este rezonabil, în opinia Parlamentului, pentru că este strâns legat de specificul funcțiilor de conducere și de execuție în domeniul controlului privind respectarea legislației muncii.

16. Parlamentul menționează că, potrivit Recomandării nr. R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor Statelor Membre ale Consiliului Europei privind codurile de conduită pentru funcționarii publici, aceștia nu trebuie să aibă interese exterioare incompatibile, fiind obligați să informeze și să obțină aprobarea angajatorilor lor înainte de a exercita anumite activități. Mai mult, restricții similare celei contestate există și în privința funcționarului vamal și a consilierului Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

17. Guvernul menționează că articolul 9¹ alin. (3) din Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii a constituit obiect al controlului de constituționalitate din perspectiva unor critici similare în Decizia nr. 139 din 24 octombrie 2024. Astfel, pentru că nu au intervenit elemente noi, Guvernul consideră că sesizarea este repetată.

18. Totodată, Guvernul susține că stabilirea unor criterii de integritate, precum cel impus de norma contestată, reprezintă o condiție legală aplicabilă tuturor persoanelor aflate în aceeași situație, fără discriminare. Exercitarea funcției de inspector de muncă reprezintă doar una dintre modalitățile de realizare a dreptului la muncă. Astfel, nu se poate susține că norma contestată încalcă dreptul la muncă.

19. Mai mult, Guvernul afirmă că norma contestată respectă standardul calității legii, urmărește scopul legitim de prevenire a abuzurilor în aplicarea legii și de asigurare a transparenței, a integrității și a obiectivității salariaților din structurile de stat. Măsura impusă de norma contestată este proporțională cu scopul urmărit și nu afectează esența dreptului la muncă, pentru că are un câmp de aplicare limitat. De asemenea, Guvernul susține că cercul subiecților indicați de norma contestată pot munci în calitate de inspectori de muncă, dacă înlătură incompatibilitățile existente în termen de o lună, potrivit alin. (2) din articolul 9¹ al Legii privind Inspectoratul de Stat al Muncii.

20. Guvernul menționează că angajatorilor le este permis să recurgă la servicii externe de protecție și prevenire acreditate, iar dacă inspectorii de muncă ar avea calitatea de fondatori sau de salariați ai unor societăți care prestează asemenea servicii, există riscul favorizării acestora în cadrul unui eventual control. Potrivit Clasicatorului activităților din economia Moldovei, activitățile de management și de consultanță în management nu sunt exceptate de la regimul incompatibilităților care guvernează funcția publică. Cu referire la termenul de 5 ani la care se raportează

HOTĂRÂREA PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 9¹ ALIN. (3) DIN LEGEA PRIVIND INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII

norma contestată, Guvernul susține că este o perioadă justificată. În opinia sa, o perioadă mai scurtă ar putea menține influențe sau conflicte nerezolvate, fapt care ar pune în discuție obiectivitatea controlului. Astfel, perioada de 5 ani este proporțională și necesară pentru menținerea independenței și integrității funcției de inspector de muncă. Cu privire la pretinsa discriminare, Guvernul susține că diferențele sau preferințele bazate pe cerințe speciale pentru exercitarea unor activități nu constituie o discriminare.

21. În opinia prezentată de Inspectoratul de Stat al Muncii se menționează că interdicția prevăzută de norma contestată reprezintă o ingerință rezonabilă în dreptul de acces la o funcție publică și în dreptul la muncă. Această ingerință urmărește să excludă situațiile în care inspectorul de muncă ar deține două funcții care, prin caracterul lor, sunt contradictorii. În cazul în care inspectorii de muncă ar fi fondatorii sau salariații unor societăți comerciale care prestează astfel de servicii, există riscul favorizării unităților cu care s-au aflat în raporturi contractuale. Astfel, ingerința asigură un grad înalt de imparțialitate al persoanelor care acced în funcția de inspector de muncă și că acestea își vor îndeplini obiectiv atribuțiile de control. Așadar, Inspectoratul consideră proporțională ingerința contestată.

22. În opinia Confederației Naționale a Sindicatelor, norma contestată instituie un tratament diferențiat defavorabil în privința persoanelor care, în ultimii 5 ani, au fondat servicii externe private de protecție și prevenire, societăți comerciale care prestează servicii de consultanță pentru afaceri și management sau orice alte servicii conexe, precum și au activat sau au avut un interes personal în cadrul acestora. De asemenea, interdicția pe care o instituie are un efect retroactiv. Această interdicție reprezintă o ingerință disproporțională în dreptul de acces la o funcție publică și în dreptul la muncă. Mai mult, ea nu este aptă să asigure o măsură de protecție împotriva eventualelor conflicte de interese sau abuzuri în virtutea funcției de control privind respectarea legislației din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă.

23. În opinia sa, Confederația face trimitere la Avizul nr. 171/2023 al Consiliului pentru Egalitate care vizează norma contestată și care constată caracterul arbitrar și lipsit de vreo justificare obiectivă al acesteia.

III. Aprecierea Curții

A. Admisibilitatea

24. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea a constatat următoarele.

25. Potrivit articolelor 25 lit. i) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. i) din Codul jurisdicției constituționale, Avocatul Poporului posedă prerogativa sesizării Curții Constituționale.

26. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor Parlamentului, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii, ține de competența Curții Constituționale.

27. Obiectul sesizării îl reprezintă articolul 9¹ alin. (3) din Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii. Această normă a făcut obiect al controlului de constituționalitate în Decizia nr. 139 din 24 octombrie 2024. Curtea a declarat inadmisibilă sesizarea care a stat la baza acestei decizii din cauză că autorul ei nu a argumentat incidența articolelor din Constituție (a se vedea DCC nr. 139 din 24 octombrie 2024, § 18). Așadar, pentru că anterior nu a analizat în substanță incidența

HOTĂRÂREA PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 9¹ ALIN. (3) DIN LEGEA PRIVIND INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII

articolelor invocate în raport cu prevederile contestate, Curtea conchide că, în prezenta cauză, condiția lipsei unei hotărâri anterioare este îndeplinită (a se vedea DCC nr. 163 din 30 noiembrie 2023, § 20).

28. Autorul sesizării a susținut aplicabilitatea articolelor 16 (*egalitatea*), 39 (*dreptul la administrare*), 43 (*dreptul la muncă și la protecția muncii*) și 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

29. Cu privire la aplicabilitatea articolului 16 din Constituție, Curtea a reținut că o condiție primordială pentru existența tratamentului diferențiat o reprezintă caracterul comparabil al situațiilor. În prezenta cauză, autorul sesizării nu a motivat care sunt situațiile comparabile. Dacă ar proceda la examinarea fondului sesizărilor astfel, Curtea Constituțională ar aduce argumente privind neconstituționalitatea în locul autorilor, fapt care ar echivala cu un control din oficiu (a se vedea HCC nr. 11 din 20 iulie 2023, § 26).

30. Referitor la articolul 54 din Constituție, Curtea a reținut, în jurisprudența sa, că acesta este aplicabil doar în coroborare cu un drept fundamental incident. Mai mult, articolul 54 îi impune Curții un mod de analiză a caracterului proporțional al ingerințelor în drepturile fundamentale. Astfel, pentru a putea fi invocat acest articol, autorul sesizării trebuie să argumenteze incidența unui drept fundamental (a se vedea HCC nr. 31 din 23 septembrie 2021, § 29).

31. Cu privire la incidența articolelor 39 alin. (2) și 43 din Constituție, Curtea a reținut că acestea îi garantează oricărui cetățean dreptul de acces la o funcție publică și oricărei persoane dreptul la muncă (a se vedea HCC nr. 4 din 30 ianuarie 2024, § 30).

32. Curtea a observat că articolul 9¹ alin. (1) din Legea contestată stabilește situațiile de incompatibilitate pentru inspectorul de muncă, *i.e.* (i) să fondeze servicii externe private de protecție și prevenire, societăți comerciale care prestează servicii de consultanță pentru afaceri și management sau orice alte servicii conexe și (ii) să activeze sau să aibă orice interes personal în cadrul acestora. Inspectorul de muncă care se află în această situație de incompatibilitate are obligația să o înceteze în termen de o lună sau va fi destituit din funcție (alineatul (2) al articolului 9¹ din Legea contestată).

33. Totodată, Curtea a notat că norma contestată interzice accesul în funcții de conducere sau de execuție în domeniul controlului privind respectarea legislației din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă al persoanei care, în ultimii 5 ani, a fondat servicii externe private de protecție și prevenire, societăți comerciale care prestează servicii de consultanță pentru afaceri și management sau orice alte servicii conexe, precum și a activat sau a avut un interes personal în cadrul acestora.

34. Prin urmare, norma contestată îi interzice persoanei care, în ultimii 5 ani, a fondat entități specificate la alin. (1) din articolul 9¹ din Lege, a activat sau a deținut orice interes personal în cadrul acestora să activeze în funcția de inspector de muncă din cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii, indiferent dacă aceasta funcție este de conducere sau de execuție.

35. Curtea a constatat că funcția de inspector de muncă este o funcție publică (a se vedea articolul 7 alin. (2) din Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii) și asupra acesteia se aplică prevederile legislației privind funcția publică.

HOTĂRÂREA PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 9¹ ALIN. (3) DIN LEGEA PRIVIND INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII

36. Astfel, pentru că autorul sesizării susține existența unui obstacol în ocuparea funcției publice de inspector de muncă, Curtea a constatat incidența articolelor 39 și 43 din Constituție (a se vedea, *a contrario*, DCC nr. 79 din 18 iulie 2023, § 26).

37. Totodată, Curtea a reținut în jurisprudența sa că utilizarea textului „potrivit legii” din articolul 39 din Constituție presupune că legislatorul poate stabili condiții de accedere într-o funcție publică. Această competență a legislatorului trebuie recunoscută, având în vedere că integritatea administratorilor publici joacă un rol esențial. Mai ales în cazul funcțiilor publice de care depinde bunăstarea națiunii, persoanele care vor să le ocupe trebuie să demonstreze că îndeplinesc standarde înalte în materie de integritate. Din acest motiv, Constituția îi permite legislatorului să stabilească condiții de accedere într-o funcție publică care să asigure că procedurile de recrutare și de verificare a candidaților vor urmări identificarea persoanelor care se potrivesc cel mai bine pentru realizarea acestui deziderat (DCC nr. 42 din 6 aprilie 2023, § 114).

38. De asemenea, potrivit jurisprudenței Curții, stabilirea unor criterii pentru exercitarea anumitor activități nu poate fi privită *a priori* ca o încălcare a dreptului constituțional la muncă sau ca o discriminare în raport cu exercitarea altor activități. O asemenea limitare poate avea un caracter necesar atunci când este determinată de specificul unei profesii (a se vedea HCC nr. 14 din 8 august 2023, § 42).

39. Prin urmare, Curtea a menționat că limitarea dreptului de acces la o funcție publică și a dreptului la muncă prin stabilirea unor condiții de accedere este permisă doar dacă are un caracter necesar și este o măsură proporțională cu scopul urmărit.

40. În consecință, Curtea a considerat necesar să exercite controlul constituționalității articolului 9¹ alin. (3) din Legea nr. 140 din 10 mai 2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii prin prisma articolelor 39, 43 și 54 din Constituție, verificând, la analiza fondului cauzei, caracterul justificat al limitării dreptului de acces la o funcție publică și a dreptului la muncă.

B. Fondul cauzei

1. Integritatea funcționarilor publici

41. Încrederea cetățenilor în corectitudinea persoanelor cu funcții publice și în instituții, în general, constituie fundamentul democratic al funcționării acestora. Deși are un grad mare de relativitate, încrederea în unele instituții este influențată decisiv de reprezentanții acestora. În conformitate cu principiul fundamental al statului de drept, persoanele aflate în funcții publice trebuie să demonstreze că îndeplinesc standardele ridicate în materie de integritate (a se vedea HCC nr. 29 din 21 septembrie 2021, §§ 64-65).

42. Așadar, persoanele care exercită funcții publice au obligația de a îndeplini standardele de integritate, atât la intrarea în funcția publică, cât și în timpul exercițiului acesteia (a se vedea DCC nr. 139 din 26 octombrie 2023, § 25).

43. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că semnificația noțiunii de incompatibilitate constă în interdicția prevăzută de lege de a cumula două funcții, în vederea asigurării independenței de acțiune a persoanei ce ocupă o funcție publică, a evitării concentrării de către una și aceeași persoană a unor prerogative excesive, precum și a ocrotirii integrității profesionale și morale a acesteia (a se vedea DCC nr. 101 din 4 septembrie 2020, § 24). Mai mult, incompatibilitatea, ca stare de fapt, nu

HOTĂRÂREA PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 9¹ ALIN. (3) DIN LEGEA PRIVIND INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII

depinde de caracterul oneros sau gratuit al activităților considerate incompatibile (a se vedea DCC nr. 146 din 28 septembrie 2021, § 33).

44. O astfel de interdicție pentru funcționarii publici este prevăzută și în acte internaționale. Astfel, Recomandarea nr. R (2000)10 a Comitetului Miniștrilor Statelor Membre ale Consiliului Europei din 11 mai 2000 privind codurile de conduită pentru funcționarii publici, la articolul 15 (*interese exterioare incompatibile*), prevede că funcționarul public nu are dreptul să se ocupe de nicio activitate sau tranzacție și nici să ocupe vreun post sau funcție, remunerată sau nu, incompatibilă cu buna exercitare a funcțiilor sale publice sau care aduce prejudiciu acestora. Atunci când nu-i este clar dacă o activitate este compatibilă, el sau ea trebuie să ceară părerea superiorului.

45. În aceeași cheie, regimul juridic al conflictelor de interese face parte din conceptul de integritate. Acesta presupune, *inter alia*, obligația de a raporta orice conflict de interese real sau potențial unui organism sau funcționar corespunzător. Obligația declarării conflictelor de interese le solicită, în mod explicit, funcționarilor publici să evalueze în mod constant dacă au un conflict de interese și, dacă da, să ia măsurile adecvate pentru a-l soluționa (a se vedea HCC nr. 18 din 27 septembrie 2022, § 58).

46. Noile abordări în domeniul managementului sectorului public cum ar fi parteneriatele publice-private, privatizarea și reforma funcției publice, împreună cu extinderea oportunităților de angajare și creșterea utilizării lobbistilor, au schimbat relațiile dintre sectorul public și sectorul privat, precum și percepția publicului asupra acestor relații. Necesitatea de a menține încrederea publicului, în special în perioadele de tranziție, subliniază importanța elaborării și menținerii unor sisteme care să abordeze conflictele de interese, inclusiv conflictele care rezultă din transferul funcționarilor publici către sectorul privat (a se vedea *Al optulea raport de activitate al Grupului de state ale Consiliului Europei împotriva corupției*, GRECO (2008) 1E Final, adoptat la 15 februarie 2008, § 44).

47. Migrarea funcționarilor publici din sectorul public în sectorul privat reprezintă o practică caracterizată prin termenii „pantouflage” sau „revolving door”. Într-o opinie referitoare la proiectul de lege cu privire la prevenirea conflictelor de interese în instituțiile Bosniei și Herțegovinei, Comisia de la Veneția a menționat că împiedicarea funcționarilor publici să lucreze în companii private sau să facă activități de *advocacy* în numele acestora după părăsirea funcției publice, dacă aceste companii au relații de afaceri cu instituția publică în care funcționarul a lucrat sau dacă funcționarul public a adoptat decizii în privința unei asemenea companii, reprezintă, la modul general, reguli rezonabile. Totodată, Comisia a recomandat extinderea termenul de 6 luni în care acționa restricția la 1 sau 2 ani (a se vedea CDL-AD (2021)024, § 46).

48. De asemenea, Programul național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028, adoptat prin Hotărârea Parlamentului nr. 442 din 28 decembrie 2023, stabilește în calitate de priorități naționale prevenirea și combaterea corupției, precum și promovarea integrității în sectorul public și justiție. Obiectivul specific 3.2 își propune instituirea unui cadru normativ unitar de reglementare a regimului de restricții și limitări în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și migrarea agenților publici în sectorul privat (pantufraj), a unor proceduri de control și sancționare aferentă a încălcării interdicțiilor.

2. Analiza Curții

49. Curtea reține că interdicția de a munci în funcții de conducere sau de execuție în domeniul controlului privind respectarea legislației din domeniul muncii și securității și sănătății în muncă instituită pentru persoana care, în ultimii 5 ani, a fondat servicii externe private de protecție și prevenire, societăți comerciale care prestează servicii de consultanță pentru afaceri și management sau orice alte servicii conexe, precum și a activat sau a avut un interes personal în cadrul acestora, reprezintă o ingerință în exercițiul dreptului de acces la o funcție publică și al dreptului la muncă, garantate de articolele 39 și 43 din Constituție.

50. Pentru că dreptul de acces la o funcție publică și dreptul la muncă nu sunt drepturi absolute, exercitarea acestora poate fi supusă unor restrângeri, în condițiile articolului 54 alin. (2) din Constituție. În acest sens, Curtea trebuie să verifice dacă ingerința este prevăzută de lege, dacă urmărește unul sau mai multe dintre scopurile legitime prevăzute în Constituție, dacă realizează, odată implementată, unul din aceste scopuri, dacă este necesară și proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății (HCC nr. 21 din 28 noiembrie 2023, § 61).

(i) Referitor la respectarea standardului calității legii

51. Curtea observă că articolul 9¹ alin. (3) din Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii stabilește că persoana care, în ultimii 5 ani, a fondat entități servicii externe private de protecție și prevenire, societăți comerciale care prestează servicii de consultanță pentru afaceri și management sau orice alte servicii conexe, a activat sau a deținut orice interes personal în cadrul acestora nu poate activa în funcții de conducere sau de execuție în domeniul controlului privind respectarea legislației din domeniul muncii și securității și sănătății în muncă. Acest alineat a fost introdus prin Legea nr. 112 din 26 mai 2023, publicată în Monitorul Oficial nr. 182-185 din 2 iunie 2023.

52. Așadar, Curtea observă că textul normei contestate nu ridică vreo problemă din perspectiva standardului calității legii, fiind accesibil, clar și previzibil. Curtea precizează că exigența legalității ingerinței este îndeplinită.

(ii) Referitor la legitimitatea scopurilor urmărite și la legătura rațională dintre acestea și prevederile normative contestate

53. Curtea observă că articolul 9¹ din Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii a fost introdus prin Legea nr. 355 din 22 decembrie 2022 de modificare a unor acte normative (combaterea muncii nedeclarate). În nota informativă la proiectul legii de modificare Guvernul a argumentat că economia informală și munca nedeclarată sunt probleme majore care afectează piața muncii și sistemul de securitate socială în Republica Moldova. Pentru soluționarea acestor probleme executivul a propus măsuri legislative de eficientizare a activității Inspectoratului de Stat al Muncii, inclusiv introducerea unor incompatibilități speciale menite să asigure reguli minime de integritate profesională în activitatea inspectorilor de muncă, în conformitate cu prevederile Codului Global de Integritate pentru Inspekția Muncii¹.

¹<https://old.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6287/la nguage/ro-RO/Default.aspx>

HOTĂRÂREA PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 9¹ ALIN. (3) DIN LEGEA PRIVIND INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII

În redactarea Legii nr. 355/2022, articolul 9¹, intitulat *Incompatibilități pentru inspectorul de muncă*, conținea două alineate. Alin. (1) îi interzice inspectorului de muncă să fondeze servicii externe private de protecție și prevenire în sensul prevăzut de Legea securității și sănătății în muncă nr. 186 din 10 iulie 2008, precum și să activeze sau să aibă orice interes personal în cadrul acestora. Alin. (2) din acest articol îi acordă inspectorului de muncă un termen de o lună ca să înceteze situațiile de incompatibilitate. Dacă nu elimină situația de incompatibilitate în termenul prevăzut, inspectorul de muncă trebuie destituit din funcție.

54. Prin art. V din Legea nr. 112 din 26 mai 2023 pentru modificarea unor acte normative (facilitarea activității mediului de afaceri) prevederile articolului 9¹ din Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii au fost prezentate într-o redactare nouă, în baza amendamentului unui deputat. Curtea observă că amendamentul în discuție nu este însoțit de nicio argumentare privind necesitatea și scopul urmărit prin modificarea propusă de dl deputat². Totodată, Curtea reține că în noua redactare articolul 9¹ conține trei alineate. Alineatele (1) și (2) au un conținut asemănător celor anterioare, menționate *supra* la § 53, iar alineatul (3) cuprinde dispozițiile contestate, care interzic unei persoane, care în ultimii 5 ani s-a aflat în situația prevăzută la alin. (1), să activeze ca inspector de muncă în funcții de conducere sau de execuție.

55. În opinia prezentată Curții, Parlamentul afirmă că alin. (3) din articolul 9¹ al Legii privind Inspectoratul de Stat al Muncii previne apariția situațiilor de incompatibilitate sau a conflictelor de interese în activitatea inspectorului de muncă încă de la etapa angajării acestuia. În opinia prezentată Curții, Guvernul afirmă că norma contestată urmărește scopul legitim al prevenirii abuzurilor în aplicarea legii și al asigurării transparenței, integrității și obiectivității salariaților din structurile de stat. De asemenea, Guvernul susține că persoanele vizate în alin. (3) pot activa în calitate de inspectori de muncă dacă, în baza alin. (2) din același articol, înlătură incompatibilitățile existente în termen de o lună.

56. Curtea notează că alineatele (1) și (2) ale articolului 9¹ din Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii îi permit inspectorului de muncă care se află în situația de incompatibilitate să o elimine în termen de o lună de la data apariției sale. Dacă nu elimină situația de incompatibilitate în acest termen, inspectorul de muncă este destituit din funcție. Astfel, legislatorul urmărește să excludă situațiile în care inspectorul de muncă ar deține funcții sau interese incompatibile prin caracterul lor.

57. Curtea observă că prin dispozițiile articolului 9¹ din Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii, în redactarea Legii nr. 112/2023, legislatorul a reglementat incompatibilitatea inspectorilor de muncă cu activitatea de fondare a unităților de „servicii externe private de protecție și prevenire” (a se vedea, *inter alia*, articolele 1 și 11 din Legea securității și sănătății în muncă nr. 186/2008). Prin această reglementare legislatorul urmărește să excludă orice gen de interese ale inspectorilor de muncă în cadrul unităților „care prestează altor unități, în bază de contract, servicii de protecție și de prevenire a riscurilor profesional”, precum și în unitățile „care prestează servicii de consultanță pentru afaceri și management sau orice alte servicii conexe”. În special, alin. (3) din acest articol interzice ocuparea funcției de inspector de muncă persoanelor care: (i) în ultimii 5 ani au fondat astfel de entități; precum și

²<https://old.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6384/lauguage/ro-RO/Default.aspx>

HOTĂRÂREA PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 9¹ ALIN. (3) DIN LEGEA PRIVIND INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII

dacă (ii) în ultimii 5 ani au activat sau au avut alt tip de interese în entitățile menționate.

58. Citită în mod izolat, această interdicție urmărește să asigure imparțialitatea inspectorului de muncă, prevenind situațiile în care acesta ar putea favoriza entitățile cu care a avut o legătură personală sau profesională în ultimii 5 ani. Norma contestată își propune scopul să elimine orice suspiciune de incompatibilitate și de conflict de interese, care corespunde cu scopul legitim al asigurării ordinii publice sau cu scopul legitim al prevenirii comiterii infracțiunilor, prevăzute la articolul 54 alin. (2) din Constituție.

59. Din analiza coroborată a primelor două alineate ale articolului 9¹ din Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii, Curtea observă că persoana care ocupă funcția de inspector de muncă și se află într-o situație de incompatibilitate prevăzută la alin. (1) este obligată să o înlăture în termen de o lună. Pe de altă parte, cel de-al treilea alineat din același articol îi interzice persoanei să activeze în calitate de inspector de muncă dacă în ultimii 5 ani a fondat, a activat sau a deținut orice interes personal în cadrul entităților specificate la alin. (1).

60. Curtea observă că din coroborarea dispozițiilor articolului 9¹ se evidențiază o neconcordanță între raționamentul coroborat al alineatelor (1) și (2) (stabilirea și înlăturarea eventualei incompatibilități) și interdicția de la alineatul (3) de a ocupa, *a priori*, funcția de inspector de muncă în cazul persoanei care în ultimii 5 ani a fondat, a activat sau a avut un anumit interes în cadrul entităților specificate la alin. (1). Așadar, prin această din urmă dispoziție, legislatorul interzice accesul persoanei la funcția de inspector de muncă doar pentru faptul că anterior a activat într-un anumit domeniu. Această interdicție operează în pofida faptului că activitatea anterioară ar demonstra o experiență notabilă a candidatului la funcția publică, iar soluționarea incompatibilității ar fi o măsură adecvată și suficientă și nu ar prejudicia prestigiul funcției publice.

61. Astfel, urmărind scopul asigurării imparțialității inspectorului de muncă, legislatorul a stabilit, pe de o parte, incompatibilitățile acestuia, acordându-i un termen de o lună pentru a le înlătura, iar pe de alta, a interzis persoanei care în ultimii 5 ani s-a aflat în aceeași situație de incompatibilitate să activeze în calitate de inspector de muncă.

62. Curtea consideră că aceasta lipsă de coerență din partea legislatorului nu satisface condiția existenței unei legături raționale între măsura limitativă a exercițiului drepturilor de acces la o funcție publică și la muncă și scopul legitim al asigurării integrității inspectorului de muncă. Dacă scopul urmărit constă în asigurarea imparțialității inspectorului de muncă, atunci soluția legislativă trebuie să fie coerentă: fie să permită înlăturarea incompatibilității, fie să impună o interdicție uniformă.

63. În jurisprudența sa, Curtea a menționat că principiul realizării în mod coerent și sistematic a scopurilor urmărite trebuie să fie considerat un corolar al principiului proporționalității (a se vedea HCC nr. 24 din 2 octombrie 2018, §§ 49-50).

64. Având în vedere lipsa unei legături raționale între alineatul (3) și scopul legitim al asigurării integrității inspectorului de muncă, care poate fi dedus din interpretarea sistemică a articolului 9¹, Curtea constată că articolul 9¹ alin. (3) din Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii este contrar articolelor 39, 43 și 54 din Constituție.

HOTĂRÂREA PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 9¹ ALIN. (3) DIN LEGEA PRIVIND INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a), 140 alin. (2) din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite* sesizarea privind controlul constituționalității articolului 9¹ alin. (3) din Legea nr. 140 din 10 mai 2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, depusă de dl Ceslav Panico, Avocat al Poporului.

2. *Se declară neconstituțional* articolul 9¹ alin. (3) din Legea nr. 140 din 10 mai 2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 1 aprilie 2025

HCC nr. 3

Dosarul nr. 127a/2024