

PARTICULARITĂȚI ALE DIALOGULUI SOCIAL ÎN CADRUL AUTORITĂȚILOR ȘI INSTITUȚIILOR PUBLICE¹

Raluca DIMITRIU

Raluca DIMITRIU

Prof. univ. dr., Catedra de Drept, Academia
de Studii Economice, București, România

Tel.: 0040-745-182.041

E-mail: raluca.dimitriu@cig.ase.ro

Particularities of The Social Dialogue
within Public Authorities and Institutions

Abstract

Dialogue is considered to be the opposite of rhetoric. This is true, especially when it comes to social dialogue, meant to prevent conflicts and to ensure social peace. But is social peace a goal? And which are its particularities when it comes to public servants? The paper aims to analyze the participation of public servants to social dialogue and their right to collective bargaining, under Romanian law. There are taken into account, in a comparative context, the success of collective bargaining, which is the conclusion of collective agreements, and the failure of collective bargaining, which leads to the possibility of strike.

The paper contains a number of *de lege ferenda* proposals, meant to create a special regulation of social dialogue in case of public servants, and to eliminate the application of common law in this regard.

Key words: social dialogue, public servants, collective agreement, strike

1 Acest articol este rezultatul activității de cercetare desfășurate și finanțate în cadrul proiectului CNGSIS-UEFISCU, proiect numărul PN II 1772/2008.

1. Participarea funcționarilor publici la dialogul social

Reglementat atent în cazul salariaților, dialogul social cunoaște o normare mai degrabă timidă în ceea ce privește funcționarii publici. Nu mai puțin, și în cadrul autorităților și al instituțiilor publice el constituie un mecanism esențial în buna funcționare a raportului de forțe și în protecția intereselor celor ce își desfășoară activitatea în cuprinsul unui raport de funcție publică.

Participarea funcționarilor publici la dialogul social se realizează, în principal, prin intermediul sindicatelor reprezentative, constituite în temeiul dreptului constituțional la asociere de care beneficiază aceștia. În esență, libertatea sindicală cuprinde o componentă individuală și una colectivă. Avem de a face cu:

- libertatea sindicală individuală, care cuprinde o latură pozitivă (dreptul funcționarului public de a face parte dintr-un sindicat) și o latură negativă (dreptul acestuia de a nu face parte dintr-un sindicat);
- libertatea sindicală colectivă, care cuprinde un element formal (dreptul de constituire și de stabilire a propriilor reguli de organizare) și un element funcțional (dreptul de a utiliza mijloace de acțiune sindicală în scopul de a atinge anumite obiective).

Potrivit art. 40 alin. 1 din Constituție, „cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere”. În aplicarea textului constituțional, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici¹ garantează funcționarilor publici dreptul de asociere sindicală (art. 29).

Dispozițiile Statutului funcționarilor publici se completează, ca drept comun, cu cele ale Legii sindicatelor, nr. 54/2003². Acest act normativ face referire expresă la funcționarii publici, prevăzând în art. 2 alin. 1 teza I că „persoanele încadrate în muncă și funcționarii publici au dreptul să constituie organizații sindicale și să adere la acestea”. Art. 28 din aceeași lege prevede, cu titlu general, că „organizațiile sindicale apără drepturile membrilor lor, ce decurg din legislația muncii, statutele funcționarilor publici, contractele colective de muncă și contractele individuale de muncă, precum și din acordurile privind raporturile de serviciu ale funcționarilor publici, în fața instanțelor judecătorești, organelor de jurisdicție, a altor instituții sau autorități ale statului, prin apărători proprii sau aleși”.

De semnalat faptul că dreptul funcționarilor publici la asociere sindicală s-a aflat în mod constant în atenția Comitetului pentru Libertatea Sindicală, care a statuat că „standardele conținute de Convenția nr. 87/1948 privind libertatea sindicală se aplică tuturor lucrătorilor fără nici o deosebire și, prin urmare, sunt aplicabile și funcționarilor publici. Este inechitabil să se facă vreo deosebire în domeniul sindical între salariați și funcționari publici deoarece ambele categorii de personal ar trebui să aibă dreptul să se organizeze pentru a-și apăra interesele” (Biroul Internațional al Muncii, 1996, p. 56, pct. 212).

1 Republicată în Monitorul Oficial nr. 356 din 29 mai 2007, ulterior modificată.

2 Publicată în Monitorul Oficial nr. 73 din 5 februarie 2003.

Art. 29³ din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici prevede că dreptul de asociere sindicală este garantat funcționarilor publici (cu privire la dreptul la asociere sindicală, Petrescu, 2009, pp. 540-541).

Funcționarii publici pot, în mod liber, să înființeze organizații sindicale, să adere la ele și să exercite orice mandat în cadrul acestora. În situația în care înalții funcționari publici sau funcționarii publici care au calitatea de ordonatori de credite sunt aleși în organele de conducere a organizațiilor sindicale, aceștia au obligația ca în termen de 15 zile de la alegerea în organele de conducere ale organizațiilor sindicale să opteze pentru una dintre cele două funcții. În cazul în care funcționarul public optează pentru desfășurarea activității în funcția de conducere în organizațiile sindicale, raporturile de serviciu ale acestuia se suspendă pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcția de conducere din organizația sindicală.

Reglementarea este derogatorie de la prevederea de drept comun, cuprinsă în art. 4 din Legea sindicatelor nr. 54/2003, potrivit căreia „persoanele care dețin funcții de conducere (...) nu pot constitui organizații sindicale”.

Funcționarii publici care nu au calitatea de ordonatori de credite sau de înalți funcționari publici pot deține simultan funcția publică și funcția în organele de conducere ale organizațiilor sindicale, cu obligația respectării regimului incompatibilităților și al conflictelor de interese care le este aplicabil.

Referiri la ipoteza îndeplinirii unei funcții de conducere în sindicat găsim și în art. 94 alin. 1 lit. d) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, unde se dispune suspendarea de drept a raportului de serviciu în cazul în care „funcționarul public desfășoară activitate sindicală pentru care este prevăzută suspendarea în condițiile legii”. Cu privire la o atare suspendare, ca drept comun, art. 11 din Legea sindicatelor nr. 54/2003 prevede: „pe perioada în care persoana aleasă în organul de conducere este salarizată de organizația sindicală contractul său individual de muncă sau, după caz, raportul de serviciu se suspendă, iar aceasta își păstrează funcția și locul de muncă avute anterior, precum și vechimea în muncă, respectiv în specialitate sau în funcția publică deținută, în condițiile legii”.

Analiza textelor prezentate mai sus conduce la următoarele consecințe în ceea ce privește modalitatea de corelare a dispozițiilor Legii nr. 188/1999 și ale Legii nr. 54/2003:

- Dreptul înalților funcționari și al funcționarilor ordonatori de credite de a fi aleși în funcții de conducere în sindicat, prevăzut în art. 29 alin. 3 din Legea nr. 188/1999, subîntinde dreptul de a constitui sau adera la un sindicat. Altfel spus, dacă un asemenea funcționar public are dreptul de a fi ales în organul de conducere sindicală, *a fortiori* el are dreptul de a fi simplu membru de sindicat. Ca urmare, aceste categorii de funcționari publici de conducere au un regim distinct, mai favorabil sindicalizării decât cel al salariaților cu funcție de conducere, care, în

3 Astfel cum a fost modificat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 125/2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 694 din 13 octombrie 2008.

virtutea art. 4 din Legea nr. 54/2003, nu pot constitui sindicate. De altfel, acest din urmă text (vizându-i pe salariați) este intens criticat în literatura juridică de drept al muncii (Țiclea, 2009, p. 165; Ștefănescu, 2010, p. 110).

- Reglementarea cuprinsă în art. 29 alin. 3, inițial aplicabilă înalților funcționari și funcționarilor de conducere, a fost ulterior modificată în sensul de a nu se mai prevedea interdicția cumulului cu mandatul sindical pentru toți funcționarii de conducere, ci doar pentru cei care au calitatea de ordonatori de credite. S-a dat astfel curs solicitării confederațiilor sindicale de a nu se afecta libertatea sindicală a unei categorii atât de largi de funcționari cum este cea a funcționarilor de conducere (Codreanu, 2009, p. 14).
- Înalții funcționari și funcționarii publici ordonatori de credite care sunt aleși în organul sindical de conducere au posibilitatea de opțiune între executarea în continuare a raportului de serviciu și executarea mandatului în organizația sindicală; dacă optează pentru aceasta din urmă raportul de serviciu se suspendă de drept. Legiuitorul nu prevede acest caz în rândul cazurilor de suspendare a raporturilor de serviciu din inițiativa funcționarului public, ci îl enumeră între cazurile de suspendare de drept (art. 94 din Legea nr. 188/1999), cu toate că în fapt funcționarul public este cel care optează pentru desfășurarea activității în cadrul organizației sindicale; și
- Dacă cel ales în funcția sindicală de conducere este un funcționar de execuție, acesta va putea cumula raportul de serviciu cu mandatul acordat de către sindicat. Aceasta este din nou o reglementare derogatorie, mai favorabilă sindicalizării decât cea prevăzută în dreptul comun. Într-adevăr, art. 11 din Legea sindicatelor nr. 54/2003 prevede suspendarea raportului de muncă al persoanei aleasă într-o funcție de conducere salarizată de sindicat, după cum și art. 50 lit. f) din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii prevede suspendarea de drept a contractului individual de muncă al persoanei care îndeplinește o funcție de conducere salarizată de sindicat.

Și în ceea ce privește funcționarii publici parlamentari legea prevede dreptul la asociere sindicală. Acesta este garantat prin art. 35 din Legea nr. 7/2006, privind Statutul funcționarului public parlamentar⁴.

Cu privire la funcționarul public parlamentar nu se prevede suspendarea raportului de serviciu în ipoteza îndeplinirii unui mandat în organizația sindicală. Art. 59 din Legea nr. 7/2006 face referire la suspendarea de drept a raportului de serviciu pentru perioada în care funcționarul public parlamentar este numit sau ales pe durată determinată într-o altă funcție în cadrul autorităților sau instituțiilor publice, dar

4 Publicată în Monitorul Oficial nr. 35 din 16 ianuarie 2006. Amintim în treacăt exprimarea redundantă cuprinsă în art. 46 alin. 2 din acest act normativ, care dispune: „Funcționarilor publici parlamentari le este interzis să facă parte din asociații interzise de lege și să participe la manifestări politice și sindicale ilegale”. Firește, oricărui cetățean îi este interzis să facă parte din organizații interzise de lege sau să participe la manifestări sau sindicate ilegale.

această ipoteză nu privește executarea mandatului în cadrul organizației sindicale, persoană juridică de drept privat, niciodată asimilabilă unei autorități publice.

Și alte categorii de funcționari publici beneficiază de dreptul de asociere. Astfel, art. 35 din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici din Administrația Națională a Penitenciarelor⁵ prevede că „pentru apărarea intereselor profesionale, economice, sociale și culturale, personalul din sistemul administrației penitenciare are dreptul la asociere sindicală ...”.

Similar, art. 17 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 10/2004 privind Statutul personalului vamal⁶ prevede că „personalul vamal, cu excepția funcționarilor publici de conducere (s.n.), poate înființa, în condițiile legii, organizații sindicale, poate adera la acestea și poate fi ales în organele de conducere legal constituite”. În prezent, textul ridică următoarea problemă: exceptarea funcționarilor publici de conducere trebuie considerată a fi încă în vigoare, sau implicit modificată? Cu alte cuvinte, față de modificarea art. 29 din Legea nr. 188/1999, intervenită prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 125/2008, se pune problema dacă interdicția privind sindicalizarea funcționarilor cu funcție de conducere se menține, sau ea trebuie considerată modificată, în sensul limitării interdicției la categoria funcționarilor ordonatori de credite. Într-adevăr, Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 125/2008 a eliminat interdicția cumulului calității de funcționar public cu cea de membru cu funcție de conducere în sindicat pentru funcționarii publici care, deși au calitatea de funcționari de conducere, nu sunt ordonatori de credite. Se poate considera modificată în același sens prevederea cuprinsă în art. 17 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 10/2004?

Răspunsul este dat de raportul lege generală – lege specială, care este în această materie următorul: art. 4 din Legea nr. 54/2003, care interzice sindicalizarea persoanelor cu funcție de conducere, constituie dreptul comun în raport cu art. 29 alin. 3 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici care, derogând, o permite. Art. 29 alin. 3 din Legea nr. 188/1999 constituie însă drept comun în raport cu art. 17 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 10/2004. Ca urmare, acest din urmă text, ca normă specială, se va aplica cu prioritate față de norma permisivă cuprinsă în Legea nr. 188/1999.

De lege ferenda însă, credem că modificarea art. 17 se impune, în sensul corelării lui cu dispozițiile art. 29 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

Deși nu este prevăzut expres, dreptul la asociere sindicală le este recunoscut și polițiștilor⁷, funcționari publici cu statut special al căror statut le este aprobat prin Legea nr. 360/2002⁸. Art. 48 din acest act normativ prevede dreptul polițiștilor de asociere

5 Republicată în Monitorul Oficial nr. 628 din 22 septembrie 2009.

6 Publicată în Monitorul Oficial nr. 256 din 23 martie 2004, aprobată cu modificări prin Legea nr. 243/2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 532 din 14 iunie 2004, ulterior modificată.

7 Care au și constituit sindicate, unele membre în Consiliul European al sindicatelor din poliție, reunind 300000 polițiști din 17 țări europene.

8 Publicată în Monitorul Oficial nr. 440 din 24 iunie 2002, ulterior modificată.

în asociații cu caracter profesional, umanitar, tehnico-științific, cultural, religios și sportiv-recreativ, fără a face referire expresă la dreptul de asociere sindicală. Nu mai puțin, datorită prevederii de principiu cuprinse în art. 40 alin. 1 din Constituție, numai o interdicție expresă ar putea îngreuna dreptul unei categorii cetățenești la asociere sindicală, și numai în mod cu totul excepțional și justificat⁹.

Art. 25 alin. 2 din Legea nr. 360/2002 interzice introducerea în dosarul personal al polițistului a oricărui documente referitoare, între altele, la opiniile sale sindicale.

În sfârșit, menționăm aplicabilitatea generală, pentru toate categoriile de funcționari publici, a dispozițiilor art. 10 din Legea sindicatelor nr. 54/2003, potrivit cărora în timpul mandatului și în termen de 2 ani de la încetarea mandatului, reprezentanților aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale nu li se poate modifica sau desface raportul de serviciu pentru motive neimputabile lor, pe care legea le lasă la aprecierea celui care angajează, decât cu acordul scris al organului colectiv de conducere ales al organizației sindicale. Sunt interzise modificarea și/sau încetarea raporturilor de serviciu, atât ale reprezentanților aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale, cât și ale membrilor acestora, din inițiativa angajatorului, pentru motive care privesc activitatea sindicală. Fac excepție cei care au fost revocați din funcțiile sindicale de conducere deținute pentru încălcarea prevederilor statutare sau legale. Textul face referire expresă la funcționarii publici.

Funcționarii publici sindicalizați participă, așadar, la desfășurarea dialogului social prin intermediul organizațiilor sindicale ale căror membri sunt. Legea nr. 188/1999 recunoaște însă și funcționarilor publici nesindicalizați dreptul de a participa la negocierea colectivă, anume prin intermediul reprezentanților aleși. Astfel, art. 72 alin. 2 prevede că, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat, acordul se încheie cu reprezentanții funcționarilor publici din respectiva autoritate sau instituție publică, desemnați în condițiile legii.

2. Dialogul social și negocierea colectivă

2.1. Dreptul la negocieri colective

Potrivit art. 41 alin. 5 din Constituție, „dreptul la negocieri colective în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective sunt garantate”.

Participarea funcționarilor publici la negocierea colectivă se realizează prin intermediul comisiilor paritare, reglementate prin art. 73 din Legea nr. 188/1999. În alcătuirea acestor comisii paritare intră un număr egal de reprezentanți desemnați

9 Cum este cazul enumerării de categorii profesionale din art. 4 din Legea sindicatelor nr. 54/2003, care prevede interdicția sindicalizării pentru Persoanele care dețin funcții de conducere, funcții de demnitate publică, conform legii, magistrații, personalul militar din aparatul Ministerului Apărării Naționale și Ministerului de Interne, Ministerului Justiției, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Protecție și Pază, Serviciului de Informații Externe și Serviciului de Telecomunicații Speciale, precum și din unitățile aflate în subordinea acestora.

de conducătorul autorității sau instituției publice și de sindicatul reprezentativ al funcționarilor publici¹⁰. În cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat, reprezentanții lor sunt desemnați prin votul majorității funcționarilor publici din respectiva autoritate sau instituție publică. Modul de constituire, organizare și funcționare a comisiilor paritare, precum și componența, atribuțiile și procedura de lucru ale acestora aveau să fie stabilite prin Hotărârea Guvernului nr. 833/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective, emisă – după cum prevede art. 2 – în scopul reglementării cadrului normativ și organizatoric privind asigurarea dialogului social în cadrul autorităților și instituțiilor publice, prin participarea funcționarilor publici în comisiile paritare, precum și la încheierea acordurilor colective, în condițiile prevăzute de lege.

Negocierea colectivă a funcționarilor publici se desfășoară pe baza unor principii similare în esență cu cele care întemeiază negocierea colectivă a salariaților. De altfel, fundamentul reglementării în ambele cazuri îl constituie Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 98/1949 privind aplicarea principiilor dreptului de organizare și negociere colectivă, ratificată de România prin Decretul nr. 352/1958¹¹ și Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 154/1981 privind promovarea negocierii colective, ratificată de România prin Legea nr. 112/1992¹². Semnalăm însă că aceste convenții prevăd posibilitatea unor reglementări naționale speciale pentru cazul funcționarilor publici. Astfel, art. 1 paragraf 3 din Convenția nr. 154/1981 privind promovarea negocierii colective dispune că „în ceea ce privește funcția publică, prin legislație sau prin practica națională pot fi fixate modalități speciale de aplicare a prezentei convenții”.

În Uniunea Europeană, negocierea colectivă este consacrată de art. 28 al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care prevede că lucrătorii și angajatorii sau organizațiile acestora au dreptul, conform normelor comunitare, legislațiilor și

10 Menționăm că inițial, potrivit art. 33 din Hotărârea Guvernului nr. 833/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective, publicată în Monitorul Oficial nr. 565 din 16 august 2007, pentru activitatea desfășurată în cadrul comisiei paritare, președintele, membrii și secretarul comisiei paritare au dreptul la un spor lunar de 5%, care se aplică la salariul de bază al fiecăruia și se acordă doar în lunile în care comisia paritară își desfășoară activitatea, pe baza proceselor-verbale ale ședințelor acesteia. Ulterior, prin Ordonanța de Urgență nr. 35 din 11 aprilie 2009 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul cheltuielilor de personal în sectorul bugetar, publicată în Monitorul Oficial nr. 249 din 14 aprilie 2009, aprobată cu modificări prin Legea nr. 260/2009, textul a fost modificat, în prezent prevăzându-se că pentru activitatea desfășurată în cadrul comisiei paritare, președintele, membrii și secretarul comisiei paritare au dreptul la un spor lunar de 1%, care se aplică la salariul de bază al fiecăruia și se acordă doar în lunile în care comisia paritară își desfășoară activitatea, pe baza proceselor-verbale ale ședințelor acesteia.

11 Publicat în Buletinul oficial nr. 34 din 29 august 1958.

12 Publicată în Monitorul Oficial nr. 302 din 25 noiembrie 1992.

practicilor naționale, să negocieze și să încheie convenții colective. Dreptul la negociere colectivă este prevăzut și de art. 6 al Cartei sociale europene.

Există, așadar, un „nucleu greu” al reglementărilor privitoare la negocierea colectivă, deopotrivă regăsit pe de o parte în Legea nr. 130/1996 privind contractul colectiv de muncă¹³, iar pe de altă parte în Legea nr. 188/1999 și în Hotărârea Guvernului nr. 833/2007.

Nu mai puțin, negocierea colectivă în cadrul autorităților și instituțiilor publice prezintă o serie de particularități ce decurg din specificul raportului de funcție publică.

2.2. *Participanții*

Participarea funcționarilor publici la negocierea colectivă se realizează în cadrul comisiei paritare reglementate de către Hotărârea Guvernului nr. 833/2007, care prevede în art. 6 că membrii titulari ai comisiei paritare sunt desemnați astfel:

- jumătate, de către conducătorul autorității sau instituției publice;
- jumătate, de către organizația sindicală reprezentativă a funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice, în condițiile legii, ori prin votul majorității funcționarilor publici din respectiva autoritate sau instituție publică, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat. Alegerea reprezentanților funcționarilor publici se face prin vot secret.

În cazul în care la nivelul autorității sau instituției publice sunt constituite cel puțin două sindicate reprezentative ale funcționarilor publici, desemnarea reprezentanților în comisia paritară se face prin acord scris, încheiat între toate sindicatele reprezentative. În cazul în care, cu 30 de zile înainte de expirarea mandatului membrilor comisiei paritare, sindicatele reprezentative nu au încheiat un acord, alegerea reprezentanților funcționarilor publici se face dintre candidații propuși de fiecare organizație sindicală reprezentativă, prin votul majorității funcționarilor publici din respectiva autoritate sau instituție publică.

De observat că, în ceea ce privește negocierea colectivă la care participă salariații, nu există o soluție legislativă pentru ipoteza în care, reprezentative fiind mai multe sindicate la același nivel, acestea nu se înțeleg în desemnarea reprezentanților la negociere. Aceasta a generat în practică, nu de puține ori, conflicte.

2.3. *Obiectivul negocierii*

Scopul negocierii colective în cadrul autorităților și instituțiilor publice îl constituie încheierea acordurilor colective, astfel cum sunt acestea definite în Hotărârea Guvernului nr. 833/2007. Astfel, art. 24 alin. 1 din acest act normativ prevede că negocierea clauzelor și încheierea acordurilor colective se fac în mod liber de către părți, acestea aflându-se pe poziție de egalitate juridică.

O nouă negociere colectivă poate avea loc și cu scopul modificării dispozițiilor acordului colectiv deja în vigoare. În această privință, Hotărârea Guvernului nr. 833/2007

13 Publicată în Monitorul Oficial nr. 184 din 19 mai 1998.

prevede în art. 28 alin. 2 o aplicație specială a teoriei viciilor de consimțământ. Astfel, „noul acord colectiv este considerat nul de drept dacă modificarea este rezultatul unei presiuni exercitate de o parte asupra celeilalte părți în scopul acceptării solicitării de modificare. Nulitatea se constată de instanța de contencios administrativ competentă, în condițiile legii”. Se remarcă, între altele, faptul că sancțiunea care afectează acordul colectiv astfel încheiat o constituie nulitatea absolută, iar nu cea relativă, ca în cazul viciilor de consimțământ la încheierea contractelor de drept privat.

2.4. *Limite*

Marja de libertate a părților negocierii colective în cazul funcționarilor publici este mai îngustă decât în cazul salariaților. Aceasta este consecința faptului că înseși acordurile colective, scop al unei atare negocieri, nu pot cuprinde toate clauzele pe care, bunăoară contractele colective de muncă le-ar putea cuprinde. Astfel, art. 72 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 exclude salarizarea dintre clauzele ce se pot negocia în cuprinsul unui acord colectiv. Este consecința faptului că salariile funcționarilor publici sunt prevăzute prin norme imperative ale legii, de la care nu se poate deroga prin voința părților¹⁴. De altfel, și în cazul contractelor colective de muncă încheiate de salariații unităților bugetare întâlnim aceeași limitare, prevăzută în art. 12 din Legea nr. 130/1996 privind contractul colectiv de muncă și art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010 privind unele măsuri de reîncadrare în funcții a unor categorii de personal din sectorul bugetar și stabilirea salariilor acestora, precum și alte măsuri în sectorul bugetar¹⁵ (Beligrădeanu și Ștefănescu, 2010, p. 41).

Dincolo însă de această limită semnificativă, acordurile colective pot cuprinde o serie de clauze utile funcționarilor publici și modalității de desfășurare de către aceștia a activității, clauze care au format obiect de analiză în literatura juridică (Ștefănescu și Uluitu, 2008, pp. 36-37; Țiclea, 2010, p. 129).

2.5. *Obligativitate*

Negocierea acordului colectiv este obligatorie atunci când este expres solicitată de către una dintre cele două părți semnatare, în termen de 30 de zile de la data aprobării bugetului autorității sau instituției publice. În cazul în care reprezentanții funcționarilor publici sau conducătorul autorității ori instituției publice nu solicită demararea procedurilor aferente încheierii acordului colectiv în acest termen, se consideră că s-a renunțat de comun acord la dreptul de încheiere a acestuia pentru anul următor (art. 23 din Hotărârea Guvernului nr. 833/2007).

14 Prin Decizia 1221/2009, publicată în Monitorul Oficial nr. 759 din 6 noiembrie 2009, Curtea Constituțională a statuat cu privire la constituționalitatea acestui text de lege, considerând că acesta nu cuprinde o reglementare discriminatorie în raport cu cea aplicabilă salariaților, tocmai pentru că funcționarii publici reprezintă o categorie aparte de personal, drepturile de natură salarială fiind în mod firesc stabilite prin lege, iar nu prin acorduri colective, deoarece sursa acestora de finanțare o constituie bugetul public.

15 Publicată în Monitorul Oficial nr. 62 din 27 ianuarie 2010.

Această reglementare diferă de cea pe care o prevede art. 3 alin. 1 din Legea nr. 130/1996 pentru ipoteza negocierii colective în cadrul raporturilor de muncă. În cazul raporturilor dintre salariați și angajatori, inițierea negocierii colective este prevăzută ca fiind obligația angajatorului, a cărei neîndeplinire se sancționează contravențional. Soluția prevăzută pentru funcționarii publici a fost apreciată în drept superioară celei prevăzute pentru salariați (Ștefănescu și Uluitu, 2008, p. 34).

2.6. Nivelele negocierii

Deși art. 24 alin. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 833/2007 prevede că acordul colectiv se poate încheia exclusiv la nivelul unei autorități sau instituții publice, clauzele acestuia producându-și efectele numai pentru funcționarii publici din cadrul autorității sau instituției publice respective, aceasta nu a exclus posibilitatea negocierii de acorduri colective la nivele superioare (Ștefănescu și Uluitu, 2008, p. 35)¹⁶.

Mai mult decât atât, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că respectarea obligațiilor asumate prin acordurile colective nu este condiționată de încheierea subsecventă a unor acorduri detaliate, astfel încât refuzul autorității pârâte de a acorda organizației sindicale drepturile prevăzute în acordul cadru are caracter nejustificat în sensul art. 2 alin. 1 lit. h) din Legea nr. 554/2004¹⁷.

3. Succesul negocierii colective: încheierea acordurilor colective

În cazul funcționarilor publici, negocierea colectivă conduce, în cazul în care este încununată de succes, la încheierea de acorduri colective, izvoare negociate de reglementare a raporturilor de funcție publică.

Reglementarea – cadru a acordurilor colective se găsește în art. 72 și urm. din Legea nr. 188/1999¹⁸, potrivit căruia autoritățile și instituțiile publice pot încheia anual, în condițiile legii, acorduri cu sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici sau cu reprezentanții funcționarilor publici, care să cuprindă numai măsuri referitoare la:

- constituirea și folosirea fondurilor destinate îmbunătățirii condițiilor la locul de muncă;
- sănătatea și securitatea în muncă;
- programul zilnic de lucru;

16 Autorii citează o hotărâre a Curții de Apel București, secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal (sent. nr. 1540 din 27 septembrie 2005), în care instanța a statuat legalitatea Acordului unic privind raporturile de serviciu dintre autoritățile și instituțiile publice și funcționarii publici.

17 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 520 din 26 ianuarie 2007, www.scj.ro.

18 Legea nr. 188/1999 a fost modificată în sensul includerii unui capitol dedicat acordurilor colective prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în Monitorul Oficial nr. 279 din 21 aprilie 2003, ulterior modificată.

- perfecționarea profesională; și
- alte măsuri decât cele prevăzute de lege, referitoare la protecția celor aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale¹⁹.

Dincolo de particularitățile acordurilor colective, care decurg în primul rând din excluderea problematicii salarizării din câmpul negocierii colective ce se poate desfășura în cadrul autorităților și instituțiilor publice, acordurile colective prezintă numeroase similitudini cu contractele colective de muncă ce se negociază în temeiul Legii nr. 130/1996 între salariați și angajatori, similitudini care au făcut chiar unii autori de drept al muncii să le socotească „o specie a acestor contracte” (Țiclea, 2010, p. 127; Ștefănescu, 2010, p. 189).

Astfel:

- Acordurile colective sunt, asemenea contractelor colective de muncă, publice. Art. 27 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 833/2007 prevede în acest sens că acordurile colective încheiate în condițiile legii și ale prezentei hotărâri de către autorități și instituții publice constituie informații de interes public și se aduc la cunoștință publicului din oficiu, prin afișare la sediul autorității sau instituției publice, în locurile special amenajate în acest scop, și, în cazul în care autoritatea sau instituția publică are pagină de internet proprie, prin publicarea acordului colectiv la secțiunea dedicată informațiilor de interes public.
- Cât privește raportul față de lege, asemenea contractelor colective de muncă, acordurile colective nu pot conține prevederi contrare, drepturi și obligații sub nivelul minim stabilit prin acte normative. Clauzele acordurilor colective nu pot exceda sau, după caz, nu pot stabili îngrădirea drepturilor și obligațiilor reglementate prin lege sau drepturi ori obligații suplimentare față de cele reglementate prin lege în derularea raporturilor de serviciu.
- Durata de aplicabilitate a acordurilor colective este determinată. Spre deosebire însă de cea a contractelor colective de muncă, ce poate fi anuală sau multianuală, sau chiar durata unei lucrări determinate, durata acordurilor colective este dată de exercițiul bugetar, numai în mod excepțional ea putând depăși durata unui an, și numai sub rezerva justificării necesității și oportunității depășirii perioadei aferente exercițiului bugetar respectiv;
- Cauzele de suspendare și încetare a acordurilor colective sunt, în mare, similare celor aplicabile în cazul contractelor colective. Unii autori formulează însă critici justificate ale reglementării prin hotărâre a Guvernului a aspectelor privitoare la executarea, suspendarea și încetarea acordurilor colective, în condițiile în care Legea nr. 251/2006²⁰ privind modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind

19 Posibilitate care fusese consacrată și în art. 12 din Legea sindicatelor nr. 54/2003, care prevede că prin acorduri privind raporturile de serviciu se pot stabili, în condițiile legii, și alte măsuri de protecție, pentru cei aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale.

20 Publicată în Monitorul Oficial nr. 574 din 4 iulie 2006.

Statutul funcționarilor publici împuternicise Guvernul să adopte exclusiv norme privind încheierea acordurilor colective (Ștefănescu și Uluitu, 2008, p. 33).

O mențiune specială trebuie făcută cu privire la suspendarea acordurilor colective. Art. 29 din Hotărârea Guvernului nr. 833/2007 prevede că „aplicarea acordului colectiv se suspendă în următoarele situații:

- în caz de forță majoră;
- prin acordul de voință al părților, dacă măsurile stabilite nu mai pot fi realizate din cauza unor restricții financiare sau modificări legislative cu privire la drepturile ori obligațiile din domeniile prevăzute în acordul colectiv, intervenite ulterior încheierii acestora”.

De remarcat însă că, în acest ultim caz, motivul suspendării nu îl constituie de fapt voința părților, ci tocmai constrângerile bugetare care fac imposibilă îndeplinirea obligațiilor și exercitarea drepturilor părților acordului colectiv, astfel cum fuseseră acestea negociate. Altfel spus, suspendarea intervine ca urmare a intervenției legislative, nu al acordului de voințe al părților.

Deși textul nu prevede, considerăm că prevederile acordului colectiv se suspendă, de asemenea, în cazul grevei funcționarilor publici, dacă nu este posibilă continuarea activității cu funcționarii care nu participă la grevă²¹. Aceasta cu atât mai mult cu cât art. 95 alin. 1 lit. e) din Legea nr. 188/1999 prevede suspendarea raportului de serviciu din inițiativa funcționarului, pe perioada în care acesta se află în grevă.

4. Eșecul negocierii colective: litigiile de interese

În dreptul muncii, conflictele ce au ca obiect stabilirea condițiilor de muncă cu ocazia negocierii contractelor colective de muncă sunt denumite conflicte de interese²².

O primă problemă care se poate ridica aici este măsura în care eșecul negocierii unui acord colectiv (cu alte cuvinte, neajungerea la un atare acord) poate duce la declanșarea unui conflict și în raporturile dintre funcționarii publici și instituțiile sau autoritățile publice în care își desfășoară activitatea. Întrebarea se pune în condițiile în care Legea nr. 188/1999 nu face nici o referire la posibilitatea declanșării unor astfel de conflicte, iar însăși marja libertății de negociere de care se bucură funcționarii publici este extrem de redusă.

Totuși, art. 30 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 prevede că „funcționarilor publici le este recunoscut dreptul la grevă, în condițiile legii (s.n.)”. Legea la care se face aici referire este singura care reglementează greva, anume Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă. Or, în acest act normativ se prevede în art. 40 că greva poate fi declanșată pe durata conflictelor de interese (Beligrădeanu, 2009, p. 87; Trăilescu, 2010, p. 144).

21 Cu privire la salariați, Legea nr. 130/1996 prevede o atare cauză de suspendare a contractului colectiv de muncă în art. 32.

22 Art. 4 din Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă, publicată în Monitorul Oficial nr. 582 din 29 noiembrie 1999.

Admitem așadar că, de vreme ce funcționarii publici pot declanșa greva, *a fortiori* ei se pot găsi într-un conflict de interese (în înțelesul Legii nr. 168/1999) cu autoritatea publică sau instituția cu care au negociat – fără succes – acordul colectiv.

În ceea ce privește sintagma de „conflict de interese”, apreciem că ea nu poate fi utilizată în acest context. Într-adevăr, art. 70 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției²³ definește conflictul de interese ca fiind situația în care o persoană ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.

În literatura juridică, unii autori utilizează sintagma „conflicte (litigii) de muncă” (Țiclea, 2006, p. 13), iar alții „conflicte de serviciu” (Prisăcaru, 2002, p. 299).

În ceea ce ne privește, plecând de la utilizarea sintagmei „litigii de muncă” de către Legea nr. 188/1999 în scopul desemnării cauzelor litigioase dintre funcționarii publici și autoritățile și instituțiile publice în care își desfășoară activitatea (art. 116) și prin analogie cu terminologia utilizată de către Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă, vom denumi acest tip de conflicte „litigii de interese”, ca varietate a „litigiilor de muncă”, acestea din urmă înglobând și „litigiile de drepturi”.

Litigiile de interese se nasc așadar în ipoteza în care negocierea colectivă, demarată cu scopul încheierii acordurilor colective, nu s-a putut finaliza. Organizațiile sindicale reprezentative ale funcționarilor publici, respectiv reprezentanții acestora nu au putut ajunge la un punct de vedere comun cu autoritățile sau instituțiile publice în care își desfășoară activitatea. În aceste circumstanțe, și ca urmare a declanșării litigiului de interese, funcționarii publici pot utiliza diferite modalități de presiune, inclusiv greva.

Problema constă în absența unor prevederi exprese referitoare la modalitatea de soluționare a litigiilor de interese. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici face referire exclusiv la dreptul la grevă al funcționarilor publici, care este doar una dintre modalitățile (și anume cea extremă) în care astfel de litigii pot evolua. Nu se amintește de modalitățile amiabile de soluționare a unor atare litigii, nici de dreptul de a supune litigiul arbitrajului. În aceste circumstanțe, în literatura juridică sunt preluate *mutatis mutandis* dispozițiile Legii nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă, în ceea ce privește concilierea – fază obligatorie în soluționarea unui conflict de interese – medierea și arbitrajul (Țiclea, 2009, p. 462).

Firește, absența oricăror prevederi în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici referitoare la litigiile de interese și modalitățile de soluționare a acestora nu lasă loc pentru o altă interpretare. Nu mai puțin, considerăm că *de lege ferenda* se impune adoptarea unei reglementări speciale, adaptate particularităților raportului juridic de funcție publică și, pe cale de consecință, ale litigiilor de interese ce se pot declanșa cu prilejul negocierii acordurilor colective. Pentru a da doar un

23 Publicată în Monitorul Oficial nr. 279 din 21 aprilie 2003, ulterior modificată.

exemplu cu privire la rezultatul nesatisfăcător al aplicării în domeniul funcției publice a normelor cuprinse în Legea nr. 168/1999, menționăm numai faptul că orice conflict de interese se înregistrează la Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, prin organele sale teritoriale – direcțiile generale de muncă – în vederea concilierii. Conciliatorul este desemnat de către același minister, ca delegat al acestuia. Ca urmare, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale are – pe cale indirectă – o serie de atribuții în domeniul raportului de funcție publică ce, în mod normal, ar excede competențelor sale²⁴.

Unele categorii de funcționari publici au dreptul la negocieri colective și, în mod corespunzător, dreptul de a încheia sau nu acorduri colective, însă le este restricționat dreptul la grevă. Este cazul polițiștilor (funcționari publici cu statut special), spre exemplu. Cu privire la aceștia putem afirma că, de vreme ce au posibilitatea încheierii de acorduri colective, au și posibilitatea neîncheierii acestuia, ca urmare a neajungerii la un acord, ipoteză în care este posibilă declanșarea unui litigiu de interese.

Dacă admitem că un litigiu de interese se poate declanșa, independent de posibilitatea de a face grevă, întrebarea care se pune este: care sunt modalitățile legale de soluționare a unui atare litigiu?

Firește, pot fi utilizate modalitățile amiabile reglementate de Legea nr. 168/1999, anume concilierea și medierea. De asemenea, pe aceeași linie de gândire, părțile litigiului de interese pot apela și la arbitraj.

Un astfel de arbitraj are caracter facultativ, în sensul că opțiunea pentru această modalitate de soluționare a litigiului este lăsată la latitudinea părților. Trebuie arătat că deși în general arbitrajul obligatoriu este socotit de către Comitetul pentru libertate sindicală al Organizației Internaționale a Muncii ca fiind inacceptabil în lumina libertății sindicale, nu aceeași este soluția Comitetului în cazul arbitrajului obligatoriu în domenii în care exercițiul dreptului la grevă este interzis sau restricționat. Astfel, în repetate rânduri, Comitetul pentru libertate sindicală a apreciat drept corespunzătoare prevederea unui arbitraj obligatoriu pentru serviciile esențiale sau pentru categoriile de personal cărora le este interzis exercițiul dreptului la grevă, observând în arbitrajul obligatoriu o soluție compensatorie, o garanție corespunzătoare pentru apărarea intereselor angajaților lipsiți de dreptul al grevă.

Dimpotrivă, legea română se mărginește să restricționeze dreptul la grevă în anumite domenii sau pentru anumite categorii de funcționari, cum este cazul polițiștilor, fără a răspunde propriu-zis la întrebarea: cum se vor soluționa litigiile de interese declanșate în aceste domenii sau care implică aceste categorii de persoane?

24 Menționăm că, potrivit art. 1 alin. 2 lit. d) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Internelor și al Reformei Administrative, publicată în Monitorul Oficial nr. 309 din 9 mai 2007, ulterior modificată, Ministerul Internelor și Reformei Administrative (în denumirea actuală, Ministerul Administrației și Internelor) este cel care exercită, conform Constituției și legilor țării, atribuții cu privire la funcția publică și funcționarii publici.

Considerăm că, *de lege ferenda*, reglementarea unei proceduri de arbitraj obligatoriu pentru funcționarii publici care nu au dreptul la grevă – în condiții care să țină cont de specificul funcției publice – ar fi o soluție, deoarece altminteri dreptul anumitor categorii de funcționari publici între care și polițiștii la negocieri colective este practic golit de substanță.

5. Greva funcționarilor publici *versus* pacea socială

Potrivit art. 30 din Legea nr. 188/1999: „Funcționarilor publici le este recunoscut dreptul la grevă, în condițiile legii. Funcționarii publici care se află în grevă nu beneficiază de salariu și alte drepturi salariale pe durata grevei”.

Inițial, legea prevedea exercițiul dreptului la grevă „cu respectarea continuității și celerității serviciului public”, text eliminat prin Legea nr. 251/2006. În literatura juridică s-a considerat că ar fi fost mai oportun să se mențină o atare circumstanțiere a dreptului la grevă, cel puțin în ceea ce privește continuitatea. Într-adevăr, continuitatea este considerată o trăsătură de bază a serviciului public, ea neputând fi afectată nici pe timpul grevei (Petrescu, 2009, p. 541).

De asemenea, art. 95 din Legea nr. 188/1999 prevede că raportul de serviciu se suspendă la inițiativa funcționarului public, între altele, pentru participarea la grevă, în condițiile legii. Cererea de suspendare a raportului de serviciu se face în scris, cu cel puțin cu 48 de ore înainte de declanșarea grevei. Suspendarea raportului de serviciu se constată prin actul administrativ al persoanei care are competența numirii în funcția publică.

Absența altor referiri la modalitatea de exercitare a dreptului la grevă de către funcționarii publici atrage, cum arătam, aplicabilitatea în completare a prevederilor Legii nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă (pentru analiza dispozițiilor acestei legi – Dimitriu, 2007, p. 111 și urm.).

Potrivit art. 41 din Legea nr. 168/1999, greva poate fi declarată numai dacă, în prealabil, au fost epuizate posibilitățile de soluționare a conflictului de interese prin procedurile prevăzute de lege și dacă momentul declanșării a fost adus la cunoștința conducerii unității de către organizatori cu 48 de ore înainte.

Așadar, în cazul funcționarilor publici (spre deosebire de salariați), avem de a face cu o dublă notificare: instituția sau autoritatea publică va fi notificată cu privire la declanșarea grevei de către sindicatul reprezentativ al funcționarilor publici, respectiv de către reprezentanții funcționarilor publici, în cazul în care un atare sindicat nu există, pe de o parte, și de fiecare funcționar participant la grevă, pe de altă parte. Notificările sunt simultane, precedând cu 48 de ore declanșarea efectivă a grevei.

Ca urmare, participarea la grevă a funcționarilor publici cunoaște o condiție suplimentară, constând în cererea (în fapt este vorba despre o notificare, art. 95 în mod impropriu utilizând noțiunea de cerere) scrisă a funcționarului public.

Una dintre problemele cele mai importante care însoțesc orice analiză a dreptului la grevă o constituie limitele exercitării acestuia. În sistemul nostru de drept, funcționarii publici beneficiază, ca regulă, de dreptul la grevă. De un atare drept beneficiază și

funcționarii publici parlamentari (în temeiul art. 35 alin. 2 din Legea nr. 7/2006). Consacrarea dreptului la grevă drept normă generală în materia funcționarilor publici, merge dincolo de impunerea constituțională²⁵ și chiar de limitele impuse de jurisprudența Comitetului pentru Libertate sindicală a Organizației Internaționale a Muncii.

Astfel, Comitetul pentru Libertate Sindicală a statuat că „dreptul la grevă poate fi restricționat sau interzis pentru funcționarii publici care exercită autoritatea în numele statului” (Biroul Internațional al Muncii, 1996, p. 125). De altfel, nu puține sunt sistemele de drept în care dreptul la grevă al funcționarilor publici chiar este restricționat. El este interzis, bunăoară, în Belgia, Danemarca, Germania și Portugalia. Cu toate acestea, odată ce mișcarea grevistă este suficient de puternică și se generalizează, „amenințarea cu sancționarea disciplinară sau chiar penală a funcționarilor greviști devine ineficientă” (Apostol Tofan, 2008, p. 303).

Și în literatura juridică română se sugerează, uneori, oportunitatea renunțării la reglementarea dreptului la grevă pentru funcționarii publici (Preda, 2000, p. 127).

Cu toate acestea, legiuitorul român a optat pentru a consacra un drept la grevă mai larg în cuprinsul art. 30 din Legea nr. 188/1999 decât acela la care l-ar fi obligat Constituția și Convențiile Organizației Internaționale a Muncii. Ba mai mult, a renunțat în timp la condiția asigurării celerității și continuității serviciului public. S-a considerat că exercițiul dreptului la negocieri colective și a celui la asociere sindicală (ambele consacrate constituțional, de această dată nu numai pentru salariați) capătă mai mult sens și substanță în prezența dreptului la grevă.

Excepțiile de la regula dreptului la grevă al funcționarilor sunt de strictă interpretare. Între acestea se numără cazul polițiștilor, cărora, potrivit art. 45 alin. 1 lit. e) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului le este interzis să declare sau să participe la greve. Curtea Constituțională a statuat în sensul constituționalității acestui text²⁶, pornind de la faptul că art. 43 alin. 1 din Constituție consacră dreptul la grevă numai pentru salariați, nefăcând referire expresă la funcționarii publici, precum și de la aprecierea că această categorie de personal (polițiștii) își desfășoară activitatea în sprijinul persoanelor, al comunității și al instituțiilor statutului, activitatea lor putând fi subsumată conceptului de „servicii esențiale” – în înțelesul utilizat de către Comitetul de Libertate Sindicală al Organizației Internaționale a Muncii.

În dreptul comparat, posibilitatea polițiștilor de a declanșa greva este foarte diferit reglementată. Astfel, în țări ca Irlanda, Marea Britanie, Bulgaria, Ungaria, Germania, Franța sau Polonia, polițiștilor le este interzis dreptul la grevă. În alte sisteme de drept, cum ar fi cel belgian sau cel olandez, greva polițiștilor este permisă condiționat, pentru ca în alte sisteme de drept cum este cel austriac polițiștii să aibă dreptul la grevă complet nerestricționat (Macovei, 2008, pp. 89-90).

25 Constituția consacră în art. 43 alin. 1 doar dreptul salariaților la grevă.

26 Prin Decizia nr. 1225/2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 100 din 8 februarie 2008.

Dincolo de interdicția grevei pentru aceste categorii de funcționari publici, tuturor funcționarilor publici le este interzisă declanșarea grevei cât timp un acord colectiv este în ființă.

În cazul salariaților, fac excepție ipotezele în care unitatea nu își îndeplinește obligațiile prevăzute de lege de a începe negocierile anuale obligatorii privind salariile, durata timpului de lucru, programul de lucru și condițiile de muncă, precum și cele în care apar divergențe la negocierea anuală obligatorie (pentru cazul unui contract colectiv multianual). În cazul funcționarilor publici astfel de excepții nu se regăsesc, deoarece autoritatea sau instituția publică nu are obligația de a declanșa anual negocieri colective cu funcționarii publici, iar acordurile colective se încheie pe durata exercițiului bugetar.

6. Concluzii

1) Dialogul social prezintă o serie de particularități în cazul raportului de funcție publică, ce decurg din faptul că raporturile de serviciu, în cazul fiecărui funcționar public în parte, se nasc și se exercită în baza actului administrativ de numire, emis în condițiile legii. După cum s-a precizat în literatura juridică, „ne aflăm în prezența unor raporturi specifice de drept public, care se deosebesc de raporturile de muncă, fiind supuse unui regim juridic special, de drept public” (Petrescu, 2009, p. 527).

Așa fiind, este greu de înțeles opțiunea legiuitorului de a nu reglementa în mod specific dialogul social în cuprinsul funcției publice. După cum am arătat, dacă negocierea colectivă în sine și acordurile colective, ca reușită a acesteia, cunosc o anume reglementare, ipoteza eșecului negocierii colective nu este reglementată expres, legiuitorul mărginindu-se la consacrarea generală a dreptului la grevă.

Preluarea prin analogie, pentru cazul funcționarilor publici, a unor reglementări integral gândite să se aplice salariaților constituie din păcate unica soluție acceptabilă *de lege lata*. De aceea, pe viitor, ar fi indispensabilă o reglementare distinctă, care să țină cont de specificul funcției publice, al problematicii negocierii colective și al metodelor de soluționare a litigiilor colective de interese, precum și al grevei în cazul funcționarilor publici.

2) În plan conceptual, observăm că aria de cuprindere a dreptului la negocieri colective, care subîntinde dreptul la declanșarea unui litigiu de interese, este mai largă decât aria de cuprindere a dreptului la grevă. Altfel spus, anumite categorii de funcționari publici au dreptul să negocieze și să încheie (sau, dimpotrivă, să nu încheie) acorduri colective de muncă, dar nu au dreptul la grevă. În această categorie intră, spre exemplu, poliștii, funcționari publici cu statut special, cărora art. 45 alin. 1 lit. e) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul poliștilor le interzice expres dreptul la grevă.

Interzicerea dreptului la grevă nu presupune însă interzicerea dreptului de declanșare a unui litigiu de interese. Considerăm că orice funcționar public care are dreptul la negocieri colective (așadar și poliștii) vor avea în mod corespunzător dreptul de a

participa la un litigiu de interese. Restricția legală nu privește declanșarea unui atare litigiu, ci una dintre căile de presiune utilizate pentru încetarea sa, anume greva.

În consecință, premisa unei reglementări speciale care să privească dialogul social în cazul funcționarilor publici considerăm că ar trebui să o constituie posibilitatea ca, cu prilejul negocierii colective, funcționarii publici și autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia își desfășoară activitatea să nu ajungă la un acord. Într-o asemenea ipoteză, ar trebui reglementate modalitățile de soluționare a unui astfel de litigiu colectiv, atât amiabile, cât și prin utilizarea instrumentului grevei. Cât privește categoriile de funcționari publici cărora le este interzisă declanșarea grevei, cu privire la aceștia ne pronunțăm pentru prevederea unei ipoteze de arbitraj obligatoriu (cum arătam, admis de jurisprudența Comitetului de Libertate Sindicală).

3) Particularitățile modului de exercitare a dreptului la grevă în cazul funcționarilor publici, de care legiuitorul ar putea ține seama, cu prilejul unei reglementări separate, sunt legate de specificul funcției publice.

Astfel, spre exemplu, granița dintre grevele economice și cele politice este mai subțire. Deși interdicția cu caracter general de declanșare a unor greve politice poate fi menținută, nu mai puțin criteriile de identificare a acestora și consecințele calificării unei greve ca fiind politice credem că ar putea fi derogatorii în raport cu reglementarea de drept comun, cuprinsă în Legea nr. 168/1999.

Tot astfel, impactul unei greve în cadrul serviciilor publice, declanșată de către funcționarii publici, este diferit de impactul unei greve declanșate în sectorul privat. Dacă aceasta din urmă poate afecta numai în mod excepțional viața și sănătatea oamenilor (atrăgând, potrivit art. 55 din Legea nr. 168/1999, posibilitatea suspendării), în cazul unei greve a funcționarilor publici situația este diferită și posibilitatea afectării terților este mai largă.

4) Fără excepție (spre deosebire de salariați, în cazul cărora există excepții), funcționarii publici nu au dreptul de a declanșa greva pe durata în care este în vigoare un acord colectiv. Ne găsim în ipoteza unei obligații absolute de pace socială. Izvorul unei astfel de obligații este legal, nu contractual, astfel încât ea va incumba funcționarilor publici indiferent dacă în acordul colectiv s-a prevăzut sau nu obligația acestora de a se abține de la declanșarea vreunei greve cât timp un atare acord este în ființă.

În plus, este o obligație totală de pace socială, în sensul că ea nu vizează numai aspectele cu privire la care s-a negociat și care sunt reglementate prin acord, ci orice alte aspecte. Altfel spus, cât timp acordul colectiv este în vigoare, orice grevă va fi considerată nelegală, chiar și cea care ar fi declanșată pentru revendicări care nu au format obiect al negocierii acestuia.

De asemenea, este o obligație generală de pace socială, în sensul că le incumbă tuturor funcționarilor publici din respectiva instituție sau autoritate publică, indiferent dacă sunt sau nu membri ai sindicatului reprezentativ care a negociat acordul colectiv în ființă, ori au participat la desemnarea reprezentanților funcționarilor publici, în caz că un astfel de sindicat nu există.

5) În sfârșit, trebuie să accentuăm faptul că unul dintre principiile călăuzitoare ale dialogului social în ansamblu îl constituie buna-credință. Consacrarea acestui principiu se găsește, de altfel, în prevederile constituționale²⁷. Într-adevăr, pe de o parte, negocierea acordurilor colective trebuie să se desfășoare cu bună-credință și, pe de altă parte, acordurile colective încheiate ca rezultat al acestei negocieri trebuie executate cu bună-credință.

Un element al bune credințe îl constituie obligația de informare reciprocă, premisă indispensabilă unei negocieri în cunoștință de cauză. Cu referire expresă la raporturile de serviciu, art. 30 alin. 2 din Legea sindicatelor nr. 54/2003 prevede în acest sens că în scopul apărării drepturilor și promovării intereselor profesionale, economice, sociale, culturale sau sportive ale membrilor, organizațiile sindicale reprezentative vor primi de la angajatori sau de la organizațiile acestora informațiile necesare pentru încheierea acordurilor privind raporturile de serviciu, în condițiile legii, precum și cele privind constituirea și folosirea fondurilor destinate îmbunătățirii condițiilor la locul de muncă, protecției muncii și utilităților sociale, asigurărilor și protecției sociale.

Buna-credință va însoți deopotrivă raporturile de pace socială, de încheiere și executare a acordurilor colective, cât și raporturile de litigiu colectiv și chiar exercițiul dreptului la grevă, acolo unde acesta există.

Bibliografie:

1. Apostol Tofan, D., *Drept administrativ*, vol. I, București: C.H. Beck, 2008.
2. Beligrădeanu, Ș. și Ștefănescu, I.T., „Considerații referitoare la unele dispoziții în legătură cu salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cumulul pensiei cu salariul, cumulul de funcții și la negocierea colectivă înscrise în Legile nr. 330/2009 și nr. 329/2009, precum și în Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 1/2010”, 2010, *Dreptul*, nr. 4, pp. 11-44.
3. Beligrădeanu, Ș., „Considerații critice asupra diversității nejustificate a reglementărilor legale privind competența materială a instanțelor judecătorești în domeniul soluționării conflictelor de muncă”, 2009, *Dreptul*, nr. 10, pp. 77-104.
4. Biroul Internațional al Muncii, *Culegere de decizii și principii ale Comitetului pentru Libertate Sindicală al Consiliului de Administrație al BIM*, București, 1996.
5. Codreanu, G., „Discuții privind modificarea și completarea art. 29 din Statutul funcționarilor publici – Legea nr. 188/1999 – prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 125/2008”, 2009, *Dreptul*, nr. 6, pp. 13-20.
6. Dimitriu, R., *Legea privind soluționarea conflictelor de muncă*, București: C.H. Beck, 2007.
7. Macovei, O., „Aspecte privind interdicția dreptului la grevă pentru polițiști”, 2008, *Revista Română de Dreptul Muncii*, nr. 2, pp. 97-91.

²⁷ Art. 57 din Constituția României: „cetățenii români, cetățenii străini și apatrizii trebuie să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți”.

8. Petrescu, R.N., *Drept administrativ*, București: Editura Hamangiu, 2009.
9. Preda, M., *Drept administrativ. Partea generală*, București: Editura Lumina Lex, 2000.
10. Prisăcaru, V., *Tratat de drept administrativ român*, București: Editura Lumina Lex, 2002.
11. Ștefănescu, I.T. și Uluitu, A., „Acordul colectiv dintre autoritățile sau instituțiile publice și funcționarii publici”, 2008, *Dreptul*, nr. 1, pp. 30-43.
12. Ștefănescu, I.T., *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, București: Editura Univers Juridic, 2010.
13. Trăilescu, A., *Drept administrativ*, București: Editura C.H. Beck, 2010.
14. Țiclea, A., „Competența soluționării litigiilor de muncă în cazul funcționarilor publici”, 2006, *Revista Română de Dreptul Muncii*, nr. 1, pp. 13-21.
15. Țiclea, A., Georgescu, L., Cioriciu Ștefănescu, A. și Vlad, B., *Dreptul public al muncii*, București: Editura Wolters Kluwer, 2010.
16. Țiclea, A., *Tratat de dreptul muncii*, București: Editura Univers Juridic, 2009.
17. Vedinaș, V., *Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici*, București: Editura Lumina Lex, 2000.