

Reglementarea conflictelor de muncă

Trebuie observat mai întâi că Legea dialogului social și-a propus înlocuirea întregii legislații a raporturilor colective, abrogând toate actele normative anterioare, respectiv Legea sindicatelor nr. 54/2003; Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă; Legea patronatelor nr. 356/2001; Legea nr. 130/1996 privind contractul colectiv de muncă, precum și legislația adiacentă. Ideea în sine este de apreciat, anume prevederea regimului juridic al raporturilor colective în cuprinsul unei singure legi. Cu toate acestea, modalitatea concretă de reglementare a raporturilor – conflictuale sau pașnice – dintre partenerii sociali lasă multe probleme practice fără răspuns și generează chiar anumite conflicte de legi.

Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă împărțește conflictele colective de muncă în conflicte din faza precontractuală, de negociere (care se soluționează prin conciliere, mediere, arbitraj, grevă) – denumite conflicte de interese – și conflicte din faza de executare a unui contract colectiv sau individual de muncă (care se soluționează de către instanța de judecată, asemeni oricăror litigii ce au ca obiect nerespectarea prevederilor contractuale de către una dintre părți) – denumite conflicte de drepturi. Clasificarea conflictelor de muncă în conflicte de drepturi și conflicte de interese nu era de dată recentă; ea a fost cunoscută de mult în dreptul nostru.

clasificare
conflicte

Drepturile sunt conferite prin lege, contract colectiv sau individual de muncă. Conflictul care intervine cu privire la nerespectarea lor purta în consecință numele de conflict de drepturi. Interesele-solicitări ale salariaților care nu au devenit încă drepturi constau în revendicări ale salariaților, care solicită tocmai consacarea lor în contractul colectiv sau individual de muncă. Dacă angajatorul nu accepta aceste revendicări, se putea naște un conflict de interese. Ca urmare, conflictele de drepturi se nășteau cu privire la nerespectarea unui drept prevăzut în lege sau în contractul colectiv ori individual de muncă. Dimpotrivă, conflictele de interese se nășteau în cazul unui dezacord intervenit între părți cu privire la o revendicare a salariaților încă neconsacrată în lege, contract colectiv sau contract individual de muncă. Conflictele de drepturi se soluționau, de regulă, de către instanța judecătorească, în timp ce conflictele de interese se soluționau prin metode specifice, extra-jurisdicționale (conciliere, mediere, arbitraj, grevă).



Față de această abordare logică, care se stabilizase deja și care era percepută drept corectă de către întreaga doctrină și jurisprudență, noua Lege a dialogului social aduce cu sine o modificare fundamentală: elimină distincția dintre conflictele de drepturi și cele de interese (recunoscută fie în plan expres legislativ, fie în jurisprudența aproape fiecărui sistem european de drept) și introduce clasificarea conflictelor de muncă în conflicte colective și individuale.

Conflictele colective sunt definite ca fiind conflictele ce au ca obiect începerea, desfășurarea sau încheierea negocierilor privind contractele ori acordurile colective de muncă, spre deosebire de conflictele individuale, definite de lege ca având ca obiect exercitarea unor drepturi sau îndeplinirea unor obligații care decurg din contractele individuale și colective de muncă ori din acordurile colective de muncă și raporturile de serviciu ale funcționarilor publici, precum și din legi sau din alte acte normative.



Așadar, în prezent, în cazul în care contractul/acordul colectiv nu se poate încheia, deoarece angajatorul și angajații nu ajung la consens, se va putea declanșa un conflict colectiv. Cum va putea fi însă calificat conflictul născut din nerespectarea unui con-

C 40/002 Conflictele de muncă în sectorul bugetar

tract/acord colectiv? Acesta nu ar mai putea avea caracter colectiv (deoarece conflictele colective se definesc prin raportare exclusiv la momentul încheierii contractelor/acordurilor colective). Rezultă – oarecum surprinzător – că un conflict născut din nerespectarea unei prevederi din contractul/acordul colectiv nu poate avea decât caracter individual (indiferent de numărul de angajați afectați).

O noutate la fel de profundă vizează **sfera de persoane care pot fi implicate într-un conflict de muncă**. Astfel, art. 3 din Legea nr. 168/1999 prevedea că „conflictele dintre salariați și unitățile la care sunt încadrați, cu privire la interesele cu caracter profesional, social sau economic ori la drepturile rezultate din desfășurarea raporturilor de muncă, sunt conflicte de muncă”. Nu se făcea așadar nicio referire la funcționarii publici, ceea ce a dat naștere la numeroase speculații.

tipul
conflictului

Nici Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici nu cuprindea reglementări privind tipul de conflicte la care funcționarii publici ar putea participa. Legea făcea o singură referire, anume la dreptul la grevă: „funcționarilor publici le este recunoscut dreptul la grevă, în condițiile legii (art. 30 alin. (1) din Legea nr. 188/1999)”. În aceste circumstanțe, am admis la vremea respectivă că, de vreme ce funcționarii publici pot declanșa greva, cu atât mai mult ei se pot găsi într-un conflict de interese (în înțelesul Legii nr. 168/1999) cu autoritatea publică sau instituția cu care au negociat – fără succes – acordul colectiv.

Astăzi, Legea nr. 62/2011 privind dialogul social definește expres drept conflicte de muncă, atât conflictele la care participă salariații, cât și conflictele (de interese sau de drepturi, ori, în limbajul actual a legii, colective sau individuale) la care participă funcționarii publici. Cât privește problema aplicabilității prevederilor referitoare la salariați funcționarilor publici, în art. 207 se prevede că „funcționarii publici declanșează conflictul colectiv de muncă conform procedurii prevăzute în prezenta lege”. Cu toate că textul se referă exclusiv la „declanșarea” conflictului, este de presupus că legiuitorul va fi avut în vedere și procedura ulterioară declanșării, anume soluționarea conflictului (deși din punctul de vedere al tehnicii legislative exprimarea legiuitorului este discutabilă).

Așadar, în ceea ce-i privește pe funcționarii publici, conflictele colective se pot naște cu prilejul negocierii acordurilor colective. Art. 139 din Legea nr. 62/2011 prevede că „negocierea acordurilor colective pentru funcționarii publici se face în conformitate cu dispozițiile legale în materie”. Trimiterea vizează Hotărârea Guvernului nr. 833/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective, emisă – după cum prevede art. 2 – în scopul reglementării cadrului normativ și organizatoric privind asigurarea dialogului social în cadrul autorităților și instituțiilor publice, prin participarea funcționarilor publici în comisiile paritare, precum și la încheierea acordurilor colective, în condițiile prevăzute de lege.

Declanșarea conflictelor de muncă

Declanșarea unui conflict colectiv este supusă unor condiții legale, a căror nerespectare atrage invalidarea întregului demers al angajaților. În plus, atari conflicte colective se pot desfășura numai înăuntrul unor limite, dincolo de care acțiunea angajaților, având caracter nelegal, poate fi sancționată disciplinar, patrimonial și, în anumite situații, chiar penal:

a) Interdicția declanșării de conflicte colective pentru modificarea unui act normativ

Art. 157 din Legea nr. 61/2011 preia interdicția cuprinsă anterior în art. 8 din Legea nr. 168/1999 prevăzând că: „nu pot constitui obiect al conflictelor colective de muncă revendicările angajaților pentru a căror rezolvare este necesară adoptarea unei legi sau a altui act normativ”.

excepții

Principala premisă a declanșării unui conflict de interese este următoarea: salariații au, în raport cu angajatorul o anumită pretenție, căreia însă angajatorul nu înțelege să îi dea curs. O atare pretenție trebuie, evident, să fie de competența angajatorului, îndeplinirea ei să stea în puterile acestuia, să poată fi, în mod legal, acceptată de către angajator. Ca urmare, salariații nu i-ar putea pretinde angajatorului nerespectarea legii sau modificarea acesteia.

Chestiunea se complică puțin atunci când este vorba despre salariații bugetari sau ai unor societăți cu capital de stat. Majoritatea drepturilor acestora – întâi de toate drepturile salariale – sunt prevăzute în acte normative.

• **Speță**

• *O speță soluționată de Curtea de Apel București este ilustrativă în acest sens: Dec. civ. nr. 18866/R din 30 iunie 2005, Secția a VII-a civilă și pentru cauze privind conflictele de muncă și asigurări sociale.*


• *Bugetul de venituri și cheltuieli al angajatorului (Compania Națională a Căilor Ferate „C.F.R.” – S.A.) era aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 145/2005. Angajatorul nu ar fi putut da curs revendicării salariaților, constând în majorarea salariilor, decât prin modificarea respectivei hotărâri a Guvernului. În speță, instanța de fond a socotit că Hotărârea Guvernului în discuție este, de fapt, un act de gestiune al asociatului unic – statul român – prin care acesta își gestionează interesele în proprietatea sa. Tribunalul a reținut că „a considera Hotărârea Guvernului nr. 145/2005 un act normativ în sensul celor prevăzute de art. 8 din Legea nr. 168/1999 ar însemna ca salariații să fie lipsiți de dreptul de grevă prevăzut de legea fundamentală, orice revendicare salarială a acestora lovindu-se de acest «zid» de netrecut, în condițiile art. 8 din Legea nr. 168/1999”. „Dacă în societățile private – a arătat tribunalul – patronatul dispune prin ordine, dispoziții, hotărâri ale consiliului de administrație sau decizii, statul român prin guvernul său dispune cu privire la bunurile sale prin hotărâri de guvern care au același caracter ca și dispozițiile din domeniul privat și care nu sunt decât acte de gestiune. O hotărâre de guvern este un act normativ în înțelesul art. 8 din Legea nr. 168/1999, numai și numai când reglementarea sa privește relații sociale cu aplicabilitate generală și valabile pentru toate categoriile sociale”.*

• *Curtea de Apel a admis recursul declarat de angajator. Ea a apreciat că „Hotărârea Guvernului nr. 145/2005 a fost dată, așa cum rezultă din preambulul acesteia, în organizarea executării Legii bugetului de stat pe anul 2005. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă nu distinge între hotărârile de guvern prin prisma reglementărilor care se dau prin acestea, având toate un caracter de act normativ. De altfel, caracterul de act de gestiune nu a fost atribuit de legiuitor prin niciun text de lege, în înțelesul său larg, așa încât cu atât mai puțin instanța de judecată poate interpreta caracterul unei hotărâri de Guvern ca fiind un act de gestiune și nu un act normativ”.*


C 40/004 Conflictele de muncă în sectorul bugetar

- Firește că nu există acte normative în înțeles general și acte normative în înțelesul art. 8 din Legea nr. 168/1999. O hotărâre a Guvernului este un act normativ. Soluția Curții de Apel, altminteri judicioasă, pune însă în lumină sfera aplicabilității art. 8 (preluat în prezent de Legea nr. 62/2011) și consecințele practice ale interdicției pe care acesta o conține, în special în ceea ce privește personalul din sectorul public. De altfel, însuși Comitetul pentru Libertate Sindicală al Organizației Internaționale a Muncii s-a arătat prudent în legătură cu acest subiect: „Comitetul este conștient că negocierea colectivă în sectorul public necesită verificarea resurselor disponibile în cadrul diferitelor organisme sau întreprinderi, dacă aceste resurse depind de bugetul de stat” (Culegerea de decizii și principii ale Comitetului pentru Libertate Sindicală al Consiliului de Administrație al Biroului Internațional al Muncii, pct. 898). Aceasta nu conduce însă la concluzia că dreptul la negocieri colective ar avea un alt conținut sau o altă substanță în sectorul public, față de cel privat.

b) Interdicția declanșării de conflicte colective pe parcursul derulării unui contract colectiv/acord colectiv



Un conflict colectiv poate interveni numai cu prilejul negocierii contractului colectiv (în cazul salariaților) respectiv al acordului colectiv (în cazul funcționarilor publici). Astfel de conflicte au așadar caracter pre-contractual, putând interveni numai în faza preliminară, de negociere. Consecința acestei restricții fundamentale o constituie faptul că, dacă prin lege se impun condiții suplimentare pentru o atare negociere colectivă, aceasta atrage automat restrângerea posibilității de declanșare de conflicte colective. Altfel spus, cu cât le este mai greu salariaților să participe la negocierea colectivă, cu atât le va fi mai greu să declanșeze un conflict colectiv de muncă. Odată contractul/acordul colectiv încheiat, conflictul colectiv este exclus.



Din acest moment se poate pune doar problema nerespectării unei prevederi sau alteleia din contract/acord, ceea ce poate genera doar un conflict de drepturi (în limbajul – considerăm impropriu – folosit de către legiuitorul de astăzi, un conflict individual). Dar conflictele individuale nu se pot soluționa niciodată prin mijloace colective de acțiune, de tipul grevei. Deci greva este exclusă atâta timp cât un contract/acord colectiv este în ființă.

Drept urmare, deși condiționarea declanșării conflictului colectiv de momentul negocierii contractului/acordului colectiv pre-exista Legii nr. 62/2011, multiplicarea prin acest act normativ a condițiilor în care negocierea poate avea loc în mod legal se repercutează asupra posibilităților legale de declanșare a conflictelor colective.

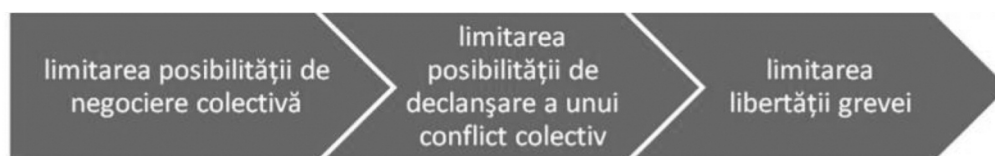
În concret, avem în vedere faptul că, anterior (în condițiile Legii nr. 130/1996, în prezent abrogată), negocierea colectivă se desfășura anual cu privire la anumite aspecte ale raporturilor de muncă, anume: salariile, durata timpului de lucru, programul de lucru și condițiile de muncă. Negocierea colectivă anuală avea loc chiar și în ipoteza în care se găseau în derulare contracte colective sau a acordurilor colective multianuale. Având loc anual, ea lăsa cu aceeași periodicitate posibilitatea declanșării de conflicte colective de muncă. Altfel spus, chiar în condițiile unui contract colectiv de muncă încheiat pentru 4 ani, părțile tot aveau posibilitatea de a renegocia anual aspectele precizate mai sus, iar salariații puteau declanșa, atunci când revendicările nu le erau acceptate, un conflict de muncă.

Legea nr. 62/2011 a eliminat prevederea privind negocierea anuală.

Pe cale de consecință, atâta timp cât un contract colectiv sau un acord colectiv de muncă este în vigoare, conflictele de muncă sunt excluse. Drept consecință, este eliminată și posibilitatea utilizării de către lucrători a instrumentului constituțional al grevei, deoarece greva nu se poate declanșa decât cu prilejul unui conflict colectiv de muncă.



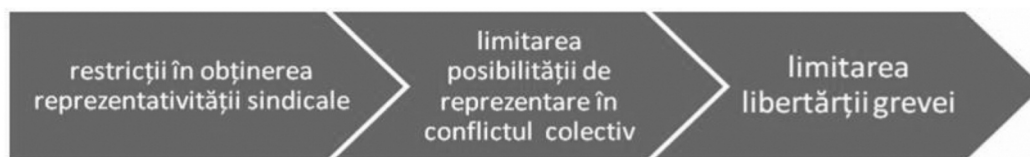
Într-adevăr, cum greva constituie ultima treaptă în declanșarea unui conflict colectiv, există următorul lanț de consecințe în sectorul bugetar:



Lanțul causal al limitărilor legale

Modelul german, avut în vedere de legiuitorul român, este cel mai exigent sistem european în ceea ce privește posibilitatea declanșării de conflicte colective. Dar chiar și în raport cu acesta, Legea nr. 62/2011 a adus cu sine o amplificare a condițiilor de legalitate a unui atare conflict și, pe cale de consecință, a grevei.

Dar greva este limitată în sistemul bugetar și din pricina restricțiilor în ceea ce privește obținerea reprezentativității sindicale:



Lanțul causal al restricțiilor sindicale

În concluzie, greva se poate declanșa în sectorul bugetar numai în mod cu totul excepțional, cele mai multe dintre grevele la care asistăm în ultimul timp în acest segment de activitate fiind nelegale.

condiții
declanșare
grevă

Problemă:

Cum se procedează în cazul unei situații de incompatibilitate și de conflict de interese ale funcționarilor publici?

Răspuns:

Procedura vizează stabilirea etapelor ce trebuie parcurse pentru evitarea situațiilor de incompatibilitate sau conflicte de interese ale funcționarilor publici, precum și responsabilitățile persoanelor implicate în realizarea acestora.

Procedura se aplică de către toate compartimentele de specialitate din instituție și este coordonată de Compartimentul de resurse umane.

Pentru a exercita funcția publică în deplină concordanță cu percepțiile de ordine și morală, vizând protejarea interesului instituției sau autorității publice în care acestea își desfășoară activitatea, funcționarul public este ținut de respectarea unor norme de conduită.

C 40/006 Conflictul de muncă în sectorul bugetar

În acest context, Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, stabilește în cadrul art. 49 faptul că funcționarii publici au obligația să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, stabilite potrivit legii.

Titlul IV – Conflictul de interese și regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice, capitolul II din Legea nr. 161/2003 – menționează definiția conflictului de interese, care este acea situație în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.

Principiile care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice sunt: imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei și supremația interesului public.

Conflictul de interese apare atunci când funcționarul public are un interes personal care influențează sau pare să influențeze îndeplinirea atribuțiilor sale oficiale cu imparțialitate și obiectivitate. Interesele private ale funcționarului public pot include un beneficiu pentru șine sau pentru familia sa, pentru rudele sale apropiate, pentru prieteni, pentru persoane sau organizații cu care funcționarul public a avut relații politice sau de afaceri.

Astfel, potrivit prevederilor art. 79 din Legea nr. 161/2003, cu modificările și completările ulterioare, funcționarul public este în conflict de interese dacă se află în una dintre următoarele situații:

- a) este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial;
- b) participă în cadrul aceleiași comisii, constituite conform legii, cu funcționari publici care au calitatea de soț sau rudă de gradul I;
- c) interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice.

În cazul existenței unui conflict de interese, funcționarul public este obligat să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii și să-l informeze de îndată pe șeful ierarhic căruia îi este subordonat direct. Acesta este obligat să ia măsurile care se impun pentru exercitarea cu imparțialitate a funcției publice, în termen de cel mult 3 zile de la data luării la cunoștință.

Încălcarea dispozițiilor referitoare la regimul conflictului de interese poate atrage, după caz, răspunderea disciplinară, administrativă, civilă ori penală, potrivit legii.

Incompatibilitățile reflectă acele situații în care un oficial public ocupă mai multe funcții în același timp, deși acest cumul este interzis de lege.

Astfel, dacă pentru existența unui conflict de interese, persoanele publice trebuie să ia o decizie care să influențeze un interes personal, pentru a se afla într-o situație de incompatibilitate, un oficial public nu trebuie să ia nicio decizie, fiind suficient faptul că ocupă concomitent două sau mai multe funcții al căror cumul este interzis de lege.

Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică, precum și cu funcțiile de demnitate publică (articolul 94 din Legea nr. 161/2003).

Incompatibilitatea la funcționarii publici se manifestă prin faptul că nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate (art. 94 alineatul (2)):

- a. în cadrul autorităților sau instituțiilor publice;
- b. în cadrul cabinetului demnitarului, cu excepția cazului în care funcționarul public este suspendat din funcția publică, în condițiile legii, pe durata numirii sale;
- c. în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ din sectorul public;
- d. în calitate de membru al unui grup de interes economic.

Starea de incompatibilitate nu se aplică pentru cazurile prevăzute de literele a) și c) dacă:

- este desemnat printr-un act administrativ, emis în condițiile legii, să reprezinte interesele statului în legătură cu activitățile desfășurate de operatorii economici cu capital ori patrimoniu integral sau majoritar de stat, în condițiile rezultate din actele normative în vigoare;
- este desemnat printr-un act administrativ, emis în condițiile legii, să participe în calitate de reprezentant al autorității ori instituției publice în cadrul unor organisme sau organe colective de conducere constituite în temeiul actelor normative în vigoare;
- exercită un mandat de reprezentare, pe baza desemnării de către o autoritate sau instituție publică, în condițiile expres prevăzute de actele normative în vigoare.

Nu se află în situație de incompatibilitate funcționarul public care este desemnat prin act administrativ pentru a face parte din echipa de proiect finanțat din fonduri comunitare nerambursabile postaderare, precum și din împrumuturi externe contractate sau garantate de stat rambursabile sau nerambursabile, cu excepția funcționarilor publici care exercită atribuții ca auditor sau atribuții de control asupra activității derulate în cadrul acestora și a funcționarilor publici care fac parte din echipa de proiect, dar pentru care activitatea desfășurată în cadrul respectivei echipe generează o situație de conflict de interese cu funcția publică pe care o ocupă.

Legea nr. 188/1999 prevede în articolul 101 modalitățile de destituire a funcționarilor publici din funcție. Astfel, destituirea se face prin act administrativ de către persoana care are competență legală de numire în funcția publică, ca sancțiune disciplinară aplicată pentru motive imputabile funcționarului public, în următoarele cazuri:

- pentru săvârșirea repetată a unor abateri disciplinare sau a unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave;
- dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestuia într-un termen de 10 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate.

Actul administrativ se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la data emiterii. Comunicarea actului administrativ trebuie să se facă anterior datei destituirii din funcția publică.

În contextul respectării prevederilor legii privind incompatibilitățile și conflictele de interese, Agenția Națională de Integritate este instituția căreia îi revine sarcina legală de evaluare a prezumțivelor situații de incompatibilitate și conflicte de interese. Aceasta, ca urmare a procedurii prevăzute de Legea nr. 176/2010, întocmește un raport de evaluare privind existența unei stări de incompatibilitate sau a unui conflict de interese, după caz.

C 40/008 Conflictele de muncă în sectorul bugetar

Acest raport poate fi contestat în instanță în termen de 15 zile, iar în caz de necontestare, rămâne definitiv.

În acest sens, funcționarii publici sunt obligați să completeze și să depună anual declarația de avere, declarația privind conflictul de interese.

Cadrul legal

1. Ordinul nr. 946/2005 pentru aprobarea Codului controlului intern, cuprinzând standardele de management/control intern la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control managerial, cu modificările și completările ulterioare;

2. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

3. Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare;

4. Titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare;

5. Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii, precum și orice alte acte normative ce reglementează funcții publice cu caracter special;

6. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2004 privind creșterea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice, precum și intensificarea măsurilor de prevenire și combatere a corupției, cu modificările și completările ulterioare;

7. Hotărârea Guvernului nr. 175/2008 privind stabilirea modelelor registrului declarațiilor de avere și registrului declarațiilor de interese;

8. Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, cu modificările și completările ulterioare.