

# UNELE DISCUȚII PRIVIND LIBERTATEA SINDICALĂ ÎN ROMÂNIA DIN PRISMA CONVENȚIEI EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI

**Doctorand Daniel SOARE**

*Consilier juridic Inspectoratul de Poliție al Județului Galați*

Libertatea de asociere, inclusiv exercitarea drepturilor sindicale (ce constituie scopul libertății sindicale<sup>1</sup>), face parte deopotrivă din categoria drepturilor civile și politice, fiind un drept civil, dar și a drepturilor economice, sociale și culturale, ca drept economic și social<sup>2</sup>

În opinia noastră, nu s-ar putea vorbi nici de libertatea sindicală și nici de modalitatea de exercitare a acesteia anterior definirii cadrului organizațional ce facilitează manifestarea acestei libertăți.

Noțiunea de „sindicat”, a derivat din termenii latin „sindycus” și grecesc „sundikos”, ambii reprezentând persoana care reprezintă sau asistă pe altul în justiție<sup>3</sup>.

Într-o primă accepție, doctrina<sup>4</sup> a definit sindicatul ca fiind acea persoană juridică profesională, independentă și fără scop patrimonial constituită, potrivit legii, în scopul apărării și promovării drepturilor colective și individuale de natură profesională, socială, economică culturală și sportive ale membrilor săi. Subscriem însă acelei opinii conform căreia, organizația sindicală reprezintă acea persoană juridică independentă, constituită în scopul apărării și promovării intereselor profesionale, economice, sociale, culturale și sportive, ale membrilor ei – salariați, funcționari publici, alți profesioniști sau persoane în curs de calificare – categorii profesionale prevăzute în legislația muncii internă și în documentele internaționale, precum și în contractele colective de muncă, ce își desfășoară activitatea potrivit statutelor proprii<sup>5</sup>.

La momentul adoptării Convenției europene pentru drepturile omului, statele părți, cunoscând rolul deosebit pe care îl au sindicatele în apărarea drepturilor și intereselor persoanelor care desfășoară o activitate remunerată, au statuat, în cuprinsul alin. 1 a art. 11 denumit marginal *Libertatea de întrunire și de asociere* din Convenție, dreptul persoanelor de a constitui și de a adera la sindicate.

Din punct de vedere al raportului care există între libertatea de asociere și libertatea sindicală menționată *in terminis* de dispozițiile art. 11 parag. 1, fosta Comisie a arătat că, în economia Convenției, „dreptul la libertatea de asociere este o noțiune generală, pe când dreptul de a întemeia sindicate și de a se afilia la cele existente este, mai degrabă, o componentă a acestei noțiuni, decât un drept distinct”<sup>6</sup>. La rândul ei, Curtea a arătat că acest drept, sub ambele forme de exercitare menționate de art. 11 parag. 1, constituie un aspect particular al manifestării libertății de asociere<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> n. a.

<sup>2</sup> Foca, M., *Legea sindicatelor – comentată și adnotată*, Cluj-Napoca, Editura Sfera Juridică, 2007, p. 8.

<sup>3</sup> Ștefănescu, I. T., *Tratat de dreptul muncii*, vol. I, București, Editura Lumina Lex, 2003, p. 124, nota 1 de subsol.

<sup>4</sup> Dacian, D. C., Chiciudean, R., Dohotar, G., „*Dreptul Muncii*”, ediția a II-a revizuită, Cluj-Napoca, Editura Sfera Juridică, 2006, p. 107; A. Popescu, *Dreptul Internațional al Muncii*, București, Editura Holding Reporter, 1998, p. 251; A. Atanasiu, L. Dima, „*Dreptul Muncii*”, București, Editura All Beck, 2005, p. 253 și următoarele; Vendrier, J. M., *Droit du travail – Syndicals et droit Syndical*, Vol. I, Paris, Editura Dalloz, 1987, p. 150 și următoarele, autori citați de M. Foca în *op. cit.*, p. 7.

<sup>5</sup> Țiclea, Al., *Dreptul muncii – curs universitar*, București, Editura Rosetti, 2004, p. 173.

<sup>6</sup> CEDH, 13 august 1981, *Young, James et Webster c/Royaume-Uni, precit.*, § 52, jurisprudență citată de Bîrsan, C., în *Convenția europeană a drepturilor omului – Comentariu pe articole, Vol. I „Drepturi și libertăți”*, București, Editura C. H. Beck, 2005, p. 821.

<sup>7</sup> CEDH, 13 august 1981, *precit.*, § 51; 30 iunie 1993, *precit.*, § 32, jurisprudență citată de C. Bîrsan în *op. cit.*, p. 821.

În literatura juridică românească domnul profesor I. Deleanu<sup>8</sup> a afirmat că *libertatea sindicală* în contextul art. 11 alin. 1 din Convenție reprezintă una dintre formele particulare de manifestare a libertății de asociere. Convenția nu numai că protejează dreptul de a fonda sindicate, menționează în continuare profesorul Deleanu, dar sprijină implicit și activitățile sindicale ale membrilor unor astfel de organizații exercitate în scopul *apărării intereselor* profesionale, economice, sociale și culturale, ceea ce implică posibilitatea unor *acțiuni colective*, de unde rezultă și dreptul acestor organizații de a fi consultate și ascultate de către managerii persoanelor juridice angajatoare pe lângă care s-au format.

Precizăm că libertatea sindicală ulterior adoptării Convenției a fost consacrată și prin alte instrumente internaționale de protecție a drepturilor omului<sup>9</sup>.

Libertatea de asociere pentru drepturile și promovarea intereselor profesionale, economice și sociale este recunoscută cu putere de principiu, atât în persoana angajatului cât și a angajatorului, în acest sens dispunând atât art. 40 alin. 1 din Constituție<sup>10</sup> cât și art. 7 din Codul muncii<sup>11</sup>.

Deși dreptul la asociere este liber, acesta poate să fie exercitat numai cu respectarea unor reguli minimale și unei proceduri de asociere impusă de legiuitor, potrivit căreia asocierea angajaților trebuie să îmbrace forma unui sindicat, iar a angajatorilor forma unui patronat<sup>12</sup>.

Cu toate că textul art. 40 alin. 1 din Constituția României nu specifică în mod expres, libertatea sindicală reprezintă o manifestare a libertății de asociere, fiind totodată considerată un drept și o libertate fundamentală a omului, alături de libertatea întrunirilor, a conștiinței și cea de exprimare, și nu numai a cetățeanului, deoarece această ultimă calitate este impusă doar membrilor partidelor politice<sup>13</sup> nu și membrilor sindicatelor<sup>14</sup>.

Esența libertății sindicale este fondată pe legături naturale stabilite între membrii unei profesii,<sup>15</sup> ce au drept scop apărarea intereselor socio-profesionale ale membrilor.

Libertatea sindicală, fiind de esență individuală, dă persoanelor care exercită o activitate profesională, dreptul de a-și constitui propriile sindicate și de a adera la cele existente în mod liber; ea garantează ca organizațiile sindicale să-și desfășoare activitatea în afara oricărei intervenții a autorităților publice<sup>16</sup>.

Pornind de la premisele libertății de asociere, în general, domnul profesor Ioan Muraru include libertatea sindicală în categoria drepturilor social – politice, clasificând-o ca fiind modalitatea libertății de opinie, alături de libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, etc., cu care și prin care se exprimă în ceea ce privește conținutul său<sup>17</sup>. Fără a dori să criticăm această apreciere, opinăm că includerea libertății sindicale și calificarea sa într-o categorie vastă a dreptului la asociere și afiliere la o organizație, ceea ce implică în mod primordial și latura politică a realităților vieții sociale, duce tocmai la „dizolvarea” particularităților libertății sindicale în sfera drepturilor preponderent politice, rezultând din aceasta o minimalizare a caracterului esențialmente socio-economic a acestei libertăți atrăgând totodată o analiză prea generală a fenomenului studiat.

Desigur că libertatea de asociere are o sferă mai largă decât libertatea sindicală. Aceasta din urmă este chemată să salvgardeze și să garanteze unele situații, activități și interese bine configurate care nu pot fi apărate doar prin libertatea de asociere; ele impun apariția și existența distinctă a libertății sindicale, determinând implicit rațiunea acesteia de a exista<sup>18</sup>. Practic dreptul de asociere trebuie văzut ca o premisă

<sup>8</sup> Deleanu, I., *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, București, Editura C. H. Beck, 2006, p. 534.

<sup>9</sup> Cu privire la aceste instrumente, a se vedea N. Valticos, *Commentaire article 11*, pag. 423-424; autor citat de Bîrsan, C., în *op. cit.*, p. 821, nota 3 de subsol.

<sup>10</sup> Avem în vedere Constituția României revizuită prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003.

<sup>11</sup> Avem în vedere Codul muncii român adoptat prin Legea nr. 53 din 24 ianuarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr. 72 din 5 februarie 2003.

<sup>12</sup> Cotea, Felician, *Dreptul muncii. Dreptul individual al muncii*, Alba Iulia, Editura Aeternitas, 2004, p. 36.

<sup>13</sup> Iancu, Gh., *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România*, București, Editura All Beck, 2003, p. 297.

<sup>14</sup> În conformitate cu legislația română, de la regula conform căreia libertatea sindicală aparține oricărei persoane ce desfășoară o activitate remunerată, ce derivă din art. 11 a Convenției europene a drepturilor omului, pot apărea și anumite derogări implicite atunci când calitatea de membru al unei organizații sindicale o pot dobândi doar funcționarii publici, or această calitate impune cetățenia română.

<sup>15</sup> Ghimpu, S., Țiclea, Al., *Dreptul muncii*, București, Editura All Beck, 2000, p. 642.

<sup>16</sup> Țiclea, Al., *Dreptul muncii – curs universitar*, București, Editura Rosetti, 2004, p. 181.

<sup>17</sup> Muraru, I., *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Actami, 1998, p. 235.

<sup>18</sup> Ghimpu, S., Țiclea, Al., *op. cit.*, p. 89.

necesară a libertății sindicale. Acesta asigură suportul libertății sindicale dar nu îi poate „sufoca” particularitățile, care la un moment dat se îndepărtează de conținutul prea general al dreptului la asociere, părășește caracterul politic al acestui drept în favoarea caracterului socio-economic.

Fundamentând conceptul de libertate sindicală domnul profesor Ion Traian Ștefănescu înscrie problematica libertății persoanei de a constitui și de a se afilia la sindicate între „principiile” raporturilor juridice conexe individuale sau colective ale dreptului muncii<sup>19</sup>, susținând *de lege ferenda* ca în Legea sindicatelor nr. 54/2003 să se prevadă că sindicatele sunt organizații fără caracter politic.

Rezultă, așadar, în mod indubitabil faptul că libertatea sindicală se situează la limita dintre dreptul constituțional și dreptul muncii, având o dublă natură juridică, aceasta interferând atât cu caracterul suprem al principiului garantării dreptului la asociere din dreptul constituțional cât și cu caracterul socio-profesional specific raporturilor juridice ce se nasc și se dezvoltă în dreptul muncii.

Pentru aceste argumente, analiza libertății sindicale este necesar a fi efectuată prin prisma celor două mari ramuri de drept ce asigură exercitarea efectivă și în condiții de utilitate socială a dreptului de asociere în forma organizată a sindicatelor.

Pe plan individual, libertatea sindicală, se manifestă în dreptul recunoscut oricărei persoane care exercită o profesie de a adera în mod liber la un sindicat, de a se retrage când dorește din sindicat, sau de a nu adera la nici un sindicat. Conform acestei definiții, așadar, se pot sindicaliza numai persoanele care desfășoară o activitate profesională.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, vorbind despre valențele practice ale libertății sindicale individuale a precizat că formularea „*orice persoană are dreptul (...) de a întemeia împreună cu alții un sindicat și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale*” din art. 11 alin. 1 din Convenție va fi înțeleasă în sensul că un angajat trebuie să aibă posibilitatea să aleagă sindicatul pe care-l consideră cel mai eficient în apărarea drepturilor sale. Într-o interpretare gramaticală, fosta Comisie a reținut că utilizarea termenului „sindicate”, adică a pluralului substantivului „sindicat” din text, semnifică excluderea monopolului sindical. Atunci când un angajat consideră că nici un sindicat existent nu-l apără efectiv, el are dreptul de a întemeia împreună cu alții un nou sindicat. Acest drept apare cu atât mai important cu cât uneori sindicatele existente pot avea afinități politice neîmpărtășite de angajat<sup>20</sup>.

Exercitarea acestei libertăți, prin aspectul său individualist, are ca rezultat, crearea unei colectivități distincte de cea a persoanelor care au contribuit la nașterea sa. Astfel, libertatea sindicală, mai întâi simplă manifestare a libertății individuale, devine progresiv o libertate mai complexă: ea are ca subiect - în afară de individ - și *sindicatul*, creația sa. Ca urmare a acestei evoluții, noțiunea de libertate sindicală capătă noi sensuri; alături de individ și de interesul său particular, trebuie să plasăm și interesul său general.

Examinând conceptul libertății sindicale, constatăm că acesta se manifestă pe următoarele trei planuri:

a) pe *plan individual*, libertatea sindicală constă în dreptul recunoscut oricărui membru al profesiei de a adera la un sindicat în mod liber, de a se retrage când dorește sau de a nu adera la nici un sindicat;

b) *în raporturile dintre sindicatele concurente*, libertatea sindicală se manifestă prin principiul egalității și pluralității. Sindicatele au toate, în principiu, drepturi egale; ele pot să se constituie în mod liber, fără nici o limitare a numărului membrilor lor, cu excepția celei impuse de lege;

c) *în raporturile dintre sindicate și stat, sindicate și angajatorii în care ele funcționează*, libertatea sindicală își găsește consacarea în principiul independenței sindicale față de aceste organe: constituirea, funcționarea și dizolvarea lor sunt sub semnul libertății. Orice intervenție a statului sau a angajatorilor în problemele interne ale sindicatului este interzisă<sup>21</sup>.

Vorbind despre natura juridică și conținutul libertății sindicale profesorul francez F. Sudre<sup>22</sup> a insistat asupra faptului că libertatea sindicală realizează interpenetrarea dintre drepturile considerate ca

<sup>19</sup> Ștefănescu, Ion Traian, *Tratat...*, vol. I, *op. cit.*, p. 124, 129.

<sup>20</sup> Comis. EDH, rap. 14 decembrie 1979, *precit.*, p. 47, practică citată de C. Bîrsan în *Convenția...op. cit.*, p. 822, nota 5 de subsol.

<sup>21</sup> Țiclea, Al., *op.cit.*, p. 181.

<sup>22</sup> Sudre, F., *Dreptul european și internațional al drepturilor omului*, (traducere în limba română de Raluca Bercea – coordonator), Iași, Editura Polirom, 2006, p. 369.

fiind civile și politice și așa-numitele drepturi economice și sociale, permițând democrației să se exercite în relațiile de muncă. Cu privire la conținutul libertății sindicale, atât profesorul F. Sudre cât și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, au apreciat că libertatea sindicală este un drept derivat din libertatea de asociere, neputându-se concepe ca fiind o formă a libertății de sine-stătătoare, iar conținutul ei este identic cu cel la libertății de asociere, ce constituie genul.

Conținutul libertății de asociere ca *drept civil* și limitele exercitării sale sunt prevăzute în art. 22 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice<sup>23</sup> în care la punctul 1 se prevede că: „Orice persoană are dreptul de a se asocia în mod liber cu altele, inclusiv dreptul de a constitui sindicate și de a adera la ele pentru ocrotirea intereselor sale”, iar punctul 3 conține interdicția statelor părți la Convenția O. I. M. nr. 87 din 1948 privind libertatea sindicală și ocrotirea dreptului sindical „să nu ia măsuri legislative de natură a aduce atingere și nici să nu aplice legea într-un mod care să aducă atingere garanțiilor prevăzute în acea Convenție”<sup>24</sup>.

Fosta Comisie a arătat că dreptul de afiliere la un anumit sindicat, ca expresie a libertății sindicale în general, nu conferă o prerogativă generală de afiliere, la alegerea celui în cauză, independent de cuprinsul reglementărilor sindicatului la care se dorește aderarea. Așa fiind, ca principiu, în exercițiul acestei libertăți, sindicatele trebuie să li se recunoască facultatea de a decide, conform acestor reglementări, asupra problemei admiterii sau a excluderii de membri; pentru că protecția instituită de art. 11 exercițiului dreptului de asociere în sindicate este „îndreptată, înainte de toate, tocmai împotriva ingerințelor statului” în acest domeniu al vieții asociative; ca atare, primirea sau excluderea unui membru dintr-un sindicat, decisă în conformitate cu statutul acestuia, are a fi considerată ca „o activitate privată, de care statul nu este ținut să răspundă, în lumina dispozițiilor Convenției”<sup>25</sup>.

Totuși, pentru ca dreptul de a adera la un sindicat să rămână efectiv, statul are îndatorirea să protejeze angajații împotriva eventualului abuz de poziție dominantă din partea sindicatelor. Comisia a considerat că asemenea abuzuri se pot produce atunci când, spre exemplu, aderarea sau excluderea nu a fost conformă statutului sindicatului în cauză sau când regulile pe care acesta le conține în materie apar ca fiind nerezonabile și arbitrare ori când consecințele excluderii ar apărea ca deosebit de împovărătoare pentru cel interesat, cum ar fi situația în care s-ar ajunge la pierderea calității de angajat datorită, eventual, monopolului exercitat de un anumit sindicat<sup>26</sup>.

De asemenea, drepturile de asociere și afiliere menționate nu trebuie înțelese în mod absolut. Limitele exercitării libertății de asociere, ca formă de materializare a dreptului consacrat în art. 11 alin. 1 din Convenție, sunt enunțate la punctul 2 din articolul 22 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, care recunoaște statelor dreptul:

- de a impune limitări determinate de apărarea securității naționale, a securității publice, ordinii publice ori pentru a ocroti sănătatea sau moralitatea publică, sau dreptul și libertățile altora și
- de a impune restricții legale în exercitarea acestui drept de către membrii ai forțelor armate și ai poliției.

Ca *drept economic și social*, conținutul său are patru componente, enunțate în art. 8 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale<sup>27</sup>:

- dreptul oricărei persoane de a forma, împreună cu alte persoane sindicate și de a se afilia la un singur sindicat la alegerea sa;
- dreptul sindicatelor de a forma federații sau confederații naționale și dreptul acestora din urmă de a forma organizații sindicale și de a se afilia la acestea;
- dreptul sindicatelor de a-și exercita liber activitatea;
- dreptul la grevă, exercitat în conformitate cu legile fiecărei țări.

Atât în cazul Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice cât și a Pactului internațional referitor la drepturile economice sociale și culturale limitările prevăzute de lege au ca fundament necesități de asigurare a securității sau a ordinii publice și ocrotirea drepturilor și

<sup>23</sup> Ratificat de România prin Decretul nr. 212/1974, publicat în Buletinul Oficial al R. S. R. nr. 146/1974.

<sup>24</sup> Atanasiu, A., Dima, L., *op. cit.*, p. 253.

<sup>25</sup> Comis. EDH, 13 mai 1985, nr. 10550/1983, Cheall c/Rozaume-Uni, DR nr. 42, p. 194, practică citată de C. Bîrsan în *Convenția...op. cit.*, p. 823 la nota 3 de subsol.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Ratificat de România prin Decretul nr. 212/1974, publicat în Buletinul Oficial al R. S. R. nr. 146/1974.

libertăților altora. Totodată, din anumite rațiuni, sunt unele categorii de persoane care, în virtutea funcției îndeplinite, nu dispun de libertatea sindicală.

În ceea ce privește subiecții care au dreptul, fără nici un fel de îngrădire sau autorizație prealabilă, de a se sindicaliza, aceștia sunt enumerați în cuprinsul dispozițiilor art. 2 alin. 1 din Legea nr. 54/2003 privind sindicatele<sup>28</sup> și anume: persoanele încadrate în muncă, deci salariații, funcționarii publici, liber-profesioniștii, membrii cooperatori, agricultorii, persoanele în curs de calificare.

S-a susținut că art. 2 alin. 1, teza a doua din Legea nr. 54/2003, încalcă dispozițiile constituționale, prin excluderea posibilității constituirii de organizații sindicale de către alte categorii de „lucrători” decât „persoanele încadrate în muncă și funcționarii publici”. Însă, nici Constituția României și nici Convenția nr. 87 din anul 1948 a Organizației Internaționale a Muncii, nu limitează categoriile de cetățeni care se pot asocia în organizații sindicale<sup>29</sup>.

Curtea Constituțională a constatat,<sup>30</sup> că în sistemul Constituției, sindicatele constituie asociații ale salariaților, adică ale persoanelor care își desfășoară activitatea profesională în cadrul unor raporturi de muncă. Aceeași concepție se desprinde din Convenția nr. 87 din 1948, a Organizației Internaționale a Muncii, care la art. 2, face distincție între „lucrători” și „cei care angajează”, între „organizațiile lucrătorilor” și „organizațiile celor care angajează”, rezultând în mod evident că în toate cazurile, deci și în cazul lucrătorilor și în cazul „celor care angajează”, între „organizațiile lucrătorilor” și „organizațiile celor care angajează”, convenția se referă la persoane care își desfășoară activitatea în cadrul unor raporturi de muncă. Așa fiind, raportând dispozițiile de lege criticate la dispozițiile invocate ca fiind încălcate, Curtea nu reține vreo contradicție între acestea<sup>31</sup>.

Faptul că prin prevederile art. 1 alin. 1 teza a doua, din Legea sindicatelor, nu se acordă și altor persoane, decât celor aflate într-un raport de muncă, dreptul de a constitui organizații sindicale, nu reprezintă o încălcare a dispozițiilor constituționale și a normelor internaționale menționate, de vreme ce, nici acestea nu prevăd asemenea drepturi.

Mai mult, Curtea a reținut că, în spiritul și litera art. 37 alin. 1 din Constituție (art. 40 după republicare), Legea sindicatelor, prin art. 2 alin. 1 teza a doua, în conformitate cu care, „*Persoanele care exercită potrivit legii o meserie sau o profesie în mod independent, membrii cooperatori, agricultori, precum și persoanele în curs de calificare*”, acordă persoanelor care nu-și pot desfășura activitatea profesională în cadrul unui raport de muncă, dreptul să adere la o organizație sindicală, „*fără nici o îngrădire sau autorizare prealabilă*”. O asemenea prevedere de lege, nu poate fi apreciată ca o restrângere a dreptului de asociere.

În același sens, s-a pronunțat Curtea Constituțională și prin Decizia nr. 469/2003<sup>32</sup>. Astfel, Instanța de control a constituționalității a reținut următoarele: „Prevăzând posibilitatea constituirii mai multor tipuri de asociații, care nu sunt enumerate în mod limitativ, reglementarea constituțională are în vedere și posibilitatea limitării sferei persoanelor care pot constitui ori pot adera la diferite tipuri de asociații, în funcție de obiectul de activitate și de scopul asociațiilor respective, limitare ce se concretizează prin lege, ținându-se seama de situația obiectiv diferită a anumitor categorii de persoane, fără a se aduce atingere prin aceasta principiului egalității în drepturi, consacrat la art. 16 alin. 1 din Constituție, republicată. Asemenea limitări ale dreptului de asociere sunt consacrate și în art. 40 alin. 3 din Constituție, și în legi organice. Astfel, spre exemplu, unele categorii de persoane (judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite de lege) nu pot face parte din partide politice. În mod similar, numai persoanele care exercită aceeași profesie pot fi membri ai asociațiilor profesionale. De asemenea, Ordonanța Guvernului nr. 85/2001 privind organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari, prevede că numai proprietarii de locuințe se pot asocia în asociații de proprietari. Potrivit art. 231 din Codul muncii, patronatele sunt organizații ale patronilor, excluzând posibilitatea asocierii în această formă a altor persoane”.

<sup>28</sup> Legii nr.54/2003 privind sindicatele, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr. 73 din 5 februarie 2003.

<sup>29</sup> Țiclea, Al., *op. cit.*, p. 77.

<sup>30</sup> Prin Decizia nr. 25/2003, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr. 5 februarie 2003.

<sup>31</sup> Ghimpu, S., Țiclea, Al., *op. cit.*, p. 648.

<sup>32</sup> Decizia nr. 469/2003 a Curții Constituționale a fost publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 28; din 13 ianuarie 2003.

În consecință, este evident că limitarea categoriilor de persoane care pot constitui ori pot adera la anumite forme de asociere, în speță sindicate, nu contravine principiului constituțional referitor la libertatea de asociere<sup>33</sup>.

Se pot sindicaliza toate categoriile de salariați, precum și consilierii juridici (jurisconșulții), însă, cu rezerva că exercitarea libertăților sindicale, trebuie să se desfășoare - se arată într-o opinie - cu observarea statutului specific de subordonare pe care îl au față de angajator, respectiv, cu respectarea obligației de fidelitate și a regimului lor juridic special; *s-ar putea vorbi chiar - într-o anumită măsură - despre obligația de reținere, de neimplicare directă și activă în susținerea revendicărilor sindicale*<sup>34</sup>.

Privind dreptul *funcționarilor publici*, de a constitui organizații sindicale și de a adera la acestea, art. 2 alin. 1 din Legea sindicatelor trebuie coroborat cu art. 29 alin. 1 și 2 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată<sup>35</sup>, conform căruia „dreptul la asocierea sindicală este garantat funcționarilor publici, aceștia pot, în mod liber, să înființeze organizații sindicale, să adere la ele și să exercite orice mandat în cadrul acestor organizații”.

Referitor *la polițiști*, anterior adoptării noii legi a sindicatelor, s-a apreciat ca, aceștia nu se pot sindicaliza, deoarece, pe de o parte, deși polițiștii au devenit funcționari publici civili<sup>36</sup>, totuși Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului<sup>37</sup> nu se referă în mod expres la dreptul de asociere sindicală a lor<sup>38</sup>, iar pe de altă parte s-a afirmat<sup>39</sup> că în cazul polițiștilor prin Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române<sup>40</sup> în locul sindicatelor s-a instituit Corpul Național al Polițiștilor, ca persoană juridică de drept public.

Plecând de la faptul că în Carta socială europeană<sup>41</sup>, revizuită în 1996, li se lasă statelor membre libertatea de a stabili prin legi interne posibilitatea sau interdicția polițiștilor de a se constitui sau de a adera la organizații sindicale, profesorul A. Iorgovan a mai arătat că interdicția pentru polițiști, de a se constitui în sindicate ori de a putea declara și/sau participa la grevă, este în concordanță cu tratatele internaționale la care România este parte și anume: art. 9 alin. 2 din Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 87/1948 privind libertatea sindicală și apărarea dreptului sindical și Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale<sup>42</sup>.

Însă, ceea ce omit susținătorii acestor opinii este în primul rând faptul că în legislația românească nu există nici o normă juridică prin care să se interzică în mod expres polițiștilor să se constituie ori să facă parte din sindicate, or interdicția este de strictă aplicare și interpretare și trebuie statuată de lege, iar pe de altă parte nu se poate ignora statutul Corpului Național al Polițiștilor care, fiind persoană juridică de drept public, apără preponderent drepturile și interesele conducerii Inspectoratului General al Poliției Române (I. G. P. R.) în raporturile cu subordonații și nu ale polițiștilor cu funcții de execuție.

În afară de acest grav inconvenient Curtea de Apel București a decis<sup>43</sup> că prevederile art. 49 alin. 2 din Legea nr. 360/2002 nu conferă Corpului Național al Polițiștilor legitimitate procesuală activă în

<sup>33</sup> Țiclea, Al., *op. cit.* pp. 185 – 186.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 356 din 29 mai 2007 conform art. III din Legea nr. 251/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 574 din 4 iulie 2006), dându-li-se textelor o nouă numerotare;

<sup>36</sup> A se vedea în acest sens, Țiclea, Al., *op. cit.*, p. 78 care susține că până la intrarea în vigoare a Legii nr. 360/2002, polițiștii nu se puteau constitui în sindicate, întrucât făceau parte din personalul militar al Ministerului de Interne, iar după intrarea în vigoare a acestei legi, de asemenea, *nu se pot constitui în sindicate* deoarece, deși au devenit funcționari publici *civili* (deci, „personal civil”) ei, anxiomatic, dețin funcții *care implică* „exercițiul autorității de stat” în aparatul Ministerului de Interne, ori al unităților din subordinea acestui minister.

<sup>37</sup> Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 440 din 24 iunie 2002 și a intrat în vigoare la 24 august 2002;

<sup>38</sup> deoarece prin art. 48 din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, permite asocierea sau constituirea de „asociații cu caracter profesional, tehnico- științific, cultural, religios și sportiv-recreativ, fără a aduce atingere atribuțiilor și îndatoririlor de serviciu” ale polițiștilor.

<sup>39</sup> Iorgovan, A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura 4, Editura All Beck, București, 2005, p. 625.

<sup>40</sup> Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, a fost publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 305 din 9 mai 2002.

<sup>41</sup> Carta socială europeană a fost publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 139/1999.

<sup>42</sup> Iorgovan, A., *op. cit.*, nota de subsol 2, p. 625.

<sup>43</sup> Dec. civ. nr. 1142/R din 23 martie 2006, pronunțată de Secția a VII-a civilă și pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale a Curții de Apel București, publicată în *Culegere de practică judiciară – în materie de litigii de muncă a*

exercitarea dreptului de chemare în judecată a I. G. P. R. în lipsa unui mandat legal ori convențional, conform art. 67 alin. 1 din C. proc. civ., ceea ce atestă imposibilitatea Corpului Național al Polițiștilor de a constitui un veritabil sindicat, neputându-se prevala, datorită statutului și a faptului că este persoană juridică de drept public, de dispozițiile art. 28 alin. 2 din Legea nr. 54/2003.

Totodată, ca aspect particular al libertății de asociere, doctrina juridică creată pe marginea jurisprudenței C. E. D. O. susține că dreptul de a crea un sindicat sau de afiliere la un sindicat existent presupune asocierea unor persoane angajate în raporturi de muncă, la inițiativă individuală<sup>44</sup>. De aceea, fosta Comisie a decis că asociațiile create de angajații aceluiași angajator nu reprezintă asociații sindicale în sensul art. 11, deoarece ele nu sunt rezultatul unei grupări spontane, ci se bazează pe raporturile contractuale dintre salariați și angajatorul lor<sup>45</sup>. De asemenea, Comisia și apoi jurisprudența C. E. D. O. au subliniat că un sistem de sindicate organizate chiar de stat, care nu sunt autorizate să desfășoare activități de ordin privat, nu este compatibil cu dispozițiile art. 11 din Convenție<sup>46</sup>.

În incompatibilitățile subliniate de autoritățile europene se găsește și Corpul Național al Polițiștilor pe care regretatul profesor Iorgovan îl indica<sup>47</sup> drept garantul apărător al drepturilor socio-profesionale și economice a polițiștilor. Această situație este determinată în primul rând de faptul că organizația cu atribuții așa-zis sindicale a fost creată de legiuitor prin dispozițiile art. 6 din Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române și nu la inițiativa spontană a membrilor iar pe de altă parte de faptul că art. 9 alin. 3 din Hotărârea Guvernului României nr. 1305/2003 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Corpului Național al Polițiștilor<sup>48</sup> stipulează într-un mod obligațional și neconstituțional că toți polițiștii devin de drept membri ai acestei organizații fiind obligați să plătească și cotizație ce li se va reține pe salariu.

În consecință nu poate fi descrisă ca o veritabilă organizație sindicală aceea în care funcționarii publici sunt incluși împotriva voinței și a aspirațiilor lor, nedându-li-se posibilitatea să-și conceapă și să adopte un statut de organizare și funcționare propriu, ci trebuind să adere la unul impus printr-o serie de acte legislativ – normative și administrativ – normative, ba mai mult oprindu-le o cotizație fără ca măcar să li se fi cerut acordul lor.

În acest sens fosta Comisie europeană a statuat că libertatea sindicală presupune, printre altele, și dreptul pentru sindicate de a-și stabili propriile regulamente, de a-și administra activitățile specifice în totală libertate, cu respectarea cerințelor legii, dreptul de a organiza federații de sindicate sau de a adera la federații existente<sup>49</sup>.

De asemenea, modalitatea în care a procedat legiuitorul român instituind prin acte normative o organizație profesională cu atribuții și valențe „sindicaliste” așa cum a apărut Corpul Național al Polițiștilor, ce s-a vrut a fi, unica formă de asociere socio-profesională a polițiștilor, reprezintă, pe de o parte, dorința de a institui un monopol cu privire la libertatea sindicală în favoarea acestei organizații iar pe de altă parte trădează intenția de restrângere a libertății sindicale. Desigur, așa cum s-a precizat și în doctrina juridică europeană<sup>50</sup>, astfel de modalități de reglementare a libertății sindicale cu privire la o anumită categorie profesională aduce atingere însăși esenței libertății sindicale.

Ca urmare a inconvenientelor grave demonstrate în practica judiciară atât națională cât și europeană Corpul Național al Polițiștilor a fost perceput doar ca o organizație profesională cu atribuții limitate în ceea ce privește apărarea intereselor și a drepturilor polițiștilor ce dețin funcții de execuție, iar prevederile Legii nr. 54/2003 care *instituie expres*, dreptul funcționarilor publici de a constitui

---

*Curții de Apel București pe anii 2005 – 2006 (semestrul I)*, sub coordonarea conf. univ. dr. judecător Dan Lupașcu – Președintele Curții de Apel București, Editura Universul Juridic, București, pp. 174 – 176.

<sup>44</sup> A se vedea S. Lewis-Anthony, *Les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association garantis par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1993*, p. 13, citat de C. Bîrsan în *Convenția...op. cit.*, p. 822 la nota 2 de subsol.

<sup>45</sup> Comis. EDH, rap. 14 decembrie 1979, *precit.*, p. 47, citat de C. Bîrsan în *Convenția...op. cit.*, p. 823.

<sup>46</sup> *Idem*, pp. 44 – 45.

<sup>47</sup> A. Iorgovan în „*Tratatul de drept administrativ*”, vol. II, ediția a IV-a, Editura All Beck, București, 2005, la pag. 625, nota 2 de subsol.

<sup>48</sup> Hotărârea Guvernului României nr. 1305/2003 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Corpului Național al Polițiștilor a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 877 din 5 decembrie 2002.

<sup>49</sup> Comis. EDH, 13 mai 1985, *precit.*, p. 185, citat de C. Bîrsan în *Convenția...op. cit.*, p. 822 la nota 4 de subsol.

<sup>50</sup> F. Sudre, „*Dreptul european și internațional al drepturilor omului*”, (traducere în limba română de Raluca Bercea – coordonator), Iași, Editura Polirom, 2006, p. 369.

organizații sindicale și de a adera la acestea au căpătat o interpretare extensivă, recunoscându-se și polițiștilor dreptul de a face parte din sindicate deoarece aceștia sunt funcționari publici civili, chiar dacă au un „statut special” (art.1 alin. 1 din Legea nr. 360/2002), iar scopul asociațiilor prevăzute la art. 48 din această lege - care pot fi constituite de polițiști – concordă cu cel al sindicatelor<sup>51</sup>.

Având în vedere și tratatele internaționale amintite la care România este parte, rezultă, fără nici un dubiu, în spiritul normelor legale naționale în vigoare, că polițiștii *dispun de libertate sindicală*, desigur, cu excepția celor care dețin funcții de conducere.

De altfel, sindicatele nu au cum să aducă atingere atribuțiilor și îndatoririlor de serviciu ale acestor funcționari publici cu statut special, deoarece acestea veghează la respectarea strictă a drepturilor profesionale ale polițiștilor membrii neobstrucționând în nici un mod exercitarea în regim de autoritate publică a atribuțiilor de serviciu ale acestora.

Aceste argumente au stat la baza constituirii de către polițiști a Sindicatului Național al Polițiștilor și Personalului Contractual din cadrul Ministerului Internelor și al Reformei Administrative<sup>52</sup>, care devenind sindicatul reprezentativ al polițiștilor și a altor funcționari publici la nivelul M. I. R. A. a încheiat, pentru prima dată în istoria Poliției Române, Contractul colectiv de muncă la nivelul grupului de unități din Ministerul Internelor și Reformei Administrative<sup>53</sup>.

De asemenea, dispun de libertate sindicală și „*persoanele în curs de calificare*”, deci cele care nu au încă calitatea de salariat, de liber-profesionist sau cooperador.

Credem însă că în categoria „*persoanelor în curs de calificare*” nu sunt incluși elevii sau studenții, ci prin această sintagmă sunt desemnate doar acele persoane care se pregătesc în baza unor contracte de formare profesională, în special a celor de ucenicie la locul de muncă (art. 205 – 213 din Codul muncii), aceste persoane desfășurându-și activitatea (de pregătire practică și teoretică) în cadrul unor colective (de salariați, cooperadori, etc.) susceptibile de a se sindicaliza, în consecință este logic ca și ele să dispună de un atare drept.

În acest sens a statuat și Comisia Europeană a Drepturilor Omului hotărând că nu orice formă asociativă ce are ca scop apărarea unor interese profesionale comune este un sindicat; astfel, în concepția fostei Comisii, o asociație studențească nu poate fi calificată ca sindicat, în sensul art. 11 parag. 1 din Convenție<sup>54</sup>.

De asemenea, este vorba de persoanele care, neavând calitatea de salariat, se află „în căutarea unui loc de muncă” și se califică în condițiile art. 63 - 69 din Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea forței de muncă prin cursuri de calificare organizate prin grija Agenției Naționale pentru Ocupare și Formare Profesională<sup>55</sup>.

*Salariații minori*, se bucură de exercitarea libertății sindicale, în aceleași condiții ca și salariații majori; ei pot deveni membri de sindicat, fără a fi necesară încuviințarea reprezentanților lor legali, dacă au împlinit vârsta de 16 ani (art. 3 din Legea nr. 54/2003). Rațiunea textului este probabil aceea că, la împlinirea vârstei de 16 ani, persoana fizică dobândește capacitate deplină de muncă, iar încadrarea de la vârsta de 15 ani, se poate face cu totul excepțional, și cu acordul părinților sau al reprezentanților legali (art.13 alin. 1 și 2 din Codul muncii).

Aplicabilitatea acestei libertăți de asociere și salariaților minori se impune întrucât atâta timp cât unui subiect i se recunoaște calitatea de salariat, chiar cu îndeplinirea unor condiții prealabile, este necesar să i se asigure acestuia exercițiul tuturor drepturilor și a libertăților rezultate din această calitate, una dintre libertățile deosebit de importante fiind reprezentată de libertatea sindicală<sup>56</sup>.

Dispozițiile art. 2 alin. (4) din Legea nr. 54/2003, care prevăd că o persoană poate face parte numai dintr-un sindicat, sunt aplicabile și salariaților minori și apar ca o urmare firească a faptului că într-o unitate

<sup>51</sup> Țiclea, Al., *op.cit.*, p. 187.

<sup>52</sup> Sindicatului Național al Polițiștilor și Personalului Contractual din cadrul Ministerului Internelor și al Reformei Administrative (S.N.P.P.C.) și-a căpătat personalitatea juridică de drept privat prin sentința civilă nr. 8464 din 21.12.2004 pronunțată în dosarul nr. 21.824/2004 al Judecătorei Sectorului 6 București, rămasă definitivă și irevocabilă (nepublicată).

<sup>53</sup> Contractul colectiv de muncă la nivelul grupului de unități din Ministerul Internelor și Reformei Administrative a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea a V-a, nr. 5 din 4 aprilie 2008.

<sup>54</sup> Comis. EDH, 6 iulie 1977, nr. 6094/4973, *X c/ Suede*, DR nr. 9, pag. 5. citat de C. Bîrsan în *Convenția....op. cit.*, p. 821 la nota 5 de subsol.

<sup>55</sup> Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea forței de muncă prin cursuri de calificare organizate prin grija Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, a fost publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 103 din 6 februarie 2002.

<sup>56</sup> Foca, M., *op. cit.*, p. 39.



pot fi organizate două sau mai multe sindicate. Pluralismul sindical este ilustrat și de recunoașterea sindicatelor concurente într-un regim de egalitate a acestora, element comun al legislațiilor în materie în toate țările occidentale<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Țiclea, Al., *op. cit.*, p.79.