



PROGRAMUL DE COOPERARE ELVEȚIANO-ROMÂN
SWISS-ROMANIAN COOPERATION PROGRAMME

Proiect co-finanțat printr-un grant din partea Elveției prin intermediul Contribuției Elvețiene la Uniunea Europeană extinsă

Proiectul “Abordarea provocărilor generate de noua legislație
a muncii și a dialogului social în România”

Analiza impactului noii legislații a dialogului social adoptate în 2011

- Cercetare sociologică și juridică –
Ștefan Guga și Camelia Constantin



2015 - București

Ștefan Guga Camelia Constantin

Analiza impactului noii legislații a dialogului social adoptate în 2011

- Cercetare sociologică și juridică –

2015 - București

ISBN: 978-973-0-20166-6

CUPRINS

| | |
|---|-----|
| INTRODUCERE | 4 |
| IMPACTUL MODIFICĂRILOR LEGISLATIVE ASUPRA RELAȚIILOR COLECTIVE DE MUNCĂ PE TIMP DE CRIZĂ. O ANALIZĂ SOCIOLOGICĂ | 7 |
| DIALOGUL SOCIAL – ELEMENTE JURIDICE DEFINITORII | 60 |
| CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI | 125 |

INTRODUCERE

„Dreptul de asociere în vederea urmării tuturor scopurilor necontrare legii, deopotrivă pentru angajați și pentru angajatori” a fost statuat la nivel internațional pentru prima dată în 1919, prin Tratatul de pace de la Versailles (art. 429), care prevedea și înființarea Biroului Internațional al Muncii pe lângă primul for mondial, Societatea Națiunilor. Același tratat cerea părților semnatare instituirea zilei de muncă de opt ore sau a săptămânii de lucru de patruzeci și opt de ore, eliminarea muncii copiilor, principiul egalității de remunerare, indiferent de sex, pentru o muncă de valoare egală sau tratamentul echitabil din punct de vedere economic pentru toți lucrătorilor rezidenți legal în țară. România adoptă „Legea pentru reglementarea repausului duminical și a sărbătorilor legale” abia în 1925, iar ocrotirea muncii minorilor și a femeilor sau fixarea duratei zilei de lucru la 8 ore sunt legiferate abia în 1928 și doar datorită presiunilor externe.

Optzeci și trei de ani mai târziu, guvernul României, dornic să flexibilizeze piața muncii și să atragă investitori străini, a adoptat un nou Cod al Muncii (Legea nr. 40/2011) și o nouă Lege a dialogului social (Legea nr. 62/2011). Pe fondul unei crize economice profunde și în lipsa unei reacții corespunzătoare din partea partenerilor sindicali, cele două acte normative au fost adoptate prin asumarea răspunderii guvernului și au condus, printre altele, la eliminarea contractului colectiv de muncă la nivel național, modificarea condițiilor de reprezentativitate pentru organizațiile sindicale și patronale sau trecerea de la ramuri la sectoare de activitate economică.

Cele două cercetări — sociologică și juridică — pe baza cărora a fost elaborat raportul de față fac parte dintr-o serie de instrumente de advocacy menite să stimuleze și să îmbunătățească din punct de vedere calitativ dezbaterile privind relațiile industriale din România, prin elaborarea unei evaluări ex-post a măsurilor de reglementare a relațiilor colective de muncă adoptate în 2011. Cercetările au fost realizate în cadrul proiectului „Abordarea provocărilor generate de noua legislație a muncii și a dialogului social în România”, co-finanțat printr-un grant acordat de Elveția prin intermediul Contribuției Elvețiene pentru Uniunea Europeană extinsă.

Proiectul implementat de **SOLIDAR Elveția, Asociația CONECT, C.N.S. Cartel ALFA și C.N.S.L.R. Frăția** are ca scop principal susținerea activă a unui angajament sporit al partenerilor sociali și al Guvernului României pentru construirea unui climat socio-economic stabil, care să permită angajatorilor, angajaților și organizațiilor care îi reprezintă pe aceștia să se implice în mod real și eficient în promovarea muncii decente și promovarea respectului pentru drepturile fundamentale ale libertății de asociere și negociere colectivă.

Recunoscând principiile Organizației Internaționale a Muncii conform căreia dialogul social eficient nu este posibil fără existența unor organizații puternice și independente ale lucrătorilor și angajatorilor, fără voința politică și angajamentul de a se implica în dialog social din partea tuturor părților și fără un sprijin instituțional adecvat, acest proiect vizează dezvoltarea unui instrument de referință solid pentru îmbunătățirea politicilor publice și pentru restabilirea viabilității conceptului și a practicii de dialog social.

Grupul țintă al proiectului este format din partenerii sociali organizați, din angajatori și angajați, viitori angajați sau persoane aflate în căutarea unui loc de muncă, precum și din migranți. Pe lângă aceștia, specialiștii, instituțiile publice implicate în comisiile tripartite de dialog social (sectoriale, interministeriale și regionale) și societatea civilă (ca parte integrantă a Consiliului Economic și Social) fac parte, de asemenea, din publicul vizat de acest proiect.

Cercetarea sociologică analizează modul în care dialogul social funcționează în practică și scoate în prim-plan disfuncționalitățile de ordin organizatoric și legislativ, așa cum apar ele în situații concrete. Impactul schimbărilor legislative este analizat nu numai pe fondul crizei economice, ci și în contextul istoric mai general, în care slăbiciunea organizațională reprezintă o problemă endemică majoră atât de partea sindicală, cât și de cea patronală. Bazându-se pe 34 de interviuri în profunzime cu reprezentanți ai părților implicate direct în dialogul social la toate nivelurile, cercetarea examinează măsura în care principiile și prevederile legislative se regăsesc în practica efectivă a dialogului social precum și modul în care legislația favorizează sau restricționează eficiența acestuia. Cercetarea arată că, în contextul crizei economice și a slăbiciunii organizaționale generalizate, dialogul tripartit a devenit un proces excesiv de formal, care prezintă din ce în ce mai puțin interes pentru părțile implicate, iar dialogul bipartit a trecut printr-un proces brutal de descentralizare, care a accentuat dezechilibrele deja existente între sectorul public și cel privat sau între organizațiile puternice și cele slabe. Formalizarea excesivă a dialogului tripartit și descentralizarea subită a dialogului bipartit nu au fost compensate nici de îmbunătățirea situației angajaților, nici de amenințarea reală a păcii sociale, în ultimii ani evoluția relațiilor colective de muncă fiind una paradoxală: conflictele au tins să dispară în timp ce situația salariaților s-a înrăutățit. Mecanismele identificate ca stând la baza acestor disfuncționalități nu țin strict de legislație, având de-a face și cu strategiile organizațiilor implicate. De asemenea, cercetarea identifică probleme grave în ce privește monitorizarea relațiilor colective de muncă, colectarea și diseminarea datelor și informațiilor despre acestea, precum și coordonarea prevederilor legislative cu posibilitățile reale de organizare și angajare în dialog.

Cercetarea juridică își propune să analizeze influența modificărilor legislative din anul 2011 asupra elementelor esențiale ale dialogului social legate de

exercitarea unor drepturi fundamentale precum libertatea de asociere, negocierea colectivă, sau dreptul la acțiuni colective, inclusiv dreptul la grevă. Sunt avute în vedere limitările normative impuse la înființarea unui sindicat, restrângerea semnificativă a dreptului de negociere colectivă prin cerințe excesive trasate pentru reprezentativitate, prin interzicerea contractului colectiv de muncă la nivel național sau eliminarea efectelor reale ale unui contract colectiv la nivel de sector de activitate, precum și îngrădirea posibilităților de declanșare a conflictelor colective, inclusiv a grevei. Studiul încearcă să identifice piedicile de natură legală, dar și să creioneze eventuale soluții pe care le au la dispoziție partenerii sociali pentru asigurarea unui climat de stabilitate în cadrul raporturilor de muncă, prin intermediul dialogului social. În a doua parte a lucrării, cercetarea se axează pe modul în care sunt transpuse efectiv drepturile comunitare în viața salariaților, dar și rolul partenerilor sociali în respectarea acestora, ca parte a dialogului social.

*Rodica Novac
Președinte - Asociația
pentru Dialog, Ocupare și Migrație CONECT*

I. IMPACTUL MODIFICĂRILOR LEGISLATIVE ASUPRA RELAȚIILOR COLECTIVE DE MUNCĂ PE TIMP DE CRIZĂ. O ANALIZĂ SOCIOLOGICĂ

*Drd. Ștefan Guga
Central European University, Budapesta*

Problema datelor

De la schimbarea cadrului instituțional în 2011, dialogul social din România a făcut obiectul mai multor analize ce au vizat evaluarea impactului acestor schimbări asupra organizațiilor sindicale și patronale, precum și asupra funcționării în practică a acestuia. Autorii acestor analize au adoptat fie o perspectivă de ansamblu (Chivu et al. 2013; Trif 2013; 2015), fie una mai specifică, centrată pe anumite sectoare de activitate (Ivan și Sorici 2014; Trif 2015). De asemenea, cazul României a făcut obiectul mai multor analize comparative ale schimbărilor relațiilor colective de muncă după izbucnirea crizei din 2008/09 (e.g., Clauwaert și Schömann 2012; ETUI 2015; Eurofound 2015; Glassner, Keune, și Marginson 2011; Koukiadaki, Tavora, și Martínez Lucio 2014a; 2014b; Marginson 2015). În fine, impactul noii legislații a fost discutat în rapoartele anuale publicate de Fundația Friedrich Ebert (Bărbuceanu 2011; 2012; 2013; 2014; Drăjneanu 2015; Stoiciu și Hofmann 2009) și în rapoartele Comisiei Europene (2009; 2011; 2013; 2015), acestea fiind și singurele surse pe baza cărora se poate dezvolta o perspectivă multianuală standardizată asupra relațiilor colective de muncă din România, care să cuprindă atât perioada de după, cât și perioada de dinaintea adoptării Legii 62/2011. Cele mai multe dintre aceste analize insistă asupra aspectelor formale ale schimbărilor instituționale, utilizând datele agregate existente pentru a evalua impactul acestora; un număr restrâns pun în prim-plan funcționarea concretă a dialogului social, dincolo de perspectiva formală și evaluarea impactului din punct de vedere strict cantitativ.

Raportul de față se bazează pe aceste analize și cercetări anterioare și reprezintă o continuare și o aducere la zi a acestora. Raportul pleacă însă de la observația că datele agregate privitoare la relațiile colective de muncă din România — fie că sunt furnizate de instituțiile statului, fie de partenerii sociali — sunt puține și incomplete, lucru cel mai ușor vizibil în cercetările comparative, unde cazul României se remarcă mai întâi prin lipsa informațiilor și abia apoi prin particularitățile sale instituționale și istorice. Mai mult, chiar și datele existente sunt de multe ori discutabile, nereflectând situația reală și neputând fi supuse unor procedee minimale de validare metodologică — este cazul unor indicatori elementari în evaluarea stării de fapt, cum sunt densitatea organizării sindicale și patronale sau rata de acoperire a contractelor colective de muncă. Chiar și ignorând calitatea discutabilă a datelor existente, în anumite situații indicatorii

standard ascund particularități importante ale relațiilor colective de muncă din România, distorsionând astfel analizele și dezbaterile privitoare la acestea — este cazul dezechilibrelor structurale de organizare existente între sectorul bugetar și sectorul privat, care sunt ascunse de indicatorii menționați mai sus, sau a structurii atipice a pieței muncii, care pune la îndoială relevanța unor indicatori majori (cum este, spre exemplu, rata șomajului).¹ Anul 2011 a marcat nu numai o schimbare de legislație, ci și încetarea raportării anumitor date — cum ar fi, de pildă, tipul de revendicări care au dus la declanșarea conflictelor de muncă —, lucru care îngreunează evaluarea impactului schimbărilor legislative. Deși noua legislație a propus o flexibilizare a relațiilor de muncă și a introdus anumite inovații instituționale — notabilă în acest sens fiind instituția reprezentanților salariaților — autoritățile statului însărcinate cu monitorizarea și raportarea relațiilor de muncă nu și-au adaptat instrumentele de colectare și publicare de date la noile realități.

Aceste probleme implică nu numai o dificultate sporită în evaluarea situației reale și a impactului schimbărilor instituționale, impunând limite obiective oricărei analize, dar constituie în sine un indicator relevant pentru o asemenea evaluare. Lipsa sau validitatea discutabilă a unor date esențiale reprezintă în același timp un simptom și o cauză a calității scăzute a dialogului social în România. Un simptom, pentru că un dialog social de calitate ar avea în mod inevitabil ca produs secundar și date de calitate. O cauză, pentru că informațiile de calitate funcționează, la fel de inevitabil, ca materie primă pentru un asemenea dialog. Deși la nivel de unitate economică aceste mecanisme sunt practic unanim recunoscute, angajatorul și reprezentanții angajaților fiind în mod direct preocupați de măsura în care informațiile disponibile sunt adecvate realităților economice și sociale relevante, nu același lucru se poate spune și despre relațiile colective de muncă bipartite care cuprind mai mulți angajatori sau despre dialogul social tripartit. În toate aceste cazuri, absența informațiilor face ca orice proces de consultare și negociere între partenerii sociali să se desfășoare cu dificultate, facilitând eludarea *de facto* a dialogului social și transformarea acestuia într-un proces strict formal, fără o contribuție reală la luarea deciziilor și fără consecințe semnificative pentru ajustarea reciprocă a intereselor partenerilor sociali.²

Nu este deci deloc întâmplător că, în ciuda schimbărilor semnificative, adoptarea reglementărilor relațiilor colective de muncă din 2011 s-a făcut fără vreun studiu de impact, multe dintre argumentele pro și contra noii legislații prezentate la vremea respectivă fiind mai degrabă pur ipotetice. O evaluare de impact

1 Vezi Voinea (2009:102-8) și Domnișoru (2014).

2 „Sigur că pentru a purta o negociere la nivel de salarizare, eu trebuie să dezvălui anumite aspecte financiare din spate. Altfel nu pot să port un dialog, că e numai «Eu cer și tu nu dai». Acela nu mai e un dialog.” Acest principiu, expus sub această formă de unul dintre reprezentanții unei organizații patronale intervievat pentru această cercetare, este valabil în cazul tuturor relațiilor colective de muncă, indiferent dacă au loc la nivel de companie sau nu și indiferent dacă discută aspecte strict financiare sau nu.

exhaustivă nu a fost realizată nici ex post, problema lipsei datelor acutizându-se de la adoptarea noii legislații până în prezent. Chiar dacă susținătorii legislației existente în prezent au insistat asupra efectelor de transparentizare pe care Legea 62/2011 trebuia să le aducă, acestea au fost relativ reduse, limitându-se la impunerea unor proceduri mai stricte pe care organizațiile sindicale și patronale trebuie să le urmărească în vederea obținerii reprezentativității. Din alte puncte de vedere, însă, adoptarea noii legislații a coincis cu o opacizare suplimentară a realității relațiilor colective de muncă, și aceasta fiind deopotrivă o consecință și o cauză a modului în care a evoluat dialogul social în această perioadă.

Prima recomandare a acestui raport vizează, așadar, această problemă a datelor. O evaluare cuprinzătoare a situației relațiilor colective de muncă, dar și o mai bună funcționare a acestora necesită ca partenerii sociali — în primul rând autoritățile statului, dar și organizațiile sindicale și patronale — să se implice direct în colectarea de informații și producerea de date exhaustive, verificabile și adaptate realității. Din moment ce relațiile colective de muncă nu pot fi înțelese decât ca procese ce se desfășoară în timp, aceste date trebuie să fie longitudinale și standardizate, ceea ce presupune necesitatea instituționalizării unor mecanisme de producere a acestor date. De unde și faptul că această sarcină nu poate fi atribuită unui terț, ea trebuind să facă parte din atribuțiile de bază ale organizațiilor și instituțiilor implicate direct în dialogul social.

Metodologie

Cercetarea care stă la baza acestui raport a fost concepută pentru a umple o parte din acest gol de informații privitoare la dialogul social și, mai general, la relațiile de muncă din România după adoptarea legislației din 2011. Raportul cuprinde, pe de o parte, o analiză critică a datelor secundare existente — de la datele statistice oficiale până la diversele tipuri de informații din rapoarte periodice publicate de instituțiile și organizațiile care se ocupă cu monitorizarea relațiilor de muncă.³ Având în vedere atât caracterul problematic al acestor date, cât și imposibilitatea obiectivă ca un asemenea demers să remedieze în mod semnificativ situația, cercetarea a vizat în primul rând colectarea de date noi care să arate ce stă în spatele acestor cifre și relatări oficiale și să pună în prim-plan funcționarea în practică a dialogului social și

3 În acele cazuri în care am avut de-a face cu date incomplete sau lipsă în bazele de date și rapoartele disponibile pentru publicul larg, Asociația CONECT a înaintat cereri de informații de interes public în vederea completării acestor goluri către instituțiile abilitate (un total de 8 solicitări înaintate către Ministerul Muncii, Inspekția Muncii, Institutul Național de Statistică și Tribunalul București). De cele mai multe ori, însă, soluționarea acestor cereri nu s-a realizat prin furnizarea de date noi, ci prin simpla repetare a datelor deja publicate, indiferent cât de incomplete se dovedeau a fi acestea. Problema datelor nu se rezumă, deci, la faptul că anumite informații nu ajung în publicațiile oficiale, ci, din câte am putut afla pe parcursul acestei cercetări, are de-a face cu chiar modul în care funcționează instituțiile și organizațiile preocupate de monitorizarea relațiilor de muncă.

mai puțin aspectele strict formale ale acestuia. Astfel, în perioada decembrie 2014 – august 2015 am realizat 34 de interviuri în profunzime cu reprezentanți ai părților implicate în dialogul social: 2 experți în relații colective de muncă, 24 de reprezentanți ai organizațiilor sindicale, 7 reprezentanți ai organizațiilor patronale și un reprezentant al unei asociații de angajatori neimplicată direct în dialogul social.⁴ În cazul organizațiilor sindicale, am urmărit să acoperim toate cele trei niveluri de organizare (sindicat, federație, confederație). De asemenea, am interviuat reprezentanți sindicali atât din mediul bugetar, cât și din mediul privat, precum și din sectoare de activitate economică cu profil diferit (industrie vs. servicii), din moment ce acestea implică diferențe majore în desfășurarea activității sindicale. Am interviuat reprezentanți ai patru din cele cinci confederații sindicale reprezentative la nivel național. În cazul confederațiilor patronale, am interviuat reprezentanți ai patru din cele cinci organizații reprezentative la nivel național în perioada derulării cercetării, precum și reprezentanți ai confederației ce urma să își obțină reprezentativitatea în viitorul apropiat.⁵ De asemenea, în data de 4 iunie 2015 Asociația CONECT (denumită anterior ADO SAH ROM) a organizat o întâlnire în cadrul căreia au fost prezentate și dezbătute rezultatele preliminare ale cercetării, reprezentanții organizațiilor sindicale și patronale având ocazia de a suplimenta informațiile obținute anterior prin interviuri.

Interviurile au vizat în primul rând problemele concrete cu care se confruntă organizațiile sindicale și patronale reprezentate de persoanele interviuate, cauzele acestor probleme, precum și identificarea cât mai precisă a rolului jucat de legislație în generarea acestor probleme. Chiar dacă este de cele mai multe ori minimizată, această ultimă problemă este extrem de importantă, mai ales dacă avem în vedere că schimbarea cadrului instituțional s-a suprapus cu criza economică, că anumite probleme sunt doar indirect legate de legislație, ținând mai degrabă de modul în care partenerii sociali își concep strategiile, și, nu în ultimul rând, că multe probleme ivite în practică datează cu mult înaintea lui 2011, schimbarea legislației ducând fie la o ameliorare, fie la o agravare a acestora. Tematica interviurilor a acoperit nu numai implicarea în dialogul social propriu-zis și relația cu partenerii sociali, ci și problemele interne fiecărei organizații, relația cu membrii, relațiile pe orizontală și pe verticală în structurile sindicale și patronale, precum și modul în care toate acestea au evoluat de-a lungul timpului, atât înainte, cât și după schimbarea de legislație din 2011.

Orice cercetare are limite, fie ele asumate de la bun început, fie determinate

4 Interviurile au fost individuale, cu excepția unuia, la care au participat simultan patru reprezentanți ai unei confederații patronale. Pentru păstrarea confidențialității, numele persoanelor interviuate și ale organizațiilor pe care acestea le reprezintă au fost omise în redactarea acestui raport.

5 Lista cu confederațiile patronale și sindicale reprezentative la data redactării acestui raport este disponibilă pe site-ul Ministerului Muncii: http://www.mmuncii.ro/j33/images/2015-07-23_Lista_conf_patronale_sindicale.pdf.

de desfășurarea procesului de colectare a datelor. Chiar dacă această cercetare a avut ca scop acoperirea cât mai multor dimensiuni a dialogului social, ea nu este nici pe departe una exhaustivă. Deși constituie un supliment absolut necesar analizelor formale, cantitative și longitudinale ale relațiilor colective de muncă, nu se poate substitui acestora. Cercetarea a avut ca scop evaluarea situației de ansamblu și analizarea funcționării unor mecanisme elementare ale dialogului social și nu evaluarea în profunzime a tuturor aspectelor de detaliu ale acestuia. Anumite asemenea aspecte — e.g., diferențele dintre sectoarele de activitate economică, modul de funcționare a instituției reprezentanților angajaților, situația grevelor — ar necesita cercetări de sine stătătoare. Chiar și ținând cont de această circumscriere inițială a scopului cercetării, nu putem pretinde că am acoperit întreaga gamă de experiențe, istorii și poziționări organizaționale ce fac parte din fenomenul studiat, chiar dacă intenția noastră a fost de a ne apropia pe cât posibil de acest deziderat.⁶ Având în vedere că scopul final al analizei este de a propune subiecte spre dezbateri între partenerii sociali și nu de a închide posibilitatea dezbaterii prin formularea unor verdicturi și recomandări fixe, aceste limite ale cercetării constituie mai puțin o problemă și mai mult un avantaj.

Perspectiva de ansamblu. Slăbiciunea organizațională și calitatea dialogului social

Dialogul social este un mecanism de adaptare reciprocă a intereselor sindicatelor, patronatelor și statului, ca părți aflate într-o situație de dependență reciprocă, în care deciziile unilaterale și conflictul potențial implică niște costuri semnificativ mai mari decât cele bi- sau trilaterale. Aceasta este condiția sociologică esențială pentru existența și funcționarea dialogului social, în absența căreia relațiile dintre partenerii sociali tind să devină volatile și să se bazeze pe forță brută și pe mecanisme incompatibile cu ideea de dialog ca relație instituțională.

6 În desfășurarea cercetării am întâmpinat dificultăți majore în contactarea organizațiilor patronale. În februarie 2015 au fost trimise, într-o primă fază, e-mailuri la 131 de adrese culese de pe website-urile organizațiilor patronale. Deși 93 dintre aceste adrese erau valide, doar 23 dintre e-mail-uri au fost deschise și o singură organizație a răspuns invitației de a participa la cercetare. Într-o a doua fază, au fost trimise e-mailuri către 103 adrese, dintre care 89 erau valide, 17 e-mailuri au fost deschise și am primit răspuns de la încă o organizație. Concluziile preliminare ale cercetării, împreună cu o nouă invitație de participare la cercetare au fost trimise prin poștă și fax către toate confederațiile patronale în data de 16 iulie 2015. În toată această perioadă, am încercat să contactăm organizațiile patronale pe cale informală, cu ajutorul reprezentanților organizațiilor sindicale, proces ce s-a dovedit a fi greoi și nu a putut compensa pentru imposibilitatea de a contacta aceste organizații pe cale formală. Atât dezinteresul pentru cercetare — remarcat și cu alte ocazii (vezi Trif 2015) —, cât și opacitatea acestor organizații sunt simptome ale slăbiciunii lor organizaționale (vezi mai jos). Cel mai elocvent caz este chiar al Alianței Confederațiilor Patronale din România (ACPR), al cărui website nu numai că nu este actualizat, cum se întâmplă frecvent în cazul organizațiilor patronale, dar nici nu mai este accesibil, aceasta fiind și singura organizație de la care nu am primit confirmare de primire la scrisoarea trimisă prin poștă în luna iulie. Cu o singură excepție, motivată obiectiv, am realizat interviuri cu toți reprezentanții organizațiilor patronale care au răspuns invitației noastre.

Neîndeplinirea acestei precondiții duce fie la absența dialogului social, fie la o calitate scăzută a acestuia. Nu se poate vorbi de o „identificare a interesului comun” în condițiile în care deciziile unilaterale sunt net mai avantajoase decât cele la care se poate ajunge prin dialog, iar absența unei „reale deschideri a părților spre un astfel de dialog constructiv” este perfect firească, din moment ce acest dialog nu apare ca fiind constructiv de la sine, ci devine constructiv în măsura în care toate părțile au în mod real și net de pierdut prin neimplicare.⁷ Altfel spus, dialogul social nu poate avea funcționalitate dacă nu are mai întâi o funcție.

Pentru persoanele intervievate pentru această cercetare, calitatea scăzută și chiar absența totală a oricărei forme reale de dialog social constituie principalele probleme ale instituției dialogului social în momentul de față. Cu două excepții din partea reprezentanților unor organizații patronale, toți cei intervievați au considerat că din punct de vedere al calității dialogul social s-a degradat în ultima jumătate de deceniu și că, în absența unor schimbări majore ale modului său de funcționare, va continua să se degradeze și în viitor. Ce reiese la prima vedere din interviuri este că această calitate scăzută a dialogului social rezultă în mare parte din „lipsa de bunăvoință”, dintr-o „problemă de atitudine”, sau chiar din „absența unei culturi a dialogului social”, deopotrivă în rândul organizațiilor sindicale și patronale și de partea autorităților statului. Acestea nu reprezintă însă cauza reală a problemei, ci se numără printre efectele neîndeplinirii precondiției menționate mai sus. O relație instituțională, și mai ales una în care interesele părților implicate se disjung într-o bună măsură, nu poate depinde în întregime de lipsa de bunăvoință a acestora. Calitatea dialogului social depinde de măsura în care există un echilibru între forțele părților implicate, bunăvoința unei părți față de celelalte reieșind din măsura în care lipsa de bunăvoință aduce cu sine costuri semnificative.

Cauza reală, atât pentru lipsa de bunăvoință, cât și pentru calitatea scăzută a dialogului social constă în slăbiciunea organizațională a actorilor implicați, deopotrivă de partea sindicală și de cea patronală. Mai exact, slăbiciunea organizațională presupune nu numai dificultatea mobilizării membrilor și a recrutării de membri noi, ci chiar și a menținerii celor existenți, resurse financiare și umane insuficiente, disensiuni atât pe orizontală, între structuri aflate la același nivel de organizare, cât și pe verticală, între structuri aflate la niveluri de organizare diferite. Desigur, toate acestea implică și o slăbiciune evidentă în relațiile cu celelalte părți implicate, slăbiciune care iese la suprafață mai ales în situațiile de

7 „Fără identificarea interesului comun și fără o reală deschidere a părților spre un astfel de dialog constructiv, bazat pe colaborare, nu putem avea un adevărat dialog social” („Anuarul Dialogului Social Tripartit Din România” 2013:11). Autorii Anuarului sugerează că în spatele disfuncționalităților dialogului social stau lipsa bunăvoinței, atitudinea neconstructivă a părților implicate și neconștientizarea nevoii identificării interesului comun inerent instituției dialogului social. Acestea sunt însă epifenomene ale slăbiciunii organizaționale și nu cauzele reale ale disfuncționalităților dialogului social. În acest caz, colaborarea e construită pe baza conflictului potențial, dispariția celui din urmă ducând inevitabil și la dispariția primei.

conflict deschis, determinând însă o lipsă mai generală de angajament a acestora în relațiile bi- și tripartite, precum și scăderea semnificativă a mizelor implicate în aceste relații.

Cei mai uzuali indicatori pentru evaluarea slăbiciunii organizaționale sunt densitatea asocierii sindicale și densitatea asocierii patronale.⁸ Datele existente sunt însă neclare, rata de sindicalizare oscilând semnificativ în funcție de sursă. Deși există un consens în privința ratei de asociere patronală, și aceasta este cel puțin discutabilă.

În evaluarea de impact publicată de OIM (Chivu et al. 2013:12) rata de sindicalizare este estimată la aproximativ 40%, în scădere față de anii anteriori, ca urmare a schimbării de legislație din 2011. Cea mai recentă cercetare comparativă (Koukiadaki et al. 2014a:18) pare să confirme aceste cifre, susținând că rata de sindicalizare în România în 2008, înainte de criză și de schimbarea legislației, se situa la aproximativ 48-49%. În raportul Comisiei Europene din 2010, rata de sindicalizare pentru România în 2008 este estimată undeva la 40% (Comisia Europeană 2011:20). În rapoartele FES (Bărbuceanu 2011; Stoiciu și Hofmann 2009) publicate înaintea schimbării de legislație apar trei estimări cât se poate de diferite ale ratei e sindicalizare: 50%, conform experților sindicali; în jur de 30%, potrivit estimărilor ILO; undeva la 85-90%, calculând după numărul însumat de membri declarați de reprezentanții confederațiilor sindicale reprezentative la nivel național.

| | BNS | CNSLR | Cartel Alfa | CSDR | Meridian | Total |
|-------------------|------------|--------------|--------------------|-------------|-----------------|--------------|
| 2003 ^a | 375 000 | 800 000 | 325 000 | 345 000 | 170 000 | 2 015 000 |
| 2008 ^b | 375 000 | 800 000 | 400 000 | 345 000 | 170 000 | 2 090 000 |
| 2011 ^c | 270 000 | 800 000 | 800 000 | 300 000 | 170 000 | 2 340 000 |
| 2011 ^d | 150 000 | 520 000 | 1 050 000 | 101 000 | 170 000 | 1 941 000 |
| 2012 ^e | 254 527 | 306 486 | 301 785 | 249 264 | 320 204 | 1 462 266 |

Tabelul 1. Numărul de membri pentru cele 5 confederații sindicale reprezentative la nivel național.

^a Eurofound (2009); ^b surse sindicale (Domnișoru 2014:11); ^d ITUC (2014), Domnișoru (2014) pentru Meridian; ^e dosarele pentru obținerea reprezentativității depuse la Ministerul Muncii, disponibile online la adresa <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/dialog-social/info/proctectie-sociala/dialog-social/997-reprezentativitate-sindicate>.

8 Recomandarea OIM este însă de a nu restrânge evaluarea importanței organizațiilor sindicale și patronale la acești indicatori, care nu oferă o imagine adecvată a influenței sau a puterii de negociere a acestor organizații, acestea depinzând de contextul istoric, economic și social și putând varia mai mult sau mai puțin independent față de densitatea organizațională. (Hayter and Stoevska 2011:2).

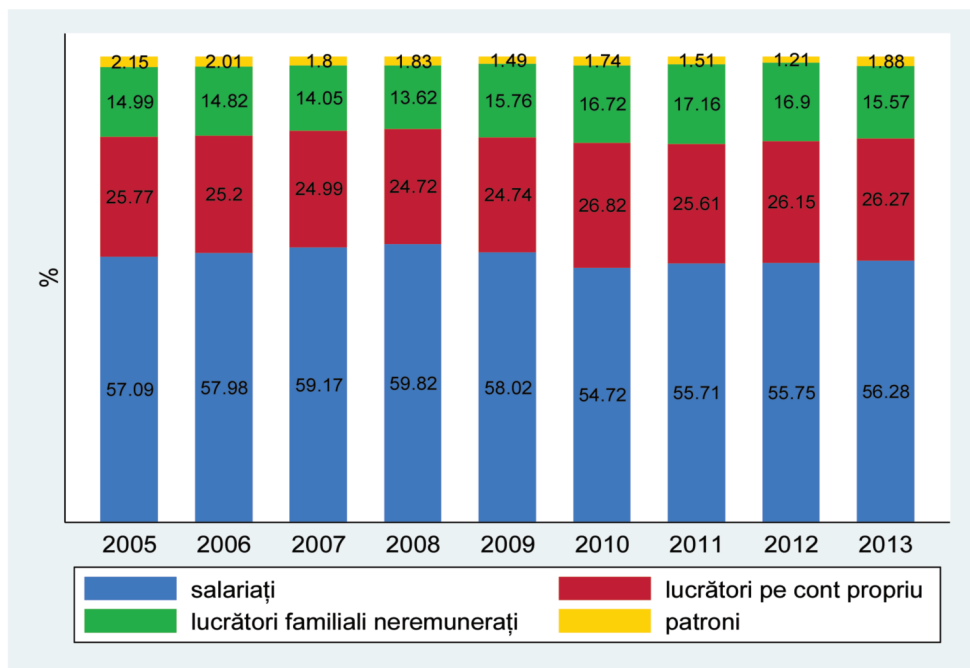


Figura 1. Structura populației ocupate după statutul profesional, 2005–2013.

Sursa datelor: Institutul Național de Statistică, baza de date Tempo (FOM103B și FOM103E).

În baza de date ICTWSS⁹ rata de sindicalizare pentru 2008 este estimată la 32,8%, incluzând aproximativ 30 000 de membri de sindicat neafiliați confederațiilor reprezentative. Folosind informațiile din dosarele confederațiilor sindicale depuse în vederea obținerii reprezentativității după adoptarea noii legislații, la nivelul anului 2012 putem calcula o rată de sindicalizare de 29,98%. Nu există nicio informație care să ne permită calcularea acestei rate pentru perioada 2013-2015.

Folosindu-ne de aceste cifre, putem întreba dacă schimbarea legislației din 2011 a avut vreun impact asupra densității sindicale. Raportul OIM (Chivu et al. 2013) menționează că noua legislație a dus la o scădere semnificativă a ratei de sindicalizare, fără a indica însă magnitudinea, sursa informațiilor sau metoda de

9 „Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts”, disponibilă online la adresa: <http://www.uva-aias.net/208>. Pentru acest raport am folosit versiunea 4, actualizată în aprilie 2013. Această bază de date este unanim recunoscută la nivel internațional ca fiind cea mai bună sursă de informații privitoare la relațiile colective de muncă, autorii bazei de date selectând cele mai plauzibile date deja existente. Cazul României nu face excepție nici aici, remarcându-se prin lacunele majore de informație. Se pare că actualizarea bazei de date ICTWSS ce va avea loc în decursul anului 2015, nepublicată la data redactării acestui raport, dar utilizată în ultimul raport al Comisiei Europene (2015), nu va cuprinde informații noi despre densitatea sindicală și patronală din România, cazul României fiind menționat cu date lipsă.

calcul. Într-adevăr, dacă ar fi să comparăm cifrele din Tabelul 1 pentru anii 2011 și 2012, scăderea numărului de membri petrecută pe parcursul unui singur an pare a fi masivă. Însă, dacă ne uităm la datele ICTWSS, vedem că o rată de sindicalizare de aproximativ 30% la nivelul anului 2012, față de aproximativ 33% la nivelul anului 2008 nu indică o evoluție la fel de dramatică. Mai mult, din acest punct de vedere nici nu poate fi vorba de existența unei rupturi în 2011, din moment ce, anterior adoptării noii legislații, densitatea sindicală a scăzut constant, cu aproximativ 1% pe an, de la începutul anilor 2000: 38,3% în 2003, 34,4% în 2006, 32,8% în 2008. Așadar, această tendință descendentă nu pare să fi fost afectată semnificativ de schimbarea de legislație.

În privința densității sindicale, cazul României este mai complicat de atât. Modalitatea standard de calcul a acestui indicator ($\text{nr. membri} \div \text{nr. salariați}$) nu este adecvată unei structuri ocupaționale cum este cea a României ultimelor două decenii. În 2013, ultimul an în care sunt disponibile date, dintr-un total de aproximativ 8,5 milioane de persoane ocupate, cu populația activă numărând puțin peste 9 milioane de persoane, doar 4,8 milioane erau înregistrați ca salariați, în timp ce peste 2,2 milioane erau lucrători pe cont propriu, peste 1,3 milioane erau clasificați ca lucrători familiari neremunerați și 160 de mii ca patroni. Salariații reprezentau astfel doar 56,28% din totalul populației ocupate, ponderea acestora scăzând de la 59,82% în 2008, cel mai probabil pe fondul crizei economice (vezi Figura 1). Într-o asemenea situație în care există discrepanțe majore între total salariați și total populație ocupată, recomandarea OIM (Hayter și Stoevska 2011) este de a înlocui rata restrânsă de sindicalizare (calculată ca mai sus: procentul membrilor de sindicat din total salariați) cu rata extinsă de sindicalizare (calculată ca procentul membrilor de sindicat din total populație ocupată), din moment ce economia informală joacă un rol semnificativ pe piața muncii.¹⁰ Urmărind această recomandare, în 2012 densitatea sindicală extinsă era de 16,71% (vezi Tabelul 2). Această corecție produce ea însăși o subestimare, din moment ce nu întreaga populație ocupată participă efectiv pe piața muncii, o parte a populației ocupate situându-se permanent în afara acesteia. O altă formulă de calcul, înlocuind total populație ocupată cu total salariați + lucrători pe cont propriu, furnizează o densitate sindicală extinsă de 20,41% pentru 2012. Folosind datele furnizate de o anchetă desfășurată în 2011 (Voinea și Albu 2011), unde întregul sector informal, excluzând gospodăriile, este estimat la aproximativ 1,2 milioane de persoane, ajungem la o a treia aproximare a densității sindicale extinse: 23,93%. Indiferent care dintre aceste ultime două estimări este mai aproape de realitate, această metodă de calcul a densității sindicale este cu siguranță mai conformă cu realitatea decât estimarea standard, clarificând astfel și aparenta excepționalitate a cazului României, care este prezentat frecvent ca având o rată de

10 De unde și distorsiunile majore ale indicatorilor standard, cum este rata șomajului (vezi Voinea 2009:102-8).

sindicalizare neobișnuit de mare față de țările din regiune (e.g., Koukiadaki et al. 2014a). Potrivit reprezentanților confederațiilor și federațiilor sindicale pe care i-am interviuat, numărul de membri de sindicat a continuat să scadă în toată această perioadă. La nivelul anului 2015 ne putem aștepta la o rată de sindicalizare chiar mai scăzută de atât, neexistând niciun semn că tendința descrescătoare s-ar modificat în vreun fel.

| | |
|---|--------|
| DSR (total salariați) | 29,98% |
| DSE I (total populație ocupată) | 16,71% |
| DSE II (salariați + lucrători pe cont propriu) | 20,41% |
| DSE III (sectorul formal + sectorul informal, fără gospodării^a) | 23,93% |

Tablelul 2. Densitatea sindicală restrânsă (DSR) și densitatea sindicală extinsă (DSE), 2012, pentru cele cinci confederații sindicale reprezentative la nivel național.

Sursa datelor: Dosarele pentru obținerea reprezentativității ale confederațiilor sindicale, INS Tempo (FOM103B și FOM103E). Pentru sectorul informal, Voinea și Albu (2011). Calcule proprii.

^a Date pentru 2011.

Chiar dacă adoptarea noii legislații nu a avut un impact direct și imediat asupra densității sindicale, noua procedură de obținere a reprezentativității a forțat confederațiile sindicale să își reevalueze contingentele de membri. Publicarea acestor informații a clarificat situația numărului de membri de sindicat, spre deosebire de perioada anterioară lui 2011, când existau estimări contradictorii și când reprezentanții confederali aveau tendința de a supraestima acest număr în comunicările oficiale și în relațiile cu celelalte părți implicate în dialogul social.

În mod indirect, însă, schimbarea de legislație a contribuit semnificativ la slăbirea confederațiilor sindicale, accentuând brusc tendința anterioară de slăbire progresivă a influenței acestora la nivel național (vezi Varga și Freyberg-Inan 2014), slăbire mult mai pronunțată decât pare la prima vedere strict din punct de vedere al densității sindicale. La nivel sectorial, poziția unor federații sindicale, atât în relația cu confederațiile, cât și în cea cu sindicatele membre, s-a îmbunătățit ca urmare a restricționării prerogativelor confederațiilor și a cerințelor suplimentare cu care s-au confruntat din partea sindicatelor membre. Pe de altă parte, schimbarea de legislație a determinat fuziuni și disoluții în rândul federațiilor sindicale, ca urmare a ajustării pragurilor de reprezentativitate și a dificultăților întâmpinate în încheierea contractelor colective la nivel de sector și grup de unități. La nivel de unitate, adoptarea noii legislații a dus la dispariția (de multe ori de facto și nu neapărat de jure) sindicatelor care nu și-au putut obține reprezentativitatea

în noile condiții, dar și la întărirea sindicatelor deja aflate într-o poziție dominantă. Cu toate acestea, pe fondul crizei economice chiar și sindicatele foarte puternice s-au văzut nevoite să intre în defensivă în această perioadă.

O evoluție contraintuitivă a avut-o în această perioadă numărul total de organizații sindicale și patronale (Tabelul 3). Deși numărul organizațiilor sindicale a crescut constant înainte de adoptarea noii legislații, în 2012 și 2013 s-au înregistrat creșteri de peste 7% și respectiv 6% față de anii anteriori. Conform tuturor celorlalte date secundare disponibile și informațiilor obținute din interviuri, creșterea numărului de organizații sindicale nu a dus nici la o creștere a densității sindicale, nici la o îmbunătățire a influenței sindicatelor în relația cu celelalte părți implicate în dialogul social. Ținând cont de înrăutățirea condițiilor pentru organizarea sindicală în această perioadă, cel mai probabil creșterea respectivă nu este reală, ci ține mai degrabă de o ajustare a datelor raportate, ca urmare a schimbărilor de procedură impuse de noua legislație.¹¹

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Sindicate, confederații sindicale | 7308 | 8034 | 8424 | 8483 | 8550 | 8598 | 8682 | 9329 | 9915 |
| Uniuni profesionale și patronale | 2750 | 3724 | 3785 | 4138 | 4882 | 5218 | 5745 | 5721 | 6004 |

Tabelul 3. Numărul de sindicate, confederații sindicale și uniuni profesionale și patronale.
Sursa datelor: Anuarul Statistic al României, 2011 și 2014.

Din punct de vedere al numărului de organizații, în cazul uniunilor profesionale și patronale situația de după 2011 pare a fi exact opusă, creșterea de peste 13% în medie între 2006 și 2011 fiind înlocuită de o ușoară scădere (-0,42%) în 2012 și de o creștere relativ redusă față de anii anteriori (4,95%) în 2013. Este posibil ca această evoluție să reflecte atât interesul mai scăzut¹², cât și dificultățile mai mari întâmpinate de organizațiile patronale în a-și redobândi reprezentativitatea în noile condiții.¹³ Cel mai vizibil efect al noii legislații în acest sens s-a făcut simțit la nivel național unde din cele 13 confederații patronale reprezentative la nivel național în 2010, doar 3 rămăseseră reprezentative la începutul anului 2015.¹⁴ În termen de mai puțin de patru ani de la adoptarea noii

11 Conform raportului OIM publicat în ianuarie 2013 (Chivu et al. 2013:48-9), după schimbarea legislației un număr mare de sindicate nu și-au mai putut obține reprezentativitatea, supraviețuirea acestor organizații fiind pusă sub semnul întrebării.

12 Acest lucru este semnalat în cercetările anterioare (Chivu et al. 2013; Trif 2015) și a fost confirmat în interviurile realizate pentru această cercetare.

13 Cifrele din Tabelul 3 nu se referă la organizațiile reprezentative, ci la organizațiile constituite. Înăsprirea condițiilor de obținere a reprezentativității descurajează constituirea de noi organizații și tinde să ducă la dizolvarea mai multor organizații deja existente, organizațiile lipsite de reprezentativitate neputând de cele mai multe ori să își îndeplinească scopurile pentru care au fost constituite.

14 Conform informațiilor de pe site-ul Ministerului Muncii, la data redactării acestui raport (septembrie 2015), alte două confederații patronale își obținuseră reprezentativitatea (vezi http://www.mmuncii.ro/j33/images/2015-07-23_Lista_conf_patronale_sindicale.pdf). Potrivit reprezentanților acesteia, încă o confederație patronală urma să își obțină reprezentativitatea în viitorul apropiat.

legislații, fragmentarea foarte accentuată a mișcării patronale la nivel național s-a redus substanțial. Pe de o parte, pentru că noile proceduri de obținere a reprezentativității au impus o transparență crescută în ce privește numărul de salariați din companiile membre, anterior adoptării noii legislații reprezentanții confederațiilor patronale furnizând în mod obișnuit cifre neverosimile. Pe de altă parte, pentru că aceleași proceduri au impus costuri financiare și de timp semnificative pentru unele organizații patronale, costuri pe care nu toate organizațiile care au dorit totuși să își obțină reprezentativitatea în noile condiții le-au putut suporta.

„Lucrurile se schimbă pentru că pentru organizațiile patronale s-a introdus această rigoare a certificării de ITM a numărului de salariați. În 2011 eram singura țară din UE care avea mai mult de două organizații patronale reprezentative — în UE cam ăsta este maximumul. Noi aveam 13. Reprezentative! Potrivit declarațiilor organizațiilor patronale, la momentul acela ei reprezentau 9 milioane... Aveau membri companii care angajau 9 milioane de salariați.” (Reprezentant al unei confederații patronale)¹⁵

„Reorganizarea unei organizații patronale a însemnat cel puțin un an de zile. Pentru că, în momentul în care trebuie să faci convocare de adunare generală, toate organizațiile patronale au un termen de convocare de minimum 30 de zile a adunării. Aștepți 30 de zile, autentifici documentele, depui. La instanță primești, în cel mai bun caz, un termen de 3 luni. Să zicem că primul termen e și ultimul termen de pronunțare, în care instanța îți admite și nu îți mai cere nimic suplimentar. Ca să motiveze sentința că ți-a acceptat lucrul ăsta, șase luni minimum durează, după care mai aștepți 30 de zile posibilitatea de recurs din partea parchetului sau a oricărei persoane interesate. Toată povestea asta de reorganizare nu numai că este consumatoare de bani. Este consumatoare de minimum un an de zile din viața unei organizații patronale, timp în care ea în loc să facă mișcare patronală, să aibă toate resursele financiare și de energie îndreptate către dialogul cu autoritățile, ea trebuie să se ducă să facă birocrație. [...] Au dispărut foarte multe organizații patronale, pentru că procedura de recunoaștere a reprezentativității pentru patronate impune o condiție

15 În 2010, România avea într-adevăr cel mai mare număr de confederații patronale reprezentative la nivel național din Uniunea Europeană (vezi Comisia Europeană 2011:30), pe locul doi situându-se Italia, cu 10 confederații, și pe locul trei Bulgaria, cu 7 confederații; media UE era de 4,1 confederații patronale (sau 3,8, dacă excludem cazul României). Înaintea lui 2011, reprezentativitatea de jure a organizațiilor confederale nu implica automat și o recunoaștere de facto a acestora: „Pentru că înainte se făcea pe proprie răspundere. Pentru că nu știam cine pe cine reprezenta. Toata lumea vorbea despre orice. Eram 13. Noi acum în ACPR avem peste un milion și ceva de angajați — deci asigurate locuri de muncă, nu povești. Vii de la ITM cu semnătură. Reprezinți ceva. Înainte nu știai cine ce reprezintă. Oricine putea să spună: «Lasă că știu eu că n-ai pe nimeni». Sindicatele tot timpul trăgeau în noi pe chestia asta și aveau dreptate într-un fel. Eram vulnerabili. Acum nu mai suntem vulnerabili” (Reprezentant al unei confederații patronale). Vezi și Mihai (2010).

suplimentară față de cea de la sindicate. Dacă sindicatele fac declarație pe propria răspundere că au 100 de mii de membri [...], un patronat ca să depună dosarul de reprezentativitate în instanță — și asta se referă nu numai la nivel național, se referă și la nivel sectorial — înseamnă să se ducă la toate ITM-urile care sunt organizate teritorial, nu sectorial, din toată țara, din toate județele țării, să primească atestare că societățile comerciale membre ale aceluia patronat au 5 salariați, 10 salariați sau câți sunt. [...] A durat un an de zile. Munca cu aceste ITM-uri, care nu aveau proceduri pentru a da aceste certificări, care cereau 25 de euro per certificare pe societate comercială, ca să îți spună câți salariați are acea societate comercială...” (Reprezentant al unei confederații patronale)

Alți reprezentanți ai confederațiilor patronale au considerat aceste costuri necesare pentru realizarea unei „curățenii” în rândul organizațiilor patronale.

„Noi o percepem ca pe o curățenie. Efortul a fost extraordinar de mare. Noi aveam convingerea fermă că aveam 340 de mii de angajați. Organizații mari cu 100 și ceva de mii de angajați au venit cu 40 și ceva de mii de angajați. Una e după semnătură și alta e când te duci la ITM.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

Pe lângă aceste cerințe, reprezentanții confederațiilor și federațiilor patronale pe care i-am intervievat au considerat pragul de reprezentativitate de 7% din angajații din economia națională (cu excepția celor din sectorul bugetar) ca fiind excesiv dat fiind nivelul de organizare patronală și greu de atins chiar și pentru organizațiile care au rămas reprezentative. Mai mult, majoritatea acestora au contestat validitatea unui asemenea criteriu, argumentând că numărul de angajați nu reflectă din punct de vedere „calitativ” importanța unei organizații patronale, reprezentativitatea acestora neputându-se evalua după același criteriu ca în cazul organizațiilor sindicale.¹⁶

Densitatea organizării patronale este chiar mai dificil de estimat decât cea a organizării sindicale. Valorile raportate anterior schimbării de legislație sunt cât se poate de discutabile: 80% în 2002 (Comisia Europeană 2015:20) și 60% pentru 2008, aceasta din urmă fiind prezentată în practic toate rapoartele care discută situația de dinainte de 2011 și chiar și în unele care tratează anii de după schimbarea legislației (e.g., ETUI 2015:24). Spre deosebire de cazul organizațiilor sindicale, modul în care au fost publicate dosarele depuse la Ministerul Muncii de către organizațiile patronale în vederea obținerii reprezentativității nu permite calcularea unei estimări a densității patronale. Potrivit unuia dintre reprezentanții confederațiilor patronale pe care i-am intervievat, întreaga mișcare patronală reprezintă companii cu aproximativ 1,2 milioane de angajați în total, ceea ce ar presupune o rată de asociere patronală de aproximativ 46% pentru 2013.¹⁷ Validitatea acestei estimări nu poate fi însă verificată din alte surse. Ce a reieșit de

16 Nu a existat însă un consens între aceștia vizavi de eventualele alternative la prevederile legislației actuale.
17 Pentru 2,61 milioane angajați în unități economice în proprietate privată și proprietate majoritar privată (INS Tempo, FOM104B).

asemenea din interviurile cu reprezentanții confederațiilor patronale este că acestea întâmpină dificultăți majore în cooptarea de noi membri, înăsprirea competiției dintre organizații pentru cooptarea de membri deja afiliați fiind o consecință directă a adoptării noilor criterii și proceduri pentru obținerea reprezentativității. Chiar dacă este dificil de estimat din punct de vedere cantitativ, schimbarea de legislație a avut un impact negativ asupra ratei de organizare patronale, lăsând la o parte efectul de transparentizare parțială întâlnit și în cazul organizării sindicale. Reducerea fragmentării nu a dus la o coeziune îmbunătățită a mișcării patronale și la o întărire organizațională a acesteia, ci dimpotrivă.

Situația organizațiilor individuale nu este foarte diferită de cea a mișcărilor sindicale și patronale văzute în ansamblu. După cum am amintit deja, organizațiile sindicale și patronale se confruntă cu dificultăți în mobilizarea, recrutarea și menținerea membrilor, lipsa resurselor și umane, precum și cu disensiuni pe verticală și pe orizontală. Slăbiciunea organizațională era o trăsătură dominantă a relațiilor colective de muncă anterior lui 2011, fiind exacerbată sub dublul impact al crizei economice și al schimbării de legislație. Această slăbiciune organizațională nu este însă distribuită uniform, existând diferențe majore între organizații — cele puternice reprezentând, în orice caz, excepția.¹⁸ În ce privește strict cadrul instituțional, schimbările din 2011 au acționat în direcția întăririi suplimentare a organizațiilor puternice și a slăbirii și mai accentuate a celor deja slabe. Altfel spus, schimbarea de legislație din 2011 a impus un cadru instituțional favorabil organizațiilor puternice și funcțional într-un context în care ele predomină, acesta fiind nefavorabil organizațiilor slabe și în mare parte nefuncțional într-un context în care acestea predomină. Consecința imediată a fost de a accentua disfuncționalitățile anterioare ale dialogului social și de a introduce unele noi, această deteriorare ducând la o slăbire și mai accentuată a părților implicate.

Neîndeplinirea precondiției de dependență reciprocă a părților, cauzată de slăbiciunea organizațională a acestora, determină calitatea scăzută a dialogului social, care la rândul ei provoacă o slăbire organizațională și mai accentuată a actorilor implicați. Orice intervenție care vizează creșterea calității dialogului social ar trebui să aibă în vedere aceste mecanisme cauzale. Scopul unei schimbări legislative trebuie să aibă în vedere necesitatea demarării unui proces de întărire organizațională a părților implicate în dialogul social. Fiind vorba de un proces, este nevoie de o anumită viziune pe termen mediu și lung în ce privește

18 Diferențele sunt determinate de o multitudine de factori: de la istorii organizaționale foarte diferite până la caracteristicile organizaționale care pot varia semnificativ de la un sector economic la altul (vezi, e.g., Preda 2006) și chiar și de la o companie la alta în interiorul aceluiași sector.

19 Una dintre marile probleme ale legislației din 2011 nu a ținut neapărat de conținutul acesteia, ci de modalitatea bruscă în care au fost implementate o serie de schimbări majore, afectând simultan și structural toate tipurile de organizații și toate nivelurile la care se desfășoară dialogul social.

modificarea cadrului instituțional existent.¹⁹ Mai mult, deși anumite schimbări legislative sunt necesare pentru a lăsa în mod real suficient spațiu de manevră organizațiilor sindicale și patronale în vederea întăririi organizaționale, nu poate fi vorba ca legislația să asigure de la sine desfășurarea acestui proces. Din acest punct de vedere, rolul legislației este de a permite, și nu de a garanta; în privința creșterii calității dialogului social, schimbarea de legislație este o condiție necesară însă nu și suficientă. Ceea ce înseamnă și că simpla adaptare a cadrului instituțional la un asemenea context în care organizațiile participante sunt slabe ar produce inevitabil alte tipuri de disfuncționalități.²⁰ Nu poate fi vorba de a transforma cadrul instituțional existent într-unul croit pentru niște organizații slabe, ci de a face schimbări care să permită desfășurarea unui proces de întărire a acestora. Schimbarea de legislație nu poate, așadar, să se substituie acțiunilor strategice întreprinse de organizațiile sindicale și patronale. Orice schimbare de legislație trebuie să fie însoțită de o schimbare de strategie din partea acestor organizații, în direcția aceluiași proces de întărire organizațională. O schimbare a legislației în absența unei asemenea schimbări de strategie ar aduce cel mult o ameliorare temporară a situației, riscând ca pe termen lung sau chiar mediu să ducă la situație nu foarte diferită de cea din prezent.

Acest raport vizează strict funcționarea și funcționalitatea cadrului instituțional, și nu are în vedere elaborarea de recomandări detaliate în privința strategiilor elaborate de organizațiile sindicale și patronale. Pe lângă această recomandare generală de întărire organizațională a actorilor implicați în dialogul social, secțiunile următoare privesc rolurile directe și indirecte jucate de legislație în desfășurarea acestuia. În privința recomandărilor care însoțesc fiecare secțiune, trebuie făcute trei precizări preliminare. În primul rând, acestea sunt în mod expres prezentate sub forma unor ținte definite nu foarte precis, din moment ce orice eventuală schimbare precisă trebuie să constituie un obiect de dezbatere și negociere între părțile implicate direct în dialogul social. În al doilea rând, recomandările au în vedere nu transformarea imediată a unui dialog social de slabă calitate într-unul de foarte bună calitate, ci, după cum am menționat deja, trebuie să constituie un prim pas în vederea unui proces de durată, pe parcursul căruia ar urma să se facă și alte modificări instituționale, în funcție de evoluția acestuia. În al treilea rând (și ca implicație directă a necesității etapizării creșterii calității dialogului social), aceste recomandări vizează în primul rând facilitarea organizării și mobilizării angajaților. Chiar dacă atât organizațiile sindicale, cât și cele patronale sunt slabe, prioritatea într-o primă fază constă în întărirea organizațiilor sindicale, din moment ce în absența unor sindicate puternice angajatorii nu au niciun interes

20 Spre exemplu, reducerea excesivă a pragurilor de reprezentativitate ar duce la apariția unor discrepanțe majore între reprezentativitatea de jure și reprezentativitatea de facto a organizațiilor sindicale și patronale.

semnificativ să se organizeze sub forma unor organizații patronale, organizarea sindicală precedând-o din punct de vedere sociologic pe cea patronală. Acest principiu este expus foarte clar în cazul dialogului tripartit.

Dialogul social tripartit

„Într-o singură frază, e vorba de un fost informalism transferat într-un formalism artificial pe cale de revenire la informalism. E puțin spus dialogul mușilor, dialogul surzilor. E puțin spus. Se mimează. Totul e o mimică. O mimică, dar de prost gust. O mimică nereușită. Cam asta ar fi într-o singură frază actualul dialog social. (...) E un fel de mlaștină în care fiecare încearcă să reziste, să rămână la suprafață, fiind tras în permanență la fund și de ai lui și de ceilalți. Este trist. Nu găsim o linie comună. A rămas doar cea umană, interumană, bazată pe anii de cunoaștere reciprocă. În rest, instituțional, dialogul social este de un formalism cutremurător. (...) Totul este o mimică. Se mimează această instituție a dialogului social.”
(Reprezentant al unei confederații patronale)

„Dialogul social în România se manifestă doar aparent, printr-un cadru de legi și instituții. În realitate în România dialogul social nu funcționează. Avem un ansamblu legislativ, un cadru instituțional, avem mecanisme prevăzute în lege, însă dialogul social nu funcționează. Noi mimăm în România dialogul social.”
(Reprezentant al unei confederații sindicale)

„Stăm de pomană, ne întâlnim, vorbim, ne batem joc unii de alții.” (Reprezentant al unei confederații sindicale)

În interviurile realizate pentru această cercetare, lipsa substanței și caracterul predominant formal al dialogului social tripartit s-au remarcat ca fiind de departe cea mai pregnantă problemă, atât pentru reprezentanții organizațiilor sindicale, cât și pentru cei ai organizațiilor patronale implicate direct în această formă de dialog social. Această problemă nu ține în mod nemijlocit de legislație, ci mai degrabă de faptul că prevederile legislative nu sunt puse în practică. Indirect, însă, schimbarea de legislație din 2011 a accentuat acest caracter formal al dialogului social tripartit, prin magnitudinea schimbărilor, precum și prin faptul că acestea au fost impuse simultan, fără a se avea în vedere eventualele probleme de implementare și fără definirea unor mecanisme care să permită monitorizarea și ajustarea funcționării cadrului instituțional existent. Formalismul dialogului social tripartit este determinat de slăbiciunea organizațională a părților sindicale și patronale implicate, autoritățile statului profitând de această slăbiciune pentru a simplifica procesul de luare a deciziilor prin eludarea efectivă a dialogului social. Chiar dacă legislația asigură din punct de vedere formal un cadru instituțional pentru contribuția organizațiilor sindicale și patronale în procesul decizional, deciziile se iau unilateral, fără vreun aport semnificativ și sistematic al dialogului social tripartit.

Formalismul și unilateralitatea în procesul decizional sunt endemice indiferent de nivelul la care se desfășoară dialogul social. În privința comisiilor de dialog social la nivel de prefectură, acestea nu se întrunesc regulat și, chiar și atunci când se întrunesc, nu produc rezultate, factorii de decizie de la nivel central de cele mai multe ori ignorând activitatea acestor comisii.²¹ Situația nu pare a fi foarte diferită la nivelul ministerelor, unde comisiile de dialog social nu se întrunesc regulat și nu își îndeplinesc funcția de includere a organizațiilor sindicale și patronale în procesul de luare a deciziilor și de elaborare a legislației, fie datorită termenelor foarte scurte, care fac imposibilă o consultare reală, fie prin ignorarea propunerilor venite din partea organizațiilor sindicale și patronale sau prin respingerea acestora fără motivare.

„Dialogul social calitativ înseamnă ca, atunci când partenerii sociali își exprimă anumite poziții, tu ca autoritate publică să iei în considerare acele poziții exprimate de partenerii sociali, să le analizezi și să vezi cum le poți valorifica, sau, dacă nu le poți valorifica, să vii cu o motivație în fața partenerului social și să-i spui: «N-am putut valorifica punctul tău de vedere pentru că...». Ori lucrul acesta nu se întâmplă în mod real. Un exemplu edificator: Codul Fiscal, mult-discutatul Cod Fiscal. În momentul în care a fost trimis în Parlament, în aceeași zi, într-o zi de luni, la ora 10, a fost comisia de dialog social de la Ministerul Finanțelor — și vorbim despre un Cod Fiscal, despre o lege care are minimum 450 de pagini. La ora 10 într-o zi de luni a fost comisia de dialog social de la Ministerul Finanțelor Publice, la ora 12 a fost comisia din CES, la ora 14 a fost plenul CES-ului și la ora 15 a intrat în ședința de guvern. Acela nu e dialog social. Orice ar fi spus partenerii sociali în ședințele acestea, nu exista timp în mod obiectiv să se citească măcar sau să se analizeze până la ora 15 când a intrat în guvern. Suntem în situația în care lucrurile acestea nu depind de partenerii sociali. Până la urmă este o expertiză gratuită care se acordă de către partenerii sociali, pentru că dialogul social nu înseamnă plată; pentru ceea ce vin sindicatele și patronatele și susțin acolo ca puncte de vedere ale membrilor lor, ele nu sunt plătite. Este o expertiză gratuită care este asigurată și de sindicate și de patronate — care clar că nu de fiecare dată au poziții comune, pentru că fiecare are interese, iar membrii au interese diferite și poziții diferite — de care autoritățile publice ar trebui să beneficieze. Și scopul, până la urmă, e de a face un act normativ care să poată fi implementat și implementarea să fie posibilă și să nu creeze perturbări grave ale pieței — pieței muncii, pieței comerciale sau a altui tip de piață. Ori lucrul acesta dacă nu este valorificat este o problema principală a autorităților.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

„Dialog social înseamnă în primul rând, sau se începe cu informare și consultare, și aici vorbim de acele acte normative care se emit la nivel central și care au

21 Deși aceste probleme au fost semnalate în interviuri, ele sunt semnalate în repetate rânduri în prezentările din Anuarul dialogului social tripartit din România (2013; 2014).

impact asupra sectorului nostru de activitate (...). În privința informării și consultării de regulă ni se aduce la cunoștință că urmează să se ia o anumită decizie pe o anumită chestiune, dar, să spunem așa, dialogul social rămâne doar la stadiul de informare. Adică: «Se va întâmpla treaba asta. Așa se va întâmpla». Din păcate orice încercare a noastră de a aduce amendamente, ameliorări acelor acte normative, atunci când le sesizăm, nu sunt luate în considerare. Este o regulă. Pur și simplu: «Vrem să facem asta. Țsta e actul normativ. Vă informăm și nu vă consultăm». Această parte a dialogului social referitor la informare și consultare se rezumă la o operațiune de aducere la cunoștință. Pârghiile legale ca să putem contracara lucrurile acestea sunt total ineficiente. Există o lege privind informarea și consultarea salariaților, privind stabilirea cadrului general de informare și consultare a angajaților, prevedere legală care, sincer, din experiența pe care o am, nu se respectă, iar amenzile care sunt prevăzute sunt total ne semnificative, adică mai degrabă preferă să ignore prevederea legală și să nu consulte sau să informeze, decât să o respecte. Iar cei care ar trebui să vegheze la respectarea acestor prevederi legale de regulă zic pas la astfel de operațiuni, pentru că statul nu amendează statul.» (Reprezentant al unei federații sindicale)

„Primul-ministru nu dă importanță comisiilor de dialog social. Nu dă importanță. Guvernul nu dă importanță în momentul de față comisiilor de dialog social din diversele ministere. Schimbările de miniștri sunt atât de dese încât nici măcar nu știi cu cine să stai de vorbă. Oamenii din ministere se bucură că nu mai au de-a face cu nebunii care să vină să spună că asta-i place, asta nu-i place. Deci, politic vorbind, dialogul social la nivel de comisii de dialog social și CES nu este în momentul de față o prioritate. Asta este. Iar CES-ul nu funcționează de ani de zile.» (Reprezentant al unei confederații patronale)

„Noua legislație a accentuat caracterul formal al tuturor instituțiilor de dialog social. Realmente, în momentul de față nu prea ține nimeni cont de ce spun partenerii sociali. Singurul loc unde există o dezbatere adevărată este în CES, dar de opinia CES-ului nu ține cont nimeni. CES-ul e așa, o chestie făcută de ei, ca un bibelou. Este bibeloul pe care instituțiile puterii îl au și îl arată întotdeauna: «Uite avem CES-ul. Ia uite ce CES avem.» (Reprezentant al unei confederații sindicale)

Există un consens unanim în rândul reprezentanților sindicali și patronali pe care i-am intervievat că activitatea Consiliului Economic și Social (CES) a fost complet blocată în ultimii ani, chiar dacă nu există un consens în privința cauzelor administrative care au condus la acest blocaj — fie imposibilitatea alegerii noii conduceri a Consiliului, fie întârzierea desemnării reprezentanților societății civile de către guvern.²² Din moment ce noua structură a CES-ului nu a funcționat până în prezent, nici la data redactării acestui raport nu se poate spune ce consecințe a

avut transformarea Consiliului dintr-o instituție a dialogului social într-una a dialogului civic, prin înlocuirea reprezentanților guvernului de către cei ai societății civile. Unii dintre cei intervievați s-au pronunțat împotriva acestei schimbări, din moment ce absența reprezentanților guvernului a eliminat practic miza participării organizațiilor sindicale și patronale în CES; alții au considerat această schimbare ca având un potențial de a transforma CES-ul într-un „for reprezentativ al societății civile”. Instituția fiind nefuncțională de la schimbarea legislativă, aceste luări de poziție sunt principiale și cel mult ipotetice.²³

„La nivelul CES-ului se transmit proiectele de către toți inițiatorii. Dacă sunt inițiatori de acte normative care nu trimit în CES proiectul, acel proiect este și publicat în Monitorul Oficial fără să parcurgă traseul dialogului social prin CES, obligatoriu prin lege. Nu ai mijloace de acțiune împotriva unei asemenea situații de fapt. Iar la CNT, după multe discuții între sindicate și patronate, la ultima ședință abia s-a adoptat regulamentul de funcționare al acestui CNT.”
(Reprezentant al unei confederații patronale)

Într-o situație similară se află și Consiliul Național Tripartit pentru Dialog Social (CNT), acesta întrunindu-se sporadic și practic fără finalitate încă de la înființare (vezi și Bărbuceanu 2013; 2014; Chivu et al. 2013:16).

„Consiliul Național Tripartit pentru Dialog Social este un mutant instituțional, care nici astăzi, la patru ani de la înființare, nu este în stare să aibă în clar un regulament de organizare, funcționare și de vot — cum se iau deciziile. Din acest motiv această instituție este un avorton instituțional. Nu poți să faci nimic cu el. Am avut mii de întruniri, zile irosite, nervi. Nici astăzi nu suntem în stare să avem un mecanism de lucru recunoscut și agreat de guvern, patronate, sindicate.”
(Reprezentant al unei confederații sindicale)

Pe lângă aceste probleme, faptul că în Consiliul Național Tripartit organizațiile sindicale și patronale pot fi reprezentate doar de președinții lor a redus transparența dialogului social tripartit la nivel înalt în comparație cu vechea organizare a Consiliului Economic și Social.

Caracterul predominant formal al dialogului social tripartit are trei consecințe majore. Din moment ce un dialog social lipsit de substanță nu reprezintă un

23 Ca parte din cercetare, am încercat să contactăm cele 15 organizații desemnate în vara anului 2013 să reprezinte societatea civilă în CES. Am primit răspunsuri de la reprezentanții a doar două dintre acestea, care au semnalat blocarea activității CES-ului și imposibilitatea oricărei discuții despre modul de funcționare a acestuia în noua formulă: „După cum probabil se cunoaște, din motive pe care nu dorim să le comentăm și care depășesc puterea de înțelegere a majorității celor care își desfășoară activitatea într-un cadru asociativ și instituțional, Consiliul Economic și Social este nefuncțional în noua sa structură, noii membri nefiind validați, în corpore, de aproape doi ani, cu toate că cei mai mulți dintre ei, dacă nu toți, au fost validați în mod individual, complinind toate criteriile obiective și subiective care le-au fost făcute cunoscute în mod succesiv, de-a lungul acestei perioade. Evident, poziția conducerii CES este cu totul alta, susținând că acest organism funcționează, chiar în mod eficient. Din motivele de mai sus, considerăm că o discuție despre rolul societății civile în raport cu CES și «utilitatea participării» la CES este complet inutilă în acest moment.”

mecanism eficient de apărare a intereselor reprezentate de organizațiile sindicale și patronale, o consecință imediată este dezinteresul reprezentanților sindicali și patronali față de participarea la această formă de dialog. Așadar, în spatele absențelor reprezentanților sindicali și patronali din comisiile de dialog social semnalate de nenumărate ori în Anuarul dialogului social tripartit din România(2013; 2014) stă faptul că este în interesul acestora să fie dezinteresați față de participarea în aceste comisii, din moment ce aceasta implică un consum de resurse nejustificat prin beneficiile rezultate.

Retragerea completă din dialogul social tripartit nu este însă o opțiune viabilă în cazul acelor organizații al căror principal scop este chiar participarea la această formă de dialog social — este vorba mai ales de confederațiile sindicale și patronale. Într-o bună măsură, acestea sunt prinse între ciocan și nicovală, din moment ce atât participarea, cât și nonparticiparea la dialogul social tripartit duc la scăderea legitimității acestora în fața propriilor organizații membre și a angajaților și angajatorilor aflați la baza acestora. Cu alte cuvinte, o a doua consecință majoră a unui dialog social tripartit predominant formal constă în șubrezirea continuă a părților implicate, acutizând astfel problema slăbiciunii organizaționale care determină de la bun început formalismul dialogului social.

Această șubrezire suplimentară are loc atât prin pierderea membrilor cotizanți cât și prin favorizarea disensiunilor interne pe verticală. Mai ales în cazul organizațiilor sindicale, există nu numai contestări ale reprezentanților confederali, dar și contestări ale prerogativelor de reprezentare ale confederațiilor, unii dintre liderii de federații sindicale pe care i-am intervievat considerând că cel puțin o parte a acestor prerogative ar trebui să treacă de la confederații la federații. Din perspectivă confederală, această șubrezire a legitimității implică dificultăți permanente în mobilizarea membrilor și obținerea susținerii directe și explicite a acestora atunci când este nevoie. Dublate de dezinteresul față de participarea la un dialog social pur formal, aceste dificultăți produc conflicte nu numai de jos în sus, ci și de sus în jos, unii dintre reprezentanții confederațiilor sindicale reclamând de asemenea pasivitatea și nesolidarizarea federațiilor și a sindicatelor de la nivel de unitate față de acțiunile confederale.

În absența unui dialog social tripartit care să producă rezultate în apărarea intereselor membrilor, furnizarea de servicii către membri este o modalitate alternativă prin care confederațiile sindicale și patronale își pot menține legitimitatea în fața acestora.

„Problema asta [i.e., cea a legitimității — nota mea, Ș.G.] probabil că o au organizațiile care nu prestează servicii pentru membri. Însă partea patronală nu încasează cotizațiile pe statul de plata al salariilor, ci chiar trebuie să explice întreprinzătorului de ce trebuie să-i dea o sumă drept cotizație. Și atunci este clar că lucrul acesta înseamnă că acel întreprinzător are un interes să fie asociat și să

participe la lucrările acelei organizații și să plătească cotizația către organizația respectivă. Deci nu este o problemă de legitimitate. Într-adevăr membrii au așteptări foarte mari, întrebă de ce nu se întâmplă lucrurile mai repede. Nu au cum să înțeleagă cât de complicat este sistemul de tehnică legislativă și de modificare a unui text de lege. (...) Niciodată partea patronală nu o să se organizeze și nu o să constituie o organizație doar pentru a dialoga cu sindicatul. Clar că partea patronală trebuie să asigure o anumită expertiză de specialitate pe anumite domenii membrilor săi. Este clar că trebuie să asigurăm anumite acțiuni de reprezentare comercială — misiuni de afaceri, promovarea ofertelor comerciale ale membrilor în țară și în străinătate... Sunt doar câteva exemple. Există multe alte tipuri de servicii: seminarii, mese rotunde, analize specializate pe anumite domenii. Sunt foarte multe lucruri care se pot face pentru membri și care chiar se fac la nivelul organizației noastre. Se fac conferințe de presă cel puțin o dată pe lună în care se ridică problemele întreprinzătorilor. Se face un lobby constant la nivelul ministerelor care sunt competente în rezolvarea acelor probleme. Uneori se reușește modificarea textelor care ridică dificultăți de aplicare; uneori nu se reușește, însă asta este situația. Oricum, este o activitate care implică foarte mult efort, care implică foarte multă dedicare din partea celor care sunt președinți de organizație și foarte mult timp pe care îl alocă voluntar.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

Unii dintre reprezentanții confederațiilor patronale pe care i-am interviuat au considerat furnizarea de servicii vitală nu numai pentru menținerea membrilor existenți, dar și pentru atragerea de noi membri, simpla reprezentare în dialogul social tripartit nefiind nici pe departe suficientă.

„Asta e o altă problemă cu care ne batem: găsirea unor căi actuale de comunicare cu mediul de afaceri, respectiv cu firmele și companiile membre; găsirea unor metode de a presta noi servicii pentru membri. Dar până să găsim servicii prin care să rezolvăm... știu eu, asistență financiară, asistență juridică, consultanță financiară, consultanță juridică, lobby la nivel local sau central... trebuie să ne organizăm. Ori la noi parcă e un blestem: «Vin la tine, dar ce-mi dai?».” (Reprezentant al unei confederații patronale)

Din motive ce țin atât de strategie, cât și de posibilitățile obiective disponibile, organizațiile sindicale pun mai puțin accent pe furnizarea de servicii decât o fac organizațiile patronale. Indiferent de rolul pe care îl joacă în asigurarea legitimității organizațiilor confederale, furnizarea de servicii către membri, administrarea patrimoniului și derularea de proiecte cu fonduri externe — spre exemplu, fonduri structurale, despre care s-a spus că dezvoltă capacitatea organizațională a organizațiilor sindicale și patronale (e.g., Trif 2013) — consumă din resursele umane și de timp ale acestor organizații, necontribuind la scopul constitutiv al acestora de reprezentare a intereselor membrilor prin participare la dialogul social. Indiferent dacă văd sau nu acest lucru ca pe o problemă, dat fiind caracterul formal al dialogului social, reprezentanții acestor organizații consideră că nu există nicio

alternativă viabilă în vederea supraviețuirii acestora. În această privință, consecințele investițiilor în aceste tipuri de activități sunt ambigue, existând chiar posibilitatea abandonării mai mult sau mai puțin complete a rolului de reprezentare în favoarea unor activități care nu constituie în mod obișnuit obiectul organizării sindicale sau patronale.²⁴

Cea de-a treia consecință majoră a unui dialog social tripartit predominant formal constă în proliferarea mecanismelor alternative de atingere a scopurilor sindicale și patronale și favorizarea utilizării acestora în detrimentul dialogului social instituționalizat. Aceste mecanisme alternative afectează în mod direct instituția dialogului social tripartit, eliminând monopolul de reprezentare pe baza căruia se presupune că este constituită aceasta și care stă la baza eficienței organizațiilor sindicale și patronale în reprezentarea intereselor membrilor. Ele pot fi considerate în același timp ca rezultate ale adaptării la un dialog social tripartit ineficient și ca factori care contribuie indirect la lipsa de eficiență a acestuia. Este vorba în primul rând de relații informale interpersonale și de „influență politică” pe care reprezentanții organizațiilor sindicale și patronale se bazează pentru a-și atinge anumite scopuri, nu de puține ori acestora fiindu-le acordată mai multă atenție și alocate mai multe resurse decât dialogului social instituționalizat. Aceste mecanisme sunt opace și volatile, fiind vulnerabile mai ales la instabilitatea în funcție a cadrelor guvernamentale și la exercitarea unei „influențe” mai puternice din partea unor organizații ce reprezintă alte interese. Pe lângă acestea, există anumite mecanisme parainstituționale, a căror existență este formalizată și afirmată deschis, dar care rămân la fel de opace și subminează monopolul de reprezentare al dialogului social tripartit. Notabile în această privință sunt, de partea sindicală, acordul semnat între confederațiile sindicale și Partidul Social Democrat în vederea modificării legislației dialogului social și, de partea patronală, organismele de reprezentare paralele (e.g., Coaliția pentru Dezvoltarea României). Indiferent cât de eficiente sunt aceste mecanisme, ele oferă mijloace exterioare cadrului instituțional al dialogului social tripartit pentru îndeplinirea unor scopuri ale organizațiilor implicate în acest dialog și pentru reprezentarea intereselor angajaților și angajatorilor.²⁵ Toate aceste mecanisme nu numai că reduc eficiența

24 Este și cazul unei organizații sindicale incluse în această cercetare, care și-a îndreptat toate resursele înspre derularea de proiecte cu fonduri structurale. Potrivit unui reprezentant al acesteia, în viitorul apropiat organizația urma să renunțe chiar și la statutul de sindicat, dedicându-se oficial strict furnizării de servicii.

25 Analizarea modului de funcționare a acestor mecanisme și evaluarea eficienței nu fac obiectul acestui raport. Literatura de specialitate despre relațiile de muncă în Europa Centrală și de Est (Ost 2011; [2000] 2010) descrie aceste „acorduri” sau „pacte” ca modalități de cooptare a organizațiilor sindicale în vederea atingerii anumitor scopuri stabilite de guverne, fără a aduce însă beneficii semnificative pentru interesele reprezentate de primele. De cealaltă parte, influența companiilor transnaționale asupra politicilor guvernamentale este de asemenea comună în regiune, fiind documentată și în cazul României (vezi Ban 2014). Ideea că aceste mecanisme există și că ele sunt mai eficiente decât dialogul social nu trebuie neapărat să se reflecte în realitate pentru ca ea să slăbească monopolul instituției

dialogului social — prin eliminarea monopolului, reducerea încrederii și favorizarea dezinteresului față de acesta — ci se și bazează pe faptul că deciziile se iau unilateral, fără un aport semnificativ al dialogului social. Nu este deloc întâmplător că aceste mecanisme au fost folosite în mod repetat tocmai în scopul modificării legislației muncii, inclusiv în ceea ce privește relațiile colective de muncă.

„Noi știm foarte bine că sindicatele, și cu Codul Muncii ăsta nou, n-au mai fost mulțumite. Dar vin și afirm: în 2003 când Codul Muncii a fost promovat și a avut o puternică tentă sindicală — că asta e realitatea, chiar dacă nu le place să o recunoască — (...), dacă tu pe vremea aia ai putut să faci, să dregi, e, acuma zic că am putut și eu să fac, să dreg. Pentru ca s-a constatat, și aici trebuie să recunosc că, pe lângă noi, există o structură care are totuși o voce extraordinar de puternică și este ascultată, și aici vorbesc de acest Consiliu al Investitorilor Străini, care (...) mai mult ca sigur a impus anumite elemente care... Iarăși, nu cred ca m-au defavorizat pe mine ca patronat. Nici pe departe. Iar pe de altă parte, mai vorbim și de această Cameră de Comerț Americană. Când vin entități din astea care au pondere... Păi ce poți să faci când îți vine Compania Y²⁶ și îți spune «Domne, dacă faci treaba asta și vrei să modifci Codul Muncii în zona asta, eu poate mă supăr.»” (Reprezentant al unei confederații patronale)

„Codul Muncii din 2003 — chestia asta nu a vrut nimeni să o înțeleagă — a fost schimbat majoritar în sensul în care au vrut sindicatele, băgându-se pumnul în gură, profitând de o poziție de forță. Ori chestia asta nu avea cum să fie ceva de durată. Eu nu spun că lucrurile alea nu erau niște lucruri necesare. Dar modalitatea în care s-a acționat a fost una care a creat o tensiune. Niciodată până acum nu am avut o legislație care să fie rezultatul unei înțelegeri reale între partenerii sociali. Să spunem: «Domne, uite noi avem interesul ăsta, voi aveți interesul acesta. Am convenit și am ajuns împreună la concluzia că asta este soluția». S-a folosit influența. Era un partid de stânga și au dat ce au vrut sindicatele. Au venit cei de dreapta, au dat ce au vrut patronatele.” (Reprezentant al unei confederații sindicale)

Modul în care s-au raportat la dialogul tripartit reprezentanții sindicali și mai ales cei patronali intervievați pentru această cercetare evidențiază existența unui stimulent suplimentar pentru apelul la asemenea mecanisme în dauna unui dialog social tripartit care în comparație pare greoi și ineficient: interesul pentru participare în dialogul tripartit se reduce la cel pentru dialogul sindicate–autorități

dialogului social tripartit. În special ideea că o parte a mediului de afaceri este reprezentată prin aceste mecanisme paralele și că aceste mecanisme sunt mult mai eficiente decât cele ale dialogului social tripartit s-a dovedit a fi larg răspândită în rândul persoanelor interviuate pentru această cercetare. Desigur, acest lucru este semnalat frecvent în rapoartele publicate anterior și, mai general, în dezbaterile despre relațiile colective de muncă din România

26 O mare companie transnațională. Pentru a evita eventualele controverse, am ales să omit din transcrieri numele companiilor menționate

respectiv patronate–autorități, cu totul excepționale fiind ocaziile în care cei intervievați s-au raportat la această formă de dialog ca fiind o relație genuin tripartită.

„Toți membrii așteaptă, confundă organizația patronală, care înseamnă relații de muncă — legea 62 nu vorbește decât despre relații de muncă — cu organizația de oameni de afaceri. (...) Diferența este că noi nu avem nicio treabă cu afacerile. Noi n-avem decât relații de muncă. Deci noi suntem de fapt... patronatele sunt sindicatele angajatorilor. În legea 62 se vorbește de contracte de muncă, negocieri colective, conflicte de muncă, patronate și sindicate. Nu de afaceri. Zona de afaceri este la camerele de comerț și asociațiile de oamenii de afaceri. (...) [Motivul pentru această confuzie este] că ne-a plăcut să ne băgăm în seamă, alături de sindicate, să discutăm tot ce e posibil, inclusiv strategia de dezvoltare a României, care nu e atributul nostru decât în zona de relații de muncă. Relațiile economice trebuie să meargă în altă parte. (...) Dacă vorbim de relații economice, atunci membrii noștri pot să participe la discuții pe strategia de dezvoltare a României. Dar nu alături de sindicate. N-am ce să discut cu ele. Cu ele discut ca patronat.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

În spatele acestei probleme stă un dezechilibru structural și istoric al relațiilor colective de muncă la nivel național: confederațiile patronale reprezentative reprezintă practic în exclusivitate sectorul privat, pe când confederațiile sindicale reprezentative reprezintă în majoritate sectorul bugetar.²⁷

„Ani de zile sindicatele n-au avut un partener în patronatele reale, fiindcă patronatul nu avea sindicate. (...) Noi, privații, ca patronat, nici nu vrem să discutăm cu ăia care nu sunt privați, că pe noi ne interesează ce facem noi, iar ei vor ajunge la noi pe măsură ce se privatizează. Niciodată n-a fost gândită în România logica că de fapt statul este patronul care discută cu sindicatele, la momentul ăla. De aici un milion de povești: sindicatele, care erau nefericite de discuțiile pe care le aveau cu patronatele, care n-aveau partener cu care sa poată discuta; patronatele, pe care nu le interesa o discuție propriu-zisă cu sindicatele. (...) Nu pot să accept o chestiune care e valabilă pentru partea de stat, unde nu contează profitul, să mi-o impui unei societăți private. Dacă întrebi o societate care e scopul ei de funcționare, în primul rând e profitul. Trebuie să supraviețuiesc. (...) Societatea trebuie să fie profitabilă ca să poată trăi în continuare, să se poată dezvolta. (...) A existat această ruptură de la început, în care patronatele nu aveau sindicate dar trebuiau să stea la masă cu sindicatele să negocieze. De aici toate complicațiile.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

De partea organizațiilor patronale, acest dezechilibru determină nu numai o

27 Deși acest dezechilibru este crucial pentru înțelegerea dinamicii relațiilor colective de muncă la nivel național, nu există informații pe baza cărora să putem calcula densitatea sindicală separat pentru sectorul privat și pentru cel bugetar.

lipsă de interes față de dialogul cu sindicatele într-un cadru tripartit, ci și o susținere a organizării teritoriale a patronatelor, în dauna organizării sectoriale.²⁸ Conform unora dintre reprezentanții organizațiilor patronale pe care i-am intervievat, organizarea teritorială a mișcării patronale este dezirabilă tocmai pentru a eficientiza relația cu autoritățile publice și a renunța la ideea corespondenței sindicat–patronat în dialogul tripartit.

„Membrii noștri consideră că este mai eficientă organizarea regională pentru că bugetele publice, investițiile, se fac regional și atunci eu trebuie să am forță regională. Nu văd de ce să am forță sectorială și să fiu împrăștiat așa, o firmă colo, una colo, una colo. Și atunci regional pot să mă împart și pe sectoare, pe grupuri de unități, pe ce vreau eu. Și atunci comunitatea regională trebuie să fie puternică. (...) Dacă se simte nevoia unor organizări sectoriale ca să ce? Să stau de vorbă cu Ministerul Dezvoltării? Despre ce? Că politica publică se face la județ. Eu nu fac contracte cu Ministerul.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

„Partea sindicală nu recunoaște organizarea teritorială a patronatelor. Ei contestă acest interes de organizare teritorială. Ei spun că trebuie să fie organizați doar sectorial, așa cum sunt ei organizați, la nivel de unitate. Ori e ceva să organizezi salariații dintr-o unitate și este altceva să organizezi concurenții din acel sector de activitate. Pentru că este foarte simplu să găsești un punct comun pentru salariații dintr-o unitate — creșterea salariilor și condiții de muncă mai bune — și este altceva să vii să spui că șapte societăți comerciale din acel sector de activitate, care își împart aceeași piață mică, care are lipsă de comenzi și care are probleme majore de concurență și cu partenerii din afara României... este o concurență acerbă, ceea ce înseamnă să-i pui la aceeași masa și să le spui: «Asociază-te tu, ca să vii să te întâlnești cu sindicatul de acolo și să negociezi salarii pentru salariați». De ce ar face asta un patron? De ce ar plăti o taxă? De ce ar mai suporta cheltuiala pentru un sediu? De ce ar mai asigura o cheltuială suplimentară pentru contabilitatea unui patronat în oglindă cu partea sindicală? Pe patroni îi interesează să aibă un dialog cu autoritățile locale, care stabilesc taxe locale, care stabilesc impozite pentru clădiri, care stabilesc foarte multe obligații locale pentru întreprinzători. Ei vor să aibă un dialog: «Domne, fă-mi și mie autostrada asta, sau șoseaua asta, ca să pot să-mi fac transportul mărfurilor». Ori lucrul ăsta pe partea sindicală nu există, pentru că pe ei nu îi interesează organizarea locală.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

În plus, în cazul organizațiilor sindicale, dezechilibrul dintre reprezentarea

28 „Transformarea organizațiilor patronale, anterior implicate în încheierea și administrarea negocierilor colective multi-angajator [*multi-employer collective bargaining*], în grupuri de interese speciale, care își susțin cauzele prin lobby la nivel național și european” este o tendință mai generală, nespecifică României (Bohle 2011:97). Această tendință întărește dependența organizațiilor sindicale față de deciziile statului pentru a obține concesiuni în favoarea membrilor lor.

sindicală a sectorului privat și cea a sectorului bugetar provoacă nemulțumiri mai ales în rândul federațiilor care au ca membri sindicate din sectorul privat (vezi și Trif 2015:11).

„Federațiile din industrie — industria în general fiind în dificultate — au pierdut foarte mulți membri. Cotizațiile s-au luat cu întârziere pentru că și salariile s-au plătit cu întârziere și sunt probleme financiare. Federațiile din mediul bugetar nu au probleme cu plățile salariale și cu plățile de cotizație, așa încât, conform statutului democratic al unor organizații sindicale, federațiile din industrie au voturi mai puține decât voturile bugetarilor. Atunci, din punctul ăsta de vedere, de ce ar sprijini conducerile confederațiilor federațiile din industrie?” (Reprezentant al unei federații sindicale)

„Pai, să vedem: pe cine promovez? Pe ăla care îmi e mai aproape, care e mai puternic. Și sunt câteva federații sindicale care într-adevăr sunt puternice. Cum ar fi în sănătate sau în învățământ. (...) Noi avem neșansa că la noi sunt aceste federații puternice. (...) În comisii sunt nominalizați de regulă reprezentanți de aici. Ori ce să știe despre industrie? (...) Toți ceilalți aproape că nu contează. (...) Bugetarii decid, fiind mulți; și se unesc, normal. Au un singur buget și negociază o dată pe an. Noi avem... câte societăți avem, atâtea bugete avem.” (Reprezentant al unei federații sindicale)

Înainte de 2011, acest dezechilibru între organizarea sectorului public și organizarea sectorului privat implica anumite dificultăți în negocierea contractului colectiv la nivel național.

„Nu s-a căzut la pace între patronat și sindicate. Problema de bază era salariul minim pe economie. Ceea ce se cere la nivel de construcție sindicală referitor la interese, fiind sindicate din sectorul bugetar în majoritate, nu se cupla cu ceea ce puteam eu să ofer în zona mea privată. Într-o perioadă, până la apariția legii 62, CCM-ul la nivel național era fezabil, dar crea un impediment major. Când contrapui interesele celor care lucrează în sectorul bugetar cu cele ale celor care lucrează în sectorul privat vezi că deja apare un fel de falie, o ruptură, și, de fapt, această falie nu a putut fi acoperită.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

În negocierile la nivel național exista o discrepantă între reprezentativitatea de jure și reprezentativitatea de facto a organizațiilor confederale, discrepantă care avea la bază acest dezechilibru dintre sectorul public și cel privat, dublat de lipsa de transparență a organizării confederale (vezi secțiunea anterioară). Potrivit reprezentanților confederațiilor patronale pe care i-am intervievat, acest contract colectiv prezenta interes mai ales în măsura în care aducea anumite clarificări ale Codului Muncii, acestea devenind redundante odată cu noua legislație. Dezechilibrul dintre organizațiile sindicale și patronale de la nivel patronal făcea dificilă trecerea dincolo de un contract cadru, cu prevederi minimale. De unde putem înțelege nu numai de ce acest contract părea dispensabil pentru organizațiile

patronale, ci și de ce membrii sindicali de la bază nu au considerat eliminarea acestui contract motiv suficient pentru mobilizare în vederea apărării acestuia.

O primă consecință a neîncheierii unui contract colectiv de muncă la nivel național după expirarea celui aflat în vigoare între 2007 și 2010 și a eliminării posibilității înregistrării unui asemenea contract odată cu schimbarea legislației din 2011 a fost slăbirea semnificativă a poziției organizațiilor confederale în raport cu nivelurile inferioare de organizare și o reducere substanțială a influenței acestora, inclusiv în relațiile tripartite în care acestea au rămas reprezentative. Acestea au permis o formalizare și mai accentuată a dialogului social tripartit, accentuându-se totodată și unilateralitatea acestuia. Cea mai importantă prevedere a contractului colectiv la nivel național — nivelul salariului minim pe economie — nu mai face obiectul negocierilor colective, rămânând la discreția guvernanților.

O modalitate de evaluare a impactului dispariției contractului colectiv la nivel național este de a analiza modificările ratei de acoperire a contractelor colective de muncă. La fel ca în cazul densităților sindicale și patronale, însă, o estimare precisă este dificil de dat, datorită datelor insuficiente și dificultăților de validare a informațiilor disponibile. Prima problemă este chiar stabilirea ratei de acoperire a contractelor colective de muncă înainte de schimbarea legislației, 100% (Chivu et al. 2013:18), 98% (CNS Cartel Alfa și Blocul Național Sindical 2012; Comisia Europeană 2015:29), 90% (Comisia Europeană 2013:66), 82% (ETUI 2015:50), 70% (Comisia Europeană 2011:36; 2013:70), 60% (Comisia Europeană 2009), 50% (Stoiciu și Hofmann 2009:12). În privința acoperirii contractelor colective de muncă după schimbarea legislației valorile estimate sunt de 35-36% (CNS Cartel Alfa și Blocul Național Sindical 2012; Comisia Europeană 2015:29; ETUI 2015:50). Nu există nicio modalitate de a relua aceste calcule, din moment ce nici metodele de calcul, nici datele folosite nu sunt disponibile.²⁹ Presupunând că valoarea de 35-36% aproximează rata de acoperire fără erori majore, aceasta ascunde o diferență semnificativă de acoperire a contractelor colective între sectorul privat și cel bugetar, cel din urmă nefiind la fel de mult afectat ca primul în această privință. Mai mult, deși eliminarea contractului colectiv de muncă la nivel național a reprezentat

29 Există mai multe metode de calcul al ratei de acoperire a contractelor colective de muncă: 1) numărul salariaților acoperiți ÷ total salariați, de unde ar reieși o rată de acoperire de 100% pe perioada valabilității contractelor colective de muncă la nivel național; 2) numărul salariaților reprezentați efectiv la negocierile colective (i.e., cei cărora nu le este interzisă asocierea și care au drept la grevă) ÷ total salariați, de unde ar reieși cel mai probabil ratele de acoperire de 70-98% (vezi Comisia Europeană 2011:35); 3) similar cu modul de calcul al ratei de sindicalizare extinse, se poate calcula o rată extinsă de acoperire (Hayter and Stoevska 2011:7), ca număr de salariați acoperiți ÷ total populație ocupată, de unde ar reieși estimările de 50-60%. Este imposibil de spus care dintre primele două metode a fost folosită pentru estimarea ratei de acoperire de după schimbarea legislației; folosirea celei de-a treia metode ar fi rezultat o valoare semnificativ mai mică de 35-36%. Pentru a putea valida aceste informații, Asociația CONECT a solicitat de la Inspekția Muncii informații privind numărul salariaților acoperiți de contracte colective de muncă (adresa nr. 888/01.07.2015). Răspunsul pe care l-am primit nu a inclus aceste informații.

o intervenție majoră în sistemul de relații industriale din România, aceasta nu numai că nu a fost însoțită de măsuri compensatorii, ci a avut loc simultan cu înăsprirea condițiilor negocierii colective la nivelurile inferioare de organizare.³⁰

Din moment ce slăbiciunea organizațională a părților implicate în dialogul social tripartit stă la baza caracterului predominant formal al acestuia, creșterea calității dialogului social tripartit trebuie să aibă în vedere întărirea organizațională a participanților. Există însă puține pârgii legislative care pot susține în mod direct întărirea organizațională la acest nivel, acest lucru fiind posibil mai degrabă indirect, prin adoptarea unor reglementări ale dialogului social bipartit favorabile întăririi organizaționale. Dialogul tripartit nu poate funcționa în absența unui dialog bipartit funcțional, la fel cum existența unor participanți puternici în dialogul tripartit în condițiile slăbiciunii în dialogul bipartit este contradictorie și improbabilă. Din nou, nu poate fi vorba pur și simplu de garantarea completă a funcționării dialogului tripartit prin lege, în ciuda slăbiciunii organizaționale a actorilor implicați.³¹

Anumite schimbări imediate ale cadrului legislativ pot însă duce la o mai bună funcționare a acestuia și pot favoriza întărirea organizațională a părților implicate. În primul rând, actualul cadru legislativ trebuie completat prin introducerea unor mecanisme care să permită organizațiilor sindicale și patronale să sancționeze în mod real și eficient încălcarea unilaterală a prevederilor legislative existente. Este cazul, spre exemplu, neconvocărilor periodice ale comisiilor de dialog social, sau al blocării activității CES și CNT. De asemenea, este necesară introducerea unor prevederi clare care să permită organizațiilor sindicale și patronale să participe în mod real la dialogul social tripartit și să nu mai depindă exclusiv de „bunăvoința” autorităților. Este cazul unor probleme ca cea a termenelor prea scurte sau cea a ignorării avizelor sau respingerii propunerilor formulate în cadrul dialogului tripartit fără a da o justificare explicită. În al treilea rând, trebuie găsite mecanisme instituționale prin care mizele implicate în dialogul social tripartit pot crește, de preferat în dauna mecanismelor alternative descrise mai sus. Acest lucru se poate face fie prin adoptarea unor proceduri mai complexe de respingere a avizelor și propunerilor, ceea ce ar îmbunătăți procesul consultativ dincolo de simpla „aducere la cunoștință”, dar și prin creșterea ponderii negocierii în dialogul tripartit.³² În al patrulea rând, dialogul social tripartit trebuie să fie un proces pe cât posibil de

30 Nu este vorba doar de capacitatea de reglementare a contractului de muncă la nivel național, ci și de rolul pe care îl juca acesta în stabilirea unui echilibru de forțe dintre actorii implicați în dialogul social la toate nivelurile.

31 Unii dintre reprezentanții organizațiilor confederale pe care i-am interviuat au considerat că măsuri ca scăderea pragului de reprezentativitate până la un nivel la care organizațiile care și-au pierdut reprezentativitatea după adoptarea noii legislații și-ar redobândi-o automat. De asemenea, introducerea în lege a obligativității avizării pozitive a deciziilor luate de autorități nu este o soluție în condițiile actuale.

32 Încă de la instituirea dialogului tripartit în România, negocierea avea ponderea cea mai mică în comparație cu țările din regiune; chiar dacă predomina din punct de vedere formal, consultarea nu avea consecințe semnificative (vezi Comisia Europeană 2002:107).

transparent și democratic, și nu unul predominant opac și centralizat, cum este în momentul de față. Această recomandare generală ar trebui avută în vedere atât de autoritățile statului, cât și de organizațiile sindicale și patronale, nu numai în vederea propunerilor de schimbări legislative, ci și în ce privește elaborarea strategiei fiecărei organizații în parte.

Dialogul social bipartit la nivel de sector și grup de unități

„Înainte de 2011 era un trend pozitiv al aplicării contractelor, al mișcării patronatelor sau patronilor reali în asociațiile patronale — asta fost o mare problemă, cu patronatele. (...) Odată cu schimbarea proprietății din mâinile statului în mâini private, a fost o mare problemă să se înțeleagă necesitatea ca un patron roman să intre într-o asocierie. El consideră în mod absurd că el singur își poate rezolva lucrurile și dacă se duce la ministrul ăla, ori mai dă o șpagă și vede ce se întâmplă, ori că îi mai dă nu știu ce, își rezolvă lucrurile. Nu simțea nevoia unei asocieri (...). Și legislația de atunci, obligativitatea contractului colectiv la nivel național, care era obligatoriu în toate întreprinderile din România, la valoarea sa minimală, învăța ceva. Contractele la nivel de ramură... toate întreprinderile se regăseau în niște ramuri de activitate și preferau negocierea... Așa a fost compania X³³ : ca să nu fie exclusă și să participe la negociere, și-a desemnat oameni și a intrat în patronatul ăla. În momentul de față nu se mai găsește pe năicăieri. E un exemplu, cum sunt și altele. De ce ar trebui să intre patronii în niște asociații patronale când își pot rezolva la nivelul întreprinderii contractul ăla? De ce să mai plătească?” (Reprezentant al unei federații sindicale)

„Scopul final, al nostru și al sindicatului, este să ne întâlnim pentru semnarea unui contract colectiv de muncă. Că se întâmplă, că nu se întâmplă e altceva. Vorbim în principiu. Asta ar trebui să se întâmple. Ori, în momentul de față, dacă ne uităm la componența confederațiilor care au acea hârtie de la judecătoria de reprezentativitate la nivel național (...), acolo nimeni niciodată nu va semna un contract colectiv de muncă.” (Reprezentant al unei federații patronale)

Spre deosebire de dialogul tripartit, impactul schimbării de legislație asupra evoluției dialogului bipartit la nivel de sector a fost direct și imediat, anul 2011 marcând un punct de ruptură cât se poate de clar. Numărul de contracte încheiate pe an la nivel de sector (sau ramură economică) a scăzut de la o medie de 7,8 pentru perioada 2005–2010 la 0,8 pentru perioada 2011–2015 (vezi Tabelul 4).³⁴

33 Filiala locală a unei companii transnaționale. Numele companiei a fost omis din transcriere.

34 Chiar dacă există diferențe între vechile ramuri și noile sectoare de activitate, cele două perioade sunt comparabile, din moment ce ideea de bază a rămas aceeași — și anume, existența unui contract colectiv care îi acoperă pe toți angajatorii aflați în relații verticale de cooperare în vederea producției unui anumit tip de bun sau serviciu, precum și pe cei aflați în competiție directă pe piața aceluiași bun sau serviciu. Descrșterea este chiar mai severă decât pare din aceste cifre, dacă luăm în calcul faptul

Doar patru contracte sectoriale au fost înregistrate după adoptarea noii legislații, toate în sectorul public.³⁵ Din acest punct de vedere, situația s-a schimbat semnificativ față de perioada anterioară schimbării de legislație, când la nivel de ramură contractele care acopereau sectorul privat erau net mai numeroase decât cele care acopereau sectorul public: între 2005 și 2010 au fost încheiate 39 astfel de contracte în sectorul privat și doar 8 în sectorul public. La data adoptării noii legislații erau în vigoare 20 de contracte colective la nivel de ramură (Trif 2015:43). Chiar dacă o parte dintre acestea au fost prelungite după 2011, la data redactării acestui raport erau valabile doar trei contracte la nivel de sector de activitate.

| | ramură / sector | grup de unități | total |
|-------------------|-----------------|-----------------|-------|
| 2005 | 11 | 7 | 18 |
| 2006 | 8 | 13 | 21 |
| 2007 | 9 | 6 | 15 |
| 2008 | 9 | 3 | 12 |
| 2009 | 2 | 9 | 11 |
| 2010 | 8 | 6 | 14 |
| 2011 | 0 | 1 | 1 |
| 2012 | 2 | 10 | 12 |
| 2013 | 1 | 6 | 7 |
| 2014 | 1 | 5 | 6 |
| 2015 ^a | 0 | 4 | 4 |

Tabelul 4. Numărul de contracte colective de muncă la nivel de sector și de grup de unități, 2005–2015.

Sursa datelor: Ministerul Muncii.

^a Pentru 2015, numărul de contracte înregistrate până la data de 13 iulie.

Două schimbări ale cadrului instituțional au fost în mare parte responsabile pentru această descreștere bruscă și semnificativă a numărului de contracte la nivel de ramură/sector de activitate. În primul rând, este vorba de introducerea

35 că în noua legislație perioada de validitate a contractelor colective de muncă a fost limitată la doi ani, o bună parte a contractelor semnate înainte de 2011 fiind valide pentru perioade de 3, 4 și chiar 5 ani, în situații excepționale semnându-se contracte la nivel de ramură pe chiar mai mult de 6 ani. Este vorba de două contracte în sectorul învățământ preuniversitar, unul în sectorul învățământ superior și cercetare și unul în sectorul sănătate și activități sanitar-veterinare. Chiar dacă unele dintre aceste sectoare includ entități economice aflate în proprietate privată, în cele ce urmează mă voi referi la contracte în sectorul public dacă acestea acoperă predominant sectorul bugetar sau/și entități aflate în proprietate publică (inclusiv regiile autonome).

condiției ca unitățile membre ale organizațiilor patronale semnatare să cuprindă mai mult de jumătate din numărul total de angajați din sectorul respectiv de activitate.

„De pildă, o organizație patronală ca să fie reprezentativă trebuie să aibă cel puțin 10% din numărul total de salariați la nivelul sectorului de activitate. Dar, ca un contract la nivel de sector să poată fi aplicat la nivelul întregului sector, patronatul respectiv trebuie să reprezinte cel puțin 50% din numărul total de salariați. În cazul în care nu reprezintă 50%, deși e reprezentativă și negociază cu o federație reprezentativă, contractul se aplică doar la nivelul grupurilor de unități care au negociat contractul. Aceasta e o mare problemă. Ca atare, nu putem să vorbim de un contract colectiv la nivelul sectorului de activitate.” (Reprezentant al unei federații sindicale)

„Pe lângă faptul că patronatele pe sectoare de activitate sunt foarte slabe, este foarte greu să mai negociezi un contract colectiv de muncă. Orice patron zice: «Dar de ce să negociem un contract colectiv de muncă? De ce să avem încă ceva? Nu e suficientă legea?» Pentru că prin contractele colective de muncă, sigur, ceri ceva mai mult decât legea, și atunci acest ceva pe care noi îl obținem la nivel de sector s-ar multiplica și la nivel de bază, de unitate, și atunci niciun angajator nu mai este de acord, sau foarte puțini sunt de acord cu încheierea unui contract la nivel de sector de activitate.” (Reprezentant al unei federații sindicale)

În mediul privat, acest prag de 50%+1 din numărul de salariați din sector face ca negocierile la acest nivel să fie o posibilitate mai degrabă pur teoretică. Nu numai că nivelul organizării patronale anterior introducerii acestei condiții nu permitea depășirea acestui prag, dar nici nu exista la data schimbării legislative niciun motiv pentru a crede că această modificare va da vreun impuls organizării patronale. Organizațiile sindicale de la nivel de sector nu beneficiau și nu beneficiază de o forță suficientă încât să favorizeze asocierea patronală. Mai mult, așa cum arată unele analize anterioare schimbării de legislație (Comisia Europeană 2002:111-2; Trif 2004:61), reticența angajatorilor față de asocierea patronală și față de Așa cum reiese și din interviurile realizate pentru această cercetare, reprezentanții organizațiilor patronale sunt reticenți când vine vorba de însăși ideea de contract colectiv de muncă la nivel de sector de activitate.³⁶

„Lucrul ăsta îl făceam până acum câțiva ani. Eram singura entitate care semna un contract colectiv la nivelul sectorului nostru de activitate, iar prevederile acestui document, și aici poate e ceva de comentat, se aplicau tuturor entităților din sector. Nu știu dacă era cel mai corect. Nu știu dacă era. Deci, eu fiind reprezentativ la nivel de sector dar necuprinzând toate unitățile din sector. Deci, alături de mine

36 Aparent paradoxal, această reticență predomină tocmai datorită prevederilor minimale ale contractelor colective la nivel de ramură, acestea nefiind suficiente pentru a cointeresa angajatorii.

mai există entități care nu sunt membri în organizația mea. Mă întrebam oare lor le convine faptul că eu spun că am negociat în interesul tuturor și am avut convingerea că ceea ce am scris, ce am prevăzut în acel contract, face bine pentru toți. N-am avut reacție din partea celor din afară, să spună «Domne, sunt silit să aplic aceste prevederi și mă afectează cu ceva». Vorbesc de zona patronală. Și nici măcar din zona sindicală.» (Reprezentant al unei federații patronale)

„S-ar putea să vină un investitor român, eu, să-mi fac, nu știu, un hipermarket. Mi-l fac undeva pe la mijlocul anului, îl pun în funcțiune, am 200 de angajați. Efectiv, eu nu am avut timp să mă afiliiez la o organizație patronală și, în condițiile în care am aplicabilitate erga omnes a contractului, eu trebuie să mă supun acelor rigori, fără să fi avut posibilitatea să intervin în acele discuții. Două sute de angajați nu înseamnă un angajator mic la noi în țară. (...) Poți să înțelegi că ai fi obligat să aplici niște standarde minime în condițiile în care majoritatea celor din sector au fost de acord cu acele standarde minime. În condițiile în care nu ai această majoritate, poți să ajungi pe poziții dominante. Să spunem că ai o aplicabilitate erga omnes cu 10%, o organizație patronală cu 10%, și atunci se reunesc principalii 3-4 angajatori din sectorul respectiv, care să compună 10%, stabilesc niște standarde foarte ridicate în negocieri, lucru pe care sunt convins ca sindicatele nu l-ar refuza, și scoți de pe piață tot.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

Cel puțin trei lucruri sunt de remarcat în privința acestei condiții legislative. În primul rând, noțiunea de reprezentativitate la nivel de sector este contestată atât de partea patronală, cât și de partea sindicală. În cazul reprezentanților angajatorilor, aceștia consideră pragul de 50%+1 necesar, tocmai pentru a elimina eventualele impuneri de condiții unui întreg sector prin intermediul unui contract colectiv de muncă semnat de o minoritate a angajatorilor. De cealaltă parte, reprezentanții sindicali reclamă faptul că acest prag suplimentar practic golește de conținut noțiunea de reprezentativitate, din moment ce reprezentativitatea la nivel de sector nu mai permite automat încheierea și aplicarea unui contract colectiv la acest nivel. În al doilea rând, introducerea unui asemenea prag nu a avut drept consecință asocierea patronală în vederea atingerii lui, ci mai degrabă dezasocierea și slăbirea și mai accentuată a organizațiilor patronale, angajatorii preferând mai degrabă să nu fie acoperiți de un asemenea contract colectiv de muncă decât să se asocieze și să participe la negocierea și semnarea acestuia.³⁷ În al treilea rând, chiar dacă dezirabilitatea unor reglementări sectoriale este ferm afirmată ca principiu de reprezentanții sindicali și patronali, acest lucru nu este realizabil în practică, pragul de 50%+1 fiind considerat și funcționând drept

37 Retragerea voluntară a angajatorilor din organizațiile patronale a fost semnalată atât de reprezentanți sindicali, cât și de reprezentanți patronali. Această problemă este discutată și în unele cercetări anterioare (e.g., Trif 2015).

protecție împotriva semnării unui asemenea contract. La fel, deși intervenția statului în dialogul bipartit este în genere condamnată de ambele părți, în special când vine vorba de necesitatea aprobării extinderii unui contract colectiv la nivel de sector prin aprobarea Consiliului Național Tripartit pentru Dialog Social, această prevedere este de asemenea considerată a fi o protecție suplimentară, pe lângă pragul de 50%+1.³⁸

Trecerea de la ramuri la sectoare de activitate a fost a doua schimbare importantă care a afectat direct relațiile colective de muncă la acest nivel. Chiar dacă la prima vedere trecerea de la 31 de ramuri la 29 de sectoare pare o simplă formalitate terminologică, în realitate lucrurile nu sunt atât de simple.³⁹ Astfel, anumite sectoare au cumulat un număr semnificativ mai mare de salariați în comparație cu vechile ramuri, punând astfel presiune pe organizațiile sindicale și patronale pentru a-și mări numărul de membri în vederea obținerii sau păstrării reprezentativității la acest nivel. Mai afectate din acest punct de vedere au fost organizațiile patronale, caz în care pragul de reprezentativitate a crescut de la 7% la 10%. Din moment ce în noile condiții obținerea reprezentativității nu a mai implicat posibilitatea încheierii de contracte colective de muncă la nivel de sector, activitatea federațiilor sindicale și patronale a fost limitată la furnizarea de servicii către membri sau, în cazul organizațiilor sindicale, la sprijinirea sindicatelor membre în vederea organizării interne a acestora. Reprezentanții sindicali și patronali pe care i-am interviuat au semnalat dispariția unor federații ca urmare a schimbărilor legislative și, în cazuri mai rare, fuziuni și reorganizări care au avut consecințe pozitive.

„Definirea sectoarelor de activitate din economia națională este un element necesar de plecare în stabilirea corespondențelor parteneri sociali pentru negocierea contractului. Ori asta nu s-a mai putut face, fiindcă se izbea patronatul, care avea o structură mai omogenă sau mai puțin omogenă, cu partenerul social, syndicatele, care aveau mai mult sau mai puțin aceeași structură. De unde și acest conflict de interese. Era extraordinar de greu. Problema definirii sectoarelor de activitate, care după codul CAEN sunt clare, este: poți tu ca organizație sindicală sau patronală să te structurezi de asemenea măsură ca obiectul tău de interes să corespundă cu acest cod al activităților din economia națională? Nu. Tocmai pentru că libertatea aceasta de asociere a permis constituirea de structuri — că vorbim de syndicate sau de patronate, n-are importanță — atât de diverse încât ne-am trezit la un moment dat că sunt impedimente în a ne găsi corespondenți în procesul de negociere.” (Reprezentant al unei federații patronale)

Structura sectoarelor de activitate constituie o altă problemă. Lipsa unei

38 În situații excepționale, ea și funcționează ca atare (vezi mai jos).

39 Pentru o comparație detaliată a ramurilor și sectoarelor, vezi raportul publicat de OIM (Chivu et al. 2013:56-8).

corespondențe între organizarea sindicală și cea patronală la nivel de sector, în special datorită absenței asocierii patronale, a fost remarcată la scurt timp după trecerea de la ramuri la sectoare de activitate (Ministerul Muncii 2012:16, 22). Pe lângă cauzele deja amintite, această problemă este determinată și de modul în care s-a făcut această trecere, ignorând dificultățile de adaptare ale organizațiilor existente, care s-au constituit de-a lungul timpului în funcție de vechea structură pe ramuri. Astfel, aducerea la un loc a unor angajați și mai ales a unor angajatori care anterior făcuseră parte din ramuri diferite a produs degringoladă în rândul anumitor organizații. Eterogenitatea internă a unor sectoare a făcut ca organizațiile patronale să se confrunte cu dificultăți în identificarea intereselor comune ale angajatorilor din sectoarele respective. De asemenea, dificultățile întâmpinate în trecerea de la gruparea pe hârtie a sectoarelor la separarea în realitate a activităților economice și a structurilor organizatorice deja existente au furnizat motive suplimentare pentru chestionarea reprezentativității de facto a organizațiilor sindicale și patronale, în ciuda obținerii reprezentativității de jure.

„Nici nu știm să definim sectoarele. (...) Dacă vă uitați pe orice listă de la sindicate, ei au reprezentativitate pe sectoare, dar adună membri din mai multe sectoare. În momentul ăsta, dacă noi vrem să redefinim sectoarele, și mi se pare corect și interesant de făcut, trebuie să știm care este efortul nostru de reorganizare internă. Adică, merită să faci treaba asta? (...) Avem, de exemplu, într-o federație din construcții firme de tâmplărie termoizolantă. Codul lor CAEN este «construcție tâmplărie termoizolantă». Asta este din petrochimie. N-au ce să caute în construcții. Dar numărul meu pentru reprezentativitate, dacă ar fi să luăm pe sectorul construcții, e dat de toți, 35 de mii de oameni, dar 10 mii sunt din alt sector. Am reprezentativitate sau n-am? Păi n-am. Și atunci ce fac? Desființez federația? Că doar nu e reprezentativă. Sau îmi dau pe jumătăți, sau îmi spun «Bă nu îți dau pentru ca ai deja dincolo», și atunci, când mă duc să iau din petrochimie, iau o bucățică din partea asta. Deci efortul de a ne organiza după o regulă trebuie făcut, (...) dar trebuie să fie o regulă după care să lucrezi. Nu poți să te ascunzi după codul CAEN. (...) Nu e niciun beneficiu. Interes pentru ce? Să fac contractul ca să ce? Și cu cine să-l fac? Hai să zic că deschid discuția pentru sectorul construcții. Eu vin cu federația mea din construcții, care jumătate e din petrochimie, jumătate din construcții, și negociez cu un sindicat din sectorul construcții care poate jumătate e din construcții, jumătate din alimentație publică sau mai știu eu ce. Și îl extindem la nivelul întregului sector de construcții. (...) Eu îl extind la nivelul codului 123, că pe ala am negociat, dar niciunul din negociatori nu era calificat.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

O altă problemă a negocierilor colective la nivel de sector apare în sectoarele care acoperă atât mediul privat, cât și cel bugetar. Este cazul încercărilor de a încheia și extinde un nou contract colectiv de muncă pentru sectorul sănătate și

activității sanitar-veterinare. Reprezentanții sindicali au dorit extinderea la nivelul întregului sector al contractului semnat cu instituțiile de stat, îndeplinind atât criteriile de reprezentativitate, cât și condiția de 50%+1 pentru înregistrarea contractului. Reprezentanții patronali au reclamat imposibilitatea extinderii, din moment ce un contract negociat cu angajatori din sectorul public nu poate fi aplicat unor angajatori din mediul privat.

„Conform legii, am îndeplinit tot ce trebuia din punct de vedere legal: am avut reprezentativitate, am chemat oamenii la negocieri — nu noi, ci Ministerul Sănătății —, am chemat la discuții, am modificat și am ajuns la concluzia că e OK. Și noi, și ei — și patronul (Ministerul Sănătății sau Consiliul Județean sau Local). Și am zis gata, e OK. Ministerul Muncii a venit, l-a semnat cu noi, l-a înregistrat drept contract colectiv la nivel de sector sănătate și activități veterinare, că așa e codul CAEN. Și nu a trecut de CNT. (...) N-am avut decât o singură relaționare în mediul privat, cu cei din compania Z⁴⁰, care au văzut contractul nostru și au spus că s-au mai folosit la un moment dat, că e OK și că n-au nimic împotriva să semneze unul care să se adreseze tuturor. (...) Alții n-au venit. Au fost chemați. Ministerul Sănătății i-a chemat pe toți, a fost transparent, ca toți care doresc să vină să-l modifice, să negociem pe el înainte. (...) Însă privatul nu si-a dorit niciodată să aibă contract colectiv de muncă.” (Reprezentant al unei federații sindicale)

„I-au chemat și n-au venit. Bun, dacă n-ai venit, ce? Ți-o iei, sau ce? Pai dacă ți-o iei faci revoltă în țară. Asta nu e cu «Ți-o iei că eu am mușchi». Legea nu poate să impună. Nu există așa ceva. Legea asta înseamnă o negociere. Cheamă-l până vine. Pe de altă parte, Ministerul Sănătății nu are dreptul să înregistreze un contract de muncă la nivel sectorial, ci numai la nivel de grup de unități, pentru că legea 62 (...) spune că poți să extinzi un contract la nivel sectorial, dacă este înregistrat la nivel de grup de unități, dacă ai 50%+1. Ai 50%+1 din sector la patronat? Patronat înseamnă privat! Ei au încheiat cu Ministerul Sănătății, într-adevăr, dar, 90% din sistemul sanitar e public. (...) N-are treabă cu sectorul privat. Nu poți așa. Nu vor să înțeleagă. (...) Nu pot să accept o chestiune care e valabilă pentru partea de stat, unde nu contează profitul, să mi-l impui unei societăți private. Dacă întreb o societate care e scopul ei de funcționare, în primul rând e profitul. Trebuie să supraviețuiesc.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

Conflictul izbucnit în jurul extinderii acestui contract, nesoluționat la data redactării acestui raport, rezumă o serie de probleme mai ample ale dialogului social la nivel sectorial: dezechilibrul organizatoric între sectorul public și cel privat, discrepanța dintre reprezentativitatea de facto și cea de jure, contestarea frecventă

a însăși ideii de reprezentativitate, blocajul administrativ și folosirea legii în primul rând pentru eludarea sau blocarea negocierilor colective și mai puțin pentru facilitarea acestora.

Contractul colectiv de muncă la nivel de grup de unități este văzut ca o alternativă la cel sectorial; o alternativă inferioară de către reprezentanții sindicali, care consideră acest tip de contract mai degrabă un compromis în condițiile în care condițiile încheierii și înregistrării unui contract sectorial sunt prohibitive, respectiv una superioară de către reprezentanții patronali, din moment ce nu prezintă riscurile și dezavantajele unui contract cu aplicabilitate erga omnes. Pentru acele organizații patronale care favorizează organizarea teritorială în dauna celei sectoriale, dezirabilitatea acestui contract e limitată de imposibilitatea grupării de companii din sectoare de activitate diferite.

„Chiar dacă noi ca federație avem reprezentativitate, nu avem parteneri de negociere. Exploatând la maximum legea, în sensul că există posibilitatea ca angajatorii să se constituie într-un grup de unități, și având în vedere faptul că noi eram reprezentativi, am rugat sindicatele noastre să îi convingă pe angajatorii lor, unitățile, să constituie acest grup de unități și am făcut o adresă către ei în care i-am rugat să facă parte din acest grup de unități. (...) A contat foarte mult activitatea liderului și a sindicatului de acolo. Acesta a fost criteriul. Elementul determinant a fost liderul, poziția liderului și a sindicatului intern de acolo. Pentru că ei au fost cei care au convins angajatorul să facă parte din acest grup de unități. Și, sigur, și patronul. Pentru că au fost directori, ca reprezentanți ai patronilor, au fost directori care au spus «Da, eu am nevoie de contractul asta». (...) Restul [companiilor din sector] nu beneficiază de acest contract. Restul fac parte din, sau activează în niște întreprinderi care nu au vrut să facă parte din acest grup de unități, din diverse motive. Motivul principal ar fi acela că nu mai vor încă ceva deasupra lor. Adică dacă unii văd contractul colectiv ca o chintesență a legislației și un mod de aplicare foarte viabil, alții îl văd ca o constrângere, adică îl văd că ar da prea multe drepturi. (...) Noi, având experiența negocierilor, am zis: facem noi grupul ăsta de unități, dar nu poți să strângi zeci de directori la un loc. N-ai unde să-i strângi să negociezi cu toți. Și atunci trebuie și ei să aibă câțiva reprezentanți. Și cine e reprezentantul lor? Federația patronală (...) Noi am încheiat pe grupul de unități, însă fără o implicare prea puternică a federației patronale. Pentru că nu putea. Are mâinile legate.” (Reprezentant al unei federații sindicale)

„Ce s-a întâmplat, tot cu legea 62, cu restricțiile impuse? Eu, la ora actuală, ca organizație patronală, deși sunt reprezentativ, nu am condițiile legale să-mi înregistrez contractul colectiv de muncă la nivel de sector. Deci nu am acel număr critic de oameni în spate care să-mi permită înregistrarea — 50%+1 din numărul total de salariați din sector. Nu îi am. Și atunci nu pot să înregistrez contractul pe

care îl negociez cu federația sindicală fără niciun fel de problemă. La ce am apelat? Am semnat un acord sectorial. Am găsit o formulă. Acest document este valabil, în condițiile legii, pentru organizația mea patronală, având în spate toate societățile menționate și organizațiile sindicale care acoperă zona. Și am făcut un lucru, care, din punct de vedere, să spunem, juridic, acoperă practic toate prevederile contractului colectiv de muncă la nivel de grup de unități.” (Reprezentant al unei federații patronale)

„Pentru noi, de exemplu, de mai mare interes este contractul colectiv la nivel de grupuri de unități. (...) Pentru că acoperă probleme regionale. Din păcate în Legea 62... iarăși o observație pe care vrem noi să o facem, e să modificăm definiția grupului de unități, nu la codul CAEN, ci la grup de interes. De exemplu: am o platformă industrială, unde am și bucătărie, am și alimentară, am și producție de mobilă, am și producție siderurgică. E, mi s-ar părea corect ca acea platformă să poată face un grup de unități, ca să-și poată face o cantină, un transport, niște drumuri, niște grădinițe. Împreună. Mai există grupurile de firme, da? Care, la fel, se adună din mai multe sectoare. La fel, ni s-ar părea interesant (...) ca acel grup de investitori să poată să-și gestioneze toată povestea printr-un contract unic.” (Reprezentant al unei confederații patronale)

Chiar dacă contractul colectiv de muncă la nivel de grup de unități pare a fi dezirabil, indiferent dacă e privit ca fiind un compromis sau o alternativă net avantajoasă la cel sectorial, acest lucru nu se reflectă în numărul de contracte efectiv încheiate. Chiar dacă nu a scăzut la fel de mult ca în cazul contractelor la nivel de sector, între 2011 și 2015 numărul mediu anual al contractelor înregistrate la nivel de grup de unități a fost de 5, față de 7,3 pentru perioada 2005–2010 (vezi și Tabelul 4). Și aici există o diferență între sectorul public și cel privat, chiar dacă nu este atât de pronunțată ca la nivel de sector de activitate: conform datelor furnizate de Ministerul Muncii, între 2011 și 2015 au fost semnate 8 contracte colective la nivel de grup de unități în sectorul privat, față de 17 în sectorul public, spre deosebire de perioada 2005–2010, când au fost semnate 21 de contracte în sectorul privat și 23 în cel public. Doar 2 din cele 8 contracte din sectorul privat mai erau valabile la data redactării acestui raport.⁴¹ Aceasta este cel mai probabil o subestimare, din moment ce unele organizații sindicale și patronale au preferat (printre altele, și din motive legate de costuri financiare și birocratice) să încheie acorduri și nu contracte colective de muncă la nivel de grup de unități, acestea neapărând ca atare în informațiile oferite de Ministerul Muncii. Pe lângă două asemenea acorduri semnate de reprezentanți sindicali și patronali intervieuați pentru această cercetare, anumiți

41 De remarcat și faptul că printre cele 8 contracte înregistrate în sectorul privat se numără unul care acoperă un grup de unități compus din case de cultură ale sindicatelor, un alt grup alcătuit din CNS Cartel Alfa și Fundația Coresi, iar alte trei cuprind grupuri de furnizori de servicii publice. Un singur contract acoperă un grup de unități din industrie, acesta fiind expirat la data redactării raportului.

reprezentații patronali au menționat existența unor contracte colective la nivel de grup de unități în sectorul construcțiilor de mașini, acestea nefiind publicate pe site-ul ministerului și nefiind incluse în răspunsurile oferite de minister la solicitările de informații înaintate de Asociația CONECT.⁴² În absența unor informații clare și verificabile despre existența acestor acorduri, este dificil de estimat măsura în care informațiile oficiale nu corespund realității relațiilor colective de muncă la nivel de grup de unități. Ce reiese însă din interviurile realizate pentru această cercetare este că relațiile de muncă la acest nivel nu sunt semnificativ mai dinamice decât cele la nivel de sector, fiind afectate mai ales de posibilitatea renunțării unilaterale din partea unuia sau mai multor angajatori. Acest lucru este confirmat și de faptul că încheierea acestor tipuri de contracte în sectorul privat a depins în mare măsură de existența în prealabil a unor relații informale între reprezentanții angajaților și cei ai angajatorilor sau a unor istorii îndelungate de colaborare între organizațiile sindicale și patronale semnate.⁴³

În conformitate cu această evaluare, o serie de schimbări legislative sunt imediat necesare pentru a face dialogul social la acest nivel măcar fezabil, în condițiile economice și organizatorice existente în momentul de față. În primul rând, pragul de 50%+1 ar trebui scăzut la un nivel care să permită în mod real — și nu doar pur ipotetic, cum se întâmplă în momentul de față — înregistrarea unui contract colectiv la nivel de sector.⁴⁴ De asemenea, trebuie avut în vedere faptul că, indiferent cât de ridicat sau scăzut este, acest prag se suprapune cu cel al reprezentativității organizațiilor, această suprapunere punând sub semnul întrebării semnificația reprezentativității acestora. Mecanismul de extindere al unui contract la nivel de sector prin aprobarea Consiliului Național Tripartit ar trebui să includă proceduri clare, care să nu permită folosirea acestui mecanism pentru eludarea sau blocarea desfășurării sau încheierii negocierilor colective. Dezbaterile în jurul mecanismului de extindere ar trebui să țină cont și de posibilitatea înlocuirii complete a celui existent.⁴⁵ Aceste măsuri ar trebui suplimentate printr-o regrupare a sectoarelor economice, astfel încât să se țină cont de mărimea, eterogenitatea internă și istoriile organizaționale caracteristice fiecărui sector. Altfel spus, definirea

42 Adresele nr. 806/25.02.2015 și 887/01.07.2015. Ministerul Muncii, și nu Inspekția Muncii, este autoritatea responsabilă cu înregistrarea contractelor colective la nivel de sector și grup de unități. De asemenea, conform art. 145 alin.2 din Legea dialogului social, Ministerul are obligația de a face publice aceste contracte.

43 În plus față de contractele colective de muncă la nivel de sector și grup de unități, dialogul social la acest nivel ar trebui să cuprindă și activitatea comitetelor sectoriale. Potrivit reprezentanților sindicali și patronali pe care i-am interviuat, chiar și acolo unde există, aceste comitete sunt nefuncționale.

44 Ceea ce nu înseamnă că discuția trebuie să se poarte în termeni de „ori 10%, ori 50%”, așa cum au insistat unii dintre cei pe care i-am interviuat. În timp, pe măsură ce relațiile colective de muncă sectoriale înregistrează o evoluție pozitivă, se poate pune problema ridicării acestui prag.

45 Ceea ce nu presupune neapărat revenirea la vechiul mecanism, existând un mare număr de alternative care pot servi drept surse de inspirație (e.g., Traxler and Behrens 2002).

sectoarelor de activitate ar trebui să fie coordonată că celelalte prevederi legislative care reglementează relațiile colective de muncă la acest nivel. Tocmai datorită actualei lipse de coordonare a acestor prevederi, ele joacă mai puțin un rol de reglementare și funcționează mai degrabă ca obstacole directe și cumulative în desfășurarea relațiilor colective de muncă. Aceste schimbări legislative nu ar produce de la sine o funcționalitate completă a dialogului social la nivel de sector, însă ele sunt necesare pentru a da organizațiilor sindicale și patronale suficient spațiu de manevră pentru a încerca să facă acest lucru.

Dialogul social bipartit la nivel de unitate

Unul dintre principalele scopuri declarate ale schimbării de legislație din 2011 a fost descentralizarea relațiilor colective de muncă. Descentralizarea a fost prezentată ca necesară pentru eliminarea așa-zisei „piramide a contractelor” (național, sectorial, de unitate), despre care se spune că îngreuna activitatea de planificare a agenților economici și nu reușea nici să susțină drepturile angajaților în aceeași măsură în care acestea puteau fi susținute dacă negocierile colective s-ar fi concentrat strict la nivel de unitate economică. Eliminarea posibilității înregistrării unui contract colectiv de muncă la nivel național și înăsprirea condițiilor pentru semnarea și înregistrarea contractelor la nivel de sector au vizat îndeplinirea acestor presupuse nevoi ale angajatorilor și angajaților. Din moment ce contractele la nivel de sector au fost practic eliminate în mediul privat, rămânând excepționale chiar și în mediul bugetar, și din moment ce contractele la nivel de grup de unități nu numai că nu s-au înmulțit, ci sau împușinat, putem spune că unul dintre efectele majore ale schimbării de legislație a fost într-adevăr o descentralizare în realitate mai radicală decât pare la prima vedere din textul legii. Chiar dacă descentralizarea a afectat și mediul bugetar, efectele s-au făcut simțite mai ales în mediul privat, unde aceasta a fost practic totală, dacă excludem prezența cel mult sporadică a contractelor la nivel de grup de unități.

Mai importantă decât ideea descentralizării în sine a fost modul în care aceasta a fost concepută și implementată. În primul rând, descentralizarea nu a vizat obținerea unei mai bune coordonări pe verticală a nivelurilor de negociere colectivă — problema „piramidei contractelor” fiind de fapt o problemă de coordonare, și nu neapărat una de centralizare — ci înlăturarea completă a relațiilor de muncă transsectoriale și cvasicompletă a celor sectoriale.⁴⁶ Altfel spus, nu s-a încercat soluționarea problemei lipsei de coordonare pe verticală, ci eliminarea ei, coordonarea pe orizontală căzând totodată drept victimă colaterală a acestor

46 La nivel european, înaintea adoptării noii legislații, relațiile colective de muncă din România aveau grade moderate de centralizare și coordonare (vezi Comisia Europeană 2011:41).

măsuri. Dacă ținem cont de faptul că cele mai importante subiecte ale negocierilor colective țineau deja de nivelul unităților individuale, contractul național și cele sectoriale conținând în mare parte numai prevederi minimale (Trif 2004:59), alternativa unei mai bune coordonări ar fi putut fi implementată cu mai puține costuri pentru organizațiile implicate în dialogul social, păstrând totodată anumite mecanisme de reprezentare a intereselor angajaților și angajatorilor de la nivelurile superioare.

În al doilea rând, în locul unei implementări graduale, care ar fi permis monitorizarea impactului și ar fi lăsat organizațiilor sindicale și patronale și practicilor dialogului social în sine suficient timp pentru adaptare, un întreg pachet de măsuri de descentralizare a fost implementat în bloc și imediat, vizând aspecte majore ale organizării și dialogului social la toate nivelurile și, în consecință, având un efect de șoc asupra organizațiilor implicate, ducând la o agravare, și nu la o ameliorare, a multor probleme deja existente. Măsurile de descentralizare nu au fost însoțite de adoptarea unor mecanisme compensatorii. Eliminarea negocierilor contractului colectiv la nivel național nu a fost însoțită de o ameliorare a dialogului tripartit, organizațiilor confederale trebuind să apeleze la mecanisme informale și parainstituționale în încercarea de a obține rezultate care în mod normal ar trebui obținute prin intermediul instituțiilor de dialog social. Eliminarea negocierilor la nivel național nu a fost însoțită nici de o facilitare a relațiilor la nivel sectorial, ci de o îngreunare a acestora. Organizațiile de la acest nivel care au supraviețuit disoluției negocierilor sectoriale s-au orientat spre susținerea intereselor membrilor în fața autorităților publice (în cazul patronatelor), respectiv spre susținerea organizațiilor de la bază (în cazul federațiilor sindicale).

„A trebuit să reluăm tot cadrul contractului și să îl refacem pentru că statul român, binevoitor, ne-a scos aproape tot, tot ceea ce negociasem, tot ceea ce obținusem. Și atunci a fost o negociere foarte dură și groaznică pentru noi. Ne-am luptat mult pentru drepturile pe care deja le aveam. (...) Partea rea a fost că aveam ceva de-a gata, pe care noi lucram. Și ne ajuta foarte mult. A trebuit să muncim să refacem contractul, să renegociem și să luăm totul de la capăt. A fost o muncă titanică. (...) La un moment dat au venit cu propunerea să ne scoată bonurile de masă și a trebuit atunci să facem liste nominale, cu numele fiecărui angajat, postul, CNP-ul... i-am întrebat pe fiecare în parte: «Ești de acord să nu se mai acorde bonurile de masă?» «Nu.» «Atunci dacă nu vrei să rămâi fără bonuri de masă, semnează aici». Ne-am dus și am pus listele pe masa companiei: «Asta zic angajații. Dacă dvs. vreți să le luați, luați-le, dar noi ieșim în curte toți.» (Reprezentant al unei organizații sindicale)

La nivel de unitate, dispariția contractelor colective de la nivelurile superioare a impus nevoia de adaptare a organizațiilor sindicale, negocierile colective nemaiputându-se baza pe existența drepturilor negociate anterior la nivel național

și sectorial. Capacitatea de a realiza această adaptare nu a fost uniform distribuită în rândul acestor organizații. Cele care beneficiau de o poziție de negociere puternică în fața angajatorului și de resurse umane și financiare suficiente — și care au fost în orice caz cel mai puțin perturbate, din moment ce negocierile la nivel de companie erau net mai substanțiale față de prevederile contractelor superioare chiar și înainte de schimbarea legislației — nu au întâmpinat dificultăți în a compensa pentru dispariția contractelor de la nivel național și sectorial. Sindicatele aflate în poziții mai slabe de negociere și mai sărace în resurse au întâmpinat însă reale probleme, contractele respective oferindu-le anterior acestora nu numai un punct de plecare clar în procesul de negociere — prin stabilirea unui pachet minim de drepturi —, ci și susținere organizațională — din moment ce eliminau o parte din costurile elaborării unui contract colectiv de muncă de la zero.

Descentralizarea nu s-a limitat însă la restrângerea negocierilor naționale și sectoriale. La fel ca în cazul eliminării contractului la nivel național simultan cu înăsprirea condițiilor pentru desfășurarea și finalizarea negocierilor sectoriale, restrângerea drastică a negocierilor la nivelurile superioare nu a fost compensată printr-o facilitare a negocierilor la nivel de unitate. Dimpotrivă, legislația adoptată în 2011 a impus noi restricții organizării angajaților la acest nivel. În primul rând, noua legislație a eliminat posibilitatea constituirii unui sindicat în companiile cu mai puțin de 15 salariați, anterior putându-se asocia cel puțin 15 salariați din aceeași ramură sau profesie, indiferent de angajator. Din moment ce nici autoritățile statului, nici organizațiile sindicale și patronale nu au publicat informații despre impactul real al acestei măsuri, este imposibil de estimat cât de răspândită era asocierea sindicală în rândul salariaților din companiile cu sub 15 angajați. Știm însă că în 2013 aproximativ 88% din numărul total de întreprinderi din România aveau sub 10 salariați, numărul întreprinderilor cu sub 15 salariați fiind probabil de peste 90%.⁴⁷ Conform raportului publicat de OIM, această prevedere legislativă elimină posibilitatea asocierii sindicale în „aproximativ 450 mii companii, în care lucrează peste 1,2 milioane salariați care reprezintă circa o treime din totalul salariaților din sectoarele neagricole” (Chivu et al. 2013:15).

A doua schimbare legislativă cu impact semnificativ la nivel de unitate a fost ridicarea pragului de reprezentativitate la 50%+1 din total salariați. Această schimbare a accentuat discrepanța dintre sindicatele puternice și cele slabe, întărind și mai mult poziția primelor și slăbind-o suplimentar pe a celor din urmă, care au fost nevoite să facă eforturi suplimentare de întărire organizațională în condițiile în care anumite resurse pe care le aveau anterior la dispoziție au

47 INS Tempo (INT1010). Asociația CONECT a înaintat o solicitare către Institutul Național de Statistică (adresa 890/02.07.2015) pentru informații privitoare la numărul de companii cu sub 15 salariați. Răspunsul INS nu a inclus aceste informații, ci doar datele deja disponibile pe site-ul Institutului.

dispărut.⁴⁸ Pe de altă parte, însă, în companiile în care anterior existau mai multe sindicate (reprezentative sau nu), această măsură a dus la reducerea fragmentării sindicale, fie prin eliminarea sindicatelor mai slabe, fie prin fuziunea organizațiilor. Din acest punct de vedere, impactul a putut fi radical diferit între companiile cu sindicate foarte puternice și cele cu sindicate foarte slabe, precum și între sectoarele în care rata de sindicalizare este ridicată față de sectoarele în care aceasta este scăzută.

„Eu susțin că așa e corect. 50%+1, ai reprezentativitate. N-ai 50%+1 din numărul de salariați din fabrică de partea ta, cum să te prezinți tu la negociere ca sindicat? (...) Cum era legea înainte? Putea să existe un sindicat care să aibă 90% din numărul de salariați. Deci 90% din numărul de salariați să fie la un sindicat. Și, un sindicat cu 15 membri să fie afiliat la federația mea, care e reprezentativă. E, datorită faptului că ăla cu 15 membri era afiliat la mine, eu fiind reprezentativ la nivelul ramurii, îi dădeam ăluia reprezentativitate și se prezenta la negocieri cu drepturi egale ca ăla care avea 3000 de oameni, el cu 15 oameni. E corect așa? Mie nu mi se pare corect. Eu susțin reprezentativitatea cu 50%+1. Ai 50%+1 din numărul de salariați de partea ta, ești reprezentativ și te vei prezenta la masa negocierilor doar tu, și atât. (...) La bază, schimbarea e bună. Eu sunt de acord cu schimbarea asta, cu toate că foarte mulți dintre colegii mei nu sunt de acord. (...) Adică, în loc să avem un sindicat reprezentativ în jurul căruia unitatea înseamnă solidaritate, înseamnă putere, vrei să faci trei sindicate, sau cel puțin două sindicate reprezentative în unitate, care să se certe tot timpul. Eu știu ce înseamnă să ai într-o companie cinci sindicate care nu se împacă unul cu altul deloc.”
(Reprezentant al unei federații sindicale)

„Înainte de 2011 aveam sindicate care aveau reprezentativitatea cerută de vechea lege, de 33%. A trebuit să depunem niște eforturi suplimentare mari, mari, ca să depășim 50%. Într-o companie acum trebuie să ai dintre angajați 50%+1, ca să fii recunoscut ca sindicat, ca să ai dreptul să negociezi un contract colectiv. Din 100% angajați, o parte sunt la birouri, directori, managementul cu toate funcțiile, care nu vor intra niciodată în sindicat... Apoi, cei cu contractul întrerupt pentru creșterea copilului 2 ani de zile, sunt acasă, nu sunt la serviciu. Sunt destul de mulți. Avem și mai multe femei și tineri, așa că este o problemă. (...) Și atunci în mod normal eu trebuie să depășesc undeva 60-65% din numărul de angajați la serviciu, sau care nu sunt pe posturi de conducere, ca să ating 50% din cifra totală de angajați dată de companie pentru înregistrarea contractului colectiv, pentru obținerea reprezentativității. Deci trebuie să mă duc undeva la 65%. E, aveam niște companii unde înfiinșasem sindicatele înainte, unde aveam sindicate undeva la peste 33%,

48 Cum este, spre exemplu, sprijinul oferit de federațiile sindicale, care la rândul lor nu au avut resursele necesare pentru a sprijini un număr mare de organizații sindicale în vederea îndeplinirii noilor criterii.

dar nu aveam nicăieri 50%. În momentul apariției legii, în 2011, a trebuit să ne refacem strategia și am stabilit la ce companii am putea atinge procentul de 50% într-un termen rezonabil. În unele companii, unde abia înfiinșasem sindicatele, care aveau 50-80 de membri din 7000 de angajați, unde a atinge 50%+1 însemna mult timp sau pierdere de timp — fiindcă era foarte dificil și este în continuare foarte dificil să înființezi un sindicat și să ajungi cu el la 50% într-un termen scurt. Nu se poate. Nu ai cum. Ar trebui să ai câte un activist pentru fiecare angajat care stă de vorba cu el, sau cel puțin 10% din numărul de angajați să-i ai tu activiști. Deci la o companie cu 7000 de angajați mi-ar trebui cam 700 de activiști. Lucru imposibil. Suntem 4 angajați aici. (...) Și atunci am renunțat la a dezvolta sindicatele care erau de-abia înființate și mici. Ne-am canalizat pe sindicatele care deja aveau peste 30%, ca să le putem duce la 50%. Ne-am canalizat resursele umane, financiare, de timp, totul, pe lucruri care se mai puteau face. (...) Ce se întâmplă? Să înființezi un sindicat, să-l lași latent până ajungi în câțiva ani să fii reprezentativ, 4-5 ani... Sindicatele astea au fost înființate în 2008-2009. A durat ani de zile până am ajuns aici... am ajuns în 2011-2012 la unele chiar în situația de 50%. Deci au fost 5-6-7 ani de muncă până să ajungi la 50%, o perioadă în care s-au negociat contracte colective de muncă. Acum să înființezi un sindicat, să ții oamenii în stand-by vreo 6-7 ani până ajungi tu la 50% + 1, timp în care să nu negociezi un contract colectiv de muncă — care e principala activitate a unui sindicat din punctul meu de vedere —, e imposibil. Cu orice sprijin de a ghida, oamenii nu pot să aștepte șapte ani de zile. (...) Sindicatele în care nu am mai putut investi după 2011 au dispărut pur și simplu. S-au dizolvat.” (Reprezentant al unei federații sindicale)

Nu numai modul în care modificările legislative au fost implementate, ci și momentul ales pentru adoptarea acestor măsuri a dus la o amplificare a efectelor negative asupra dialogului social la nivel de unitate. La începutul lui 2011 era deja cât se poate de clar că relațiile colective de muncă intraseră într-o fază de destabilizare majoră. Numărul de contracte de muncă semnate anual înregistrase o scădere masivă în 2010, ajungând la doar 65,8% din numărul contractelor semnate în anul 2008, tendința de descreștere accentuată începând încă din 2009, când numărul contractelor semnate scăzuse cu 10% față de anul precedent (vezi Figura 2). Această descreștere era determinată de o dificultate sporită în negocierile colective, ponderea revendicărilor organizatorice și a celor care țin de desfășurarea negocierilor crescând brusc în 2010 la aproape 60%, depășind revendicărilor salariale, care până în acel an erau predominante (vezi Tabelul 5).⁴⁹ Impunerea unor restricții suplimentare prin modificarea legislației a venit, așadar, într-un moment în care negocierile colective erau mai mult sau mai puțin în cădere liberă, cel mai

49 Odată cu schimbarea legislației, Ministerul Muncii nu mai raportează aceste informații, 2010 fiind ultimul an pentru care sunt disponibile. Asociația CONECT a solicitat fără succes informații de la Ministerul Muncii pentru anii 2011-2014 (adresa 887/01.07.2015).

probabil ca efect direct al izbucnirii crizei economice. Cu toate acestea, începând cu 2012 se observă o creștere a numărului de contracte semnate la nivel de unitate, deși în 2014 acesta abia depășise 80% din numărul anului 2008.

Tendența de creștere ascunde însă anumite evoluții importante care au avut loc de la izbucnirea crizei și adoptarea noii legislații. În primul rând, creșterea de după 2011 supraestimează evoluția pozitivă a acestui indicator, din moment ce durata contractelor colective de muncă a fost limitată la cel mult 2 ani, anterior acestea putând fi încheiate și pe perioade mai lungi de timp.⁵⁰

În al doilea rând, și în această privință există o diferență semnificativă între

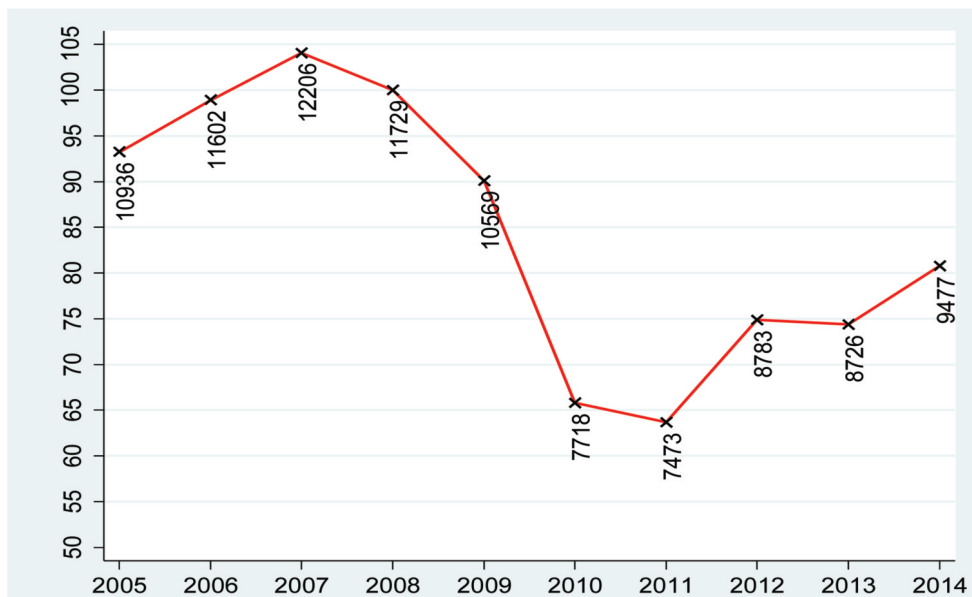


Figura 2. Contracte colective de muncă (+ acte adiționale) încheiate la nivel de unitate (număr absolut și procent față de 2008*), 2005–2014.

Sursa datelor: Ministerul Muncii, „Buletin statistic în domeniul muncii și protecției sociale” (2005–2014). Calcule proprii.

*Am ales 2008, și nu 2007, ca an de referință, chiar dacă vârful numărului de contracte s-a înregistrat în 2007, pentru că 2008 pare să fi fost ultimul an de relativă stabilitate, atât din punct de vedere economic, cât și din perspectiva relațiilor colective de muncă.

50 Înaintea adoptării noii legislații, organizațiile sindicale ai căror reprezentanți au fost intervievați pentru această cercetare încheiau contracte pe 4 sau 5 ani. Limitarea perioadei de valabilitate a contractelor colective de muncă a contribuit și ea la întărirea organizațiilor deja puternice și slăbirea suplimentară a celor deja slabe. O estimare mai clară a efectului acestei limitări ar fi putut fi dată dacă am fi avut la dispoziție informații despre evoluția numărului de contracte valide. Răspunsul Inspecției Muncii la solicitarea de informații înaintată de Asociația CONECT în această privință (adresa 888/01.07.2015) nu a inclus aceste date.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| salariale ^a | 60 | 57,7 | 68,6 | 78,4 | 73,9 | 40,3 |
| organizare / negocieri ^b | 19,2 | 27,9 | 29,1 | 19,8 | 26,1 | 59,7 |
| alte | 20,8 | 14,4 | 2,3 | 1,8 | 0 | 0 |

Tabelul 5. Ponderea revendicărilor care au declanșat conflicte de interese, 2005–2010 (%).

Sursa datelor: Ministerul Muncii / Anuarul Statistic al României, 2014.

^a neacordarea compensărilor, indexărilor, neplata salariilor la termen, neacordarea unor prime de vacanță etc.

^b modificări în structurile organizatorice, negocierea contractelor colective etc.

sectorul public și cel privat. Astfel, după 2008 scăderea cea mai accentuată s-a înregistrat în unitățile aflate în proprietate publică, unde în 2014 s-au semnat 10,6% din contractele colective de muncă și actele adiționale la nivel de unitate, față de 22,7% în 2008, numărul de contracte continuând să scadă, cu mici fluctuații și fără nicio revenire semnificativă după 2012 (atât ca pondere, cât și ca număr absolut; vezi Tabelul 6).⁵¹ Cel puțin ca pondere, sectorul privat a înregistrat o revenire semnificativă, deși numărul absolut de contracte și acte adiționale era în 2014 inferior celui de dinaintea crizei.

În al treilea rând, o revenire a numărului de contracte nu înseamnă neapărat și o îmbunătățire a situației angajaților. Chiar dacă numărul de contracte a crescut rapid după 2012, acest lucru nu a inversat tendința accelerată de descreștere a ponderii remunerării salariaților în PIB (Figura 3), aceasta scăzând continuu începând cu 2009, ajungând până la 31,34% în 2014, de departe cel mai scăzut din istoria recentă a țării și cel mai scăzut la nivel european.⁵² Aceasta în condițiile în care chestiunea remunerării a fost și este cea mai importantă problemă pentru angajații din România și pentru reprezentanții acestora.⁵³ Chiar dacă din acest punct de vedere nu există diferențe semnificative între mediul bugetar și cel privat, ambele înregistrând o scădere continuă de la izbucnirea crizei până în prezent (vezi Pana 2015), mecanismele nu sunt în întregime aceleași. Principala problemă în sectorul bugetar constă în limitarea drastică a obiectului negocierilor colective, imposibilitatea de a negocia salariile oferind organizațiilor sindicale un spațiu de

51 Această scădere nu este acoperită nici de scăderea numărului de unități în proprietate publică între 2008 și 2013 (aprox. 11%), nici de scăderea numărului de salariați din aceste unități (aprox. 15%).

52 Pentru date comparate, vezi <http://monitorsocial.ro/cifrelazi/si-cu-drepturile-incalcate-si-cu-salarii-mici/>.

53 În ciuda unei creșteri a productivității, în perioada 2008–2014 salariile reale au scăzut semnificativ (vezi ETUI 2015:42).

manevră extrem de restrâns. La fel ca în cazul dialogului tripartit, statul, de data aceasta în calitate de angajator, ia decizii unilateral, organizațiile sindicale neavând pârgii eficiente în combaterea acestui lucru.

| | total | public | privat | public (%) | privat (%) |
|------|--------------|---------------|---------------|-------------------|-------------------|
| 2005 | 10936 | 1298 | 9400 | 11,87 | 85,95 |
| 2006 | 11602 | 2066 | 9341 | 17,81 | 80,51 |
| 2007 | 12206 | - | - | - | - |
| 2008 | 11729 | 2668 | 8789 | 22,75 | 74,93 |
| 2009 | 10569 | - | - | - | - |
| 2010 | 7718 | 1256 | 6290 | 16,27 | 81,50 |
| 2011 | 7473 | 1025 | 6281 | 13,72 | 84,05 |
| 2012 | 8783 | 1092 | 7540 | 12,43 | 85,85 |
| 2013 | 8726 | 1219 | 7336 | 13,97 | 84,07 |
| 2014 | 9477 | 1006 | 8329 | 10,62 | 87,89 |

Tabelul 6. Contracte colective de muncă (+ acte adiționale) încheiate la nivel de unitate, sectorul public și sectorul privat*, 2005–2014** (număr absolut și procent din total).

Sursa datelor: Ministerul Muncii, „Buletin statistic în domeniul muncii și protecției sociale” (2005–2014).

* Fără contractele încheiate în unitățile în proprietate mixtă și în alte forme de proprietate.

** Date lipsă pentru 2007 și 2009.

„Din 2010, de când a venit criza economică avem problema asta. Primul act normativ care s-a constituit ca limitare drastică a dreptului de negociere a fost în sectorul public Legea 330 din 2009, care era prima lege de salarizare unică în sectorul bugetar, valabilă doar pe anul 2010 și care a fost combinată cu acea perioadă de 6 luni de zile când s-au tăiat salariile la bugetari cu 25%. Act normativ, adus la cunoștință și aplicat fără să-i mai intereseze (...). Tot ceea ce însemna domeniul de negociere — drepturi salariale, drepturi care se situează în afara drepturilor de natură salarială — au fost diminuate. Se merge pe o variantă prin care totul se stabilește prin lege și nu se negociază, decât acolo unde ai, de la 0 la 15%, un spor de nu știu ce; acolo, da, poți să negociezi în funcție de posibilitățile financiare, dar, de regulă, se vine și se spune: «Asta este salariul». De exemplu, pentru 2014 este Ordonanța de Urgență 83/2014 privind stabilirea salariilor personalului din sectorul bugetar în anul în curs. Acolo spune foarte clar: nu se acordă tichete de masă, nu se acordă tichete sau vouchere de vacanță, nu

se acordă tichete cadou... Erau niște chestiuni care țineau de negociere. Obiectul negocierii și l-au luat în felul ăsta. Și, de asemenea, mai sunt niște prevederi legate de legea sănătății și securității în muncă, care, mă rog, ar fi singurele chestiuni care se mai acordă, chestiuni de natură organizatorică și nu drepturi care se pot acorda personalului, ori noi pentru asta muncim și luptăm. Negocierea colectivă este sugrumată.” (Reprezentant al unei federații sindicale)

Chiar dacă, formal vorbind, asemenea restricții nu există în sectorul privat, contextul pieței muncii este comun, iar din acest punct de vedere, per ansamblu, poziția pe piața muncii a angajaților și, implicit, puterea de negociere a acestora în fața angajatorilor a scăzut semnificativ după izbucnirea crizei. Pe lângă schimbarea generală a climatului economic, intervențiile brutale ale statului pe piața muncii (în dubla sa calitate, de legiuitor și angajator) prin măsurile de austeritate, schimbarea Codului Muncii și descentralizarea relațiilor colective de muncă au contribuit la înrăutățirea situației angajaților pe piața muncii. Atât din cercetările anterioare (e.g., Trif 2015), cât și din cercetarea de față reiese că, începând cu 2009/2010, negocierile colective la nivel de unitate s-au purtat în condiții net mai dificile pentru angajați, de unde și ineficiența contractelor colective de muncă încheiate în această perioadă când vine vorba de atenuarea efectelor crizei asupra angajaților.⁵⁴ Chiar dacă legislația dialogului social nu este principala cauză a acestei probleme, este cert că restrângerea rolului negocierilor colective a avut o contribuție semnificativă în acest sens.

O altă chestiune care rămâne invizibilă strict din perspectiva numărului de contracte colective de muncă încheiate la nivel de unitate este cea a reprezentanților salariaților, instituție introdusă în noua legislație ca alternativă la reprezentarea prin asociere sindicală. Nu există niciun fel de informații privitoare la eficiența acestei instituții în practică, fiind imposibil de estimat, spre exemplu, câte contracte colective de muncă au fost încheiate cu reprezentanții salariaților și câte cu organizațiile sindicale.⁵⁵ Din interviurile realizate pentru această cercetare reiese că reprezentanții nu sunt aleși decât în situații excepționale și, chiar și atunci, poziția acestora nu le permite să reprezinte în mod eficient interesele celor care i-au ales, reprezentarea angajaților depinzând în aceste cazuri de „bunăvoința” angajatorilor. Oricât de justificată ar părea în teorie, această instituție este mai degrabă artificială; nici la momentul schimbării legislației și nici în momentul de față nu există un cadru instituțional și un context social și economic favorabil care să o facă funcțională, schimbarea legislativă din 2011 vizând doar asigurarea existenței formale a acestei posibilități, nu și asigurarea condițiilor ei de viabilitate.

54 Bineînțeles, cum am menționat deja, nu este cazul acelor angajați și organizații sindicale a căror poziție pe piața muncii și putere de negociere nu au fost afectate direct nici de criză, nici de schimbările legislative. Aceste cazuri sunt însă excepționale.

55 Asociația CONECT a solicitat fără succes aceste informații de la Inspekția Muncii (adresa 888/01.07.2015).

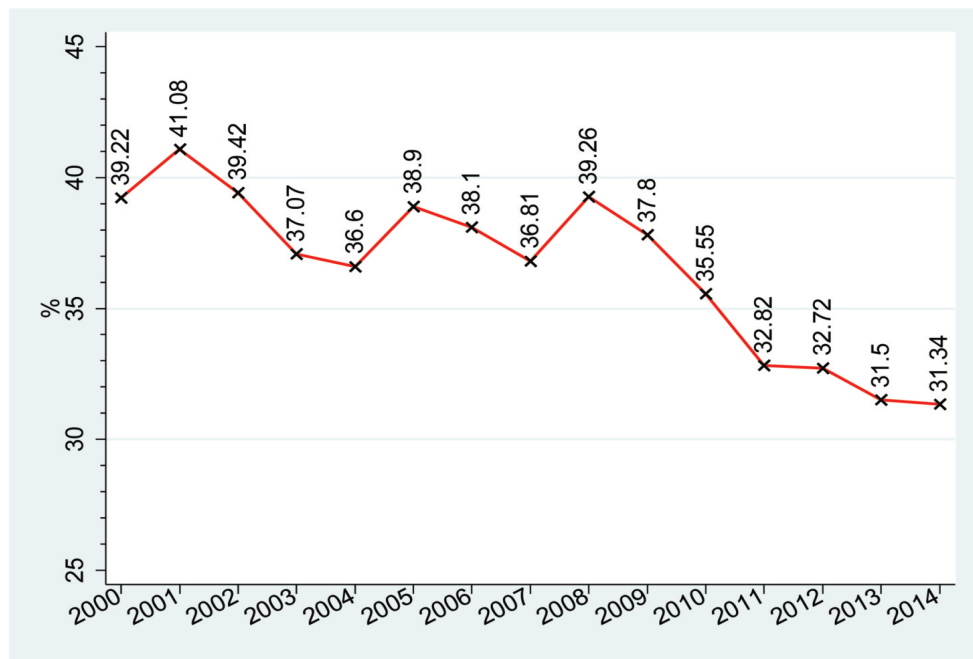


Figura 3. Ponderea remunerării salariaților în PIB, 2000–2014.

Sursa datelor: INS Tempo (CON111M).

Limitarea condițiilor în care poate fi declanșat un conflict colectiv de muncă este o altă schimbare legislativă cu impact direct și semnificativ asupra relațiilor colective de muncă la acest nivel. La momentul adoptării noii legislații, numărul conflictelor de muncă înregistrate deja o scădere semnificativă (Figura 4), chiar dacă angajații erau direct afectați de criză și negocierile colective erau din ce în ce mai dificile (vezi Figura 3 și Tabelul 5).⁵⁶ Restrângerea prin lege a posibilității declanșării conflictelor colective a venit, deci, pe un fond în care condițiile reale îi erau deja din ce în ce mai nefavorabile. Cum era de așteptat, noile prevederi legislative au contribuit la scăderea și mai accentuată a numărului de conflicte, în 2014 declanșându-se un minimum istoric de doar 19 conflicte colective de muncă. Cum am menționat deja, această scădere nu a avut loc pe fondul unei îmbunătățiri a situației angajaților, ci dimpotrivă. Pe de o parte, scăderea numărului de conflicte indică în primul rând slăbiciunea și slăbirea continuă a organizațiilor sindicale. Pe de altă parte, însă, reflectă și restricționarea posibilităților de susținere a intereselor angajaților în afara perioadei negocierilor contractelor colective de muncă, lucru care agravează în mod direct problema slăbiciunii organizaționale a sindicatelor.

56 Scăderea începută în 2009 a venit după aproape un deceniu în care numărul conflictelor a oscilat, cu un vârf în 2008 (116 conflicte), când și revendicările salariale au înregistrat un nivel record (vezi Tabelul 5).

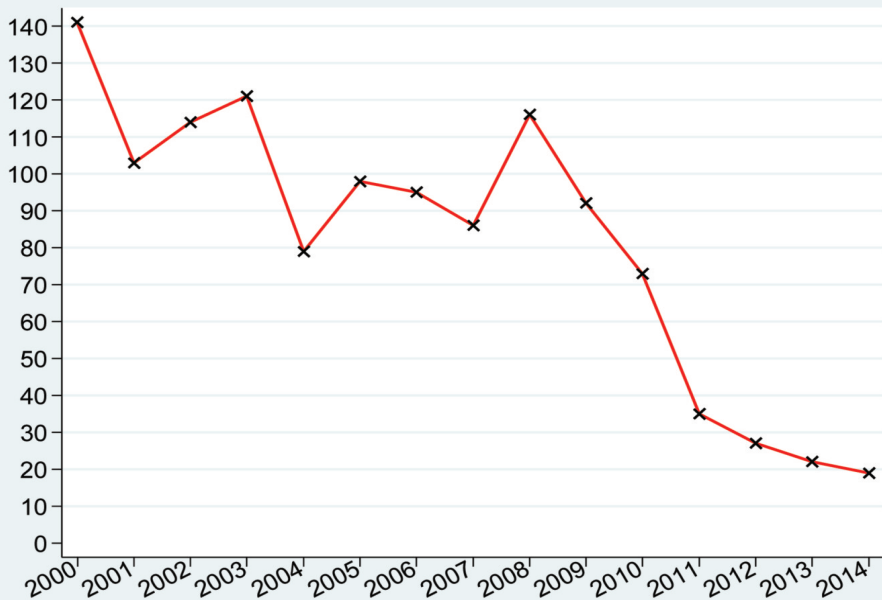


Figura 4. Conflicte colective de muncă, 2000–2014.

Sursa datelor: Ministerul Muncii.

Sunt foarte mulți patroni care plătesc salariile după 3-4 luni. (...) Dacă iei această problemă legată de neplata salariilor din punct de vedere al legii, lucrurile stau așa: pe perioada valabilității contractelor colective nu poți să organizezi nicio acțiune sindicală. Cu tot ce tine de contract — deci și de drepturile salariale — nu poți merge decât în justiție. Să dai în judecată. Noi am dat în judecată întreprinderile, dar termenele foarte lungi duc la anularea efectului. Se discută în luna decembrie salariile neluate în luna aprilie. Și cum dovedeau că se închidea cauza? Dovedeau în luna decembrie: «Da, am plătit pentru luna aprilie». Dar pentru luna decembrie nu erau plătiți. Atunci, cum rezolvi această problemă? S-a uitat de propunerea mai veche de înființare a tribunalelor muncii sau a unor secții specializate, pentru că dacă ar exista tribunale ale muncii sau secții specializate de dreptul muncii, s-ar judeca cu celeritate, termenele ar fi rapide. Pentru salariat asta e foarte important. Un salariat nu poate rezista, atât timp cât el trăiește din salariul acela, mai mult de 2 luni; dacă ajunge la 3-4 luni, ăla e muritor de foame. Ce faci în situația asta? (Reprezentant al unei federații sindicale)

O situație aparte este cea a grevelor. Numărul grevelor (incluzând grevele de avertisment, indiferent dacă acestea au fost urmate de greve propriu-zise sau nu) era foarte redus încă dinaintea izbucnirii crizei, media pentru perioada 2001–2005 pentru întreaga economie fiind de doar 8,5 greve pe an (1,88 în cazul grevelor

propriu-zise).⁵⁷ Înaintea schimbării legislative, INS raportase o singură grevă de avertisment pentru 2009 și zero greve pentru 2010 (vezi și Chivu et al. 2013:78). Conform ediției pe anul 2014 a Anuarului Statistic al României, între 2010 și 2013 nu a fost înregistrată nicio grevă.⁵⁸ Un număr extrem de redus de conflicte colective de muncă și un număr infim de greve într-o perioadă prelungită în care poziția angajaților a fost slăbită continuu reprezintă simptome — și, în același timp, și cauze — ale unor disfuncționalități majore ale dialogului social la nivel de unitate.⁵⁹ Chiar dacă la baza acestei involuții stă criza economică, în loc să atenueze, adoptarea noii legislații a agravat impactul crizei asupra relațiilor colective de muncă și, implicit, asupra angajaților.

Pe baza acestei evaluări a dialogului bipartit la nivel de unitate pot fi formulate următoarele recomandări de schimbare legislativă, drept punct de plecare în dezvoltarea relațiilor colective de muncă la acest nivel:

- Eliminarea restricțiilor impuse negocierilor colective în sectorul bugetar, acestea constituind un impediment major în apărarea intereselor angajaților din acest sector.
- Scăderea pragului de 50%+1 pentru obținerea reprezentativității organizațiilor sindicale până la un nivel care să permită în mod real organizarea sindicală, în special în mediul privat, unde rata de sindicalizare este extrem de scăzută. În afara unor situații excepționale, acest prag favorizează organizațiile sindicale puternice, având efecte pozitive doar unde acestea există deja, și defavorizează constituirea de noi organizații sindicale. Trebuie avute în vedere necesitățile reale ale organizării sindicale, sustenabilitatea unei organizații nou-constituite fiind amenințată tocmai datorită perioadei prelungite necesară atingerii acestui prag.
- Reevaluarea pragului de minimum 15 salariați din aceeași unitate pentru constituirea unui sindicat la un nivel adecvat structurii reale a economiei și desfășurării dialogului social la nivel de sector.
- Asigurarea prin lege a condițiilor de viabilitate a instituției reprezentanților salariaților.
- Reconsiderarea reglementărilor declanșării conflictelor colective și a greveii, ținând cont de situația paradoxală în care conflictele tind să dispară în timp ce situația salariaților se înrăutățește. Ca punct de plecare, trebuie avută în

57 Este vorba de grevele declanșate conform prevederilor legale.

58 Incluzând grevele de avertisment. Ministerul Muncii este menționat ca sursă a datelor. În încercarea de a confirma aceste date, Asociația CONECT a solicitat informații de la Ministerul Muncii (adresa 887/01.07.2015), Inspekția Muncii (adresa 888/01.07.2015) și Institutul Național de Statistică (adresa 890/02.07.2015). Răspunsurile primite nu au inclus informații privitoare la perioada 2010-2014.

59 În locul greveii, organizațiile sindicale au organizat ocazional pichetări și proteste în spații publice. Acestea nu se pot substitui însă greveii, lucru vizibil în lipsa de rezultate și consumul semnificativ de resurse necesare organizării unor astfel de manifestații. Absența grevelor și substituirea acestora cu protestele în spații publice reprezintă, de asemenea, deopotrivă un simptom și o cauză a slăbiciunii organizaționale a organizațiilor sindicale și a disfuncționalităților instituției dialogului social.

vedere posibilitatea declanșării conflictelor de muncă pe perioada valabilității unui contract colectiv de muncă, dacă acest contract nu este respectat.

- Înăsprirea sancțiunilor în cazul nerespectării contractelor colective de muncă și a legislației în vigoare, astfel încât acestea să descurajeze în mod real, și nu doar formal, abuzurile.

Lucrări citate

„Anuarul dialogului social tripartit din România.” 2013. București: Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale.

„Anuarul dialogului social tripartit din România.” 2014. București: Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale.

Ban, Cornel. 2014. Dependență și dezvoltare. Economia politică a capitalismului românesc. Cluj: Tact.

Bărbuceanu, Ștefania. 2011. „Annual Review 2010 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Romania.” Belgrad: Friedrich Ebert Stiftung .On-line: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/07850.pdf>.

2012. „Annual Review 2011 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Romania.” Belgrad: Friedrich Ebert Stiftung. On-line: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/08911.pdf>.

2013. „Annual Review 2012 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Romania.” Belgrad: Friedrich Ebert Stiftung. On-line: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/09646.pdf>.

2014. „Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Romania: 2013.” Belgrad: Friedrich Ebert Stiftung. On-line: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/10537.pdf>.

Bohle, Dorothee. 2011. „Trade Unions and the Fiscal Crisis of the State.” Warsaw Forum of Economic Sociology 2(1):89-105.

Chivu, Luminița, Constantin Ciutacu, Raluca Dimitriu, și Tiberiu Țiclea, eds. 2013. Impactul reformelor legislative asupra relațiilor industriale din România. Budapesta: Organizația Internațională a Muncii.

Clauwaert, Stefan și Isabelle Schömann. 2012. „The Crisis and National Labour Law Reforms: A Mapping Exercise. Country Report: Romania.” On-line: https://www.etui.org/content/download/7466/71681/file/Romania+January+2013_final.pdf.

CNS Cartel Alfa și Blocul Național Sindical. 2012. „Modificarea Legii Dialogului Social, o prioritate.” On-line: <http://www.cartel-alfa.ro/default.asp?nod=67&info=48020>.

Comisia Europeană. 2002. Industrial Relations in Europe. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

2009. Industrial Relations in Europe 2008. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

2011. Industrial Relations in Europe 2010. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

2013. Industrial Relations in Europe 2012. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

2015. Industrial Relations in Europe 2014. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Domnișoru, Ciprian. 2014. „The Largest Drop in Income Inequality in the European Union During the Great Recession: Romania’s Puzzling Case.” Geneva: International Labour Office. On-line:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_313840.pdf.

- Drăjneau, Iulia.** 2015. „*Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Romania: 2014.*” Belgrad: Friedrich Ebert Stiftung. On-line: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/11543.pdf>.
- ETUI.** 2015. „*Benchmarking Working Europe 2015.*” Bruxelles: European Trade Union Institute. On-line: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Benchmarking-Working-Europe-2015>.
- Eurofound.** 2009. „*Trade Union Membership 2003-2008.*” On-line: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/trade-union-membership-20032008>.
2015. „*Eurofound Yearbook 2014: Living and Working in Europe.*” On-line: http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1514en_5.pdf.
- Glassner, Vera, Maarten Keune, și Paul Marginson.** 2011. „*Collective Bargaining in a Time of Crisis: Developments in the Private Sector in Europe.*” Transfer: European Review of Labour and Research 17(3):303-22.
- Hayter, Susan și Valentina Stoevska.** 2011. „*Social Dialogue Indicators: Technical Brief (International Statistical Inquiry 2008-09).*” On-line: <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/TUM/TUD%20and%20CBC%20Technical%20Brief.pdf>.
- ITUC.** 2014. „*List of Affiliated Organisations.*” On-line: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/15_01_22_list_affiliates_14th_gc-3.pdf.
- Ivan, Claudiu Marius și Ion Sorici.** 2014. „*Studiu privind dialogul social în România în sectorul «Servicii de utilități publice».*” On-line: http://dialogtripartit.ro/files/234_Raport-cercetare-cu-coperti-FINAL.pdf.
- Koukiadaki, Aristeia, Isabel Tavora, și Miguel Martínez Lucio.** 2014 a. „*Joint Regulation and Labour Market Policy in Europe During the Crisis: Comparative Project Report.*” On-line: http://www.cnslr-fratia.ro/media/9258/ue_proiect_2014_rezumat_executiv.pdf.
2014b. „*Reforma co-reglementării și politica pieței muncii în timpul crizei. Rezumat executiv al unui proiect finanțat de Comisia Europeană.*” On-line: http://www.cnslr-fratia.ro/media/9258/ue_proiect_2014_rezumat_executiv.pdf.
- Marginson, Paul.** 2015. „*Coordinated Bargaining in Europe: From Incremental Corrosion to Frontal Assault?*” *European Journal of Industrial Relations* 21(2):97-114.
- Mihai, Adelina.** 2010. „Inflația de «patronate fără patroni» subminează reprezentarea businessului românesc.” *Ziarul Financiar*, 26 septembrie.
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale.** 2012. „*Dialogul social european. Ghid de informare legislativă al dialogului european.*” On-line: http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog_Social/Dialogul%20Social%20European.pdf.
- Ost, David.** 2011. „*«Illusory Corporatism» Ten Years Later.*” *Warsaw Forum of Economic Sociology* 2(1):19-49.
[2000] 2010. „*Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities.*” *Warsaw Forum of Economic Sociology* 1(2):91-122.
- Pana, Marin.** 2015. „*Remunerarea muncii private: Relația cu PIB-ul și cu salariile «de la stat». De ce e România codașă și aici.*” On-line: <http://cursdeguvernare.ro/remunerarea-muncii-private-relatia-cu-pib-ul-si-cu-salariile-de-la-stat-de-ce-e-romania-codasa-si-aici.html>.
- Preda, Diana.** 2006. *Patronate și sindicate în România. Coordonate la nivel de ramură.* București: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Stoiciu, Victoria și David Hofmann.** 2009. „*Labour Relations and Social Dialogue in Romania in 2009.*” București: Friedrich-Ebert-Stiftung. On-line: <http://www.fessoe.de/scr/v-2009-annualreview-romania.pdf>.

- Traxler, Franz și Martin Behrens. 2002.** „*Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures.*”
On-line: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/collective-bargaining-coverage-and-extension-procedures>.
- Trif, Aurora. 2004.** „Overview of Industrial Relations in Romania.” *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs* 2:42-64.
2013. „Romania: Collective Bargaining Institutions under Attack.” *Transfer: European Review of Labour and Research* 19(2):227-37.
2015. „*Dialogul social în timpul crizei economice: Supraviețuirea negocierilor colective în sectorul industrial din România.*”
On-line: http://www.cnslr-fratia.ro/media/9253/romania_raport_national__trif_2015.pdf.
- Varga, Mihai și Annette Freyberg-Inan. 2014.** „Post-Communist State Measures to Thwart Organized Labor: The Case of Romania.” *Economic and Industrial Democracy*.
- Voinea, Liviu. 2009.** *Sfârșitul economiei iluziei: criză și anticriză. O abordare heterodoxă.* București: Publica.
- Voinea, Liviu și Lucian Albu, coord. 2011.** *Economia informală și impactul ei asupra pieței muncii.* București: BNS, Biroul pentru observarea pieței muncii și a calității locurilor de muncă.

II. DIALOGUL SOCIAL – ELEMENTE JURIDICE DEFINITORII

Av. Camelia Constantin
SCA CINCAN & CONSTANTIN

Libertatea de asociere. Probleme juridice în constituirea unui sindicat

Cadrul legal.

Unul din drepturile fundamentale garantate de Constituția României este dreptul la liberă asociere (art. 40 – Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere). Legea fundamentală recunoaște astfel oricărei persoane dreptul de a se asocia liber, respectiv de a-și înființa împreună cu alții diverse asociații, sindicate, patronate sau partide politice. Revine Parlamentului rolul de a stabili prin lege modul de exercitare a acestui drept, fără însă a putea aduce atingere libertății de asociere în sine.

În doctrină s-a reținut că *“dreptul la libertatea de asociere este o noțiune generală, pe când dreptul de a întemeia sindicate sau de a se afilia la cele existente este, mai degrabă, o componentă a acestei noțiuni decât un drept distinct”*⁶⁰.

Ca atare, libertatea de asociere înglobează în sfera sa libertatea sindicală, ce la rândul său *“este considerată un drept al omului; ea este fondată pe legături naturale stabilite între membrii unei profesii”*⁶¹.

Plecând de la acest principiu constituțional, salariații își pot înființa sindicate sau se pot afilia la acestea, rămânând ca la rândul lor, organizațiile sindicale să își contureze acele mecanisme specifice pentru a contribui la *“apărarea și promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor lor” - art. 9 din Constituția României. Cu toate că norma constituțională este clară, dificultățile aplicării sale apar ca urmare a unei legislații ce denaturează esența acestui drept.*

În prezent, **Codul Dialogului Social**⁶² (CDS) reglementează condițiile exercitării dreptului de liberă asociere în sindicate (art. 2 - art. 4), respectiv:

- organizațiile sindicale nu pot desfășura activități cu caracter politic.
- persoanele încadrate cu contract de muncă, funcționarii publici și funcționarii publici cu statut special, membrii cooperatori și agricultori încadrați în muncă au dreptul, fără nicio îngrădire sau autorizare prealabilă, să constituie și/sau să adere la un sindicat.

60 Al. Țiclea în Costel Gâlcă, Codul Muncii Comentat și Adnotat, Ediția 2013, Editura Rosetti International, pag. 533

61 Al. Țiclea în Costel Gâlcă, Codul Muncii Comentat și Adnotat, Ediția 2013, Editura Rosetti International, pag. 533

62 Legea nr. 62/2011, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I nr. 322/ 2011.

• pentru constituirea unui sindicat este necesar **un număr de cel puțin 15 angajați din aceeași unitate.**

• nicio persoană nu poate fi constrânsă să facă sau să nu facă parte, să se retragă sau să nu se retragă dintr-o organizație sindicală.

• o persoană poate face parte, în același timp, numai dintr-o singură organizație sindicală la același angajator.

• salariații minori, de la împlinirea vârstei de 16 ani, pot fi membri ai unei organizații sindicale, fără a fi necesară încuviințarea prealabilă a reprezentanților lor legali.

• persoanele care dețin funcții de demnitate publică conform legii, magistrații, personalul militar din Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Administrației și Internelor, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Protecție și Pază, Serviciul de Informații Externe și Serviciul de Telecomunicații Speciale, unitățile și/sau subunitățile din subordinea ori coordonarea acestora **nu pot constitui și/sau adera la o organizație sindicală.**

Restrângeri aduse libertății de asociere în sindicat.

Legislația română actuală creează, **prin art. 3 al. 2 din CDS, o gravă restrângere a libertății de asociere, impunând un număr minim de 15 salariați din aceeași unitate, pentru constituirea unui sindicat.**

Un alt aspect reglementat de CDS și care comportă discuții este acela al limitării dreptului de a se uni într-un sindicat, pentru anumite categorii de persoane, astfel cum sunt enumerate în art. 4.

Prima condiție prevăzută pentru înființarea sindicatului - un număr de minim 15 salariați - este preluată din vechea legislație, respectiv din Legea 54/2003⁶³ a sindicatelor și a făcut obiectul cenzurii Curții Constituționale încă din anul 2004. Judecătorii constituționali au fost chemați în mai multe rânduri să analizeze această cerință a legii, de fiecare dată considerând că nu suntem în prezența unei încălcări a dreptului la liberă asociere.

Prin Decizia nr. 147/2004⁶⁴, Curtea a constatat *“că această prevedere se încadrează în condițiile pe care legea le poate impune potrivit prevederilor art. 9 din Constituție. Stabilirea numărului minim de membri constituanți se impune pentru a se asigura organizației sindicale constituite o reprezentativitate minimă în vederea desfășurării activităților specifice de apărare a drepturilor și intereselor membrilor săi.”*

În cadrul controlului a priori exercitat asupra textului Codului Dialogului Social, Curtea Constituțională reține, de asemenea, prin Decizia nr. 574/2011⁶⁵ că

63 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 73/2003

64 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418/2004.

65 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 368/2011.

“art. 40 alin. (1) din Constituție prevede dreptul cetățenilor de a se asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere. Acest drept fundamental, social-politic, care nu este însă un drept absolut, se exercită prin participare la constituirea asociațiilor sau prin aderare la asociații existente. Înseși prevederile constituționale stabilesc anumite limite ale dreptului de asociere, care privesc 3 aspecte: a) scopurile și activitatea; b) membrii; c) caracterul asociației, rezultând din modul său de constituire. Legea poate institui anumite condiții obligatorii privind constituirea și desfășurarea activității asociațiilor.”

Aprețăm că prevederile **Codului Dialogului Social și interpretările date de Curtea Constituțională sunt în afara spiritului Legii fundamentale și a situației economice și sociale din România, afectând însăși libertatea sindicală.**

Potrivit datelor statistice, *“în anul 2013 numărul mediu de salariați a crescut cu 0,5% față de anul 2012. Întreprinderile din industrie au deținut cea mai mare pondere în ceea ce privește numărul mediu de salariați (35,5%), urmate de cele din servicii (32,8%). Mărimea medie a unei întreprinderi din industrie a fost de circa 26 de salariați, în timp ce în comerț a fost de circa 5 salariați”*⁶⁶.

Ca atare, într-o economie ce se bazează pe întreprinderi mici și mijlocii, cu o medie între 5 și 26 de salariați, **pragul minim de 15 salariați pentru înființarea unui sindicat este unul excesiv** și reprezintă o piedică pentru angajații din întreprinderile mici și mijlocii de a avea un sindicat.

Argumentul adus de Curtea Constituțională, raportat la reprezentativitatea minimă a sindicatului, ar putea fi corect doar pentru întreprinderile mari, în care sunt angajați sute sau mii de salariați. Forța acelei organizații sindicale este dată, într-adevăr, și de puterea numărului membrilor.

Atâta timp însă cât în medie, în industrie, nivelul maxim este de 26 de salariați, iar, în comerț, doar de 5 salariați, nu mai putem vorbi de justificarea impunerii unui număr de 15 membri fondatori pentru un sindicat. Legea nu poate urmări doar protecția unor anumite categorii de persoane, în aplicarea aceluiași drept constituțional.

Suntem astfel în situația în care **norma legală exclude de la dreptul de a-și înființa sindicate, cea mai mare parte a angajaților**, ce își desfășoară activitatea în întreprinderi mici și mijlocii.

Evident, pentru a exista o asociere trebuie să se întâlnească voința a două sau mai multor persoane. În aceste condiții, elementul contrar principiului de liberă asociere în sindicate este cel al numărului minim de 15 salariați, ce devine excesiv.

66 COMUNICAT DE PRESĂ Nr. 281 din 19 noiembrie 2014, Activitatea întreprinderilor din industrie, construcții, comerț și servicii de piață, în anul 2013 – date provizorii, http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/com_anuale/Activitatea%20intreprinderilor/actv_intrep_2013r.pdf, www.insse.ro

S-ar putea susține că cei care doresc să facă parte dintr-un sindicat se pot afilia la un altul deja existent. Considerăm că o asemenea abordare este greșită, întrucât libera asociere are ca primă componentă garanția dreptului de a forma un sindicat și ulterior pe cea a afilierii.

Curtea Constituțională se bazează pe faptul că însuși textul fundamental permite intervenția legiuitorului în creionarea condițiilor de exercitare a dreptului la liberă asociere, sub 3 aspecte: a) scopurile și activitatea; b) membrii; c) caracterul asociației, rezultând din modul său de constituire. Ca atare, reține Curtea, legea poate institui condiții obligatorii privind înființarea sindicatelor.

În realitate, **Constituția României nu prevede nicio limitare adusă exercitării dreptului la asociere în sindicate.**

Jurisprudența Curții Constituționale se poate însă schimba, mai ales ca urmare a unui număr însemnat de cereri din partea cetățenilor, ce ar reclama încălcarea dreptului la liberă asociere prin impunerea numărului de minim 15 salariați în constituirea unui sindicat. Relevantă în acest sens este și Decizia Curții Constituționale 75/2015⁶⁷, prin care s-a solicitat Curții să se pronunțe cu privire la numărul minim de fondatori pentru un partid politic (la acel moment 250.000 persoane), iar judecătorii constituționali rețin că este necesar a se verifica dacă numărul impus pentru înregistrarea partidelor politice *“mai răspunde sau nu imperativului de proporționalitate și necesitate într-o societate democratică, îndeobște în contextul societății românești contemporane”*. De asemenea, se afirmă prin aceeași Decizie că *“Dreptul este viu, astfel că, odată cu societatea, și el trebuie să se adapteze modificărilor survenite (a se vedea, în acest sens, pct.3 din Decizia nr.766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.549 din 3 august 2011)”*.

Regăsim mai departe în motivarea Curții Constituționale exact argumentul adus de noi mai sus, respectiv acela că printr-o lege nu poate fi lipsit de conținut unul din drepturile fundamentale ale cetățenilor: *“conform alin.(1) al art.40 din Legea fundamentală, „Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere”*. Este adevărat că, potrivit art.8 alin.(2), teza întâi din Constituție, *„Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii”*, însă Curtea subliniază încă o dată că cerințele legii nu pot fi de așa natură încât să suprimă chiar substanța dreptului, în sensul eliminării posibilității reale și efective de exercitare a dreptului, în limitele configurate de însăși legea supremă a statului. Cu alte cuvinte, legea, ca act normativ de ordin ierarhic inferior Legii fundamentale, nu poate să coboare nivelul de protecție constituțională a unui drept sau al unei libertăți”.

Așadar, există toate premisele juridice pentru ca jurisprudența constituțională să se schimbe, iar numărul excesiv impus pentru constituirea unui sindicat să fie declarat neconstituțional.

Considerăm că, prin reglementările sale actuale, Codul Dialogului Social încalcă și prevederile Convenției nr. 87/1948⁶⁸ a Organizației Internaționale a Muncii privind libertatea sindicală și apărarea dreptului sindical. Potrivit art. 2 din Convenție “lucrătorii și patronii, fără nici o deosebire, au dreptul, fără autorizație prealabilă, să constituie organizații la alegerea lor, precum și să se afilieze acestor organizații, cu singura condiție de a se conforma statutelor acestora din urmă.” În art. 7 al Convenției se prevede că “dobândirea personalității juridice de către organizațiile de muncitori și patroni, federațiile și confederațiile IOT nu poate fi subordonată unor condiții care ar pune în discuție aplicarea dispozițiilor articolelor 2, 3 și 4 de mai sus. “De asemenea, prin art. 8.1, Convenția stabilește că “legislația națională nu va trebui să prejudicieze și nici să fie aplicată în așa fel încât să prejudicieze garanțiile prevăzute de prezenta convenție.”

Ca atare, libertatea salariaților de a da naștere unui sindicat este un drept garantat inclusiv de norma internațională recunoscută de Statul Român, neputând fi subordonată unor elemente de natură să limiteze exercitarea sa.

În “Memorandumul de comentarii tehnice la Legea nr. 62/2011 privind Dialogul Social și propunerile de modificare” al Biroului Internațional al Muncii, ianuarie 2015⁶⁹, se reține că “un număr minim necesar de membri nu este în sine incompatibil cu Convenția Nr. 87, Comitetul privind Libertatea de Asociere a susținut că numărul ar trebui fixat în mod rezonabil astfel încât stabilirea organizațiilor să nu fie îngrădită.⁷⁰ Ceea ce reprezintă un număr rezonabil ar putea varia în funcție de condițiile specifice în care se impune o restricție, dar ar trebui să se țină cont de proporția întreprinderilor mici din țară.⁷¹ Biroul a recomandat în consecință ca cerința unui număr de 15 angajați pentru a stabili un sindicat la nivel de întreprindere să fie reevaluată în contextul extinderii micilor afaceri de pe piața forței de muncă, cu scopul de a se asigura că nu va împiedica înființarea sindicatelor într-un segment important al întreprinderilor. ”

Apreciem așadar, că, pentru remedierea acestei situații, este necesară intervenția Parlamentului în aducerea acelor modificări legislative, care să asigure cetățenilor posibilitatea reală de a se asocia în sindicate.

Cea de a doua condiție impusă pentru înființarea unui sindicat de actuala

68 Ratificată de România prin Decretul 213/1957, publicat în B.O. nr. 4/1958.

69 <http://www.sipamuntenia.ro/11.02.2015/BIROUL%20INTERNATIONAL%20AL%20MUNCII%20-%20Memorandum%20Tehnic.pdf>, www.sipamuntenia.ro

70 Raportul 336 al Comitetului privind Libertatea de Asociere, Cazul Nr. 2332 în Memorandumul de comentarii tehnice la Legea nr. 62/2011 privind Dialogul Social și propunerile de modificare” al Biroului Internațional al Muncii, ianuarie 2015, www.sipamuntenia.ro, <http://www.sipamuntenia.ro/11.02.2015/BIROUL%20INTERNATIONAL%20AL%20MUNCII%20-%20Memorandum%20Tehnic.pdf>

71 Raportul 327 al Comitetului privind Libertatea de Asociere , Cazul Nr. 2138 în Memorandumul de comentarii tehnice la Legea nr. 62/2011 privind Dialogul Social și propunerile de modificare” al Biroului Internațional al Muncii, ianuarie 2015, www.sipamuntenia.ro, <http://www.sipamuntenia.ro/11.02.2015/BIROUL%20INTERNATIONAL%20AL%20MUNCII%20-%20Memorandum%20Tehnic.pdf>

legislație, și pe care nu o regăseam în legea 54/2003, este aceea ca membrii fondatori să provină din aceeași unitate – art. 3 al. 2 din CDS.

“Solicitarea, la înființarea unui sindicat ca lucrătorii membri fondatori să fie angajați ai unui singur patron reprezintă tot o încălcare a principiului libertății sindicale”⁷². În literatura de specialitate s-a subliniat faptul că “este o axiomă a contemporaneității faptul că puterea publică, într-o societate democratică, nu intervine cu privire la concretizarea dreptului de asociere”⁷³

Suntem, așadar, în fața unei alte îngrădiri aduse dreptului fundamental al libertății de asociere, întrucât această dispoziție **înlătură efectiv posibilitatea salariaților din unitățile mici și mijlocii de a avea propriile organizații sindicale** (media fiind între 5 și 26 de salariați, în funcție de ramura economică din care provin).

Se poate observa că cei care lucrează în întreprinderi ce au în medie sub 15 angajați nu vor putea niciodată să aibă propriul lor sindicat. De asemenea, în cazul întreprinderilor în care regăsim o medie de 15 salariați, este necesar un acord unanim al salariaților pentru a avea un sindicat propriu, pentru ca în celelalte situații să vorbim de o majoritate a voinței salariaților din aceeași unitate.

Se ridică întrebarea **care este finalitatea acestor prevederi legale?** Teoretic, fiind vorba de o normă ce reglementează activitatea sindicală, raportat la intenția afirmată și la prevederile Constituției României, legea ar trebui să creeze acele garanții de exercitare liberă a dreptului de avea sindicate.

În analiza acestor prevederi, Curtea Constituțională a arătat prin Decizia nr. 574/2011⁷⁴ “că aceasta este o opțiune a legiuitorului justificată de unitatea de interese a acestora. Numai această unitate de interese justifică înființarea unui sindicat, pentru că, în caz contrar, sindicatul nu ar mai contribui la apărarea drepturilor și la promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor lor, ci numai a unora dintre membrii lor.”

Nu putem fi de acord cu motivarea Curții, în condițiile în care, raportat la situația economică actuală, legea se dovedește a fi o piedică în calea angajaților care doresc să dea naștere unui sindicat, nu o garanție a unității lor. Lipsa unei justificări reale în reglementarea acestor condiții restrictive vine și din faptul că, ulterior constituirii, într-un sindicat se pot afilia salariați indiferent de angajatorul de la care provin. Unitatea de interese în exercitarea drepturilor sindicale nu ține așadar de unicitatea angajatorului, ci de voința de asociere a salariaților.

Așa cum am arătat mai sus, este necesară modificarea textului normativ, astfel încât legea să asigure exercitarea deplină a dreptului la libertate sindicală. În acest

72 Lector univ. dr. Radu Răzvan Popescu, Analiza asupra unor controverse ale Legii nr. 62/2011 cu privire la Dialogul social, R.R.D.M 5/2011

73 A. Popescu în Radu Răzvan Popescu, Analiza asupra unor controverse ale Legii nr. 62/2011 cu privire la dialogul social, R.R.D.M 5/2011.

74 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 368/2011

sens, legiuitorului trebuie să aibă în vedere și **Raportul Comitetului European pentru Drepturi Sociale – Concluzii 2014**, publicat în ianuarie 2015⁷⁵, ce are ca obiectiv analiza respectării de către statele semnatare a principiilor Cărții Sociale Europene Revizuite⁷⁶. Potrivit acesteia *“toți lucrătorii și patronii au dreptul de a se asocia liber în organizații naționale sau internaționale pentru protecția intereselor lor economice și sociale”*- art. 5.

În Raportul Comitetului European pentru Drepturi Sociale se menționează că *“Institutul Sindical European (Criza și reformele legislației naționale a muncii: bilanț (2012) arată că 90% din companiile din România au maximum 9 angajați. Comitetul reamintește faptul că cerința privind numărul minim de membri corespunde prevederilor art. 5, în măsura în care numărul respectiv este rezonabil și nu constituie un impediment pentru înființarea organizației (Concluzii XIII – 5 (1997) Portugalia)”*⁷⁷. Ca atare, Comitetul a solicitat Statului Român o situație detaliată privind aplicarea în practică a acestei norme.

Codul Dialogului Social reglementează în art. 4 și situația unor categorii de angajați, interzicând în totalitate dreptul acestora de asociere în sindicate - persoanele care dețin funcții de demnitate publică conform legii, magistrații și personalul militar neputând constitui și/sau adera la o organizație sindicală.

Considerăm că excluderea acestor categorii de angajați de la exercițiul dreptului constituțional la asociere în sindicate încalcă flagrant Constituția României, care în art. 40 nu face trimitere la posibilitatea limitării totale a acestui drept, neputându-se înlătura prin lege o anumită categorie socială de la beneficiul garantat constituțional.

Este adevărat că **art. 53 din Constituție** prevede că *“(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. (2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.”*

Restrângerea prin lege a drepturilor fundamentale, așa cum este reglementată de art. 53 din Constituție, nu poate avea însă ca scop golirea acestora de conținut, pentru anumite categorii sociale.

Urmărind finalitatea dispozițiilor constituționale, apreciem că dreptul de a face

75 [http://www.snpe.ro/html/Carta%20Sociala%20Europeana\(revizuita\).pdf](http://www.snpe.ro/html/Carta%20Sociala%20Europeana(revizuita).pdf), www.snpe.ro

76 Ratificată de România prin Legea 74/1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 193/1999.

77 [http://www.snpe.ro/html/Carta%20Sociala%20Europeana\(revizuita\).pdf](http://www.snpe.ro/html/Carta%20Sociala%20Europeana(revizuita).pdf), www.snpe.ro

parte din sindicate nu poate fi interzis în totalitate pentru anumite categorii sociale, acesta putând **fi doar limitat**, prin instituirea unor condiții exprese și fundamentate, **astfel încât exercitarea dreptului efectiv să nu afecteze drepturile celorlalți cetățeni sau siguranța publică. Textul constituțional permite legii să stabilească anumite condiții ale exercitării dreptului, nicidecum interzicerea sa totală.**

Posibilitatea limitării dreptului de asociere în sindicate pentru anumite categorii de persoane se regăsește și în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care în art. 11 prevede că :

"1. Orice persoană are dreptul la libertate de întrunire pașnică și la libertate de asociere, inclusiv a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

2. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat."

În interpretarea recentă dată art. 11 din Convenția Europeană, Curtea de la Strasbourg a arătat că, în timp ce libertatea de asociere a personalului militar ar putea face obiectul unei legitime restricționări, interzicerea totală în ceea ce privește formarea sau aderarea la un sindicat încalcă însăși esența libertății dreptului de asociere, reprezentând o violare a Convenției (cauzele Matelly v. France - 10609/10 Adefdromil v. France -32191/09, www.echr.coe.int).

Contrar acestei opinii a Curții Europene a Drepturilor Omului, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a României a reținut că *acest drept fundamental – de a înființa sau a face parte din sindicate - care nu este însă un drept absolut, se exercită prin participare la constituirea asociațiilor sau prin aderare la asociații existente. [...] Legea poate institui anumite condiții obligatorii privind constituirea și desfășurarea activității asociațiilor, inclusiv categoriile de persoane care pot face parte din diferite asociații, de la care statutele lor nu pot deroga. Categoriile de persoane care nu pot constitui ori nu pot adera la anumite tipuri de asociații pot face parte din alte tipuri de asociație, dreptul lor la liberă asociere nefiind atins*".⁷⁸ Ca atare, susține Curtea, magistrații sau militarii, chiar dacă nu își pot crea legal sindicate sau nu pot deveni membri ai acestora, își pot înființa asociații profesionale al căror scop să fie acela de apărare a propriilor drepturi și interese.

Apreciam că într-o societate democratică nu este nevoie de o astfel de soluție, a găsirii unor căi ocolitoare, prin care anumite categorii de angajați să își poată apăra drepturile și interesele ce izvorăsc din raporturile de muncă, legiuitorul și

judcătorii constituționali având obligația să recunoască acestor persoane dreptul de a avea sindicate, în mod transparent, intervenindu-se în același timp în trasarea unor condiții specifice de restrângere a acestei libertăți, pentru asigurarea ordinii publice și siguranței naționale.

Constituția României garantează expres dreptul la liberă asociere în sindicate, nu doar un drept general de asociere, iar sindicatele au definit un rol specific de apărare a drepturilor angajaților. **Limitarea totală a acestui drept pentru anumite categorii de persoane este o înfrângere adusă spiritului Constituției.**

În concluzie, se conturează importanța adoptării unei atitudini ferme din partea organizațiilor sindicale, care au deschisă calea unor acțiuni în justiție, ce ar avea drept finalitate sesizarea Curții Constituționale, în vederea cenzurării pe noi criterii, a dispozițiilor Codului Dialogului Social privind îngrădirea libertății sindicale. Desigur, de lege ferenda apreciem că este necesară modificarea legislației, care nu își găsește în prezent o justificare socială și care contravine normei fundamentale, Statul Român având obligația de a respecta libertatea sindicală – *“element esențial al dialogului social între lucrători și angajatori și, în consecință, un instrument important pentru a aspira la justiție și pace socială”*⁷⁹.

Rolul organizațiilor sindicale și patronale în combaterea efectelor actelor administrative emise de Statul Român și instituțiile sale

Activitatea întreprinderilor este direct influențată de ansamblul normelor legale adoptate într-o anumită perioadă, în această categorie intrând și actele administrative, respectiv ordonanțele de urgență, hotărârile guvernului sau ordinele emise de alte instituții ale puterii administrative. Ca atare, efectele actelor administrative se răsfrâng atât asupra angajatorilor, cât și a angajaților din cadrul acestor întreprinderi, de cele mai multe ori interesele uneia dintre părți fiind afectate.

În alte cazuri, actele administrative cu caracter normativ – ordonanțele de urgență sau hotărârile Guvernului – pot interveni în exercitarea drepturilor recunoscute de legislația muncii și astfel se pune problema reacției pe care o pot avea organizațiile sindicale și patronale.

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004⁸⁰ prevede în art. 1 că *1) orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.*

79 I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, ediția a III a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, pag. 112

80 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr 1154/2004

Organizațiile sindicale și patronale dispun astfel de acțiuni directe, în justiție, prin care pot solicita anularea actelor administrative sau obținerea de despăgubiri, în cazul în care acestea încalcă drepturile membrilor lor. În dovedirea interesului juridic pentru atacarea actelor administrative cu caracter normativ (ordonanțe de urgență, hotărâri de guvern, ordine), aceste organizații pot invoca dreptul de a contribui la reformarea și îmbunătățirea legislației în România, în cazul în care obligația de transparență decizională nu a fost respectată. De altfel, orice persoană fizică sau juridică are dreptul de a supune cenzurii instanței de contencios administrativ nerespectarea dreptului la transparență decizională, în baza Legii nr. 52/2003⁸¹ privind transparența decizională în administrația publică. Încălcarea dreptului la informare, consultare și dezbatere publică reprezintă o încălcare a dreptului constituțional și, adesea, statutar al organizațiilor sindicale și patronale, de a participa la elaborarea actelor normative, cu puternică influență asupra membrilor lor.

În plus, interesul juridic al organizațiilor sindicale în promovarea unor acțiuni în fața instanțelor de contencios administrativ este bazat pe dreptul conferit de art. 9 din Constituția României "*sindicatelor [...] se constituie și își desfășoară activitatea potrivit statutelor lor, în condițiile legii. Ele contribuie la apărarea drepturilor și la promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor lor*".

Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că, **în exercitarea rolului stipulat prin Statut, o organizație sindicală poate să exercite în justiție toate acțiunile menite să protejeze drepturile salariaților săi, nu doar recuperarea drepturilor salariale** (*Decizia ICCJ Secția Contencios, decizia 2034 din 29 martie 2005*). Acest drept îl are desigur și organizația patronală, al cărui obiectiv este de a apăra drepturile și interesele celor ce i-au dat naștere.

Ca atare, litigiile promovate de organizațiile sindicale și patronale împotriva actelor administrative au la bază realizarea scopului avut în vedere de lege pentru existența acestor organisme sociale, sfera intereselor care pot face obiectul acțiunilor de protejare fiind una foarte extinsă (nelimitându-se doar la aspecte de ordin salarial pentru sindicate). În realizarea acestui scop, aceste organizații au dreptul și obligația de a participa activ la viața economică și socială, prin mijloacele de reacție pe care le are societatea civilă, între care și acela de a ataca actele administrative nelegale și prejudiciabile pentru membrii lor. **Este evidentă obligația statutară a organizației sindicale de a acționa în justiție, în interesul membrilor săi și referitor la măsurile economice și sociale adoptate de Guvern sau alte instituții ale puterii administrative, atunci când acestea privesc activitatea angajatorului** (*a se vedea în acest sens Decizia ICCJ Secția Contencios nr. 2034 din 29 martie 2005, precum și Decizia 487/2007 a Înaltei Curți*).

Dreptul la informare și consultare al salariaților cu privire la activitatea întreprinderii, realizat prin intermediul organizațiilor sindicale

Cadrul legal

Contractul individual de muncă este un contract sinalagmatic, ce dă naștere la drepturi și obligații de ambele părți, **relațiile de muncă bazându-se pe principiul consensualității și buneii credințe** (art. 8 din Codul muncii).

În executarea contractului de muncă, **angajatorul este obligat**, prin norme imperative, **să asigure salariaților un cadru general de informare și consultare** cu privire la activitatea întreprinderii, de care depinde însăși stabilitatea locului de muncă.

Relevanța dreptului la informare și consultare a acestora, în legătură cu elemente definitorii ale activității întreprinderii se regăsește explicată și în preambulul Directivei 2002/14/CE⁸² privind stabilirea unui cadru general de informare și consultare a lucrătorilor din Comunitatea Europeană: *(7) este necesar să se consolideze dialogul social și să se promoveze încrederea reciprocă în cadrul întreprinderilor pentru a favoriza anticiparea riscului, pentru a face mai flexibilă organizarea muncii și pentru a facilita accesul lucrătorilor la formare în cadrul întreprinderii, menținând în același timp securitatea, pentru a-i conștientiza pe salariați cu privire la nevoile de adaptare, pentru a mări disponibilitatea salariaților de a iniția măsuri și acțiuni care le măresc capacitatea de reinserție profesională, de a promova implicarea salariaților în funcționarea și viitorul întreprinderii și pentru a-i mări competitivitatea;*

(8) este necesar, în special, să se promoveze și să se consolideze informarea și consultarea cu privire la situația și evoluția probabilă a ocupării forței de muncă în cadrul întreprinderii și dacă reiese din evaluarea angajatorului că locurile de muncă din întreprindere pot fi amenințate, cu privire la posibilele măsuri preventive preconizate, în special în ceea ce privește formarea și dezvoltarea competențelor lucrătorilor, pentru a contrabalansa evoluțiile negative sau consecințele acestora și a mări capacitatea de reinserție profesională și adaptabilitatea salariaților care ar putea fi afectați;

(9) informarea și consultarea în timp util reprezintă o condiție preliminară a reușitei procesului de restructurare și de adaptare a întreprinderilor la noile condiții create de globalizarea economiei, în special prin dezvoltarea unor noi forme de organizare a muncii.

Statul Român a transpus prevederile **Directivei 2002/14/CE** prin Legea nr. 467/2006⁸³ privind stabilirea cadrului general de informare și consultare a angajaților, în care sunt detaliate componentele celor 2 drepturi.

82 Directiva 2002/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2002 de stabilire a unui cadru general de informare și consultare a lucrătorilor din Comunitatea Europeană

83 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1006 din 18/12/2006

Am considerat important să analizăm acest drept al angajaților, raportat la dialogul social, întrucât reglementările comunitare, dar și cele interne recunosc exercitarea sa, prin intermediul sindicatelor sau, acolo unde acestea nu există, prin intermediul reprezentanților salariaților. Mai mult, dreptul la informare și consultare constituie baza informațională pe care se poate construi un dialog social eficient. Puterea negocierii, componentă a dialogului social, își are sursele inclusiv în datele de natură economică și financiară pe care organizațiile sindicale le pot avea, relaționat de activitatea întreprinderii.

Dreptul organizațiilor sindicale la informare și consultare este recunoscut prin lege, în cadrul acelor entități ce au cel puțin 20 de angajați (art. 4 al. 1 din Legea 467/2006). "Soluția la care s-a oprit legiuitorul român este superioară celei existente la nivel comunitar, extinzând câmpul de aplicare al procedurii de informare și consultare a salariaților, procedura efectuându-se și în situația în care activitatea unei întreprinderi este împărțită în stabilimente și în fiecare dintre acestea ar lucra mai puțin de 20 de salariați, cu condiția ca numărul total al salariaților să fie de cel puțin 20"⁸⁴.

Potrivit art. 5 alin 1, lit. a) din Legea nr. 467/2006: *"angajatorii au obligația să informeze și să consulte reprezentanții angajaților, potrivit legislației în vigoare, cu privire la:*

- a) evoluția recentă și evoluția probabilă a activităților și situației economice a întreprinderii;*
- b) situația, structura și evoluția probabilă a ocupării forței de muncă în cadrul întreprinderii, precum și cu privire la eventualele măsuri de anticipare avute în vedere, în special atunci când există o amenințare la adresa locurilor de muncă;*
- c) deciziile care pot duce la modificări importante în organizarea muncii, în relațiile contractuale sau în raporturile de muncă, inclusiv cele vizate de legislația română privind procedurile specifice de informare și consultare în cazul concedierilor colective și al protecției drepturilor angajaților, în cazul transferului întreprinderii".*

Totodată, potrivit alin. 2 al aceluiași articol: *"informarea se face într-un moment, într-un mod și cu un conținut corespunzătoare, pentru a permite reprezentanților angajaților să examineze problema în mod adecvat și să pregătească, dacă este cazul, consultarea".*

Norma legală arată în continuare - *"consultarea are loc":*

- a) într-un moment, într-un mod și cu un conținut corespunzătoare, pentru a permite reprezentanților angajaților să examineze problema în mod adecvat și să elaboreze un punct de vedere;*

84 Costel Gilcă, *Drept Comunitar al Muncii, Transpunerea în Dreptul Muncii Român*, Edit. Rosetti International, 2012, pag. 139

- b) la un nivel relevant de reprezentare a conducerii și a reprezentanților angajaților, în funcție de subiectul discutat;
- c) pe baza informațiilor furnizate de angajator, în conformitate cu prevederile art. 3 lit. e) și a punctului de vedere pe care reprezentanții angajaților au dreptul să îl formuleze;
- d) astfel încât să permită reprezentanților angajaților să se întâlnească cu angajatorul și să obțină un răspuns motivat la orice punct de vedere pe care îl pot formula.

În completarea acestui text legal, trebuie să luăm în considerare și Codul Muncii ce prevede imperativ în art. 40, al. 2 lit. d) obligația angajatorului **de a comunica periodic salariaților situația economică și financiară a unității**, cu excepția informațiilor sensibile sau secrete, care, prin divulgare, sunt de natură să prejudicieze activitatea unității. Periodicitatea comunicărilor se stabilește prin negociere, în contractul colectiv de muncă aplicabil.

În plus, Codul Muncii stipulează în art. 40 al. 2, lit. e) îndatorirea întreprinderii de a se consulta cu sindicatul sau, după caz, cu reprezentanții salariaților în privința deciziilor susceptibile să afecteze substanțial drepturile și interesele acestora.

Este necesar să subliniem faptul că dreptul la informare și consultare aparține tuturor sindicatelor, fără vreo deosebire legată de atributul reprezentativității.

În aparență, aplicarea acestor prevederi ale legii speciale și ale Codului Muncii ar putea fi îngreunată de actuala reglementare a Codului Dialogului Social care, în art. 30, instituie doar posibilitatea ca angajatorul să invite sindicatul reprezentativ la nivel de unitate să participe la ședințele consiliului de administrație sau a altui organ asimilat acestuia, atunci când se discută probleme de interes profesional, economic și social.

Modificarea adusă de legiuitor este radicală, întrucât, spre deosebire de vechea reglementare – Legea nr. 54/2003 – ce prevedea obligația angajatorului de a invita sindicatul reprezentativ la aceste ședințe, actuala reglementare vorbește doar de posibilitatea invitării, care este lăsată arbitrar la dispoziția angajatorului. Totuși, legiuitorul a prevăzut obligația unității de a comunica în scris, în termen de 2 zile lucrătoare de la data ședinței, hotărârile consiliului de administrație sau a altor organe similare, privitoare la probleme de interes profesional, economic și social.

Chiar dacă în Codul Dialogului Social apare doar posibilitatea angajatorului de a invita sindicatele reprezentative la ședințele organelor de conducere, obligația de informare și consultare cu privire la aspectele de ordin economic și financiar este în continuare în vigoare, CDS limitând doar accesul la aceste ședințe.

Discuții privind exercitarea dreptului la informare și consultare pot fi generate și de cea de-a doua prevedere a art. 30 din CDS, care în al. 2) dispune că sindicatele reprezentative vor primi de la angajator informațiile necesare pentru negocierea contractelor colective de muncă.

În realitate, dreptul la informare și consultare asupra activității întreprinderii este garantat în continuare, prin Legea nr. 467/2006, tuturor organizațiilor sindicale de la nivelul unității, nu doar celui reprezentativ și are un conținut mai larg decât cel aferent negocierii contractului colectiv. În cadrul societăților în care este încheiat un contract colectiv de muncă, de cele mai multe ori acest drept este stipulat și în cuprinsul convenției colective, fiind detaliați pașii și termenele de respectare a obligației de către angajator.

Totuși, textul actual al Codului Dialogului Social este criticabil, acest aspect rezultând și din Raportul Comitetului European pentru Drepturi Sociale – Concluzii 2014, în care se reține că atributul de a participa la ședințele organelor de conducere și de a obține informații în vederea negocierii contractelor colective este recunoscut doar sindicatelor reprezentative și că *“sindicatelor nereprezentative nu se bucură de niciunul din aceste drepturi [...] Prin urmare, Comitetul consideră că situația nu este conformă cu art. 5 din Cartă (Carta Sociala Europeană Revizuită) pentru motivul că dreptul sindicatelor nereprezentative de a exercita prerogativele sindicale esențiale este restricționat.”*⁸⁵

În concluzie, această nouă prevedere este nejustificată și în totală contradicție cu tendința europeană, mai ales că în Tratatul Uniunii în art. 153 al. 1 lit. f) se menționează că Uniunea susține *„reprezentarea și apărarea colectivă a intereselor lucrătorilor și angajatorilor, inclusiv administrarea comună”*. În concordanță cu spiritul normei europene, susținem necesitatea unei obligații legale a angajatorului de a chema reprezentanții tuturor sindicatelor din unitate la ședințele organelor de conducere și chiar implicarea (dreptul de vot) sindicatelor sau a reprezentanților salariaților în deciziile consiliului de administrație pe teme cu impact asupra contractelor de muncă. Un astfel de drept – luarea în considerare a voinței angajaților în administrarea efectivă a întreprinderii – nu ar constitui o încălcare a dreptului de proprietate, drept ce se exercită, pentru marea majoritate a angajatorilor, prin Adunarea generală a asociaților / acționarilor și nici nu ar *“deturna societatea de la scopul lucrativ pentru care aceasta a fost înființată conform Legii nr. 31/1990 a societăților comerciale”*⁸⁶. Dimpotrivă, ar reprezenta o finalitate a dialogului social, unele dintre deciziile consiliului de administrație având consecințe directe asupra raporturilor de muncă.

Semnificația dreptului la informare și consultare și posibile sancțiuni juridice ale nerespectării sale de către angajator

Așa cum am arătat, sindicatele au dreptul de a avea în permanență cunoștință de realitățile economice și financiare ale întreprinderii, putând contribui în mod

85 [http://www.snpe.ro/html/Carta%20Sociala%20Europeana\(revizuita\).pdf](http://www.snpe.ro/html/Carta%20Sociala%20Europeana(revizuita).pdf), www.snpe.ro

86 Punct de vedere al Confederației Patronale Concordia, asupra problematicii analizate în prezentul material

activ la desfășurarea activității angajatorului, prin identificarea unor soluții sau prin preîntâmpinarea unor situații negative. Desigur, acest drept poate fi exercitat doar în condițiile în care angajatorul înțelege să respecte obligațiile pe care le are. În caz de nerespectare a obligației, Legea nr. 467/2006 pune la dispoziția celui interesat căile legale prin care pot fi sesizate organele abilitate în vederea **aplicării de amenzi contravenționale**.

Pe lângă posibilitatea de a solicita aplicarea unor amenzi (*Decizia nr. 573/2008 a Curții de Apel Ploiești, www.jurisprudencedo.ro*), **apreciem că organizațiile sindicale au dreptul de a obține despăgubiri și chiar constatarea nulității acelor acte emise de angajator fără ca anterior să fi respectat obligația de informare și consultare a reprezentanților salariaților**.

S-a arătat în doctrină că „în concepția modernă privind rolul sindicatelor, acestea nu sunt văzute doar ca simple mijloace de presiune ale salariaților împotriva angajatorilor, ci sindicatele sunt considerate ca parteneri de dialog social. În acest context, sindicatele, ca reprezentanți ai salariaților (capitalul uman) trebuie să fie în permanență consultați cu privire la elementele care au consecință asupra salariaților, în vederea evitării acumulării de tensiuni ca urmare a lipsei de comunicare, a lipsei de transparență decizională a angajatorului sau a înțelegerii reale a problemelor cu care se confruntă salariații, cu consecința salvagădării păcii sociale printr-un dialog permanent”⁸⁷

Dreptul la informare și consultare este un drept fundamental recunoscut salariaților, prin intermediul organizațiilor sindicale, la nivelul legislației europene. În acest sens, trebuie amintite și prevederile art. 27 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, prin care se instituie obligația imperativă de informare și consultare: „*lucrătorilor sau reprezentanților acestora li se garantează, la nivelurile corespunzătoare, informarea și consultarea în timp util, în cazurile și în condițiile prevăzute de dreptul Uniunii și de legislațiile și practicile naționale*”.

Prevederile Cărții drepturilor fundamentale a Uniunii au valoare de Tratat al Uniunii, conform art. 6 din Tratatul Uniunii Europene – „(1) *Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adaptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, care are aceeași valoare juridică cu cea a Tratatelor*”.

Inclusiv **Carta Socială Europeană Revizuită a Consiliului Europei** prevede în art. 21 că lucrătorii au dreptul de a fi informați și consultați în cadrul întreprinderii. România a ratificat actul prin Legea nr. 74/1999, textul devenind astfel normă internă.

Dreptul la informare și consultare este o componentă a dialogului social. Finalitatea urmărită de cadrul european, reluat și în legislația României, **a fost aceea a instituirii în sarcina angajatorului a unei obligații imperative**, cu

87 Costel Gilcă, Articolul „Motiv de nulitate a hotărârilor Consiliului de Administrație?”, publicat în 11 iunie 2008, <https://costelgilca.wordpress.com/2008/06/11/motiv-de-nulitate-a-hotararilor-consiliului-de-administratie/>, / www.costelgilca.wordpress.com

caracter de protecție în favoarea salariaților, nerespectarea sa urmând a fi sancționată prin lipsirea de efecte a actelor emise.

Apreciam că încălcarea acestui drept, prin înlăturarea sindicatelor din mecanismul premergător luării deciziilor de către angajator, este de natură a atrage nulitatea acestora, precum și dreptul la acordarea de despăgubiri.

În concluzie, este important ca sindicatele din România să conștientizeze tot ansamblul de drepturi de care dispun și să le folosească în interesul membrilor lor. Relația dintre sindicate și patronat, în cadrul dialogului social bipartit, trebuie construită pe egalitate. O condiție a acestei egalități a partenerilor la masa negocierii o constituie obținerea de informații pe care angajatorul are obligația de a le pune la dispoziția sindicatelor. *“În ciuda eforturilor de a promova un dialog constructiv între angajat și angajator pentru a menține un echilibru cât mai bun între interesele angajatorilor, situația economică a unei companii și interesele angajaților, obligațiile de informare și consultare sunt în general privite cu rezerve de angajatori și de multe ori folosite în mod abuziv de către reprezentanții angajaților”*⁸⁸. Modul în care sindicatele decid să folosească beneficiul legii reprezintă un element definitoriu în crearea unui echilibru al dialogului social, asigurând premisele stabilității sociale.

Probleme juridice legate de reprezentativitatea organizațiilor sindicale și patronale

Codul Dialogului Social definește reprezentativitatea ca fiind acel *“atribut al organizațiilor sindicale sau patronale dobândit potrivit prevederilor prezentei legi, care conferă statutul de partener social abilitat să își reprezinte membrii în cadrul dialogului social instituționalizat”* – art. 1. lit. t) din CDS.

Condițiile de recunoaștere a reprezentativității de către sindicate sunt prevăzute în art. 51 – art. 53 din Codul Dialogului Social, iar pentru patronate în art. 72 – art. 74 din lege.

Reprezentativitatea organizațiilor sindicale

Analizând textul legal, **pentru ca o organizație sindicală să fie reprezentativă la nivel național, trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții:**

- să aibă statut legal de confederație;
- să aibă independență organizatorică și patrimonială;
- organizațiile sindicale componente să cumuleze un număr de membri de cel puțin 5% din efectivul angajaților din economia națională;

88 *“Informarea și consultarea angajaților – conținut, consecințe ale nerespectării”, www.pelifilip.com, <http://www.pelifilip.com/wp-uploads/publications/8987c-publication.pdf>*

- să aibă structuri teritoriale în cel puțin jumătate plus unu dintre județele României, inclusiv Municipiul București.

Comparativ, în vechea reglementare (Legea nr. 130/1996⁸⁹ privind contractul colectiv de muncă) se prevedea drept condiții pentru obținerea reprezentativității, pentru aceste confederații:

- să aibă în componență federații sindicale reprezentative din cel puțin 25% din ramurile de activitate;
- organizațiile sindicale componente au, cumulativ, un număr de membri cel puțin egal cu 5% din efectivul salariaților din economia națională.

Ca atare, în prezent obținerea reprezentativității de către confederațiile sindicale nu mai este condiționată de existența în cadrul acestora a unor federații reprezentative, care să acopere cel puțin 25% din sectoarele de activitate. **Asistăm, astfel, la o relaxare a cerințelor de obținere a reprezentativității la nivel național.**

Potrivit datelor din **Anuarul Dialogului Social 2014**⁹⁰, *“la data de 01 ianuarie 2015, în România erau înregistrate 5 confederații sindicale reprezentative la nivel național, după cum urmează:*

- *Confederația Națională a Sindicatelor Libere din România - FRĂȚIA;*
- *Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa”;*
- *Blocul Național Sindical;*
- *Confederația Sindicală Națională „Meridian”;*
- *Confederația Sindicatelor Democratice din România”;*

La nivel de sector de activitate sau de grup de unități (ramura fiind înlocuită cu sectorul de activitate), actuala reglementare instituie organizațiilor sindicale următoarele condiții pentru obținerea reprezentativității:

- să aibă statut legal de federație sindicală;
- să aibă independență organizatorică și patrimonială;
- organizațiile sindicale componente să cumuleze un număr de membri de cel puțin 7% din efectivul angajaților din sectorul de activitate sau grupul de unități respectiv.

Prin sectoare de activitate înțelegem, potrivit art. 1 din Codul Dialogului Social, sectoarele economiei naționale care grupează domenii de activitate definite conform codului CAEN (*acestea se regăsesc în HG nr. 1260/2011*⁹¹ *privind sectoarele de activitate stabilite conform Legii nr. 62/2011*).

Grupul de unități este definit de art. 1 din Codul Dialogului Social ca fiind o formă de structurare în vederea negocierii colective la acest nivel, care se poate

89 Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.184/1998

90 http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog_Social/2015-02-25_AnuarulDialoguluiSocial2014.pdf, www.mmuncii.ro

91 Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 933 din 29.12.2011

constitui în două sau mai multe unități care au același obiect principal de activitate conform codului CAEN. Companiile naționale, regiile autonome, instituțiile sau autoritățile publice pot constitui grupuri de unități dacă au în componență, în subordine ori în coordonare alte persoane juridice care angajează forță de muncă.

Trebuie menționat că organizațiile sindicale reprezentative la nivel național pot participa la negocierea contractelor colective de la nivelul sectoarelor de activitate în care au federații membre, la solicitarea și în baza mandatului din partea acestora (*art. 135 al. 4 din Codul Dialogului Social*).

De asemenea, federațiile sindicale reprezentative la nivelul sectoarelor de activitate pot participa la negocierea contractelor colective de muncă la nivelul grupurilor de unități în care au sindicate afiliate, la solicitarea și în baza mandatului din partea acestora (*art. 135 al. 3 din Codul Dialogului Social*).

Codul Dialogului Social **nu aduce o schimbare majoră a condițiilor de obținere a reprezentativității pentru federații, față de Legea nr. 130/1996**. Cu toate acestea, sunt de semnalat trei aspecte diferite, în comparație cu norma anterioară.

- Legea nr. 130/1996 privind contractul colectiv de muncă prevedea dreptul de recunoaștere a reprezentativității în favoarea confederațiilor și federațiilor reprezentative și la nivel inferior. În actuala reglementare, legiuitorul prevede doar că acestea pot participa la negocierea contractelor colective de la nivel inferior, în baza solicitării și a mandatului dat de membrii lor. Ca atare, nu mai avem recunoscut un drept deplin de reprezentativitate ce putea fi valorificat prin intermediul unei hotărâri judecătorești, cu toate efectele sale, ci doar posibilitatea de a negocia contractul colectiv de la nivelul inferior, în anumite condiții (*art. 135 al. 3 și al. 4 din Codul Dialogului Social*).
- Codul Dialogului Social restrânge dreptul confederațiilor reprezentative la nivel național de a participa la negocierea contractelor colective de la nivelul grupurilor de unități, în vechea prevedere acestea având recunoscută reprezentativitatea inclusiv la acest nivel, ca efect al celei de la nivel național (*art. 135 al. 4 din Codul Dialogului Social*).
- **Sectoarele de activitate** la nivelul cărora este obținută reprezentativitatea **nu corespund vechilor ramuri de activitate**, ceea ce a determinat în anii imediat următori adoptării CDS reale dificultăți în procesul de negociere colectivă.

În acest sens, în cadrul Studiului intitulat **Impactul reformelor legislative asupra relațiilor industriale din România** ⁹² se reține că *“prin faptul că sectoarele*

92 Autori Luminița Chivu, Constantin Ciutacu, Raluca Dimitriu, Tiberiu Țiclea, Echipa de Suport Tehnic pentru Muncă Decentă/ Biroul pentru țările din Europa Centrală și de Est Departamentul de Muncă și Relații Industriale (DIALOGUE), Copyright © Organizația Internațională a Muncii Prima ediție 2013, http://www.fes.ro/media/publications/wcms_219732.pdf, www.fes.ro

trebuiau stabilite prin hotărâre a guvernului, iar acest lucru s-a realizat abia în luna decembrie 2011 (la 7 luni de la publicarea Legii dialogului social), întregul sistem de negocieri colective la acest nivel a fost în acel interval blocat. Pe de altă parte, noile sectoare nu corespund vechilor ramuri de activitate, ceea ce a împiedicat federațiile care și-au obținut reprezentativitatea sub imperiul vechii legislații să fie reprezentative la nivel de sector, după intrarea în vigoare a Legii dialogului social. Ca urmare, aceste federații, pentru a-și îndeplini obiectivele și a-și reprezenta membrii, trebuie să își dobândească reprezentativitatea potrivit noilor reglementări, dar în condiții mai dificile [...]

Deși cota procentuală minimă pentru obținerea reprezentativității la nivel de sector a rămas aceeași (7% din numărul de salariați ai sectorului pentru federațiile sindicale și 10% din salariați în unitățile afiliate la federațiile patronale), creșterea numărului de salariați din anumite sectoare, ca rezultat al recompunerii acestora din mai multe foste ramuri este în anumite cazuri substanțială.

De pildă, în anul 2011, pentru ramura „Agricultură, piscicultură și pescuit”, vechile reglementări asigurau reprezentativitatea unei organizații sindicale dacă aceasta avea 4.137 salariați membri, iar pentru silvicultură, economia vânatului, apelor și protecției mediului erau necesari 1.778 membri de sindicat. În condițiile noilor reglementări, cele două ramuri au fost incluse în același sector, iar pentru a fi reprezentativă la negocieri, noua structură sindicală ar trebui să aibă minimum 8.200 membri [...] Conform informațiilor de pe site-ul MMFPSPV (decembrie 2012) și-au depus dosarul pentru redobândirea reprezentativității la nivel de sector 8 federații patronale și 59 federații sindicale. Așa cum se poate constata, în cazul federațiilor sindicale, interesul manifestat pentru redobândirea reprezentativității este foarte mare, atât în sectorul public, cât și în sectorul privat (chiar dacă sub impactul crizei și al noilor modificări legislative numărul de membri ai acestora s-ar fi putut diminua semnificativ), interesul și viteza redusă cu care federațiile patronale depun dosarele conduc la lipsa partenerilor pentru dialog social la nivel de sector.

Aceste probleme au fost semnalate și de publicația „Dialogul social european. Ghid de informare legislativă al dialogului european”, lansată în cadrul Conferinței internaționale „Dialog social european”, organizată la București de Guvernul României, MMFPSPV și Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului (AVAS), la 1 noiembrie 2012.

În cadrul acesteia este prezentat sistemul național integrat al dialogului social instituționalizat în România după promovarea Legii nr. 62/2011. Sunt oferite și informații privind organizațiile patronale și sindicale care și-au redobândit reprezentativitatea la nivel național, în conformitate cu noua lege până la data de 1 septembrie 2012. Inovația produsă de Legea nr. 62/2011, pentru negocierile colective, prin renunțarea la ramurile economiei și înlocuirea acestora cu sectoare

a presupus mai întâi stabilirea sectoarelor, aprobate ulterior prin Hotărârea de Guvern nr. 1260/decembrie 2011.⁹³

Se apreciază, de asemenea, că dimensiunea sectoarelor nou definite reprezintă „o piedică majoră în negocierea și încheierea contractelor colective de muncă la nivel de sector”.

Pentru remedierea acestei situații se propun „noi consultări cu partenerii sociali interesați de negocieri la acest nivel, respectiv cu structurile partenerilor sociali constituite la nivel federativ, pentru revizuirea hotărârii de guvern în sensul creșterii numărului de sectoare pentru asigurarea specificității activității fiecărui sector”.

În această situație, **se impune a fi analizat de către partenerii sociali dacă pragul prevăzut pentru obținerea reprezentativității, atât la nivelul organizațiilor sindicale (7%), cât și a celor patronale (10%) nu este unul excesiv, și astfel “sugrumă” dialogul social la acest nivel.**

O problemă dificilă a fost aceea a modului în care au fost stabilite sectoarele de activitate – pe structura activităților din Codul CAEN (în discuțiile purtate cu reprezentanți ai sindicatelor revine acest subiect, reclamându-se în marea majoritate a cazurilor disfuncționalități create ori din lipsa de coagulare și intenție de negociere din partea patronatelor la nivel sectorial, ori din alăturarea unor domenii de activitate care, în vechiul conținut al ramurilor, nu aveau nicio legătură).

Fără a aduce o critică strict juridică a textului normativ actual, putem observa că reacțiile celor implicați subliniază impasul în care se găsește dialogul social la nivel sectorial, iar Statul Roman este dator să încerce să-l revigoreze, punând în discuție o posibilă modificare legislativă.

Un prim pas ar fi revizuirea modului în care sunt stabilite sectoarele de activitate. Nu vom intra pe analiza structurii alese de Guvern în anul 2011 (a fost o soluție relativ “la îndemână” și aparent logică), dar nu putem ignora studiile realizate, astfel încât apreciem că se impune discutarea, în cadrul Consiliului Național Tripartit, dar și în comisiile de dialog social tripartit, a unui nou mod de reliefare a activităților economice și, eventual, crearea unei noi structuri.

Este adevărat că în proiectul de modificare a Legii nr. 62/2011⁹⁴ se regăsește

93 Conform acestui ghid, „arhitectura sectoarelor este rezultatul negocierilor dintre confederațiile sindicale și patronale reprezentative la nivel național, partea guvernamentală asumându-și doar rolul de mediator. Se afirmă că „rezultatul acestor negocieri a dus la o supradimensionare a sectoarelor care a generat și generează dificultăți în respectarea condițiilor cerute de lege pentru încheierea unui contract colectiv de muncă la acest nivel. Situația este agravată și de faptul că nu există corespondență între domeniile acoperite de structurile sindicale și patronale constituite la acest nivel - în Impactul reformelor legislative asupra relațiilor industriale din România, Autori Luminița Chivu, Constantin Ciutacu, Raluca Dimitriu, Tiberiu Țiclea, Echipa de Suport Tehnic pentru Muncă Decentă/ Biroul pentru țările din Europa Centrală și de Est Departamentul de Muncă și Relații Industriale (DIALOGUE), Copyright © Organizația Internațională a Muncii Prima ediție 2013, www.fes.ro, http://www.fes.ro/media/publications/wcms_219732.pdf

94 RAPORT asupra proiectului de Lege pentru modificarea art.24 din Legea dialogului social nr.62/2011 (PLx 521/2013) și a proiectului de Lege pentru modificarea și completarea Legii dialogului social nr.62/2011 (PLx 460/2013), http://www.cdep.ro/comisii/munca/pdf/2015/rp460_13.pdf, www.cdep.ro

propunerea ca sectoarele de activitate să fie stabilite de Consiliul Național Tripartit și, ulterior, aprobate de Guvernul României. Deși a fost salutăată această propunere legislativă, inclusiv prin Memorandumul privind comentarii tehnice asupra Legii nr. 62/2011 al Biroului Internațional al Muncii, ianuarie 2015⁹⁵, personal o considerăm criticabilă, întrucât lasă această atribuție exclusiv la latitudinea Consiliului Național Tripartit. Or, dacă acest organism nu va ajunge la o înțelegere în timp util, Guvernul nu va putea adopta o hotărâre de guvern, prin care aceste sectoare să fie definite (*România a trecut prin experiența nefuncționării Consiliului Economic și Social, entitate a cărei importanță în societate este recunoscută inclusiv de Constituție*).

Este recomandabil a se analiza de către partenerii sociali dacă se poate lăsa la aprecierea totală a Consiliul Național Tripartit stabilirea sectoarelor de activitate. Rolul Statului Român în asigurarea unui cadru normativ funcțional nu poate fi substituit unui organism fără atribuții legislative.

Pe de altă parte, nu poate fi ignorată obligația statului de a promova dialogul social tripartit și rolul său în procesul legislativ. Apreciem că se poate acorda un termen rezonabil pentru ca acest organism colectiv să fie consultat obligatoriu cu privire la structura sectoarelor de activitate, iar în final să rămână puterii legislative dreptul de a decide.

Modificările legislative cu adevărat importante se regăsesc la nivel de unitate, unde condițiile de recunoaștere a reprezentativității sunt mult mai aspre:

- Organizația sindicală trebuie să aibă statut legal de sindicat;
- Să aibă independență organizatorică și patrimonială;
- Numărul de membri ai sindicatului reprezintă cel puțin jumătate plus unu din numărul angajaților unității.

În Legea nr. 130/1996, orice organizație sindicală, așadar și o federație, putea obține recunoașterea reprezentativității dacă:

- avea statut legal de organizație sindicală;
- numărul de membri ai sindicatului (membru al federației dacă era cazul) reprezintă cel puțin o treime din numărul salariaților unității sau dacă:
- sindicatul din unitate era afiliat la o organizație sindicală reprezentativă (potrivit art. 18 din Legea nr. 130/1996, coroborat cu Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 7/2008, pronunțată în Recurs în interesul legii).

Ca atare, vechea reglementare prevedea posibilitatea alternativă ca, la masa negocierilor colective să stea, din partea salariaților, orice organizație sindicală ce deținea cel puțin 1/3 din numărul angajaților sau direct, un sindicat putea obține recunoașterea reprezentativității dacă era afiliat la o organizație sindicală

95 <http://www.sipamuntenia.ro/11.02.2015/BIROUL%20INTERNATIONAL%20AL%20MUNCII%20-%20Memorandum%20Tehnic.pdf>, www.sipamuntenia.ro

reprezentativă la nivel superior. Întrucât recunoașterea reprezentativității nu constituia o problemă majoră a sindicatelor, în cadrul întreprinderilor erau înființate mai multe sindicate, forța sindicală fiind și ea divizată.

În prezent, reprezentativitatea la nivel de unitate este un drept recunoscut doar sindicatului care are un număr de cel puțin cincizeci plus unu dintre angajații unității.

În doctrină au existat numeroase opinii, la care ne raliem, potrivit cărora condiția întrunirii numărului de membri solicitat de lege este *"dificil, iar uneori chiar imposibil de îndeplinit"*.⁹⁶

Această dispoziție a legii a fost analizată de Curtea Constituțională, care a statuat că textul nu încalcă drepturile fundamentale prevăzute în Constituție, argumentele regăsindu-se în Decizia nr. 24/2013⁹⁷, potrivit căreia *"faptul că reprezentativitatea la nivel de unitate se dobândește doar dacă numărul de membri ai sindicatului reprezintă cel puțin jumătate plus unu din numărul angajaților unității ține exclusiv de opțiunea și politica legiuitorului. Acesta are posibilitatea de a opta între un anumit număr sau altul cu condiția de a nu afecta dreptul de asociere în sindicate și de a nu atinge rolul constituțional al sindicatelor. Constituția garantează posibilitatea nelimitată a angajaților de a se asocia în sindicate și rolul sindicatelor de apărare a drepturilor și de promovare a intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor săi, fără a prevedea posibilitatea nelimitată a sindicatelor de a participa în orice condiții la negocierile ce privesc contractele colective de muncă. Acest din urmă drept este garantat, însă exercitarea sa se face în condițiile legii, ceea ce înseamnă că legiuitorul este competent să stabilească proceduri, condiții și exigențe în ceea ce privește activitatea sindicală, cu condiția de a nu afecta substanța prevederilor art. 9 și art. 40 alin. (1) din Constituție.*

Rolul sindicatelor nu este nici afectat și nici minimalizat, din contră, legea are în vedere unitatea de acțiune a membrilor de sindicat, aceștia putând fi mai bine reprezentați în fața angajatorului doar dacă au o reprezentativitate mai mare. De asemenea, Curtea reține că este anacronică existența mai multor sindicate reprezentative care să susțină diverse puncte de vedere și, de aceea, soluția legislativă nu poate fi decât una pozitivă pentru modul unitar de reprezentare al angajaților. Desigur, dacă nu există un astfel de sindicat, la negocierile colective pot lua parte, în final, reprezentanții angajaților, conform art. 135 alin. (1) din lege.

Așadar, angajații au libertatea de a se asocia în sindicate și nu sunt constrânși de a se asocia numai într-un anumit sindicat. Dacă din configurația sindicatelor rezultă din libera opțiune a angajaților niciunul nu dobândește atributul de reprezentativitate, în final, cei ce vor participa direct la negocierile colective sunt reprezentanții angajaților."

96 R. Dimitriu în Radu Stefan Pătru, Contractele și acordurile colective de muncă, Editura Hamangiu, 2014, pag. 23

97 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 82/2013

S-a afirmat în doctrină că aceste considerente *“la prima vedere corecte – stârnesc justificat serioase semne de întrebare. Este adevărat că stabilirea condițiilor de reprezentativitate constituie un atribut al legiuitorului. Numai că se impune adăugat: sub condiția ca același legiuitor să nu înfrângă prin reglementarea sa principiile unanim acceptate ale organizării sindicale. Or, dacă există mai multe sindicate într-o anumită unitate, dar numai unul poate fi reprezentativ, având competența de a negocia contractul colectiv, se încalcă principiul pluralismului sindical și, în acest fel, se împinge spre o viziune monolitică și reduționistă: o unitate, un singur sindicat reprezentativ”*.⁹⁸

Noile reglementări ar putea explica datele conținute în Anuarul 2014 în contextul Dialogului Social Național, din care rezultă că *“în anul 2008 existau 11.729 de contracte colective de muncă la nivel național, în timp ce în anul 2011 numărul acestora a scăzut la 8.317, pentru a crește din nou, în 2014, la 9.477”*.⁹⁹

Pentru a putea aprecia nivelul dialogului social în România, este edificator să notăm datele din alte țări, cum este de exemplu Franța, unde *“conform Bilanțului pentru 2012 privind negocierea colectivă în Franța, în această țară au fost încheiate:*

- 29 de acorduri interprofesionale la nivel național;
- 1236 la nivelul ramurilor;
- 39.000 la nivel de întreprindere.¹⁰⁰

Este evident că Legea nr. 62/2011 instituie o reglementare strictă a recunoașterii reprezentativității. Pe de altă parte, se asigură un cadru legislativ propice dezvoltării unor sindicate puternice, care să reprezinte interesele majorității angajaților din cadrul unității. Una din modalitățile pe care le pot alege sindicatele mici, din cadrul aceleași întreprinderi, pentru a obține recunoașterea reprezentativității în condițiile actuale, este procesul de fuziune prin care ia naștere o singură organizație sindicală, care să îndeplinească cerințele unei majorități a numărului de membri.

Cu toate acestea, în practică nu întâlnim adesea sindicate care să aibă o majoritate în cadrul întreprinderii, ceea ce ar putea să fie un factor decisiv în scăderea numărului de contracte colective încheiate începând cu anul 2011.

O prima etapă în reglementarea situației ar fi o modificare legislativă, prin care acest procent să fie redus. De asemenea, este recomandabil ca, în cazul în care nu este posibilă obținerea reprezentativității de către sindicat / sindicate prin întrunirea procentului minim, **dreptul de negociere a contractului colectiv să**

98 I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, ediția a III a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, pag. 160

99 Sursa AGERPRES/ AS-autor: Magdalena Tănăsescu, editor: Andreea Marinescu, 20 februarie 2015, www.agerpress.ro, <http://www.agerpres.ro/social/2015/02/20/liviu-pop-anul-2015-poate-aduce-imbunatatiri-in-domeniul-dialogului-social-12-52-56>

100 *Revue de droit du Travail* n. 9/2013 în Al. Țiclea, *Tratat de Dreptul Muncii, Legislație, doctrină, jurisprudență*, Ediția a VIII a revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2014, pag.249

fie atribuit tuturor sindicatelor din unitate, cel puțin pentru membrii pe care îi reprezintă.¹⁰¹

Contrar acestei recomandări, în opinia reprezentanților unei confederații *“prin participarea tuturor organizațiilor sindicale la negocierea CCM s-ar îngreuna excesiv procesul de negociere, diminuând semnificativ șansele de a ajunge la un acord și prejudiciind astfel interesele salariaților”*¹⁰²

În momentul actual, în cazul în care într-o unitate nu există un sindicat reprezentativ, Codul Dialogului Social reglementează în art. 135 procedura de stabilire a partenerilor sociali din partea salariaților. Astfel: (1) În unitățile în care nu există sindicate reprezentative negocierea contractului colectiv de muncă se face după cum urmează:

- a) dacă există un sindicat constituit la nivel de unitate, afiliat la o federație sindicală reprezentativă în sectorul de activitate din care face parte unitatea, negocierea se face de către reprezentanții federației sindicale, la solicitarea și în baza mandatului sindicatului, împreună cu reprezentanții aleși ai angajaților;
- b) dacă există un sindicat neafiliat la o federație sindicală reprezentativă în sectorul de activitate din care face parte unitatea sau nu există niciun sindicat, negocierea se face numai de către reprezentanții angajaților.

Reprezentanții salariaților sunt cei aleși și mandatați de către angajați să îi reprezinte (*art. 1 din Codul Dialogului Social*), în condițiile legii. Codul Dialogului Social face trimitere la reglementarea dată de art. 221 din Codul Muncii, potrivit căruia "(1) La angajatorii la care sunt încadrați mai mult de 20 de salariați și la care nu sunt constituite organizații sindicale reprezentative conform legii, interesele salariaților pot fi promovate și apărute de reprezentanții lor, aleși și mandatați special în acest scop. (2) Reprezentanții salariaților sunt aleși în cadrul adunării generale a salariaților, cu votul a cel puțin jumătate din numărul total al salariaților."

Cele două texte de lege nu sunt însă coroborate, ceea ce poate duce la crearea unor situații conflictuale în rândul angajaților.

Astfel, pe de o parte, Codul Muncii reglementează instituția reprezentanților salariaților, pentru situația în care nu avem sindicate reprezentative conform legii, ceea ce ar induce ideea că acești reprezentanți sunt singurii care ar veni la negocierea contractelor colective, cu atât mai mult cu cât se prevede și o condiție pentru alegerea lor - votul a cel puțin jumătate din numărul total al salariaților.

Pe de altă parte, Codul Dialogului Social aduce în prim plan, în art. 135 al. 1

101 Comitetul al experți, Memorandumul Tehnic din 2012 în Memorandumul de comentarii tehnice la Legea nr. 62/2011 privind Dialogul Social și propunerile de modificare” al Biroului Internațional al Muncii, ianuarie 2015, www.sipamuntenia.ro
<http://www.sipamuntenia.ro/11.02.2015/BIROUL%20INTERNATIONAL%20AL%20MUNCII%20-%20Memorandum%20Tehnic.pdf>

102 Punct de vedere al Conf. Patronale Concordia asupra problematicei analizate în prezentul material.

lit. a), intenția de a asigura o colaborare între sindicate și acești reprezentanți. Instituirea unui cadru legal de colaborare între cele două părți este o obligație pe care statul și-a asumat-o odată cu ratificarea prin Decretul nr. 83/1975 a Convenției OIM nr. 135/1971 privind protecția reprezentanților lucrătorilor în întreprinderi și înlesnirile ce se acordă acestora. Potrivit art. 5 din Convenție "Când, într-o întreprindere există, în același timp, reprezentanți sindicali și reprezentanți aleși, trebuie luate măsuri corespunzătoare de garanție pentru ca prezența reprezentanților aleși să nu fie folosită pentru a slăbi situația sindicatelor interesate sau a reprezentanților acestora și pentru încurajarea cooperării, în toate problemele care îi privesc, între reprezentanții aleși, pe de o parte, și sindicatele interesate și reprezentanții acestora, pe de altă parte."

Norma actuală prevede că, **în situația în care nu avem sindicate reprezentative**, la masa negocierii vor sta sindicatele existente - prin intermediul federațiilor reprezentative - împreună cu reprezentanții salariaților.

Totuși, din definiția dată de Codul Muncii acestor reprezentanți, înțelegem că ei sunt aleși prin votul a jumătate plus unu din numărul tuturor angajaților - deci și a celor care pot fi membri de sindicat.

Se ajunge la o suprapunere a celor care prezintă salariații, întrucât cei care sunt deja cotizanți în cadrul unor organizații sindicale nu ar mai trebui să fie obligați să își aleagă alți reprezentanți.

În practică, această prevedere a determinat și mai multă confuzie, întrucât, în cazul în care există mai multe sindicate afiliate la federații reprezentative, cei care se prezintă la negocieri sunt cei mandatați de aceste federații și care adună în același timp și semnături de la membri, susținând că au și calitatea de reprezentanți ai salariaților. O asemenea modalitate de stabilire a partenerilor sociali din partea angajaților pune în pericol procedura negocierii în condițiile în care angajatorul, ce beneficiază adesea de asistență juridică calificată, poate să compromită încheierea contractului colectiv de muncă.

Recomandăm ca, într-o viitoare reglementare a legislației muncii, definiția dată reprezentanților salariaților să înlăture aceste confuzii, urmând a se stipula expres că aceștia să fie aleși doar de către salariații care nu sunt membri în sindicate.

Pentru a fi evitată o situație de conflict între cei ce apără interesele salariaților, respectiv între mandatarii sindicatelor și reprezentanții salariaților, ce ar pune în pericol semnarea unui contract colectiv de muncă, în art. 146 al. 2 din Codul Dialogului Social se prevede că *"la nivel de unitate, contractul colectiv de muncă va fi înregistrat fără semnătura tuturor părților numai în cazul în care partea semnatară care reprezintă angajații acoperă mai mult de jumătate din totalul angajaților."*

Această dispoziție nu este însă în concordanță cu scopul urmărit de art. 5 din Convenția OIM nr.135/1971, ce impune ca prezența reprezentanților

salariaților la masa negocierilor să nu poată înlătura voința sindicatelor. Se observă că legea dă posibilitatea ca înregistrarea convenției colective să se facă dacă aceasta este semnată de partea ce reprezintă mai mult de jumătate din numărul total al angajaților. Or, potrivit Codului Muncii, reprezentanții salariaților sunt cei care reprezintă jumătate plus unu din angajați.

Din modul deficitar în care sunt formulate cele două texte legale, se ajunge în situația în care **voința reprezentanților salariaților poate să anuleze opiniile sindicatelor din unitate, contrar intențiilor OIM.**

Vechea reglementare a Legii nr. 130/1996, care institua în art. 26 posibilitatea înregistrării contractului colectiv și în situația în care acesta nu fusese semnat de reprezentanții părților care reprezentau sub o treime din numărul salariaților unității, era adaptată realităților sociale românești și asigura participarea sindicatelor în procesul de semnare și valabilitate a contractului colectiv.

Reprezentativitatea organizațiilor patronale

Recunoașterea reprezentativității organizațiilor patronale o regăsim detaliată în art. 72 din Codul Dialogului Social. **Astfel, o confederație patronală trebuie să întrunească cumulativ următoarele condiții:**

- a) are statut legal de confederație patronală;
- b) are independență organizatorică și patrimonială;
- c) are ca membri patroni ale căror unități cuprind cel puțin 10% din angajații din economia națională, cu excepția angajaților din sectorul bugetar;
- d) are structuri teritoriale în cel puțin jumătate plus unu din județele României, inclusiv în municipiul București;

Față de vechile prevederi ale art. 15 din Legea nr. 130/1996, din calculul numărului total al membrilor angajați din economia națională, **Codul Dialogului Social îi exclude pe cei din sectorul bugetar.**

Înlăturarea entităților ce angajează personal bugetar, inclusiv pe cei cu contract individual de muncă, din formula de calcul a reprezentativității confederațiilor patronale ar trebui reevaluată, în discuțiile cu partenerii de dialog social. Atributul de a fi reprezentativ la nivel național – în condițiile în care este interzis contractul colectiv la acest nivel – prezintă relevanță în tot ceea ce înseamnă dialogul social tripartit. Avem în vedere participarea confederațiilor patronale reprezentative în Consiliul Național Tripartit și în comisiile de dialog de la nivelul administrației publice centrale și teritoriale, actuala situație determinând excluderea din cadrul dialogului social tripartit a reprezentanților unităților bugetare (de exemplu școlile, spitalele etc.).

Se creează astfel un dezechilibru ce afectează confederațiile patronale, față de atributul conferit prin lege organizațiilor sindicale de la nivel național, de a include în sfera lor de reprezentare și personalul bugetar.

De asemenea, în textul legal anterior se prevedea ca acestea să reprezinte patroni ale căror unități funcționează în cel puțin jumătate din numărul total al județelor, inclusiv în municipiul București, în comparație cu actuala normă, în care se impune doar condiția unor structuri teritoriale în cel puțin jumătate plus unu din județe, inclusiv Capitala. Desigur, în practică ar fi doar o chestiune de nuanță, întrucât pentru a avea structuri teritoriale, organizația ar trebui să aibă membri în acele județe.

În prezent, nu a mai fost preluată nici condiția prin care se cerea ca organizația confederativă să reprezinte patroni ale căror unități își desfășoară activitatea în cel puțin 25% din ramurile de activitate, așa cum era stipulat în Legea nr. 130/1996. Sub acest aspect, actuala lege asigură o relaxare a condițiilor de obținere a reprezentativității la nivel național, pentru confederațiile patronale.

Potrivit datelor din Anuarul Dialogului Social 2014¹⁰³ *“la data de 01 ianuarie 2015, în România erau înregistrate doar 3 confederații patronale reprezentative la nivel național (față de 13 înainte de anul 2011), după cum urmează:*

- *Uniunea Generală a Industriașilor din România U.G.I.R.;*
- *Consiliul Național al Întreprinderilor Mici și Mijlocii din România -C.N.I.P.M.M.R.;*
- *Confederația Patronală CONCORDIA.”;*

În cazul federațiilor patronale, pentru obținerea reprezentativității la nivel de sector de activitate, trebuie îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

- a) să aibă statut legal de federație patronală;
- b) să aibă independență organizatorică și patrimonială;
- c) să aibă ca membri patroni ale căror unități cuprind cel puțin 10% din efectivul angajaților sectorului de activitate, cu excepția angajaților din sectorul bugetar.

Regăsim și în acest caz **excluderea personalului bugetar** din categoria de membri ce pot fi avuți în vedere pentru obținerea reprezentativității.

La nivelul unității, reprezentativ este de drept angajatorul, iar la nivelul grupurilor de unități, sunt angajatorii care au același obiect principal de activitate, conform codului CAEN, constituiți voluntar sau conform legii.

În acest context, trebuie amintit că, potrivit art. 137 din Codul Dialogului Social, pentru cei din sectorul bugetar negocierea contractului de muncă se face de către organizațiile sindicale reprezentative în condițiile legii, pe de o parte, și de conducătorul unității bugetare la nivel de unitate, de reprezentantul legal al ordonatorilor principali de credite la nivelul grupurilor de unități și de autoritățile publice centrale la nivel de sector de activitate, pe de altă parte. Ca atare, legiuitorul a reglementat separat situația angajatorilor din sectorul bugetar, instituind de drept categoriile de entități ce pot negocia contractele colective, evident fără a

103 http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog_Social/2015-02-25_AnuarulDialoguluiSocial2014.pdf, www.mmuncii.ro

face vreo referire la reprezentativitatea la nivel național, întrucât la acest nivel nu mai este prevăzut contractul colectiv.

Lipsirea de conținut a atributului reprezentativității organizațiilor sindicale și patronale

În actuala reglementare, reprezentativitatea organizațiilor sindicale și patronale este limitată de normele privind înregistrarea contractului colectiv de muncă la nivel de sector de activitate, dar și la nivel de grupuri de unități.

Codul Dialogului Social urmărește direct restricționarea aplicării contractelor colective la aceste nivele, eliminând parte a noțiunii de reprezentativitate, prin impunerea unor noi condiții pentru înregistrarea contractelor.

Astfel, în art. 143 al. 3 din Codul Dialogului Social se prevede că *"în cazul contractelor negociate la nivelul sectoarelor de activitate, contractul colectiv de muncă va fi înregistrat la nivelul respectiv numai în situația în care numărul de angajați din unitățile membre ale organizațiilor patronale semnatare este mai mare decât jumătate din numărul total al angajaților din sectorul de activitate. În caz contrar, contractul va fi înregistrat drept contract la nivel de grup de unități."*

De asemenea, prin art. 146 al. 1, lit. b) din Codul Dialogului Social se instituie dreptul de a se refuza înregistrarea contractului colectiv, dacă acesta nu este semnat de către organizațiile sindicale care reprezintă mai mult de jumătate din totalul angajaților din sectorul sau grupul de unități pentru care s-a negociat contractul, iar la art. 146 al. 1 lit. c) se adaugă că acest refuz este legal și în situația în care reprezentantul oricărei părți care a participat la negocieri nu a fost de acord cu oricare din clauzele contractului, și acest fapt a fost consemnat în procesul verbal de negociere."

Asistăm la eliminarea efectelor reprezentativității reglementate expres prin același act normativ, legiuitorul reducând acest drept doar la etapa negocierii, fără însă ca această negociere să poată fi urmată efectiv de înregistrarea unui contract colectiv, **întrucât legea impune în realitate o condiție a unanimității părților participante la negocieri pentru valabilitatea contractului, iar părțile semnatare să reprezinte peste jumătate din numărul total al salariaților din sectorul de activitate.**

În cazul grupului de unități este prevăzută doar condiția unanimității voinței părților participante la negocieri și cea a întrunirii din partea organizațiilor sindicale a unui număr de membri mai mare de jumătate din numărul total al salariaților din grupul respectiv.

Codul Dialogului Social separă astfel procesul negocierii - la care pot participa organizațiile reprezentative - de etapa finală a semnării și înregistrării contractului colectiv, adică de scopul acestor negocieri.

Trebuie precizat că efectele contractului colectiv de muncă se produc odată cu înregistrarea acestuia de către Ministerul Muncii (art. 144 din Codul Dialogului Social).

Textul normativ creează însă premisele unui eșec în semnarea unui astfel de contract colectiv și nicidecum pentru susținerea încheierii sale.

Pe de o parte, reprezentativitatea este recunoscută pentru acele organizații sindicale care îndeplinesc condiția unui număr de membri de cel puțin 7% din totalul salariaților din sectorul sau grupul de unități respectiv. Corelativ, pentru organizațiile patronale dreptul de reprezentativitate este recunoscut celor care au ca membri unități care să cumuleze cel puțin 10% din efectivul angajaților din sectorul de activitate sau grupul respectiv.

Cu toate acestea, un contract colectiv este valabil semnat la nivel de sector de activitate, dacă întrunește voința organizațiilor sindicale și patronale care să reprezinte peste jumătate din totalul salariaților din acel sector. Pentru grupul de unități, condiția întrunirii unui număr peste jumătate din efectivul angajaților privește doar organizațiile sindicale.

Această limitare este contrară scopului dialogului social, care nu poate fi redus doar la negociere, întrucât prin el se urmărește stabilirea unor acorduri în probleme de interes comun (art. 1 lit. b din Codul Dialogului Social).

Părțile participante în cadrul dialogului social sunt organizațiile sindicale și patronale ce au recunoscut atributul reprezentativității. În aceste condiții, aceleași părți trebuie să aibă și atributul semnării unui contract colectiv valabil. Curtea Constituțională a statuat că *"reprezentativitatea acestor organizații le îndreptățește să negocieze și să încheie contractele colective de muncă la nivelurile respective, ale căror clauze referitoare la drepturile minimale să fie obligatorii la încheierea contractelor colective de muncă la niveluri inferioare, indiferent dacă părțile acestora s-au asociat, respectiv s-au afiliat ori nu la organizațiile de la nivel superior"* - Decizia nr. 893/2011.¹⁰⁴

Ca atare, în cazul contractului la nivel de sector de activitate, este excesivă condiția impusă ca cei care participă la negocieri și semnează contractul colectiv, din partea patronatelor, cât și a sindicatelor să reprezinte peste jumătate din efectivul total al angajaților, în condițiile în care la negocieri au participat organizații reprezentative conform legii.

Și în cazul grupului de unități, condiția impusă organizațiilor sindicale de a reprezenta peste jumătate din numărul total al salariaților din acel grup este excesivă și contrară efectelor reprezentativității recunoscute pentru cei care întrunesc cel puțin 7%.

Această cerință cumulată cu cea a unanimității voinței celor prezenți la negocieri limitează dreptul la liberă asociere în sindicate și patronate, ce are ca și

componentă dreptul de negociere, drept garantat și prin art. 41 din Constituție. Desigur, legea trebuie să anticipeze și o situație de conflict în cadrul negocierii și să reglementeze înregistrarea unui contract colectiv în astfel de situații, **fără însă să urmărească să restrângă dreptul de a semna acel contract în mod valabil.**

Vechea reglementare respecta reprezentativitatea participanților la negocieri, determinând situațiile cu titlu de excepție, în care se putea înregistra contractul fără semnătura tuturor părților îndreptățite: art. 26 al. 2 din Legea 130/1996 "Contractele colective de muncă vor fi înregistrate fără semnătura tuturor reprezentanților părților, dacă:

- a) unele asociații patronale reprezentative sau organizații sindicale reprezentative au fost invitate la negociere și nu s-au prezentat;
- b) unele asociații patronale reprezentative sau organizații sindicale reprezentative au participat la negocieri, au fost de acord cu clauzele negociate, dar refuză semnarea contractelor, situație care să rezulte din actele depuse de părți.
- c) reprezentanții părților la negociere care nu au semnat contractul colectiv de muncă reprezintă sub o treime din numărul salariaților unității, sub 7% din efectivul salariaților din ramura respectivă sau sub 5% din efectivul salariaților din economia națională, după caz."

În concluzie, este necesar ca pe viitor să fie revizuite normele privind acordarea reprezentativității și înregistrarea contractelor colective, urmând a se armoniza inclusiv textul Codului Muncii cu cel al CDS. În anul 2015, Parlamentul României a adoptat și trimis spre promulgare o lege de modificare a Codului Dialogului Social, text normativ ce prevedea o schimbare importantă a condițiilor de reprezentativitate la nivel de unitate. Astfel, propunerea legislativă dispunea că în cazul în care nu există un sindicat reprezentativ la nivel de unitate, "reprezentarea se face de către federația la care este afiliat sindicatul, dacă federația este reprezentativă la nivelul sectorului din care face parte unitatea; acolo unde nu sunt constituite sindicate, de către reprezentanții aleși ai angajaților"¹⁰⁵. O asemenea modificare legislativă ar conduce la înlăturarea problemelor legate de suprapunerea dreptului de reprezentare al sindicatelor cu cel al reprezentanților salariaților, ce se regăsește în prezent.

În cadrul procesului legislativ, legea adoptată de Parlament **a fost trimisă spre promulgare Președintelui României**, care a considerat însă că se impun revizuri asupra textului.

Una dintre aceste revizuri privește chiar pragul actual pentru obținerea reprezentativității sindicatelor la nivel de unitate, **Președintele apreciind că este**

105 RAPORT asupra proiectului de Lege pentru modificarea art.24 din Legea dialogului social nr.62/2011 (PLx 521/2013) și a proiectului de Lege pentru modificarea și completarea Legii dialogului social nr.62/2011 (PLx 460/2013), http://www.cdep.ro/comisii/munca/pdf/2015/rp460_13.pdf, www.cdep.ro

necesară diminuarea acestui prag, pentru o mai bună exercitare a dreptului la negocieri colective, garantat de art. 41 din Constituția României (*"În ceea ce privește reglementările referitoare la reprezentarea părților la negocierea colectivă, considerăm că prevederile introduse prin Art. 1 pct. 6 din legea transmisă spre promulgare nu pot fi disjuncte de necesitatea scăderii pragului de reprezentativitate a sindicatului la nivel de unitate. În acest sens, pentru o mai bună exercitare a dreptului la negocieri colective, drept garantat de art. 41 din Constituție, considerăm că este oportună diminuarea pragului de reprezentativitate a sindicatelor la nivel de unitate. Semnalăm că dispoziții referitoare la reducerea pragului de reprezentativitate la nivel de unitate a sindicatului figurau în forma inițială a propunerii legislative, iar argumentele legate de acest aspect sunt reținute în raportul Comisiei pentru muncă și protecție socială a Camerei Deputaților, fiind reluate și cu ocazia dezbaterilor parlamentare din plenum Camerei Deputaților, la ședința din data de 13 mai 2015"*).¹⁰⁶

Îngrădirea dreptului fundamental la liberă asociere și negociere colectivă, prin interzicerea negocierii contractului colectiv de muncă la nivel național

Codul Dialogului Social adoptat în anul 2011 reglementează în art. 128 noțiunea contractelor colective și încheierea acestora. Norma legală exclude de drept posibilitatea încheierii unui contract colectiv de muncă la nivel național, recunoscând negocierea doar la nivel de unitate, grupuri de unități și sectoare de activitate.

Spre deosebire de noul text normativ, legea anterioară nr. 130/1996 privind contractul colectiv de muncă,¹⁰⁷ prin art. 10, recunoștea expres negocierea la nivel național între confederațiile sindicale și cele patronale, în prezent acest drept fiind așadar, înlăturat.

În cadrul controlului constituțional a priori exercitat de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 574/2011¹⁰⁸, s-a reținut că actualul cadru normativ nu încalcă drepturile conferite de Legea fundamentală în art. 41 al. 5: *"În privința eliminării contractelor colective la nivel național, Curtea constată că textul art. 41 alin. (5) din Constituție nu prevede și nu garantează negocierile colective la nivel național, astfel încât cadrul în care se desfășoară acestea este cel stabilit de către legiuitor. În caz contrar, s-ar ajunge la absolutizarea dreptului la negocieri colective, drept care trebuie să țină cont de condițiile economice și sociale existente în societate la un moment dat. Este vorba de menținerea unui echilibru just între interesele patronatului și ale sindicatelor; desigur, vor exista domenii în care condițiile economice și sociale permit*

106 Comunicat de presă, (9 iunie 2015), http://www.presidency.ro/?_RID=det&tb=date&id=15791&_PRID=lazi, www.presidency.ro

107 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 184/1998

108 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 368/2011

încheierea unor contracte colective de muncă mult mai favorabile angajaților, iar altele în care drepturile sunt negociate la un nivel inferior, astfel încât printr-un contract colectiv la nivel național aceștia din urmă ar avea drepturi mai mari față de cât permite în mod obiectiv domeniul în care lucrează, ceea ce afectează viabilitatea economică a angajatorilor din acest domeniu [...].

Rezultă că legiuitorul este competent să stabilească un cadru legal în care să se desfășoare negocierile colective, contractele colective neputând genera drepturi și obligații contra legem. Ele sunt acte care sunt încheiate în aplicarea legilor și nicidecum acte care să prevaleze forței legii. Astfel, este evident că în sfera publică asemenea contracte se negociază și se încheie în limitele și în cadrul stabilite de lege."

Nu putem fi de acord cu motivele invocate de Curtea Constituțională. Apreciem că excluderea dreptului la negocieri colective la nivel național, finalizate evident cu posibilitatea încheierii unui contract colectiv, **îngrădește însuși dreptul la liberă asociere, dar și dreptul garantat la negocieri colective instituit expres de art. 41 din Constituție.**

De altfel, Curtea Constituțională își încalcă propria jurisprudență, în condițiile în care, analizând constituționalitatea vechilor prevederi ale Legii nr. 130/1996 ce reglementau contractul colectiv la nivel național, a statuat prin Decizia nr. 96 din 5 februarie 2008¹⁰⁹ că "*rațiunea reglementării încheierii contractelor colective de muncă atât la nivel de unitate, cât și la nivel de ramură și la nivel național, constă în aplicarea dispozițiilor art. 41 alin. (5) din Constituție, care garantează atât dreptul la negocieri colective în materie de muncă, cât și caracterul obligatoriu al convențiilor colective. Totodată, una dintre obligațiile statului de a crea condițiile necesare pentru creșterea calității vieții, prevăzută la art. 135 alin. (2) lit. f) din Constituție, constă tocmai în asigurarea în mod unitar a drepturilor minimale tuturor salariaților din întreaga țară sau din unitățile care aparțin unei anumite ramuri a economiei."* La acel moment, Curtea recunoștea că prin instituirea contractului colectiv de muncă la nivel național, ale cărui efecte juridice se aplicau tuturor salariaților de pe teritoriul României, era asigurată obligația statului de a crea un cadru de protecție socială minimă, ce determina creșterea calității vieții angajaților.

La o diferență de 3 ani, aceeași Curte Constituțională consideră că prin dispariția contractului colectiv la nivel național, nu sunt încălcate prevederile Legii fundamentale, întrucât legiuitorul este liber în a reglementa modul de exercitare a dreptului de negociere colectivă, fără a mai ține cont de obligațiile statului de a lua toate măsurile legale necesare pentru asigurarea creșterii calității vieții. O asemenea opinie este vădit eronată și contrară spiritului normei constituționale. Posibila influență a crizei economice globale coroborată cu dereglajele financiare existente în anul 2011 nu oferă o justificare legală.

Evident, nu a fost avută în vedere de către Parlament și nici de către judecătorii Curții situația majorității întreprinderilor mici și mijlocii, care, așa cum am arătat mai sus, au în medie sub 21 de salariați și unde negocierea colectivă nu este obligatorie (*potrivit art. 129 din CDS, în cadrul unităților ce au cel puțin 21 de salariați, negocierea colectivă este obligatorie*). Unul din efectele cele mai importante ale contractului colectiv de muncă la nivel național - ca izvor de drept - era de a asigura o protecție minimă și pentru acești angajați ce lucrează în unități unde negocierea nu este obligatorie, contribuind astfel la crearea unui echilibru social la nivel național.

În studiul intitulat **Impactul reformelor legislative asupra relațiilor industriale din România**¹¹⁰ se apreciază că acest *“contract colectiv de muncă încheiat la nivel național a constituit un instrument puternic în mâinile partenerilor sociali. În perioada crizei economice, legiuitorul a decis însă înlăturarea acestuia. Această situație poate fi privită ca o restricție a principiului negocierii colective libere și voluntare consacrat de art. 4 din Convenția O.I.M. nr. 98, ratificată de România [...] Renunțarea la contractul colectiv de muncă unic la nivel național, care, potrivit vechii legi producea efecte „pentru toți salariații încadrați în toate unitățile din țară”, poate conduce cel puțin la rămânerea în afara sistemului de contracte colective a tuturor salariaților din companiile mai mici de 20 angajați. Așa cum s-a arătat anterior, este vorba de aproximativ 450 mii companii, în care lucrează peste 1,2 milioane salariați, care reprezintă circa o treime din totalul salariaților din sectoarele neagricole [...]”*

În doctrină s-a afirmat că *“în conglomeratul de materii cuprinse în această lege, “ținta” centrală urmărită de legiuitor a fost desființarea contractului colectiv de muncă unic la nivel național, izvor de drept care – general obligatoriu fiind – deranja profund factorul patronal, îndeosebi companiile cu capital străin. S-a realizat, astfel, un pas înapoi în exercitarea rolului social – constituțional – al statului român.”*¹¹¹

“Această opțiune a legiuitorului diminuează considerabil importanța instituției contractului colectiv de muncă”.¹¹²

Analiza făcută de Curtea Constituțională, ce și-a limitat argumentele la faptul că legiuitorul poate să determine limitele negocierii colective, de o manieră în care să le lipsească de conținut, este în totală contradicție și cu jurisprudența CEDO în exercitarea art. 11 privind libertatea de asociere, dar și cu tratatele internaționale și reglementările europene la care România este parte.

110 Autori Luminița Chivu, Constantin Ciutacu, Raluca Dimitriu, Tiberiu Țiclea, Echipa de Suport Tehnic pentru Muncă Decentă/ Biroul pentru țările din Europa Centrală și de Est Departamentul de Muncă și Relații Industriale (DIALOGUE), Copyright © Organizația Internațională a Muncii, Prima ediție 2013, adresă : http://www.fes.ro/media/publications/wcms_219732.pdf, www.fes.ro

111 I.T. ȘTEFĂNESCU în Radu Stefan Pătru, Contractele și acordurile colective de muncă, Editura Hamangiu, 2014, pag. 234

112 R.R. Popescu în Radu Stefan Pătru, Contractele și acordurile colective de muncă, Editura Hamangiu, 2014, pag. 234

Prin Hotărârea pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza Demir și Baykara c. Turciei - 34503/97 din data de 12.11.2008 (www.hudoc.echr.coe.int), judecătorii europeni rețin că *"evoluția jurisprudenței Curții cu privire la conținutul dreptului la asociere consacrat în Articolul 11 este marcată de două principii directoare: pe de o parte, Curtea ia în considerare ansamblul măsurilor pe care Statul în cauză le-a întreprins în vederea asigurării libertății sindicale, ținând cont de marja sa de apreciere; pe de altă parte, Curtea nu acceptă restrângerile care afectează elementele esențiale ale libertății sindicale, elemente fără de care acea libertate ar fi lipsită de conținut. Aceste două principii nu se contrazic, ci sunt corelate. Această corelație presupune că Statul Contractant în cauză, fiind în principiu liber să decidă asupra măsurilor pe care urmează să le întreprindă în vederea respectării prevederilor Articolului 11, este, în același timp, obligat să țină cont de elementele pe care jurisprudența Curții le consideră drept esențiale.*

În ceea ce ține de dreptul la negociere colectivă, având în vedere evoluțiile din dreptul muncii atât în plan național, cât și internațional și luând în considerare practicile Statelor Contractante în domeniu, revizuindu-și jurisprudența, Curtea a stabilit că dreptul la negociere colectivă cu un angajator a devenit, în principiu, unul din elementele esențiale ale "dreptului de a constitui și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale" prevăzut de Articolul 11 al Convenției."

Așadar, **dreptul la negocieri colective este o componentă esențială a dreptului la liberă asociere**, Statele membre ale Convenției având posibilitatea de apreciere asupra sa, fără însă a putea limita acest drept de o asemenea manieră, încât să anuleze esența libertății sindicale. **O astfel de restrângere contrară dreptului fundamental prevăzut în art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului este și cea a înlăturării dreptului de a avea negocieri colective și inclusiv contract colectiv de muncă la nivel național.** Legiuitorul român nu a justificat în niciun fel limitarea dreptului de negociere colectivă la nivel național, pentru a asigura o legitimitate restrângerii libertății sindicale.

Recomandarea nr. 163/1981 privind negocierea colectivă a Organizației Internaționale a Muncii, *"prevede că statele membre O.I.M. trebuie să garanteze negocierea colectivă pentru fiecare nivel, începând cu cel al întreprinderii, ramură de activitate, industrie, la nivel regional și național. Este demn de remarcat că O.I.M. are o abordare integrată a negocierii colective, promovând posibilitatea de a negocia la fiecare nivel posibil, începând cu nivelul de unitate și terminând cu nivelul național."*¹¹³

Dreptul la negocieri colective este un drept fundamental regăsit și în art. 6 din Carta Socială Europeană Revizuită - toți lucrătorii și patronii au dreptul la negociere colectivă - și garantat în exercitarea sa de art. 8 din Convenția OIM nr.154/1981¹¹⁴- *Măsurile luate în vederea promovării negocierii colective nu vor putea fi concepute și aplicate de o manieră care să împiedice libertatea negocierii colective.*

113 Radu Stefan Pătru, Contractele si acordurile colective de muncă, Editura Hamangiu, 2014, pag. 63-64
114 Ratificată de România prin Legea nr. 112/1992 pentru ratificarea Convențiilor nr. 154/1981 și nr. 168/1988 ale Organizației Internaționale a Muncii

De asemenea, în art. 28 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, Cartă ce are valoare de Tratat al Uniunii, potrivit art. 6 din Tratatul Uniunii Europene, avem o descriere mult mai clară a dreptului la negocieri colective - *Lucrătorii și angajatorii sau organizațiile lor au dreptul, în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale, de a negocia și de a încheia convenții colective la nivelurile corespunzătoare și de a recurge, în caz de conflicte de interese, la acțiuni colective pentru apărarea intereselor lor, inclusiv la grevă.* Textul este evident în sensul recunoașterii drepturilor organizațiilor lucrătorilor și patronatelor de a negocia și de a încheia convenții colective la nivelele corespunzătoare.

Unul din aceste nivele corespunzătoare este cel național. Atâta timp cât legea română reglementează dreptul salariaților de a se asocia pe verticală, în confederații sindicale, corelativ cu dreptul patronatelor de a fi membri în cadrul confederațiilor patronale, dreptul la negociere colectivă și la încheierea unui contract colectiv de muncă la nivel național este garantat, în virtutea dreptului european. De altfel, reglementările Uniunii Europene fac adesea trimitere la acordurile colective de la nivel național, garantând implicit dreptul organizațiilor sindicale și patronale de a încheia astfel de convenții, ca urmare a unor negocieri colective. Unul dintre exemplele edificatoare este Directiva 2003/88/CE privind timpul de lucru, în care regăsim adesea trimiteri la acorduri naționale.

În concluzie, apreciem că legea internă nu poate interzice negocierea colectivă în general, și cu atât mai mult pe cea de la nivel național, în considerarea principiilor constituționale, dar și internaționale. Desigur, libertatea încheierii unui contract colectiv, indiferent de nivel, va rămâne atributul partenerilor sociali.

Până la o viitoare revizuire a normei legale sau a practicii Curții Constituționale, confederațiile sindicale și patronale au deschisă calea încheierii unor **acorduri bilaterale**, cu efecte opozabile tuturor salariaților din cadrul acestor organizații, în baza art. 153 din Codul Dialogului Social. Considerăm că, atâta timp cât în Codul Dialogului Social este prevăzută expres această posibilitate, pentru asigurarea unui cadru de protecție minimă a salariaților, părțile pot încheia acorduri bilaterale, în care să fie trasate drepturi superioare celor recunoscute de Codul Muncii. Aspectul negativ al acestei reglementări este acela că efectele unor astfel de acte sunt limitate doar la membrii confederațiilor semnatare.

Obligativitatea negocierii colective la nivelul angajatorului

În adoptarea Legii nr. 62/2011 a Dialogului Social *“există o tendință a legiuitorului de a “descentraliza” negocierea colectivă, în sensul că, dacă până în anul 2011 nivelul național era cel mai important, deoarece se stabileau drepturi și obligații care, odată convenite de părți și inserate în contractul colectiv de muncă unic la nivel național, deveneau obligatorii pentru toți salariații din unitățile din țară, odată cu*

modificările legislative din anul 2011, principalul nivel de negociere a devenit cel de unitate.”¹¹⁵

Codul Dialogului Social impune obligativitatea negocierii colective la nivel de unitate, cu excepția cazului în care unitatea are mai puțin de 21 de angajați (art. 129 al. 1 din CDS). Desigur, părțile sunt libere să negocieze un contract colectiv de muncă și în acele întreprinderi în care sunt mai puțin de 21 de salariați, dreptul la negociere fiind garantat de Constituție în art. 41.

Terminologia folosită de textul normativ “negocierea colectivă este obligatorie numai la nivel de unitate” induce ideea că legea ar impune partenerilor sociali de la acest nivel să se întâlnească și să negocieze efectiv. În realitate, analizând art. 129 coroborat cu art. 217 din CDS¹¹⁶, observăm că obligația se rezumă doar la inițierea negocierii de către angajator sau, în cazul în care sindicatul este cel care solicită începerea negocierii (în lipsa inițiativei angajatorului), la acceptarea de către unitate a demarării procesului de negociere.

Prin definiție, negocierea colectivă presupune însă întâlnirea partenerilor sociali. Or, la acest moment, legea creează obligații doar pentru unul dintre acești parteneri – angajatorul. Cealaltă parte – sindicatul și, după caz, reprezentanții salariaților, inclusiv salariații ce ar trebui să-i mandateze, nu au în sarcină nicio obligație legală, corelată cu o sancțiune.

Deși intenția legiuitorului a fost aceea de a trasa ferm obligația negocierii colective la nivel de unitate, în mare parte aceasta este iluzorie. Cu un grad redus de sindicalizare, salariații români, din diverse motive (inclusiv teamă față de reacția angajatorului) nu își desemnează reprezentanții pentru negocieri colective și, ca atare, aceste negocieri la nivel de unitate nu au loc. Mai mult, în condițiile în care majoritatea întreprinderilor au în medie între 5 și 26 de salariați, pragul de 21 de angajați prevăzut de lege înlătură aceste entități angajatoare din sfera negocierii obligatorii.

“În legătură cu obligativitatea negocierii colective la nivel de unitate (dacă are cel puțin 21 de salariați), în literatura juridică s-au conturat două opinii:

- *într-o primă opinie, se apreciază că această reglementare ar fi neoportună, deoarece însăși încheierea contractului nu este legal obligatorie – totuși, în mod indirect, forțează în fapt încheierea unui atare contract colectiv¹¹⁷;*
- *în cea de-a doua opinie se apreciază, dimpotrivă, în mod pozitiv obligația de a negocia la nivel de unitate contractul colectiv de muncă¹¹⁸.*

Cea de-a doua opinie este justificată, deoarece, în esență, fără a se putea constitui

115 Radu Ștefan Patru, Contractele și acordurile colective de muncă, Edit. Hamangiu 2014, pag. 22

116 Art. 217 – Constituie contravenții următoarele fapte și se sancționează astfel: b) refuzul angajatorului de a începe negocierea contractului colectiv de muncă, cu amendă cuprinsă între 5.000 lei și 10.000 lei.

117 Ș. Beligrădeanu în I.T. Ștefănescu, Tratat teoretic și practic de drept al muncii, ediția a III a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, pag. 162

118 Al. Athanasiu în I.T. Ștefănescu, Tratat teoretic și practic de drept al muncii, ediția a III a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, pag. 162

într-o obligație de a încheia contractul colectiv de muncă, îndatorirea de a negocia răspunde, în chip fundamental, necesității de a se asigura protecția salariaților și reflectarea intereselor angajatorilor.”¹¹⁹

Suntem în totalitate de acord cu susținerea unui cadru normativ prin care să se asigure obligativitatea negocierii la nivel de unitate. Aceasta reprezintă o veritabilă pârgă a statului de a aduce la masa negocierii partenerii sociali, cu atât mai mult cu cât, în România, dialogul social este la un nivel foarte scăzut. *“Dacă nu ar exista obligația negocierii, în fapt, probabil că în majoritatea unităților s-ar ajunge de regulă, ca urmare a interesului angajatorului, să nu se încheie contracte colective de muncă. Ar fi, fără dubiu, o realitate, în fond, nocivă, nu numai pentru salariați, ci și în plan social.”¹²⁰*

Discuțiile referitoare la nelegalitatea obligativității negocierii contractului colectiv la nivel de unitate își găsesc adesea susținerea în Convenția nr. 98/1949 a Organizației Internaționale a Muncii¹²¹ privind aplicarea principiilor dreptului de organizare și de negociere colectivă, ce promovează negocierea voluntară¹²², indiferent de nivelul la care se poate realiza. Apreciem însă că scopul normei internaționale nu este de a limita statele semnatarie în a crea un cadru legal mai favorabil salariaților, ci dimpotrivă, finalitatea acesteia se axează pe definirea importanței negocierii colective.

Pe de altă parte, Constituția României garantează dreptul statului de a adopta legi cu dispoziții mai favorabile decât cele ale tratatelor internaționale, pentru cetățenii săi, dreptul intern având prioritate într-un astfel de caz (art. 20 al. 2 din Constituție). Aceasta este și practica Curții Constituționale, care a statuat că *“drepturile și libertățile proclamate prin instrumentele juridice internaționale au caracter minimal, obligă statele părți la tratatele respective să le acorde, dar nu împiedică reglementarea unor drepturi sau libertăți mai largi. În acest sens, și art. 20 alin. (2) din Constituție precizează că reglementările internaționale referitoare la drepturile omului au prioritate față de cele din legislația internă, cu excepția situației în care acestea din urmă sunt mai favorabile.”¹²³* Evident, instituirea obligativității negocierii colective la nivel de unitate reprezintă o dispoziție mai favorabilă, în beneficiul cetățenilor, reprezentând un pas important în asigurarea păcii sociale.

În concluzie, considerăm că este necesară menținerea obligativității negocierii colective la nivel de unitate, în asigurarea protecției minime sociale (mai

119 I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, ediția a III a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, pag. 162

120 I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, ediția a III a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, pag. 162

121 Ratificată de România prin Decretul nr. 352/1958, publicat în Buletinul Oficial nr. 34/1958.

122 I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, ediția a III a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, pag. 163

123 Decizia nr. 124/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213/2007

ales că, în actualul cod al muncii, legiuitorul lasă părților libertatea stabilirii unor drepturi și obligații). În plus față de norma legală, se evidențiază rolul organizațiilor sindicale în conștientizarea în rândul angajaților a necesității menținerii unui dialog social permanent cu reprezentanții unității, pentru crearea unui echilibru social.

Efectele contractului colectiv de muncă

Scopul negocierii colective și al semnării unui contract colectiv de muncă este acela de a **asigura drepturi superioare celor din reglementările legale minimale**, pentru salariații asupra cărora își produce efectele, dar și de a detalia exercitarea unor drepturi și obligații din legislația muncii, atât în favoarea angajatorului, cât și a angajatului.

Efectele juridice ale unui contract colectiv de muncă definesc sfera drepturilor și obligațiilor ce se răsfrâng asupra unor categorii de angajați și unități angajatoare, în funcție de nivelul la care este semnată convenția – unitate, grup de unități, sector de activitate.

Codul Dialogului Social stabilește în art. 133 limitele efectelor contractelor colective de muncă, dispunând :

"(1) Clauzele contractelor colective de muncă produc efecte după cum urmează:

a) pentru toți angajații din unitate, în cazul contractelor colective de muncă încheiate la acest nivel;

b) pentru toți angajații încadrați în unitățile care fac parte din grupul de unități pentru care s-a încheiat contractul colectiv de muncă;

c) pentru toți angajații încadrați în unitățile din sectorul de activitate pentru care s-a încheiat contractul colectiv de muncă și care fac parte din organizațiile patronale semnatare ale contractului.

(2) La fiecare dintre nivelurile prevăzute la alin. (1) se încheie și se înregistrează un singur contract colectiv de muncă.

(3) În contractele colective de muncă la orice nivel clauzele aplicabile angajaților încadrați cu contract individual de muncă în sectorul bugetar vor respecta în mod obligatoriu prevederile art. 138."

În cazul unității angajatoare, dar și grupului de unități, contractul colectiv de muncă își produce efectele pentru toți angajații ce activează în fiecare din aceste nivele, indiferent dacă fac parte sau nu din sindicatele semnatare.

Problemele apar la nivel de **sector de activitate, unde legea actuală limitează efectele unui contract colectiv de muncă doar pentru angajații care fac parte din structura unităților afiliate organizațiilor patronale, semnatare ale contractului respectiv.**

Este vizibil la simpla cenzură a textului **dezechilibrul social nejustificat creat de legiuitor**, care alege ca efectele juridice să se producă doar pentru acei salariați

din unitățile membre ale federațiilor patronale semnatare. Practic avem reglementată o anomalie juridică, întrucât este posibil ca, pentru salariații membri ai organizațiilor sindicale semnatare, dar care nu au corespondent în cadrul patronatelor, contractul colectiv de muncă la nivel de sector să nu se aplice.

Așa cum am arătat mai sus, Codul Dialogului Social înfrânge esența juridică a reprezentativității, ce nu presupune doar dreptul de a negocia, ci și dreptul de a încheia un contract colectiv, cu toate efectele ce decurg din această însușire. În situația actuală, chiar dacă organizațiile sindicale participă la negocieri și semnează contractul, salariații pe care îi reprezintă pot rămâne fără beneficiul său, dacă federația patronală din care fac parte unitățile angajatoare nu a semnat respectiva convenție (fie nu a participat la negocieri, fie nu a fost de acord cu clauzele acestuia).

Pe de altă parte, Codul creează o situație de conflict juridic chiar în cuprinsul său, întrucât prin art. 146 al. 1, lit. b) este prevăzută condiția pentru înregistrarea unui contract colectiv de muncă la nivel de sector de unități, de a fi semnat *"de către organizațiile sindicale care reprezintă mai mult de jumătate din totalul angajaților din sectorul [...] pentru care s-a negociat contractul"*.

Așadar, chiar dacă legea recunoaște valabilitatea contractului, prin înregistrarea sa de către autoritățile competente, limitează în același timp efectele sale, chiar și pentru unele părți semnatare.

Pe lângă această chestiune, textul normativ aduce schimbări drastice față de Legea nr. 130/1996, în sensul că **nu recunoaște calitatea de izvor de drept** a contractului colectiv de muncă pentru toți salariații din unitățile ce fac parte din sectorul de activitate la care este încheiat contractul. În reglementarea anterioară - art. 11 al. 1 lit. c din Legea 130/1996 privind contractul colectiv de muncă - se prevedea expres că toate clauzele contractelor colective de muncă se aplică *"pentru toți salariații încadrați în toate unitățile din ramura de activitate pentru care s-a încheiat contractul colectiv de muncă"*.

Contrar acestei dispoziții în vigoare până în anul 2011, în prezent art. 143 al. 5 din Codul Dialogului Social, prevede că *"aplicarea contractului colectiv de muncă înregistrat la nivelul unui sector de activitate va fi extinsă la nivelul tuturor unităților din sector, prin ordin al Ministrului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, cu aprobarea Consiliului Național Tripartit, în baza unei cereri adresate acestuia de către semnatarii contractului colectiv de muncă la nivel sectorial."* Restrângând efectele contractului colectiv la nivel de sector de unități, legiuitorul anulează efectiv negocierile purtate între partenerii de dialog social de la acest nivel și, mai ales, rezultatul acestor negocieri, concretizat în cuprinsul contractului colectiv de muncă. **Acesta rămâne o simplă convenție valabilă doar pentru unitățile membre ale federațiilor patronale semnatare, neavând nicio semnificație pentru celelalte unități din sectorul respectiv. Reprezentativitatea devine astfel lipsită de conținut.**

Întreaga reglementare a condițiilor impuse pentru obținerea

reprezentativității, atât din partea organizațiilor sindicale, cât și patronale, rămâne fără nicio finalitate, întrucât efectele contractului semnat de acestea nu se răsfrâng către toți salariații din sectorul respectiv.

Se naște fireasca întrebare, care mai este scopul impunerii de către lege a existenței unui singur contract colectiv înregistrat la nivel de sector, atâta timp cât acesta nu își extinde, de drept, beneficiile către toate unitățile sale? Entitățile ce fac parte din organizații patronale ne semnate ale contractului colectiv sunt puse în imposibilitatea de a-și negocia un alt contract colectiv la nivel de sector, întrucât operează sancțiunea interzicerii înregistrării mai multor contracte.

Dreptul constituțional la negociere colectivă și, mai ales, la protejarea efectelor obligatorii ale convențiilor colective **suferă o nouă înfrângere**.

Prin adoptarea legii în anul 2011 au fost ignorate argumentele aduse de Curtea Constituțională care, în analiza făcută asupra vechilor reglementări ale Codului Muncii (art. 241) și ale Legii nr. 130/1996 cu privire la extinderea efectelor contractelor colective de muncă pentru toți salariații de la nivelul la care s-a încheiat contractul, a decis că o asemenea aplicare este constituțională și, mai mult, implică și o obligație permanentă a statului de a asigura prin lege o protecție minimă angajaților: *“Dispozițiile legale criticate nu contravin sub nicio formă prevederilor art. 9 din Constituție. Dimpotrivă, ele stabilesc condițiile în care își pot desfășura activitatea sindicatele, patronatele și asociațiile profesionale, în conformitate cu textul constituțional. Prevederea că pentru salariații care nu au încheiat contract colectiv de muncă se aplică contractul colectiv de muncă încheiat la nivel superior corespunde dispozițiilor art. 41 alin. (2) din Constituție, care consfințesc că toți salariații au dreptul la măsuri de protecție socială, iar nu numai cei care au încheiat contracte colective de muncă. Totodată, potrivit art. 135 alin. (2) din Legea fundamentală, statul este obligat să protejeze interesele naționale, iar în baza lit. f) a aceluiași alineat, să creeze condițiile necesare pentru creșterea calității vieții, de care să poată beneficia inclusiv angajații care nu au încheiat contractul colectiv de muncă.*

În consecință, obligația prevăzută de lege în sarcina angajatorilor de a asigura tuturor salariaților, inclusiv celor care nu au încheiat contracte colective de muncă, un nivel minim privind salarizarea și alte drepturi și obligații ce decurg din raporturile de muncă rezultă tocmai din prevederile constituționale menționate referitoare la atribuțiile statului”¹²⁴.

Legiuitorul a dat posibilitatea extinderii efectelor contractului colectiv de muncă la nivelul tuturor unităților dintr-un sector, prin emiterea unui Ordin al Ministrului Muncii, cu aprobarea Consiliului Național Tripartit (art. 143 al. 5 din CDS). Asistăm la o intervenție a statului în procesul de liberă negociere colectivă. Prin această modalitate, voința juridică și mai ales puterea organizațiilor sindicale

și patronale, conferită de calitatea de a fi reprezentative la nivel de sector de activitate, sunt reduse doar la etapa negocierii convenției colective, statul devenind actorul principal, cu rol în a decide sau nu, dacă acel contract își va produce efectele pentru toți salariații de la nivelul respectiv.

De altfel, această prevedere a fost timp de 4 ani, perioadă ce a trecut de la adoptarea CDS, ineficientă, neexistând vreun Ordin al Ministrului Muncii prin care să se fi decis extinderea efectelor contractelor colective de muncă, încheiate la nivel de sector.

Această imixtiune a reprezentanților statului în cadrul procesului de negociere colectivă afectează spiritul dialogului social în ansamblul său. Nu este suficientă pentru menținerea „*păcii sociale*” simularea unei reglementări a negocierii colective, dacă aceasta nu își poate atinge scopul pentru care este inițiată – de a crea un cadru superior celui legal. Este de remarcat și faptul că o posibilă extindere a efectelor contractului încheiat la nivel sectorial se face doar la cererea părților semnatare ale contractului.

Varianta extinderii efectelor contractului colectiv își are sursa în unele sisteme europene. Este, de exemplu, cazul Franței, unde este reglementată *“instituiția extinderii efectelor contractelor colective de muncă în sarcina Ministerului Muncii pentru angajatorii și salariații care nu intră sub incidența unui contract colectiv de muncă”*¹²⁵.

De lege ferenda, apreciem că este necesară o analiză asupra modului în este reglementată înregistrarea contractului colectiv de muncă la nivel de sector de activitate, coroborat cu definirea sferei sale de aplicare. Susținem opinia exprimată în literatura de specialitate, potrivit căreia “extinderea obligativității contractului colectiv de muncă la toți angajatorii prezintă avantajul de a asigura respectarea regulilor negocierii de partenerii sociali, iar nu numai a celor cuprinse în acte normative. Concomitent se evită disparitatea de regim juridic a salariaților și a angajatorilor, se reglează piața concurenței și se evită dumpingul social”.¹²⁶

De altfel, trebuie avute în vedere și cele menționate în Recomandarea nr. 91/1951 privind contractele colective de muncă a Organizației Internaționale a Muncii, unde se stabilește că efectele convențiilor colective *se vor putea produce pentru toți lucrătorii de la nivelul la care s-a încheiat convenția, cu excepția cazurilor prevăzute expres de către părțile semnatare*.¹²⁷

Restrângeri legislative ale dreptului de a declanșa un conflict colectiv de muncă

Negocierea colectivă este un drept fundamental, recunoscut de Constituția

125 Stefan Pătru, Contractele și acordurile colective de muncă, Editura Hamangiu, 2014, pag. 98

126 A. Mazeaud în I.T. Ștefănescu, Tratat teoretic și practic de drept al muncii, ediția a III a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, pag. 176

127 Radu Ștefan Pătru, Contractele și acordurile colective de muncă, Editura Hamangiu 2014, pag.61-62

României în art. 41 al. 5.

O componentă a dreptului de negociere colectivă o reprezintă dreptul salariaților sau al organizațiilor sindicale de a întreprinde acțiuni colective, în caz de conflicte de interese, pentru apărarea intereselor lor, inclusiv dreptul la grevă – art. 28 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Mai mult, în România este garantat în mod expres dreptul salariaților la grevă, pentru apărarea intereselor lor profesionale, economice și sociale – art. 43 din Constituția României.

*“Se consideră că dreptul la grevă este corolarul firesc al dreptului la negocieri colective. Un atare drept, consacrat prin Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 98/1949 asupra dreptului de organizare și negociere colectivă, ar fi lipsit de conținut dacă lucrătorii nu ar avea la îndemână instrumentul necesar pentru realizarea acesteia”.*¹²⁸

Codul Dialogului Social conține o serie de norme contrare drepturilor fundamentale, reglementând restrictiv conflictele colective și, cu precădere, greva.

Un prim aspect ar fi acela că prevederile legale – art. 156 coroborat cu art. 164¹²⁹ din CDS - limitează, ca obiect și timp, posibilitatea declanșării unui conflict colectiv, acesta fiind legat exclusiv de aspecte ce țin de începerea, desfășurarea și încheierea negocierilor contractelor colective de muncă și permis doar în afara perioadei de valabilitate a contractului colectiv.

Suntem în fața unor încălcări grave ale libertății sindicale, libertate ce are ca și componentă dreptul de acțiune colectivă, contrar finalității urmărite de reglementările internaționale, dar și constituționale. Dreptul la acțiuni colective din partea sindicatelor nu poate fi restricționat de o așa manieră încât să afecteze esența sa.

Evident, și declanșarea grevei este legată de această interdicție normativă, întrucât reprezintă ultima etapă în cadrul conflictului colectiv de muncă – art. 182 din CDS: greva poate fi declarată numai dacă, în prealabil, au fost epuizate posibilitățile de soluționare a conflictului colectiv de muncă prin procedurile obligatorii prevăzute de prezenta lege.

“Limitarea astfel a grevei intră în contradicție cu principiile și deciziile Comitetului pentru Libertate Sindicală al Consiliului de Administrație al Biroului Internațional al Muncii, care a statornicit: „Dreptul la grevă nu ar trebui limitat doar la conflictele industriale ce pot fi rezolvabile prin semnarea unui contract colectiv; lucrătorii și

128 Aurelian Gabriel Uluitu în Al. Țiclea, *Tratat de Dreptul Muncii, Legislație, doctrină, jurisprudență*, Ediția a VIII a revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2014, pag.281

129 Art. 156 din CDS: Dreptul angajaților de a declanșa conflicte colective de muncă în legătură cu începerea, desfășurarea și încheierea negocierilor contractelor colective de muncă este garantat de lege; Art. 164 din CDS: Pe durata valabilității unui contract sau acord colectiv de muncă angajații nu pot declanșa conflictul colectiv de muncă

organizațiile acestora ar trebui să-și poată exprima într-un context mai larg, dacă este necesar, nemulțumirea privind problemele economice și sociale care afectează interesele membrilor lor”.¹³⁰

Având în vedere această decizie, sindicatele din România au considerat că Statul restricționează dreptul la grevă, încălcând regulile internaționale. De aceea, au sesizat în mai multe rânduri Organizația Internațională a Muncii – inclusiv cu ocazia celei de a 96 –a Conferință. Ca urmare, Comisia de aplicare a normelor a invitat Guvernul României să ia, cu consultarea partenerilor sociali, măsurile necesare pentru a pune legislația și practica sa în conformitate cu normele Organizației Internaționale a Muncii.

În doctrină, s-a propus, de lege ferenda, să se extindă posibilitatea declanșării grevei și pe parcursul existenței contractului colectiv de muncă din unitate și să se reglementeze expres posibilitatea și condițiile declanșării grevei la nivel național, de ramură sau la nivel de grup de unități”.¹³¹

Mai mult, conform Comitetului pentru Libertate Sindicală, interesele profesionale pe care lucrătorii le apără prin exercitarea dreptului la grevă nu se referă numai la condiții de muncă mai bune sau la revendicări colective de natură profesională, ci, de asemenea, caută soluții la probleme economice și de politici sociale și la probleme cu care se confruntă întreținerea care preocupă în mod direct lucrătorii”.¹³²

Acțiunile colective garantate salariaților sau organizațiilor sindicale, din sfera cărora face parte și conflictul colectiv de muncă, reprezintă veritabile mijloace de reacție în scopul apărării drepturilor angajaților. Apreciem că orice refuz al unității de a răspunde revendicărilor salariaților în ceea ce privește drepturile menționate de Constituția României dă posibilitatea reprezentanților salariaților de a reacționa prin mijloace specifice conflictelor colective, inclusiv de a declanșa greva, **singura limită fiind caracterul rezonabil al acestei din urmă etape, față de încălcarea venită din partea patronatului.**

Reglementarea conflictelor colective nu poate fi limitată doar la probleme corelate cu negocierea contractelor colective, **ci ar trebui să permită celor interesați să deschidă un astfel de conflict, ori de câte ori este necesar pentru apărarea colectivă a drepturilor profesionale, economice și sociale legate de raportul de muncă.**

Cu atât mai mult, declanșarea conflictelor colective nu poate fi subordonată unei perioade de timp, respectiv să fie interzisă atâta timp cât există un contract colectiv de muncă în vigoare.

Potrivit textului normativ actual, salariații români sunt lipsiți de orice

130 Culegerea din 1985, par.388, Raportul 292, Cazul nr. 1698, par. 741 în Al. Țiclea, Tratat de Dreptul Muncii, Legislație, doctrină, jurisprudență, Ediția a VIII a revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2014, pag.280

131 Al. Țiclea, Tratat de Dreptul Muncii, Legislație, doctrină, jurisprudență, Ediția a VIII a revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2014, pag.280

132 Culegerea din 1985, par.368 în Al. Țiclea, Tratat de Dreptul Muncii, Legislație, doctrină, jurisprudență, Ediția a VIII a revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2014, pag.280

posibilitate concretă de a reacționa atunci când interesele și drepturile le sunt încălcate, doar pe considerentul că un conflict colectiv poate fi declanșat în legătură cu existența unui contract colectiv.

Apare întrebarea legitimă ce se întâmplă în situația în care problemele ce determină conflictul privesc aspecte în afara clauzelor contractului colectiv? Nu putem ignora că un contract, fie el și un contract colectiv de muncă negociat liber de partenerii sociali, nu poate acoperi și preîntâmpina toate problemele ce se pot ivi de-a lungul executării sale, în legătură cu raportul de muncă. Putem avea de exemplu, cazuri în care revendicările nu privesc un contract colectiv de muncă, ci se referă la intenția unor concedieri colective nepreconizate anterior încheierii contractului sau la înrăutățirea condițiilor de muncă și protecție a sănătății! Răspunsul ferm ar trebui să vină din partea statului, care are obligația de a crea un cadru normativ care să permită concretizarea dreptului la acțiuni colective, potrivit Constituției, și nu restrângerea sa.

În plus, cadrul legal privind greva impune, printre altele, două condiții anterioare declanșării, care îngreunează nejustificat acest drept, anulându-i din conținut:

- să fi avut loc o grevă de avertisment¹³³, ce trebuie să preceadă cu cel puțin 2 zile lucrătoare greva propriu-zisă - art. 182¹³⁴ coroborat cu art. 185¹³⁵ din CDS. Se generează astfel o altă îngărădire nejustificată a dreptului la grevă. Nu există o justificare rezonabilă din partea statului pentru o asemenea limitare.
- hotărârea de declarare a grevei poate fi luată doar de către sindicatul reprezentativ¹³⁶, celelalte sindicate neavând vreun drept în această decizie.

În Raportul Comitetului European pentru Drepturi Sociale – Concluzii 2014, publicat în ianuarie 2015, privind analiza asupra respectării Cărții Sociale Europene Revizuite, se reamintește României că acest Comitet *a apreciat că limitarea dreptului sindicatelor reprezentative sau a celor mai reprezentative sindicate de a declanșa grevă constituie o restricție neconformă cu art. 6 al. 4 al Cartei (Concluzii XV -1 (2000), Franța)*¹³⁷.

Conflictul colectiv de muncă, inclusiv greva, este o parte a acțiunilor

133 Prevedere ce nu se regăsea în vechea legislație – Legea 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 582/1999

134 Art. 181 din CDS : Greva poate fi declarată numai dacă, în prealabil, au fost epuizate posibilitățile de soluționare a conflictului colectiv de muncă prin procedurile obligatorii prevăzute de prezenta lege, numai după desfășurarea grevei de avertisment și dacă momentul declanșării acesteia a fost adus la cunoștința angajatorilor de către organizatori cu cel puțin două zile lucrătoare înainte.

135 Art. 185 din CDS : Greva de avertisment nu poate avea o durată mai mare de două ore, dacă se face cu încetarea lucrului, și trebuie, în toate cazurile, să preceadă cu cel puțin două zile lucrătoare greva propriu-zisă.

136 Art. 183 al. (1) : Hotărârea de a declara greva se ia de către organizațiile sindicale reprezentative participante la conflictul colectiv de muncă, cu acordul scris a cel puțin jumătate din numărul membrilor sindicatelor respective.

137 [http://www.snpe.ro/html/Carta%20Sociala%20Europeana\(revizuita\).pdf](http://www.snpe.ro/html/Carta%20Sociala%20Europeana(revizuita).pdf), www.snpe.ro

colective pe care le poate întreprinde un sindicat, atunci când revendicările îi sunt respinse. Astfel, *în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului - Hotărârea CEDO 12 noiembrie 2008, în cauza Demir, punctele 153/154 în legătură cu punctul 145*¹³⁸ – dreptul la negocieri colective și implicit la acțiuni colective, constituie un element inerent al dreptului de asociere, și anume al dreptului de a înființa sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor personale, astfel cum este prevăzut la articolul 11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Mai mult, *Curtea Europeană a Drepturilor Omului - Hotărârea CEDO, 27 aprilie 2010, cazul Vördur Olafsson/Islanda, punctul 74/75*¹³⁹ - a recunoscut că statele membre ale Convenției pot stabili marjele în care este asigurată libertatea sindicală, dar **această marjă de apreciere nu este nelimitată, ci trebuie raportată la drepturile de la nivel european, restricțiile impuse în legislația internă fiind înlăturate atunci când îngădesc efectiv libertatea de asociere, astfel cum este protejată de articolul 11 din CEDO.**

Dreptul de a întreprinde acțiuni colective, cu precădere de a declanșa grevă, a fost, de asemenea, recunoscut de Curtea de Justiție ca drept fundamental care face parte integrantă din principiile generale ale dreptului Uniunii a căror respectare o asigură Curtea - Hotărârile din 11 decembrie 2007, cauza C-438/05, Viking-Line, punctul 44, și din 18 decembrie 2007, cauza C-341/05, Laval, punctul 91.¹⁴⁰

În concluzie, dreptul la acțiuni colective, care cuprinde dreptul de a declanșa un conflict colectiv de muncă este un drept garantat de legislația comunitară și nu poate fi înlăturat nici măcar pe durata existenței unui contract colectiv în vigoare. Limitele impuse prin Codul Dialogului Social aduc atingere libertății de asociere (întrucât lipsește de finalitate unul din scopurile asocierii salariaților în sindicate) și dreptului fundamental la grevă (întrucât declanșarea conflictului colectiv este una dintre etapele premergătoare declanșării grevei). Alegerea pe care o fac organizațiile sindicale de a îmbrăca sub denumirea generală de grevă, fără însă a fi cu adevărat o grevă, forme atipice, precum protestul, nu constituie o veritabilă cale în exercitarea dreptului. Această situație subliniază gravele deficiențe normative și constituie un punct de plecare în dezbaterile privind modificarea legislației.

138 Propunere de REGULAMENT AL CONSILIULUI privind exercitarea dreptului de a desfășura acțiuni colective în cadrul libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii /* COM/2012/0130 final - 2012/0064 (APP) * pe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52012PC0130>, www.eur-lex.europa.eu

139 Idem 78 pe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52012PC0130>, www.eur-lex.europa.eu

140 Idem 78 pe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52012PC0130>, www.eur-lex.europa.eu

Noțiunea de unitate în Codul dialogului social

Legea nr. 62/2011 privind dialogul social utilizează foarte des noțiunea de unitate corelat cu instituții juridice precum constituirea sindicatelor, negocierea colectivă, contractele colective de muncă și conflictele colective de muncă, inclusiv greva.

Alegerea făcută de legiuitor prin folosirea acestei noțiuni creează confuzie și, mai mult, poate conduce la interpretări ce limitează drepturi precum libertatea de asociere, dreptul la negociere colectivă, inclusiv de semnare a unui contract colectiv sau de declanșare a grevei.

Pornind de la definirea noțiunii de *unitate* regăsită în art. 1, lit. k) din Codul Dialogului Social, observăm că aceasta se referă la *persoana juridică care angajează nemijlocit forță de muncă*.

Problemele ce apar în aplicarea legii sunt date de faptul că legea română recunoaște calitatea de angajator și pentru persoanele fizice. La nivelul anului 2013, în România se înregistrau **160.000 de patroni persoane fizice, ceea ce reprezintă 1,88% din total populației ocupate** (*baza de date Tempo a Institutului Național de Statistică, www.insse.ro*).

Strict terminologic, această definiție a unității poate determina o restrângere a libertății sindicale și a cadrului dialogului social doar la nivelul angajatorilor persoane juridice (de exemplu se prevede că înființarea sindicatelor se face de 15 membri fondatori din aceeași unitate, reprezentativitatea este recunoscută la nivel de unitate, negocierea este obligatorie la nivelul unității, greva poate fi declanșată prin întreruperea lucrului într-o unitate).

Juridic vorbind, o asemenea interpretare ar fi vădit eronată și s-ar abate de la spiritul normelor legale constituționale și chiar de la finalitatea urmărită de legiuitor prin adoptarea CDS. Noțiunea restrânsă de unitate (persoană juridică) nu poate fi aplicată în definirea exercitării drepturilor esențiale. Ca atare, apreciem că **principii constituționale precum libertatea de asociere, negocierea colectivă sau greva sunt recunoscute și la nivelul angajatorilor persoane fizice**.

Dreptul de a înființa un sindicat este unul general valabil, recunoscut tuturor salariaților, fără vreo deosebire legată de statutul juridic al angajatorului – persoană fizică sau juridică.

Sindicatul este definit ca fiind *acea formă de organizare voluntară a angajaților, în scopul apărării drepturilor și promovării intereselor lor profesionale, economice și sociale în relația cu angajatorul – art. 1 lit. w) din Codul dialogului social*. Se observă că această libertate de organizare voluntară este recunoscută tuturor angajaților, nefiind stipulată vreo diferențiere. Mai mult, textul trimite la noțiunea de angajator, care, la rândul său este reglementată prin art. 1 lit.e) din CDS, incluzând în *sfera sa persoana fizică sau juridică ce poate, potrivit legii, să angajeze forță de muncă pe bază de contract individual de muncă ori raport de serviciu*.

Ca atare, condiția impusă pentru înființarea unui sindicat, de a uni voința a minim 15 membri din aceeași unitate, nu poate reprezenta o limitare a dreptului constituțional doar la nivelul angajatorilor persoane juridice.

Desigur, **exprimarea folosită în cadrul legislativ este neadecvată**, permițând nașterea unor confuzii în interpretare, dar, și în aceste condiții, procesul juridic de cenzurare a legii se face cu menținerea finalității urmărite în adoptarea sa, și nu strict terminologic.

Aceeași situație o regăsim în reglementarea negocierii colective și existenței contractelor colective de muncă sau a grevei. Aparent, se poate afirma că aceste drepturi și obligații corelative sunt aferente doar la nivelul angajatorilor persoane juridice, denumite unități¹⁴¹, întrucât legea folosește această terminologie¹⁴².

Pentru a stabili însă cadrul legal al dialogului social, sub aspectul angajatorilor cărora este incident, trebuie să ne raportăm integrat, la toate definițiile juridice date de Codul dialogului social:

- negocierea colectivă *are loc între angajator sau organizația patronală și sindicat ori organizația sindicală sau reprezentanții angajaților*, după caz – art. 1 lit. b (iii) din CDS.
- prin parteneri sociali înțelegem *sindicate sau organizații sindicale, angajatori ori organizații patronale* – art. 1 lit. a) din CDS.
- dialog social bipartit – *dialogul desfășurat între syndicate sau organizații sindicale și angajatori ori organizații patronale, și în cazul celui tripartit cu participarea autorităților administrației publice* – art. 1 lit. c) și d) din CDS.
- sindicatul este *o formă de organizare voluntară a angajaților, în scopul apărării drepturilor și promovării intereselor lor profesionale, economice și sociale în relația cu angajatorul* – art. 1 lit. w) din CDS.
- angajatorul este *persoana fizică sau juridică ce poate, potrivit legii, să angajeze forță de muncă pe baza de contract individual de muncă ori raport de serviciu* art. 1 lit. e) din CDS.
- contract colectiv de muncă - *convenția încheiată în formă scrisă între angajator sau organizația patronală și reprezentanții angajaților* – art. 1 lit. i) din CDS.
- conflict colectiv de muncă - *conflictul de muncă ce intervine între angajați și*

141 A se vedea în acest sens, opinia lui Radu Ștefan Pătru, Contractele și acordurile colective de muncă, Editura Hamangiu, 2014, pag. 47-48 : suntem de părere că din prevederile legale rezultă într-un mod neechivoc faptul că legiuitorul a consacrat obligativitatea negocierii colective doar în cazul în care angajatorul este o persoană juridică, excluzând situația în care angajatorul este persoană fizică.

142 Art. 51 al. 1, punct C. din CDS face trimitere la reprezentativitatea sindicatelor la nivel de unitate; de asemenea art.72, al. 1, punct C. din CDS reglementează reprezentativitatea la nivel de unitate a angajatorului; art. 128 din CDS prevede ca se pot negocia contracte colective de muncă la nivel de unități, art. 129 din CDS impune negocierea colectivă numai la nivel de unitate; art. 181 din CDS definește greva ca fiind orice formă de încetare colectivă și voluntară a lucrului într-o unitate etc

angajatori care are ca obiect începerea, desfășurarea sau încheierea negocierilor privind contractele ori acordurile colective de muncă – art. 1 lit. o) din CDS.

- *părți îndreptățite să negocieze un contract colectiv de muncă - angajatori, organizații patronale sau organizații sindicale care întrunesc condițiile legale pentru a participa la negocierea unui contract colectiv de muncă – art. 1, lit. q) din CDS*
- *reprezentativitate - atribut al organizațiilor sindicale sau patronale dobândit potrivit prevederilor prezentei legi, care conferă statutul de partener social – art. 1 lit. t) din CDS.*

Legea prevede, așadar, că dialogul social se realizează între partenerii sociali, în care avem incluși toți angajatorii fără vreo separare a lor, legat de forma juridică, iar în cadrul acestui dialog social, elemente precum negocierea colectivă, reprezentativitatea, contractul colectiv de muncă sau conflictul colectiv sunt direct relaționate cu *noțiunea de angajatori*, în general, nu cu *unitățile angajatoare* în sens strict terminologic.

Plecând de la faptul că prin Constituție se garantează expres dreptul la negociere colectivă, dar și libertatea de asociere, elemente regăsite și în tratatele internaționale ratificate de România (Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Carta Socială Europeană Revizuită, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Convențiile OIM), **aplicarea legii române referitoare la negocierea colectivă și la celelalte drepturi născute sau corelate cu aceasta, inclusiv dreptul la grevă, nu poate fi făcută decât în sensul recunoașterii depline a acestor principii, inclusiv la nivelul angajatorilor persoane fizice.** O altă interpretare ar denatura sensul juridic al dialogului social și ar fi în afara spiritului legii. Este însă necesar a fi înlăturate aceste neconcordanțe terminologice din cuprinsul Codului și, astfel, claritatea textului normativ să asigure o exercitare deplină a drepturilor fundamentale.

Rolul dialogului social în respectarea drepturilor fundamentale ale salariaților

Aderarea României la Uniunea Europeană a adus cu sine beneficiul recunoașterii interne a drepturilor comunitare, ce stabilesc un cadru de protecție sporită în favoarea salariaților. Nu este însă suficientă transpunerea acestor norme europene în legislația internă, pentru a fi asigurată deplina lor exercitare.

Un rol important în recunoașterea și, mai mult, în conștientizarea drepturilor conferite la nivel comunitar pe piața muncii revine dialogului social. Întâlnirea partenerilor la masa negocierii și punerea efectivă în discuție a diverselor situații cu care se confruntă ambele părți contribuie la creșterea nivelului de asumare a cadrului legal. De asemenea, organizațiile sindicale sau patronale pot sesiza instituțiile Uniunii Europene cu privire la nerespectarea dreptului comunitar, inclusiv în ceea ce privește transpunerea acestuia în dreptul intern.

Am considerat oportun, ca relaționat de dialogul social, să avem o sumară trecere în revistă a modului în care se regăsesc în viața de zi cu zi unele din drepturile fundamentale europene și, mai ales, reacția partenerilor de dialog.

Asumarea de către organizațiile sindicale a protecției salariaților privind timpul de lucru

Unul dintre instrumentele esențiale ale politicii interne a Uniunii Europene în materie de protecție socială este Directiva 2003/88/CE¹⁴³, ce are ca scop trasarea principiilor privind timpul de lucru.

Actul comunitar definește timpul de lucru ca fiind *“orice perioadă în care lucrătorul se află la locul de muncă, la dispoziția angajatorului și își exercită activitatea sau funcțiile în conformitate cu legislațiile și practicile naționale”* (art. 2 punct 1 din Directivă 2003/88/CE).

În Codul Muncii¹⁴⁴ – art. 111 - timpul de lucru este definit ca reprezentând *“orice perioadă în care salariatul prestează munca, se află la dispoziția angajatorului și îndeplinește sarcinile și atribuțiile sale, conform prevederilor contractului individual de muncă, contractului colectiv de muncă aplicabil și/sau ale legislației în vigoare”*.

S-a apreciat în doctrină că *“între cele două noțiuni există o diferență majoră, transpunerea în dreptul român fiind inferioară celei prevăzute de norma europeană, deoarece “prestarea muncii” presupune efectuarea unei activități prevăzute în fișa postului, pe când expresia “se află la locul de muncă” vizează și ipoteza în care salariatul se află în incinta unității, însă nu prestează în mod efectiv nicio activitate, fiind în așteptare, astfel cum s-a pronunțat CJUE în cauza Simpa”*¹⁴⁵

În realitate, considerăm că diferențele de nuanță ale textului nu ar trebui să ridice probleme în aplicarea dreptului comunitar. În acest sens este și opinia altor doctrinări ce subliniază că *“fac parte din timpul de muncă, perioadele în care salariatul se află la dispoziția unității în incinta acesteia (deoarece, chiar dacă nu lucrează efectiv, salariatul nu dispune de timpul său, așa cum ar dori, activitatea putând fi reluată în orice moment, potrivit voinței angajatorului”*¹⁴⁶

În ansamblul său, Codul Muncii transpune principalele dispoziții ale Directivei 2003/88/CE, asigurând astfel protecția socială cuvenită angajaților sub aspectul timpului de lucru. Reținem, astfel, cu titlu de drepturi fundamentale garantate:

143 Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru

144 Modificat și completat prin Legea 40/2011 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 225/2011

145 Costel Gâlcă – Drept Comunitar al Muncii, Transpunerea în Dreptul Muncii Român, Editura ROSETTI International 2012, pag. 171.

146 I.T. Ștefănescu în Costel Gâlcă, Codul Muncii comentat și adnotat, , Ediția 2013, Editura ROSETTI International, pag.372

- o pauză de masă și alte pauze, dacă durata zilnică a timpului de muncă este mai mare de 6 ore. Pentru tinerii în vârstă de până în 18 ani, dreptul la pauză de masă este de cel puțin 30 de minute, în cazul unei durate a timpului de muncă de peste 4 ore și jumătate, zilnic;
- un repaus minim de 12 ore consecutive (față de 11 în Directiva 2003/88/CE) în decursul a 24 de ore;
- un repaus săptămânal de 2 zile consecutive, de regulă sâmbăta și duminica;
- un concediu anual de minim 20 zile lucrătoare (cel puțin 4 săptămâni în Directiva 2003/88/CE); Compensarea în bani a concediului de odihnă neefectuat este permisă numai în cazul încetării contractului de muncă.
- durata normală a timpului de lucru săptămânal de 40 de ore, ce nu poate depăși 48 de ore, incluzând orele suplimentare.
- durata normală a timpului de lucru, pentru salariații de noapte, să nu depășească în medie 8 ore pe zi, calculate la o perioadă de referință de maximum 3 luni calendaristice.

În ceea ce privește numărul maxim de ore ce pot fi lucrate într-o săptămână, **inclusiv Constituția României garantează dreptul fundamental al salariaților la o durată normală a zilei de lucru, în medie, de cel mult 8 ore (art. 41 al. 3).** Ca atare, este obligația statului de a asigura un cadru normativ general care să respecte dreptul fundamental la o durată a zilei de lucru ce nu poate depăși 8 ore, având o medie săptămânală de 40 de ore. Orele suplimentare reprezintă o excepție, neputând fi considerate o regulă a executării contractului.

În mod surprinzător, există situații în care reprezentanții statului adoptă acte normative inferioare Codului Muncii și evident Directivei 2003/88/CE, instituind o **durata normală a timpului de lucru zilnic de 12 ore, respectiv 60 de ore într-o săptămână.**

Este situația salariaților ce prestează activitate în cadrul proiectelor finanțate din fonduri europene, Ministerul Fondurilor Europene – Autoritatea de Management POSDRU reglementând prin Instrucțiunea nr. 103/18.03.2015 (dispoziție ce o regăsim și în anii anteriori), o durată zilnică a timpului de lucru cu mult peste media permisă de Uniune și de Codul Muncii. Actul specifică în mod expres, că efectele sale privesc inclusiv contractele individuale de muncă.

O asemenea prevedere încalcă flagrant nu doar Constituția României, ci și Directiva 2003/88/CE transpusă în legislația muncii.

Paradoxal, instituirea unui cadru vădit nelegal este făcută chiar de reprezentanții instituției ce ar trebui să supravegheze în primul rând respectarea principiilor ce conduc politica internă a Uniunii.

În art. 6 din Directivă 2003/88/CE se impune ca statele membre să ia toate măsurile necesare pentru ca, în funcție de necesitățile de protecție a sănătății și securității lucrătorilor:

- a) timpul de lucru săptămânal să fie limitat prin acte cu putere de lege și acte administrative sau prin convenții colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali;
- b) timpul mediu de lucru pentru fiecare perioadă de 7 zile, inclusiv orele suplimentare, să nu depășească 48 de ore.

Apreciem că este necesar ca reglementarea dată prin Instrucțiunea nr.103/2015, ca de altfel și de actele similare anterioare, să fie raportată la norma legală superioară – Codul Muncii. Fiind un act normativ inferior, **trebuie aplicat în concordanță cu prevederile art. 114 din Codul Muncii**, ce trasează excepțiile de la durata maximă săptămânală de 48 de ore. Astfel, derogatoriu, durata timpului de muncă într-o săptămână poate fi prelungită peste 48 de ore, cu condiția ca media orelor de muncă calculate la o perioadă de referință de 4 luni calendaristice să nu depășească 48 de ore pe săptămână. În această situație este vădit nelegal ca salariații ce lucrează în cadrul proiectelor europene să aibă încheiate contracte individuale de muncă cu o durată de 12 ore pe zi, ca regulă generală.

În situația analizată, nu pot fi luate în calcul excepțiile prevăzute de art. 114 al. 3 și 4 din Codul Muncii, referitoare la o perioadă de referință de 6 luni, respectiv 12 luni, întrucât această derogare poate fi reglementată doar printr-un contract colectiv de muncă.

Referitor la acest aspect, este de reținut că derogările *“raportat la Directiva 2003/88/CE, care prevede derogările de la perioadele de referință, sunt posibile doar dacă au fost convenite de partenerii sociali prin contractele colective de muncă încheiate la nivel național sau regional (art. 16 din Directiva). În condițiile eliminării contractului colectiv la nivel național trimiterea ar trebui făcută la contractele colective încheiate la nivel de sector de activitate sau la nivel de grupuri de unități”*¹⁴⁷

Limitarea efectelor juridice ale Instrucțiunii nr. 103/2015 emisă de Ministerul Fondurilor Europene se poate face, însă, prin simpla coroborare a acestor dispoziții cu cele ale actului normativ superior - Codul Muncii. Argumentul este susținut și de art. 76 din Legea 24/2000¹⁴⁸ privind normele de tehnică legislativă, ce dispune că *“ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora.”*

În fața acestui dezechilibru a protecției sociale, creat chiar printr-un act emis de către Ministerul Fondurilor Europene, se impune reconsiderarea urgentă a situației personalului ce lucrează în cadrul proiectelor europene, prin reglementarea unei durate a timpului normal de lucru de 40 de ore. În plus, ar trebui prevăzut expres că, în cazul în care este necesar a se efectua muncă

147 Alexandru Athanasiu– în Al. Țiclea, Codul muncii comentat, Ediția a V a revăzută și adăugită, Edit. Universul Juridic, București 2014, pag. 162

148 Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260/2010

suplimentară, aceasta nu poate depăși în medie, 48 de ore pe săptămână, într-o perioadă de referință de 4 luni.

O deosebită relevanță o are atitudinea organizațiilor sindicale raportat la încălcarea protecției salariale. Acestea beneficiază direct de accesarea de fonduri europene, iar întrebarea ce se ridică este aceea dacă sunt respectate, în interior, principiile politicii sociale ce guvernează însuși scopul pentru care au luat ființă, sau o abandonează pe considerente de ordin strict financiar?

Restrângeri normative aduse protecției salariaților în cazul insolvenței angajatorului

Intrarea în insolvență a întreprinderilor aduce cu sine un risc crescut pentru angajați. Unul dintre aceste riscuri se referă la plata salariului. Uniunea Europeană a ales să reglementeze un regim de protecție specială a salariaților care, din cauza insolvenței angajatorului, nu își pot valorifica drepturile salariale, neachitate de angajatorul aflat în dificultate financiară – Directiva 2008/94/CE¹⁴⁹ privind protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvenței angajatorului: *“Pentru a asigura securitatea juridică a salariaților în caz de insolvență a întreprinderilor care își desfășoară activitatea în mai multe state membre și pentru a consolida drepturile lucrătorilor salariați în sensul jurisprudenței Curții de Justiție a Comunităților Europene, este oportun să se stabilească dispoziții care să prevadă în mod expres instituția care este responsabilă cu plata creanțelor în aceste cazuri și care să stabilească ca obiectiv al cooperării între autoritățile administrative competente ale statelor membre plata în cel mai scurt timp a creanțelor salariale neachitate ale acestor salariați. În plus, este necesar să se asigure o aplicare corectă a dispozițiilor adoptate printr-o colaborare între autoritățile administrative competente din statele membre”* – Paragraful (6) al Preambulului Directivei 2008/94/CE.

România a transpus norma comunitară prin Legea nr. 200/2006¹⁵⁰ privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, asigurându-se plata drepturilor salariaților pentru o perioadă de 3 luni, ce poate preceda sau succeda declanșării insolvenței, plafonul maxim acordat fiind în limita a 3 salarii medii brute pe economie (minimul prevăzut de Uniune).

Există însă câteva neconcordanțe între textul comunitar și reglementarea națională, **care înlătură protecția urmărită de Directivă**, asupra cărora ne vom referi în cele ce urmează.

O primă problemă este legată de prevederile art. 2 din Legea nr. 200/2006 ce dispune că *“din Fondul de garantare se asigură plata creanțelor salariale ce rezultă*

149 Directiva 2008/94/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 octombrie 2008 privind protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvenței angajatorului

150 Publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr. 453/2006

din contractele individuale de muncă și din contractele colective de muncă încheiate de salariați cu angajatorii împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri judecătorești definitive de deschidere a procedurii insolvenței și față de care a fost dispusă măsura ridicării totale sau parțiale a dreptului de administrare, denumiți în continuare angajatori în stare de insolvență.”

Se desprind, așadar, trei condiții pentru exercitarea de către un salariat a dreptului de a beneficia de ajutorul Fondului de garantare :

- drepturile salariale trebuie să fie prevăzute în contractele individuale și colective de muncă;
- împotriva angajatorilor au fost pronunțate hotărâri judecătorești definitive de deschidere a procedurii insolvenței;
- instanța a dispus măsura ridicării totale sau parțiale a dreptului de administrare a angajatorului.

Spre deosebire de prima condiție reglementată în plan intern, Directiva 2008/94/CE stipulează în art. 1 al. 1) că aceasta se aplică *“creanțelor salariaților care izvorăsc din contracte de muncă sau raporturi de muncă încheiate cu angajatori care sunt în stare de insolvență”*. Observăm, așadar, că se face trimitere nu doar la contractele de muncă, ci și la raporturi de muncă, noțiune diferită de cea a contractului de muncă.

Pe de altă parte, prin definiția dată de Legea nr. 200/2006 în art. 4 lit. a) noțiunii de angajator, Statul Român exclude instituțiile publice, astfel încât rămân în afara protecției sociale în caz de insolvență, salariații angajați cu contract individual de muncă în cadrul acestor instituții, dar și funcționarii publici (art. 4 lit. a - persoana fizică sau persoana juridică, cu excepția instituțiilor publice definite conform Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare și Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, ce poate să angajeze forță de muncă pe bază de contract individual de muncă, în condițiile prevăzute de Legea nr. 53/2003 - Codul Muncii, cu modificările și completările ulterioare).

Așadar, **în România sunt înlăturate din sfera protecției sociale privind garantarea plății salariilor restante, în caz de insolvență, categoria celor angajați cu contract individual de muncă în cadrul instituțiilor publice, dar și cea a funcționarilor publici ce au reglementat un regim juridic aparte, având încheiat un raport de muncă.**

Legea nr. 200/2006 nu a fost adaptată situației actuale, când în urma adoptării OUG nr. 46/2013¹⁵¹ privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale, inclusiv unitățile administrativ - teritoriale pot fi supuse procedurii insolvenței. În prezent salariații acestor unități (de ex. primării, consilii locale),

inclusiv funcționarii publici, nu se pot bucura de beneficiul dreptului european, deși cadrul legal prevede declanșarea procedurii insolvenței și pentru acești angajatori.

Considerăm că această limitare a sferei de aplicare a normei interne este în contradicție cu finalitatea Directivei 2008/94/CE, textul comunitar nepermițând restrângeri fără existența unui sistem de protecție similar cu cel reglementat de aceasta.

Norma europeană stipulează în art. 2 al. (2) că *“în mod excepțional, statele membre pot exclude din domeniul de aplicare al prezentei directive creanțele anumitor categorii de salariați, în temeiul existenței altor forme de garantare, dacă se stabilește că acestea oferă persoanelor respective o protecție echivalentă celei oferite de prezenta directivă.”* În prezent, nu există un sistem similar de protecție socială având ca obiect garantarea drepturilor salariale neachitate cuvenite salariaților unităților administrativ-teritoriale asupra cărora se declanșează procedura insolvenței, astfel încât norma internă înfrânge obligațiile stabilite în Directivă.

În doctrină se afirmă că *“referindu-se la unele prevederi legale din Grecia, Curtea de Justiție a concis, cu privire la aplicarea art. 1 par. 2 din Directiva 08/987 (act abrogat de actuala Directivă, ce preia însă aceeași reglementare), că în situația în care excluderea unei categorii de salariați este autorizată datorită naturii particulare a contractului de muncă sau a relației de muncă, acea excludere este subordonată numai existenței unei alte forme de garanție decât cea prevăzută de directivă, dar care trebuie să asigure o protecție echivalentă”*¹⁵². Este evident că exigențele comunitare nu sunt îndeplinite pentru salariații autorităților publice locale, în lipsa unei reglementării privind protecției echivalente.

O altă problemă juridică ce apare în Legea nr. 200/2006 se referă la condiția ca angajatorului să îi fi fost ridicat dreptul de administrare proprie a societății, în cadrul procedurii insolvenței, pentru ca angajatul să beneficieze de plata salariilor din fondul de garantare.

Această cerință este în afara prevederilor Directivei, care impun doar existența unei hotărâri de intrare în insolvență. În realitate, legiuitorul român a trunchiat protecția conferită angajaților, întrucât în marea majoritate a firmelor intrate în insolvență, dreptul de administrare al unității se menține și, astfel, salariații nu pot beneficia de ajutorul statului în perioada în care unitatea nu le poate achita drepturile.

“România este lider în topul european al insolvențelor, se arată într-o cercetare efectuată de Euler Hermes, companie multinațională de Asigurare de credit comercial și de business. Conform datelor, țara noastră se află pe un loc fruntaș într-un nedorit

152 Punct 19 din considerentele hotărârii din 8 noiembrie 1990, în cauza C-53/88, Comisia / Grecia, Culegere ... în Costel Gilcă, Drept comunitar al muncii, Transpunerea în dreptul muncii român, Edit. ROSETTI International, 2012, pag. 342

clasament al țărilor cu număr record de întreprinderi intrate în incapacitate de plată, peste 31.000 de firme declarându-și, anul trecut, insolvența în instanțe.

Studiul arată că România ocupă locul 10 din 42 de țări într-un top al evoluției numărului de insolvențe în 2014. Țara noastră este inclusă în grupa țărilor cu nivel record de firme intrate în incapacitate de plată și care se chinuie să se stabilizeze. Conform analizei, numărul insolvențelor în România a crescut cu 5%, de la 29.997 în 2013 la circa 31.500 de firme anul trecut.¹⁵³

Pentru asigurarea unei protecții sociale adecvate, este necesară armonizarea legislației interne cu norma europeană, un rol important în acest sens revenind partenerilor în cadrul dialogului social de la nivel național. Nu trebuie ignorat nici faptul că organizațiile sindicale pot sesiza direct organismele comunitare, reclamând neîndeplinirea de către Statul Român a obligației de transpunere corectă a legislației europene.

În cazul în care, până la o astfel de armonizare a cadrului legal, există categorii de salariați prejudiciați de actuala prevedere, aceștia și organizațiile ce le apară interesele se pot adresa instanței de judecată și, în cadrul litigiilor, să solicite sesizarea Curții Europene de Justiție pentru ca aceasta să analizeze dacă acceptă o astfel de excludere, în temeiul interpretării normei comunitare.

Informarea salariaților la încheierea contractului de muncă. Efectele instituirii condiției ad validatem a formei scrise a contractului de muncă

În prezent, legiuitorul a prevăzut, în art. 16 din Codul Muncii¹⁵⁴ obligativitatea încheierii unui contract individual de muncă în formă scrisă. Suntem astfel în fața unei schimbări fundamentale a opticii *“privind natura juridică a formei contractului individual de muncă; aceasta a fost schimbată dintr-o condiție de probă a acestui contract (ad probationem) în una de validitate (ad validatem)”*¹⁵⁵

Forma scrisă a contractului de muncă are un rol deosebit de important în asigurarea dreptului salariatului de a fi informat cu privire la elementele esențiale ale contractului pe care dorește să-l încheie. Aceasta a fost modalitatea prin care legiuitorul român a înțeles să transpună la nivel național prevederile Directivei Consiliului 91/533/CEE¹⁵⁶ privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă.

153 Autor: Fabrica de Lapte, 14 ianuarie, 2015, <http://www.fabricadelapte.ro/romania-este-lider-top-ul-european-al-insolventelor>, www.fabricadelapte.ro

154 Modificat și completat prin legea 40/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr 225/2013

155 Alexandru Țiclea, Codul Muncii Comentat, Ediția a V a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic 2014, pag. 30

156 Directiva Consiliului 91/533/CEE din 14 octombrie 1991 privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă

Norma europeană prevede posibilitatea ca angajatul să fie informat asupra elementelor esențiale ale contractului de muncă, în termen de cel mult 2 luni de la începerea activității acestuia, sub forma unui contract scris, a unei scrisori de angajare sau a unuia sau mai multor documente scrise – art. 3 din Directiva 91/533/CEE.

În dreptul intern se creează un cadru mai favorabil salariaților, întrucât se impune obligația angajatorului de a-i informa pe aceștia la data semnării contractului de muncă.

Pe lângă beneficiile determinate de existența dreptului de a fi informat cu privire la elementele esențiale ale contractului de muncă la data semnării sale, instituirea condiției formei scrise a contractului pentru valabilitatea sa este criticabilă, întrucât efectele negative se răsfrâng cu precădere asupra salariatului.

La o primă cenzură a textului art. 16 al. 1 din Codul Muncii, se poate induce ideea ca inexistența unui contract de muncă scris determină nerecunoașterea calității de salariat cu toate drepturile aferente.

Într-o societate care ar funcționa exclusiv pe criterii legale, o astfel de soluție ar fi preferată. Realitatea actuală demonstrează contrariul, existența *“muncii la negru”*¹⁵⁷ fiind într-un procent foarte mare - *“circa 1,45 milioane persoane munceau 'la negru' la nivelul anului 2012, reprezentând aproximativ 23% din totalul salariaților din economia românească, potrivit raportului pe anul 2012 al Consiliului Fiscal.”*¹⁵⁸

*“Pe sectoare economice, contribuția cea mai importantă la „munca la negru” o are industria (548,4 mii persoane), urmată de comerț (358,9 mii persoane), construcții (335,6 mii persoane), transport și comunicații (163,3 mii persoane). Printre sectoarele cu ponderea cea mai mare a „muncii la negru” în totalul forței de muncă se numără: construcții de clădiri (66,2% din forța de muncă este la negru), repararea, întreținerea și instalarea mașinilor și echipamentelor 63,6% muncă la negru), activități de servicii informatice (60,3%), fabricarea produselor textile (48,1%), transporturi terestre și prin conducte (40,6%), potrivit Consiliului Fiscal.”*¹⁵⁹

Se ridică întrebarea-ce se întâmplă cu aceste persoane, care muncesc *“la negru”*, în lipsa recunoașterii existenței raportului de muncă? În doctrină s-a

157 Expresia uzitată pentru munca fără forme legale este munca *“la negru”* și reprezintă o activitate profitabilă desfășurată în afara cadrului legal reglementat. Ea nu este evidențiată scriptic, fiscalizată, protejată, asigurată sau asistată social, lucrătorul fiind la discreția celui în folosul căruia prestează munca – <http://www.itmarad.ro/contractul-de-munca/>, www.itmarad.ro (Definire și forme de manifestare)

158 Articolul Consiliul Fiscal: Un sfert din salariații din România muncesc la negru, Autor: Capital.ro | joi, 12 septembrie 2013, <http://www.capital.ro/consiliul-fiscal-un-sfert-din-salariatii-din-romania-muncesc-la-negru-186507.html>, www.capital.ro

159 Sursa Ziarul Financiar în Industria, comerțul și construcțiile au cea mai mare contribuție la evaziunea fiscală în domeniul muncii, 9/14/14 - <http://www.infolegal.ro/industria-comertul-si-construcțiile-au-cea-mai-mare-contributie-la-evaziunea-fiscala-in-domeniul-muncii/2014/09/14>, pe site-ul www.infolegal.ro

apreciat că *“întrucât contractul individual de muncă are caracter intuitu personae, în cazul în care nu se respectă forma scrisă (ad validitatem) la încheierea acestuia, nu este admisibilă acțiunea în justiție prin care salariatul ar solicita obligarea angajatorului la încheierea contractului de muncă în formă scrisă”*¹⁶⁰. Mai mult, regăsim o altă opinie potrivit căreia *“nici activitatea desfășurată astfel nu reprezintă vechime în muncă”*.¹⁶¹

Apreciem că o asemenea susținere este eronată, întrucât în Codul Muncii se pot găsi soluții de remediere a acestei inechități pe care o creează salariaților condiția formei scrise a contractului de muncă.

În art. 57 din Codul Muncii este reglementată instituția nulității:

- (1) Nerespectarea oricăreia dintre condițiile legale necesare pentru încheierea valabilă a contractului individual de muncă atrage nulitatea acestuia.
- (2) Constatarea nulității contractului individual de muncă produce efecte pentru viitor.
- (3) Nulitatea contractului individual de muncă poate fi acoperită prin îndeplinirea ulterioară a condițiilor impuse de lege.
- (5) Persoana care a prestat munca în temeiul unui contract individual de muncă nul are dreptul la remunerarea acesteia, corespunzător modului de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu.
- (6) Constatarea nulității și stabilirea, potrivit legii, a efectelor acesteia se pot face prin acordul părților.
- (7) Dacă părțile nu se înțeleg, nulitatea se pronunță de către instanța judecătorească.

Textul normativ prevede, așadar, că nerespectarea oricăror condiții legale necesare pentru încheierea valabilă a contractului, inclusiv cea a formei scrise, atrage nulitatea contractului de muncă.

Același text prevede însă un **regim în principiu, derogatoriu față de dreptul civil**, referitor la recunoașterea efectelor actului nul, pentru neîndeplinirea condițiilor prevăzute de lege pentru încheierea sa valabilă. **Pentru trecut se recunosc efectele contractului, nulitatea putând opera doar în viitor**, respectiv de la data la care este constatată de părți sau de instanța de judecată.

De asemenea, **nulitatea contractului poate fi acoperită de părți**, prin îndeplinirea ulterioară a condițiilor impuse de lege. Părțile au posibilitatea să remedieze astfel lipsa contractului scris, aducându-l în sfera legală.

160 I. T. Ștefănescu, Repere concrete rezultate din recenta modificare și completare a Codului muncii, 28 iunie 2011, material preluat din Revista Română de jurisprudență nr. 2/2011 în Articolul Forma scrisă ad validitatem a contractului individual de muncă, 1 februarie 2012/ Codul Muncii PRO pe <http://www.juridice.ro/184119/forma-scrisa-ad-validitatem-a-contractului-individual-de-munca.html>, www.juridice.ro

161 Al. Țiclea, Codul Muncii Comentat, Ediția a V a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic 2014, pag. 32.

Un alt element important reglementat de Codul Muncii este acela că persoana care a prestat muncă în temeiul unui contract de munca nu are dreptul la remunerarea acesteia, corespunzător modului de îndeplinire a atribuțiilor. Deși această prevedere este greu de pus în practică, revine totuși instanțelor de judecată, dar și doctrinei rolul de a contura criteriile care să permită determinarea salariului, prin aplicarea principiului de egalitate de tratament față de alți salariați cu activitate similară sau, eventual, prin probarea sumei agreeate pentru munca prestată *“la negru”*.

Trebuie avut în vedere că nulitatea contractului, pentru inexistența formei scrise, operează doar dacă este stabilită de părți sau dacă există o hotărâre judecătorească de constatare a sa.

Ca atare, prevederile Codului Muncii trebuie interpretate în sensul că, până la intervenția instanței, **cel care prestează muncă în folosul unui angajator, fără un contract scris, are statutul de salariat.**

S-a spus că *“persoana care a prestat muncă în temeiul unui contract de muncă nu are, pentru perioada anterioară rămânerii definitive a hotărârii prin care s-a constatat nulitatea contractului, toate drepturile corespunzătoare statutului de salariat, inclusiv dreptul la vechime și dreptul ca angajatorul să plătească, respectiv, să rețină și să plătească contribuțiile aferente la bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetul pentru șomaj, fondul de asigurări sociale de sănătate.”*¹⁶²

În sensul recunoașterii statutului de salariat, cu toate drepturile aferente acestei calități, stau și dispozițiile art. 56 lit. d) din Codul Muncii, care prevăd că un contract de muncă încetează de drept ca urmare a constatării nulității absolute a contractului, de la data la care nulitatea a fost constatată prin acordul părților sau prin hotărâre judecătorească definitivă.

O altă soluție, prin care efectele art. 57 din Codul Muncii să fie considerate inaplicabile în cazul în care nu există un contract de muncă în formă scrisă, ar afecta însuși dreptul la protecție socială recunoscut de Constituția României, prin art. 41. Obligația de a încheia contractul în formă scrisă revine angajatorului și, astfel, neîndeplinirea acesteia nu poate antrena un regim sancționatoriu și pentru cel ce prestează munca, lipsindu-l de statutul de salariat.

*“Instituirea formei scrise ad validitatem a contractului individual de muncă nu reprezintă o soluție optimă, adaptată flexibilității ce caracterizează dreptul muncii, însă rațiunea acesteia a fost să țină sub control munca fără forme legale. Cu toate acestea, reglementarea expresă a nulității contractului individual de muncă în Codul Muncii, cu particularitățile determinate de specificul raporturilor juridice de muncă, atenuază impactul acestei cerințe imperative.”*¹⁶³

162 A. Athanasiu, M. Volonciu, L. Dima, O. Cazan în Costel Gilcă, Codul Muncii comentat și adnotat, Editura Rosetti International, Ediția 2013, pag. 57

163 Drd. Olimpia-Monica MATIAȘ, Consecințele rezultate din instituirea formei scrise ad validitatem a contractului individual de muncă, <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An1v1/nr1/art%209.pdf>, www.tribunajuridica.eu

În practică, cei interesați s-au adresat instanțelor de judecată, solicitând obligarea angajatorului la plata drepturilor neachitate, ca urmare a prestării muncii pentru o unitate, fără a avea însă un contract de muncă scris. Instanțele au respins acțiunea motivând având în vedere că "forma scrisă a contractului individual de muncă fiind o condiție „ad validatem”, nu se mai poate proba existența raportului juridic de muncă prin orice mijloc de probă, așa cum se prevedea prin vechea reglementare legală. Având în vedere faptul că reclamanta nu a făcut dovada existenței unui contract individual de muncă încheiat între părți, în conformitate cu prevederile art. 16 al.1 din Codul Muncii, în mod corect prima instanță a respins cererea reclamantei de obligare a pârâtului la plata drepturilor salariale" - Decizia civilă nr. 991/CM/29.10.2013.¹⁶⁴

Este preferabil ca persoanele în cauză să se adreseze instanței de judecată cu o acțiune în constatarea nulității contractului de muncă ce nu este validat printr-o formă scrisă, astfel încât instanța să se pronunțe cu privire la acest aspect, urmând a decide în baza art. 57 din Codul Muncii și asupra drepturilor salariale convenite pentru perioada anterioară constatării nulității contractului.

*"Cererea prin care se solicită constatarea nulității poate fi introdusă pe toată durata existenței contractului (art. 283 al. 1 lit. d Codul Muncii), iar cererea de acordare a despăgubirilor poate fi introdusă în termen de 3 ani de la data nașterii dreptului la acțiune (art. 283 al. 1, lit.c Codul Muncii), respectiv de la data la care produce efecte constatarea nulității contractului respectiv."*¹⁶⁵

Regăsim numeroase critici aduse instituirii formei ad validitatem pentru contractul de muncă scris. S-a apreciat că această reglementare "nu era necesară. Pe lângă faptul că nu este de natură să instituie relații de muncă mai flexibile, care să asigure crearea condițiilor pentru dezvoltarea mediului de afaceri, diminuează regimul protecției salariaților în raport cu reglementarea anterioară, contractul individual de muncă neîncheiat în formă scrisă putând înceta oricând dacă una dintre părți se adresează instanței cu o solicitare privind constatarea nulității contractului respectiv. Pe de altă parte, pentru responsabilizarea părților contractante, pentru determinarea angajatorilor să își îndeplinească obligațiile prevăzute de lege și pentru înlăturarea muncii fără forme legale, soluția cea mai potrivită nu o reprezintă sancțiunea nulității contractului de muncă neîncheiat în formă scrisă, ci reglementarea unor sancțiuni contravenționale și/sau penale adecvate și proporționale."¹⁶⁶

164 Buletinul JURISPRUDENȚEI CURȚII DE APEL CONSTANȚA, http://portal.just.ro/36/Documents/DECIZII_RELEVANTE/AN_2013/TRIMESTRUL_IV/Decizii%20relevante%20civil%20trim%20IV-2013.pdf, www.portal.just.ro

165 Alexandru Athanasiu, Magda Volonciu, Luminița Dima, Oana Cazan în Drd. Olimpia-Monica MATIAȘ, Consecințele rezultate din instituirea formei scrise ad validitatem a contractului individual de muncă, <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An1v1/nr1/art%209.pdf>, www.tribunajuridica.eu

166 Lector univ. dr. Luminița Dima, Facultatea de Drept, Universitatea București, Forma scrisă a contractului individual de muncă în urma modificării Codului muncii prin Legea nr. 40/2011, Curierul Judiciar nr. 1/2012 – <http://www.curieruljudiciar.ro/2012/03/15/forma-scrisa-a-contractului-individual-de-munca-in-urma-modificarii-codului-muncii-prin-legea-nr-402011/>, www.curieruljudiciar.ro

Considerăm că, într-o formă viitoare a legii, se impune reglementarea expresă a situației juridice a salariatului ce prestează muncă „la negru”, urmând ca, pe lângă sancțiunile aplicabile angajatorului, să se prevadă și care sunt drepturile de care se bucură angajatul, pentru a nu lăsa la libera interpretare a instanțelor de judecată aplicarea efectelor nulității contractului. Am ales să analizăm această temă în cadrul studiului privind dialogul social, pentru a încerca să atragem atenția asupra situației celor care **muncesc fără forme legale și care pot fi lăsați în afara discuțiilor dintre partenerii sociali**, tocmai pe considerentul că aceștia nu au contract de muncă. De cele mai multe ori, aceste persoane nu sunt membri de sindicat, pentru simplul fapt ca nu apar pe ștatele de plată ale unităților. Apreciem că sindicatele nu pot invoca astfel de considerente, fiind necesar să întreprindă ample acțiuni de combatere a efectelor negative ce se răsfrâng asupra celor ce muncesc fără a avea contract scris, inclusiv prin campanii de atragere a lor în rândul membrilor de sindicat.

Concluzii

Adoptat în anul 2011, Codul Dialogului Social (CDS) a menținut, dar a și adăugat noi restrângeri în exercitarea drepturilor fundamentale, precum libertatea de asociere, dreptul de negociere colectivă și corelativ de acțiune colectivă, inclusiv dreptul la grevă. Această atitudine adoptată de Statul Român este contrară Constituției și angajamentelor asumate prin tratatele internaționale și comunitare, în domeniu. Legislația internă ar trebui să încurajeze dialogul social, să permită înființarea de sindicate adecvat structurii economice a societății, să lase partenerilor libertatea de a negocia și de a semna contracte colective, să permită declanșarea grevei într-un spectru cât mai larg, totul în concordanță cu un cadru legal adecvat privind protecția socială. Dimpotrivă, la acest moment întâlnim o reticență a legiuitorului în a permite exercitarea acelor drepturi ce asigură un dialog social echilibrat. Mai mult, legea nu își găsește, în multe cazuri, o justificare socială și este în afara situației reale din țară.

Codul Dialogului Social impune un număr excesiv de membri pentru constituirea unui sindicat, afectând libertatea sindicală, în condițiile în care economia se bazează pe întreprinderi mici și mijlocii, cu o medie între 5 și 26 de salariați (www.insse.ro). Întâlnim în cuprinsul actului normativ limitări ale drepturilor sindicatelor nerepresentative și în general ale sindicatelor, încălcându-se principiul comunitar al informării și consultării cu privire la activitatea întreprinderii. Au fost aduse modificări substanțiale atributului reprezentativității sindicatelor la nivelul angajatorului, fiind condiționată obținerea reprezentativității de afilierea la sindicat, a unui număr de jumătate plus unu din salariați, aspect de natură a diminua pluralismul sindical. Acolo unde nu întâlnim sindicat reprezentativ, se conferă putere reprezentanților salariaților ce negociază împreună

cu mandatarii federațiilor reprezentative. Definirea acestor reprezentanți ai salariaților, trasată în Codul Muncii, este în neconcordanță cu textul CDS, rezultând o suprapunere a celor ce reprezintă angajații, astfel încât membri de sindicat pot fi forțați în același timp, să își desemneze și reprezentanți. Condițiile impuse de Codul Dialogului Social pentru înregistrarea contractelor colective de muncă creează premisele unui eșec în aplicarea acestor contracte, întrucât legea separă procesul negocierii – la care pot participa organizațiile reprezentative – de etapa finală a semnării și înregistrării convențiilor colective, adică de scopul acestor negocieri, golind de conținut atributul reprezentativității. Interzicerea contractului colectiv la nivel național îngrădește însăși libera asociere, dar și dreptul garantat constituțional, la negocieri colective, excluderea unor astfel de negocieri conturându-se într-un grav abuz al statului. Legiuitorul nu a ținut cont de situația majorității întreprinderilor ce au sub 21 de salariați (unde negocierea colectivă nu este obligatorie), lipsind de o protecție socială minimă pe angajații ce lucrează în astfel de entități. Codul Dialogului Social a menținut obligativitatea negocierii colective la nivelul angajatorului unde sunt încadrați cel puțin 21 de salariați. Deși intenția este cea de a asigura un dialog social la acest nivel, în mare, finalitatea urmărită este una iluzorie. Obligația de a iniția sau de a accepta demararea negocierii colective cade doar în sarcina angajatorului. Cealaltă parte – sindicatul sau salariații – nu are nicio obligație corelată cu o sancțiune. Cu un grad redus de sindicalizare, angajații, din diverse motive, inclusiv teamă, nu își mandatează cu ușurință reprezentanții, și ca atare negocierea colectivă nu are loc. Dreptul constituțional la negociere colectivă și mai ales protejarea efectelor obligatorii ale convențiilor colective suferă o nouă înfrângere ca urmare a noilor prevederi, potrivit cărora efectele contractului colectiv de muncă la nivel de sector de activitate sunt limitate doar asupra întreprinderilor membre ale organizațiilor patronale semnate. Extinderea efectelor contractului pentru întreg sectorul, printr-un Ordin al Ministrului Muncii este neadecvată, statul devenind actorul principal în negocierea colectivă, și iluzorie, deoarece până la acest moment nu a existat o astfel de situație. Legislația actuală conține o serie de prevederi contrare principiilor internaționale și constituționale, reglementând restrictiv și conflictele colective de muncă și cu precădere greva. Condiționarea declanșării unui conflict colectiv de muncă de existența unui contract colectiv și relaționat de acesta afectează direct libertatea sindicală, dreptul la acțiuni colective fiind o componentă a acesteia. Codul Dialogului Social folosește în definirea unor instituții precum înființarea sindicatelor, reprezentativitatea, contractele colective de muncă sau conflictele colective de muncă, noțiunea de unitate. Terminologic, unitatea reprezintă o persoană juridică ce angajează forță de muncă. Angajator poate fi însă și persoana fizică. **Exprimarea folosită de CDS este neadecvată** și induce, în aparență, ideea că aceste instituții sunt legate strict de angajatorul persoană

juridică. În realitate, aplicarea legii referitoare la exercitarea unor drepturi esențiale precum libertatea sindicală, negociere colectivă sau grevă nu poate fi raportată decât în sensul recunoașterii depline a acestor principii, inclusiv la nivelul angajatorilor persoane fizice.

Studiul a analizat, în parte, și modul în care partenerii sociali se implică în recunoașterea și în conștientizarea drepturilor conferite la nivel comunitar pe piața muncii. Întâlnirea partenerilor la masa negocierii și punerea efectivă în discuție a diverselor situații cu care se confruntă ambele părți contribuie la creșterea nivelului de asumare a cadrului legal. Am considerat oportun, ca relaționat de dialogul social, să avem o sumară trecere în revistă a modului în care se regăsesc în viața de zi cu zi, unele din drepturile fundamentale europene (precum timpul de lucru, protecția salariaților în caz de insolvență sau recunoașterea statutului de angajat) și mai ales reacția partenerilor de dialog.

Recomandăm adoptarea unei atitudini ferme din partea organizațiilor sindicale sau patronale, atunci când prin lege sunt limitate drepturi de natură constituțională sau comunitară. De lege ferenda în asemenea cazuri, se impune modificarea legislației, **după consultarea partenerilor sociali**, Statul Român fiind obligat să asigure cadrul legal de exercitare liberă și deplină a drepturilor fundamentale, precum libertatea de asociere, dreptul la negociere colectivă și acțiune colectivă.

Trecând peste aceste deficiențe ale cadrului legislativ, lipsa de coagulare a dialogului social la un nivel sau altul în România nu este exclusiv determinată de reglementarea juridică. Partenerii sociali ar trebui să se axeze pe rolul social fundamental pe care îl au în societate și să se întâlnească la masa negocierii. Diminuarea considerabilă a numărului de contracte colective de muncă, invocarea slăbirii puterii unor organizații sindicale ori patronale formate anterior anului 2011 sau alte asemenea situații nu sunt exclusiv legate de actualul text normativ.

Evoluția societății este un proces dinamic și, ca atare, organismele sociale sunt și ele nevoite să se adapteze. Desigur, modificările legislației nu pot interveni la intervale de timp scurte, pentru că atunci s-ar pune problema unei instabilități sociale. Partenerii sociali pot însă analiza dacă vechea reglementare a fost mai eficientă și ce se impune a fi schimbat în momentul actual, pentru o adaptare a legii la cerințele sociale și economice din România.

Codul Dialogului Social adoptat în anul 2011, prin schimbările negative aduse, are în final, și un aspect pozitiv. Actualele dificultăți izvorâte din aplicarea legii, și chiar blocarea în unele cazuri a dialogului social, sunt aspecte care prin ele însele subliniază rolul esențial pe care îl are acesta în rezolvarea problemelor cu care se confruntă societatea și partenerii sociali și, mai ales, importanța fiecăruia dintre ei în găsirea echilibrului social.

*“Dialogul social și pacea socială nu constituie obiective în sine. În realitate, existența lor contribuie la înlăturarea sau atenuarea confruntărilor, la dezvoltarea economică durabilă, la asigurarea, pentru cetățeni, în condiții normale, a unei vieți decente. Și în perioadele de criză economică, dialogul social constituie o pârghie esențială pentru înfruntarea dificultăților care apar inclusiv în planul raporturilor de muncă, al pieței muncii și al nivelului de trai. Esențial este ca dialogul social să constituie o practică permanentă a vieții sociale, să nu fie influențat conjunctural de schimbările periodice de ordin politic”.*¹⁶⁷

Bibliografie selectivă

I. Cursuri, tratate, monografii, articole

1. Alexandru Athanasiu, Magda Volonciu, Luminița Dima, Oana Cazan în Drd. Olimpia-Monica MATIAȘ, Consecințele rezultate din instituirea formei scrise ad validitatem a contractului individual de muncă, la adresa web:

<http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An1v1/nr1/art%209.pdf>, www.tribunajuridica.eu

2. Alexandru Țiclea, Codul muncii comentat, Ediția a V a revăzută și adăugită, Edit. Universul Juridic, București 2014

3. Alexandru Țiclea, Tratat de Dreptul Muncii, Legislație, doctrină, jurisprudență, Ediția a VIII a revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2014

4. Anuarul Dialogului Social 2014, la adresa web: http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog_Social/2015-02-25_AnuarulDialoguluiSocial2014.pdf, www.mmuncii.ro

5. Costel Gâlcă, Codul Muncii Comentat și Adnotat, Ediția 2013, Editura Rosetti International

6. Costel Gîlcă, Drept Comunitar al Muncii, Transpunerea în Dreptul Muncii Român, Edit. Rosetti International, 2012

7. Costel Gîlcă, „Motiv de nulitate a hotărârilor Consiliului de Administrație?“, publicat în 11 iunie 2008, la adresa web:

<https://costelgilca.wordpress.com/2008/06/11/motiv-de-nulitate-a-hotararilor-consiliului-de-administratie/>, www.costelgilca.wordpress.com

8. “Informarea și consultarea angajaților – conținut, consecințe ale nerespectării”, la adresa web: www.pelifilip.com, <http://www.pelifilip.com/wp-uploads/publications/8987c-publication.pdf>

9. I.T. Ștefănescu, Tratat teoretic și practic de drept al muncii, Ediția a III a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014

10. I.T. Ștefănescu, Repere concrete rezultate din recenta modificare și completare a Codului muncii, 28 iunie 2011, material preluat din Revista Română de jurisprudență nr. 2/2011 în Articolul Forma scrisă ad validitatem a contractului individual de muncă, 1 februarie 2012/ Codul Muncii PRO la adresa web: <http://www.juridice.ro/184119/forma-scrisa-ad-validitatem-a-contractului-individual-de-munca.html>, www.juridice.ro

11. Luminița Chivu, Constantin Ciutacu, Raluca Dimitriu, Tiberiu Țiclea, Echipa de Suport

167 I.T. Ștefănescu, Tratat teoretic și practic de drept al muncii, Ediția a III a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, pag.103.

Tehnic pentru Muncă Decentă/ Biroul pentru țările din Europa Centrală și de Est Departamentul de Muncă și Relații Industriale (DIALOGUE), Impactul reformelor legislative asupra relațiilor industriale din România, Copyright © Organizația Internațională a Muncii Prima ediție 2013, la adresa web: http://www.fes.ro/media/publications/wcms_219732.pdf, www.fes.ro

12. Luminița Dima, Facultatea de Drept, Universitatea București, Forma scrisă a contractului individual de muncă în urma modificării Codului muncii prin Legea nr. 40/2011, Curierul Judiciar nr. 1/2012 la adresa web: <http://www.curieruljudiciar.ro/2012/03/15/forma-scrisa-a-contractului-individual-de-munca-in-urma-modificarii-codului-muncii-prin-legea-nr-402011/>, www.curieruljudiciar.ro

13. "Memorandumul de comentarii tehnice la Legea nr. 62/2011 privind Dialogul Social și propunerile de modificare" al Biroului Internațional al Muncii, ianuarie 2015, la adresa web: <http://www.sipamuntenia.ro/11.02.2015/BIROUL%20INTERNATIONAL%20AL%20MUNCII%20-%20Memorandum%20Tehnic.pdf>

14. Olimpia-Monica MATIAȘ, Consecințele rezultate din instituirea formei scrise ad validitatem a contractului individual de muncă, la adresa web: <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An1v1/nr1/art%209.pdf>, www.tribunajuridica.eu

15. Radu Răzvan Popescu, Analiza asupra unor controverse ale Legii nr. 62/2011 cu privire la Dialogul social, R.R.D.M 5/2011

16. Radu Stefan Pătru, Contractele și acordurile colective de muncă, Editura Hamangiu, 2014

17. RAPORT asupra proiectului de Lege pentru modificarea art.24 din Legea dialogului social nr.62/2011 (PLx 521/2013) și a proiectului de Lege pentru modificarea și completarea Legii dialogului social nr. 62/2011 (PLx 460/2013), la adresa web:

http://www.cdep.ro/comisii/munca/pdf/2015/rp460_13.pdf, www.cdep.ro

18. Raportul Comitetului European pentru Drepturi Sociale – Concluzii 2014, publicat în ianuarie 2015 la adresa web: [http://www.snpe.ro/html/Carta%20Sociala%20Europeana\(revizuita\).pdf](http://www.snpe.ro/html/Carta%20Sociala%20Europeana(revizuita).pdf), www.snpe.ro

II. Legislație

Norme interne

1. Constituția României,
2. Legea nr. 62/2011 (Codul Dialogului Social)
3. Legea nr. 53/2003 (Codul Muncii)
4. Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică,
5. Legea 54/2003 a sindicatelor.
6. Legea 554/2004 a contenciosului administrativ.
7. Legea 200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale.
8. Legea nr. 467/2006 privind stabilirea cadrului general de informare și consultare a angajaților.
9. Legea nr. 130/1996 privind contractul colectiv de muncă.
10. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă.
11. HG nr. 1260/2011 privind sectoarele de activitate stabilite conform Legii nr. 62/2011.

Norme internaționale și comunitare

1. Convenția Europeană a Drepturilor Omului, ratificată de România prin legea nr.30/1994
2. Convenția nr. 87/1948 a Organizației Internaționale a Muncii privind libertatea sindicală și apărarea dreptului sindical, ratificată de România prin Decretul nr.213/1957.
3. Convenția nr. 98/1949 a Organizației Internaționale a Muncii privind aplicarea principiilor dreptului de organizare și de negociere colectivă, ratificată de România prin Decretul nr. 352/1958.
4. Convenția nr. 135/1971 a Organizației Internaționale a Muncii privind protecția reprezentanților lucrătorilor în întreprinderi și înlesnirile ce se acordă acestora, ratificată de România prin Decretul nr. 83/1975.
5. Convenția nr.154/1981 a Organizației Internaționale a Muncii privind promovarea negocierii colective, ratificată de România prin Legea nr. 112/1992 pentru ratificarea Convențiilor nr. 154/1981 și nr. 168/1988 ale Organizației Internaționale a Muncii
6. Recomandarea nr. 91/1951 a Organizației Internaționale a Muncii privind contractele colective de muncă
7. Recomandarea nr. 163/1981 Organizației Internaționale a Muncii, privind negocierea colectivă.
8. Cartea Socială Europeană Revizuită, ratificată de România prin Legea nr.74/1999.
9. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.
10. Directiva 2002/14/CE privind stabilirea unui cadru general de informare și consultare a lucrătorilor din Comunitatea Europeană
11. Directiva nr. 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru.
12. Directiva nr. 2008/94/CE privind protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvenței angajatorului.
13. Directivei nr. 91/533/CEE privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă

III. Site-uri internet

1. www.agerpres.ro
2. www.capital.ro
3. www.ccr.ro
4. www.cdep.ro
5. www.costelgilca.wordpress.com
6. www.curieruljudiciar.ro
7. www.echr.coe.int
8. www.eur-lex.europa.eu
9. www.fabricadelapte.ro
10. www.fes.ro
11. www.infolegal.ro
12. www.insse.ro
13. www.itmarad.ro
14. www.mmuncii.ro
15. www.pelifilip.com
16. www.presidency.ro
17. www.sipamuntenia.ro
18. www.snpe.ro
19. www.juridice.ro
20. www.jurisprudencedo.ro
21. www.just.ro
22. www.tribunajuridica.eu

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Legea 62/2011 a adăugat noi restrângeri în exercitarea unor drepturi fundamentale precum libertatea de asociere, dreptul de negociere colectivă și corelativ de acțiune colectivă, inclusiv dreptul la grevă. Legislația internă ar trebui să încurajeze dialogul social, să permită înființarea de sindicate și patronate în condițiile socio-economice existente, să lase partenerilor libertatea de a negocia și de a semna contracte colective, să permită declanșarea grevei, totul în concordanță cu un cadru legal adecvat privind protecția socială. Dimpotrivă, la acest moment statul își manifestă reticența în a permite exercitarea acelor drepturi ce asigură un dialog social echilibrat și funcțional. Mai mult, legea nu își găsește în multe cazuri o justificare socială și este în afara situației existente în practică. Adoptată pe timp de criză, într-un moment în care raporturile colective de muncă erau deja grav destabilizate, noua legislație nu a dus la atenuarea efectelor crizei, ci la agravarea acestora. Adoptarea noii legislații nu a vizat o mai bună coordonare a nivelurilor de negociere colectivă, ci eliminarea a însăși nevoii de coordonare, printr-o descentralizare practic totală a relațiilor colective de muncă. Un întreg pachet de măsuri de descentralizare a fost implementat în bloc și imediat, vizând aspecte majore ale organizării și dialogului social la toate nivelurile și, în consecință, având un efect de șoc asupra organizațiilor implicate. Noua legislație nu a avut în vedere eficientizarea dialogului social prin eliminarea cauzelor reale ale disfuncționalităților anterioare lui 2011, optându-se în schimb pentru restrângerea negocierilor colective prin eliminarea unor componente instituționale și modificarea altora nu în conformitate, ci într-o bună măsură contrar realităților economice și organizatorice existente. Atât autoritățile statului, cât și organizațiile sindicale și patronale au manifestat și manifestă un interes scăzut față de cunoașterea acestor realități, modificările legislative fiind făcute în absența unor studii de impact ex ante sau ex post. Problema disponibilității unor date exhaustive și solide despre relațiile colective de muncă din România rămâne una deosebit de acută, ea agravându-se după 2011.

Legislația dialogului social impune un număr excesiv de membri pentru constituirea unui sindicat, afectând libertatea sindicală, în condițiile în care economia este predominant alcătuită din întreprinderi mici și mijlocii, cu o medie între 5 și 26 de salariați. Legea impune limitări ale drepturilor sindicatelor nereprezentative și, în general, ale sindicatelor, încălcându-se principiul comunitar al informării și consultării cu privire la activitatea întreprinderii. Au fost aduse modificări substanțiale atributului reprezentativității sindicatelor la nivelul angajatorului, fiind condiționată obținerea reprezentativității de afilierea la sindicat a unui număr de jumătate plus unu din salariați, diminuându-se astfel pluralismul

sindical și îngreunându-se semnificativ constituirea de noi organizații sindicale care să poată participa la negocierile colective. Acolo unde nu există un sindicat reprezentativ, se conferă putere reprezentanților salariaților ce negociază împreună cu mandatarii federațiilor reprezentative. Defnirea acestor reprezentanți ai salariaților, trasată în Codul Muncii, este în neconcordanță cu textul Legii 62/2011, rezultând o suprapunere a celor ce reprezintă angajații, astfel încât membri de sindicat pot fi forțați în același timp, să își desemneze și reprezentanți. Instituția reprezentanților salariaților, nou-introdusă odată cu legislația din 2011, este, în afara unor situații excepționale, una artificială, din moment ce legea nu prevede decât posibilitatea formală de existență a acestor reprezentanți, fără a asigura condițiile de viabilitate în practică a acestei instituții.

Condițiile impuse de Legea 62/2011 pentru înregistrarea contractelor colective de muncă creează premisele unui eșec în aplicarea acestor contracte, întrucât legea separă procesul negocierii, la care pot participa organizațiile reprezentative, de etapa finală a semnării și înregistrării convențiilor colective, adică de scopul acestor negocieri, golind de conținut atributul reprezentativității. Eliminarea contractului colectiv la nivel național îngreudește însăși libera asociere, dar și dreptul garantat constituțional la negocieri colective. Legiuitorul nu a ținut cont de situația majorității întreprinderilor ce au sub 21 de salariați (unde negocierea colectivă nu este obligatorie), lipsind de o protecție socială minimă pe angajații care lucrează în astfel de entități. Chiar dacă era de așteptat ca aceasta să aibă un efect semnificativ asupra relațiilor colective de muncă în ansamblul lor, eliminarea contractului colectiv la nivel național nu a fost însoțită de măsuri compensatorii la celelalte niveluri de negociere, ci de impunerea unor restricții suplimentare. Legea nr. 62/2011 a menținut obligativitatea negocierii colective la nivelul angajatorului unde sunt încadrați cel puțin 21 de salariați. Deși intenția este aceea de a asigura un dialog social la acest nivel, în mare, finalitatea urmărită este una iluzorie. Obligația de a iniția sau de a accepta demararea negocierii colective cade doar în sarcina angajatorului. Cealaltă parte — sindicatul sau salariații — nu are nicio obligație corelată cu o sancțiune. Cu un grad redus de sindicalizare, angajații, din diverse motive (inclusiv din teamă), nu își mandatează cu ușurință reprezentanții și, ca atare, negocierea colectivă nu are loc. Dreptul constituțional la negociere colectivă și mai ales protejarea efectelor obligatorii ale convențiilor colective suferă ca urmare a noilor prevederi, potrivit cărora efectele contractului colectiv de muncă la nivel de sector de activitate sunt limitate doar asupra întreprinderilor membre ale organizațiilor patronale semnate. Condițiile pentru înregistrarea unui asemenea contract care să poată fi extins la nivelul unui întreg sector de activitate sunt practic imposibil de îndeplinit date fiind condițiile economice și organizatorice din momentul de față (lucru pe deplin valabil și la data modificării legislative), problemă agravată de modul în care a fost concepută

trecerea de la ramuri la sectoare de activitate. Extinderea efectelor contractului pentru întregul sector, printr-un Ordin al Ministrului Muncii face ca statul să devină actorul principal în negocierea colectivă bipartită.

Legislația actuală conține o serie de prevederi contrare principiilor internaționale și constituționale, reglementând restrictiv conflictele colective de muncă și mai ales greva. De altfel, acestea au devenit un fenomen extrem de rar — practic inexistent, în cazul grevei — în ciuda faptului că situația de ansamblu a angajaților s-a înrăutățit semnificativ pe fondul crizei economice și a măsurilor de austeritate. Condiționarea declanșării unui conflict colectiv de muncă de existența unui contract colectiv afectează direct libertatea sindicală, dreptul la acțiuni colective fiind o componentă esențială a acesteia.

Disfuncționalitățile dialogului social bipartit sunt transferate în practică dialogului tripartit, unde caracterul predominant formal și lipsa de substanță constituie cele mai pregnante probleme la toate nivelurile la care acesta se manifestă. Aceste probleme nu țin în mod nemijlocit de conținutul legislației, ci mai degrabă de faptul că prevederile legislative nu sunt puse în practică. Indirect, însă, schimbarea de legislație din 2011 a accentuat acest caracter formal al dialogului social tripartit, având în vedere magnitudinea schimbărilor, precum și faptul că acestea au fost impuse simultan, fără a se avea în vedere eventualele probleme de implementare și fără definirea unor mecanisme care să permită monitorizarea și ajustarea funcționării cadrului instituțional existent. Formalismul dialogului tripartit este determinat de slăbiciunea organizațională a părților sindicale și patronale implicate, autoritățile statului profitând de această slăbiciune pentru a simplifica procesul de luare a deciziilor prin eludarea efectivă a dialogului social. Chiar dacă legislația asigură din punct de vedere formal un cadru instituțional pentru contribuția organizațiilor sindicale și patronale în procesul decizional, deciziile se iau unilateral, fără vreun aport semnificativ și sistematic al dialogului social tripartit.

Calitatea dialogului social depinde de măsura în care există un echilibru între forțele părților implicate sau, altfel spus, de măsura în care toate părțile au în mod real și net de pierdut prin neimplicare. Neîndeplinirea acestei precondiții are la bază slăbiciunea organizațională a actorilor implicați, deopotrivă de partea sindicală și de cea patronală. Slăbiciunea organizațională era o problemă majoră încă dinaintea adoptării noii legislații, fiind agravată atât de criza economică, cât și de schimbarea cadrului legislativ. Schimbarea de legislație din 2011 a impus un cadru instituțional favorabil organizațiilor puternice și funcțional într-un context în care ele predomină, acesta fiind nefavorabil organizațiilor slabe și în mare parte nefuncțional într-un context în care acestea predomină. Consecința imediată a fost accentuarea disfuncționalităților anterioare ale dialogului social și introducerea unora noi, această deteriorare ducând la o slăbire și mai accentuată a părților implicate.

Recomandăm adoptarea unei atitudini ferme din partea organizațiilor sindicale sau patronale, atunci când prin lege sunt limitate drepturi de natură constituțională sau comunitară. De lege ferenda în asemenea cazuri, se impune modificarea legislației, după consultarea partenerilor sociali, Statul Român fiind obligat să asigure cadrul legal de exercitare liberă și deplină a drepturilor fundamentale, precum libertatea de asociere, dreptul la negociere colectivă și acțiune colectivă.

Pe baza acestei evaluări, raportul conține recomandări privitoare la:

- îmbunătățirea monitorizării și generării de informații despre relațiile colective de muncă;
- introducerea unor mecanisme care să permită organizațiilor sindicale și patronale să sancționeze în mod real și eficient încălcarea unilaterală a prevederilor legislative existente;
- transparentizarea, democratizarea și creșterea mizelor dialogului social tripartit;
- scăderea sau eliminarea pragului de 50%+1 necesar pentru înregistrarea unui contract colectiv la nivel de sector, precum și revizuirea mecanismului de extindere a unui asemenea contract;
- regruparea sectoarelor economice în conformitate cu realitățile organizatorice și economice existente;
- scăderea pragului de 50%+1 pentru obținerea reprezentativității organizațiilor sindicale la nivel de unitate;
- reevaluarea pragului de minimum 15 salariați din aceeași unitate pentru constituirea unui sindicat;
- asigurarea prin lege a condițiilor de viabilitate a instituției reprezentanților salariaților;
- eliminarea restricțiilor impuse negocierilor colective în sectorul bugetar;
- reconsiderarea reglementărilor declanșării conflictelor colective de muncă și a grevei;
- înăsprirea sancțiunilor în cazul nerespectării contractelor colective de muncă și a legislației în vigoare.

Dincolo de aceste deficiențe ale cadrului legislativ, lipsa de coagulare a dialogului social la un nivel sau altul în România nu este exclusiv determinată de reglementarea juridică. Partenerii sociali ar trebui să se axeze pe rolul social fundamental pe care îl au în societate și să se întâlnească la masa negocierii. Diminuarea considerabilă a numărului de contracte colective de muncă și scăderea eficienței negocierilor colective în a echilibra interesele angajaților cu cele ale angajatorilor, invocarea slăbirii puterii unor organizații sindicale ori patronale formate anterior anului 2011 sau alte asemenea situații nu sunt exclusiv legate de actualul text normativ. O eventuală schimbare legislativă trebuie să aibă în vedere

necesitatea demarării unui proces de întărire organizațională a părților implicate în dialogul social, ceea ce necesită o anumită viziune pe termen mediu și lung în ce privește modificarea cadrului instituțional existent. Deși anumite schimbări legislative sunt imediat necesare pentru a lăsa în mod real suficient spațiu de manevră organizațiilor sindicale și patronale în vederea întăririi organizaționale, nu poate fi vorba ca legislația să asigure de la sine desfășurarea acestui proces. Nu poate fi vorba de a transforma cadrul instituțional existent într-unul croit pentru niște organizații slabe, ci de a face schimbări care să permită desfășurarea unui proces de întărire a acestora. Schimbarea de legislație nu poate, așadar, să se substituie acțiunilor strategice întreprinse de organizațiile sindicale și patronale. Orice schimbare legislativă trebuie să fie însoțită de o schimbare de strategie din partea acestor organizații, în direcția aceluiași proces de întărire organizațională. O schimbare a legislației în absența unei asemenea schimbări de strategie ar aduce cel mult o ameliorare temporară a situației, riscând ca pe termen lung sau chiar mediu să ducă la o situație nu foarte diferită de cea din prezent.

ADDENDUM

– 15 octombrie 2015 –

Drd. Ștefan Guga

Ulterior trimiterii raportului de cercetare final la tipografie am primit niște date importante, obținute de la Inspekția Muncii, după solicitări oficiale repetate, de liderul unei confederații sindicale reprezentative. Este vorba de numărul de contracte colective de muncă active la nivel de unitate, la data de 16 septembrie 2015, precum și de numărul de contracte pe categorii de semnatori: sindicate reprezentative și reprezentanți ai salariaților. Așa cum este menționat în raportul de cercetare, aceste informații au fost solicitate anterior fără succes de către Asociația CONECT de la aceeași instituție. Din moment ce aceste informații sunt de maximă importanță și constituie o noutate absolută, împreună cu echipa proiectului am decis să adăugăm o prezentare a acestora, însoțită de o serie de comentarii pe scurt.

| | sindicate reprezentative | reprezentanți ai salariaților | total |
|-------------------------|-------------------------------------|--|--------------|
| <i>sectorul de stat</i> | 998 | 420 | 1418 |
| <i>sectorul privat</i> | 1018 | 11907 | 12925 |
| <i>total</i> | 2016 | 12327 | 14343 |

Tabelul 7. Contracte colective de muncă la nivel de unitate active la data de 16 septembrie 2015, pe categorii de semnatori.

Sursa datelor: Inspekția Muncii.

Așa cum se poate observa foarte clar în tabelul 7, majoritatea (85,94%) contractelor colective de muncă au fost încheiate cu reprezentanții salariaților, sindicatelor reprezentative revenindu-le o pondere foarte mică din total (14,06%). La fel de importante sunt și diferențele dintre sectorul de stat și sectorul privat. În sectorul de stat, situația stă exact invers: 70,38% dintre contracte au fost încheiate

cu sindicatele reprezentative și 29,62% cu reprezentanții salariaților. Desigur, această situație din sectorul de stat reflectă densitatea sindicală mult mai mare din acest sector în comparație cu cel privat. În privința acestuia din urmă, însă, situația este neașteptat de dramatică pentru mișcarea sindicală: doar 7,88% dintre contractele active au fost încheiate cu sindicatele reprezentative, reprezentanții salariaților încheind restul de 92,12%.

Pe baza acestor cifre — și ținând cont că „reprezentanții salariaților” reprezintă o inovație instituțională introdusă prin Legea 62/2011 — putem face un exercițiu de extrapolare care să ofere o aproximare oarecum grosieră a impactului schimbării de legislație asupra poziției mișcării sindicale în ansamblul relațiilor colective de muncă din România la nivel de unitate. Acest exercițiu implică următoarele operații:

- Să presupunem că ponderea ce revine contractelor active încheiate cu reprezentanții salariaților (85,94%), respectiv ponderea ce revine contractelor active încheiate cu sindicatele reprezentative (14,06%) sunt valabile și în cazul contractelor încheiate pe parcursul unui an. În acest caz, pentru anul 2014, spre exemplu, când numărul total al contractelor (+ acte adiționale) încheiate a fost de 9477 (vezi figura 2), am avea, în cifre rotunjite, 8145 de contracte încheiate cu reprezentanții salariaților, respectiv 1332 încheiate cu sindicatele reprezentative.
- Presupunând că această pondere a fost constantă pentru întreaga perioadă 2011–2014, putem aproxima evoluția numărului de contracte încheiate anual, în funcție de semnatari, după adoptarea noii legislații (Tabelul 8).

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|
| total CCM | 10936 | 11602 | 12206 | 11729 | 10569 | 7718 | 7473 | 8783 | 8726 | 9477 |
| sindicate | 10936 | 11602 | 12206 | 11729 | 10569 | 7718 | 1050 | 1235 | 1226 | 1332 |
| reprezentanți | - | - | - | - | - | - | 6423 | 7548 | 7500 | 8145 |

Tabelul 8. Numărul de contracte colective de muncă (+ acte adiționale) încheiate la nivel de unitate, în funcție de semnatari, 2005–2014.

Ne putem face o idee mai clară asupra datelor din acest tabel printr-o prezentare grafică (figura 5).

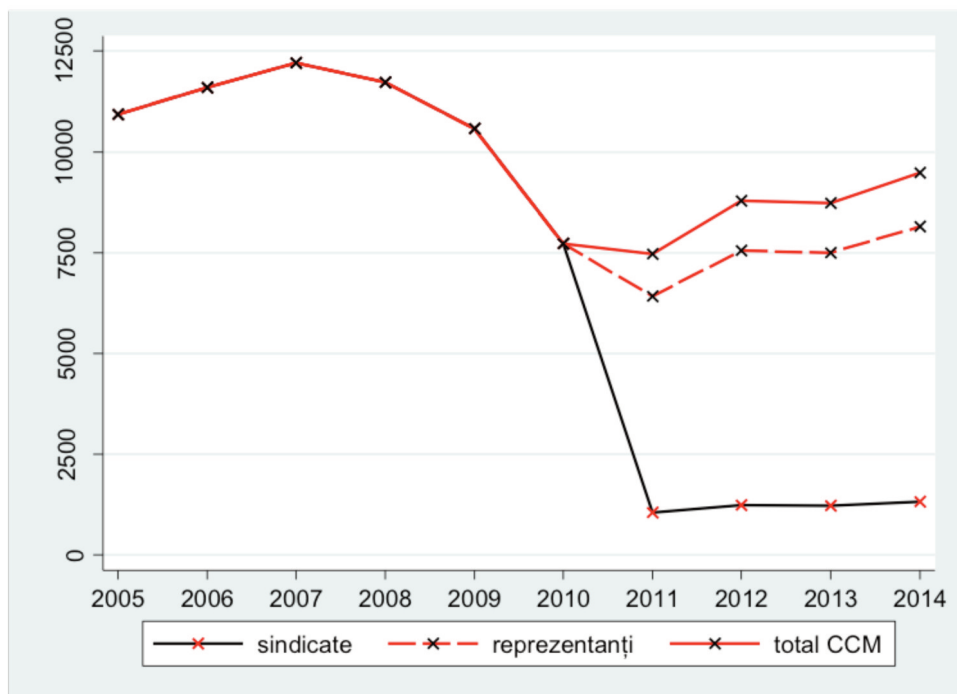


Figura 5. Numărul de contracte colective de muncă (+ acte adiționale) încheiate la nivel de unitate, în funcție de semnatori, 2005–2014.

În mod evident, o primă observație privește prăbușirea efectivă a numărului de contracte colective de muncă semnate de sindicatele reprezentative. Chiar dacă există cazuri în care reprezentanții salariaților sunt aleși din rândul liderilor sindicatelor nerepresentative, figura ilustrează unul dintre efectele majore ale schimbării de legislație din 2011: reducerea drastică a rolului organizațiilor sindicale (sau, mai bine spus, a asocierii sindicale ca atare) în desfășurarea relațiilor colective de muncă din România. Aceasta nu înseamnă în niciun fel că instituția reprezentanților salariaților a preluat sarcinile jucate până în 2011 de organizațiile sindicale, dincolo de problema pur formală a îscăririi unei hârtii care se întâmplă să aibă titlul de contract colectiv de muncă. Potrivit tuturor cercetărilor anterioare, precum și personalelor interviuate pentru această cercetare (deopotrivă reprezentanți sindicali și patronali) și intervențiilor din cadrul celor două întâlniri de prezentare a concluziilor prezentate în acest raport (4 iunie și 14 octombrie 2015), în afara unor cazuri cu totul excepționale, instituția reprezentanților salariaților este nefuncțională, neexistând un cadru legislativ care sa-i asigure

acesteia condițiile propice de funcționare într-un context în care ostilitatea angajatorilor față de orice fel de reprezentare colectivă a salariaților precum și reticența acestora din urmă față de ideea de reprezentare colectivă în sine sunt larg recunoscute și documentate.

Lăsând însă la o parte acest exercițiu, merit doar să aducă o mai bună ilustrare unor lucruri evidente deja din datele de la care am plecat, și ținând cont de caracterul în realitate predominant formal al instituției reprezentanților salariaților, putem vorbi de o destabilizare extrem de gravă a relațiilor colective de muncă la nivel de unitate. Chiar dacă în sectorul public organizațiile sindicale au continuat să semneze un număr relativ important de contracte colective de muncă (relativ față de un total aflat în continuă scădere), restrângerea drastică a obiectului negocierii golește de conținut relațiile colective de muncă din acest sector. În sectorul privat, situația este cât se poate de dramatică, din moment ce organizațiile sindicale au fost marginalizate până la extrem. Aceste date pun în perspectivă întregul raport de cercetare, din moment ce relațiile colective de muncă la nivel de unitate constituie fundamentul pe care este construit dialogul social bipartit la nivel de sector/grup de unități, precum și dialogul social tripartit. Impactul asupra acestor niveluri de negociere trebuie evaluat strict din perspectiva impactului asupra rolului sindicatelor la nivel de unitate, din moment ce reprezentanții salariaților nu joacă vreun rol în afara acestui nivel de bază. Având în vedere gravitatea acestor probleme existente la toate nivelurile de negociere colectivă, redresarea relațiilor colective de muncă ar trebui să constituie o primă prioritate nu numai pentru autoritățile statului, ci și pentru organizațiile patronale și sindicale. Din acest punct de vedere, chestiunea legislativă poate fi, și trebuie să fie, doar un prim pas.

Cele două cercetări – sociologică și juridică – pe baza cărora a fost elaborat raportul de față fac parte dintr-o serie de instrumente de advocacy menite să stimuleze și să îmbunătățească din punct de vedere calitativ dezbaterile privind relațiile industriale din România, prin elaborarea unei evaluări ex-post a măsurilor de reglementare a relațiilor colective de muncă adoptate în 2011. Cercetările au fost realizate în cadrul proiectului „Abordarea provocărilor generate de noua legislație a muncii și a dialogului social în România”, co-finanțat printr-un grant din partea Elveției prin intermediul Contribuției Elvețiene la Uniunea Europeană extinsă.

Această publicație nu reflectă neapărat poziția oficială a guvernului elvețian. Responsabilitatea pentru conținutul acesteia este asumată în întregime de autori.

Agencia Executivă: Biroul Contribuției Elvețiene / Ambasada Elveției la București
www.swiss-contribution.admin.ch/romania
www.swiss-contribution.ro
bukarest@eda.admin.ch

Parteneri: Solidar Switzerland
(Coordonator Proiect)
www.solidar.ch/en
kontakt@solidar.ch

Asociația pentru Dialog,
Ocupare și Migrație CONECT
(Responsabil România)
www.asociatiaconect.ro
office@asociatiaconect.ro

Confederația Națională Sindicală "CARTEL ALFA"
www.cartel-alfa.ro
alfa@cartel-alfa.ro

Confederația Națională a Sindicatelor Libere
din România "FRĂȚIA"
www.cnslr-fratia.ro
secretariatgeneral@cnslr-fratia.ro