



Biroul permanent al Senatului

Bp. 47 / 14.03.2022

Biroul permanent al Senatului

L. 143 / 21.03.2022

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii dialogului social nr.62/2011

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii dialogului social nr.62/2011 (b47/09.02.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/788/15.02.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D147/15.02.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46 alin.(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, republicat,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Legii dialogului social nr.62/2011, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, se urmărește introducerea „*interdicției membrilor organelor de conducere din sindicate și patronate de a deține calitatea de membru al unui partid politic pe durata mandatului în cadrul acelei organizații*”.

Prin conținutul său, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.p) din Constituția României, republicată, iar, în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Semnalăm că prezenta propunere a fost **avizată nefavorabil de Consiliul Economic și Social**, prin avizul nr.1030/22.02.2022, cu următoarea motivare:

„Propunerea legislativă contravine Constituției României (revizuită), care la art.40 alin.(1) consacră dreptul cetățenilor de a se asocia în partide politice, deci, implicit, și dreptul de a fi membru al unui partid politic. În Legea dialogului social nr.62/2011, republicată, cu modificările și completările ulterioare, art.7 alin.(1) consacră atât dreptul organizațiilor sindicale, cât și al celor patronale, potrivit art.54, de a-și organiza activitatea și alegerea liberă a reprezentanților săi în organul de conducere. Condiționarea alegerii unui membru în conducerea organizației sindicale cu interdicția de a fi membru al unui partid politic contravine dispozițiilor legale menționate, care consacră independența organizațiilor sindicale. La art.7 alin.(2) se precizează că se interzice autorităților publice orice intervenție de natură să limiteze exercitarea drepturilor stipulate la alin.(1). De asemenea, independența organizațiilor patronale este menționată la art.56 din Legea dialogului social nr.62/2011. Aceste prevederi sunt în concordanță cu Convenția nr.87/1948 adoptată de Organizația Internațională a Muncii cu privire la protecția sindicală și apărarea dreptului sindical, ratificată de România. Prin urmare, Parlamentul României nu are dreptul de adoptare a unor acte juridice contrare instrumentelor juridice internaționale ratificate de România. Deciziile Curții Constituționale ale României la care se face trimitere nu au legătură cu obiectul propunerii legislative, aici fiind vorba de un drept fundamental al cetățeanului.

În ceea ce privește propunerea de la art.8 alin.(1), textul se află deja în legea inițială.

Se impune modificarea Legii dialogului social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ansamblul ei, pentru a fi în concordanță cu Convențiile OIM, ratificate de România.

Pentru a se impune interdicția ca persoanele alese în organele de conducere ale organizațiilor sindicale/patronale să nu poată avea calitatea de membru al unui partid politic pe durata exercitării mandatului, este necesar să se modifice, în acest sens, Legea partidelor politice nr.14/2003, cu modificările și completările ulterioare”.

3. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că nu sunt prezentate informații cu privire la consultările derulate în vederea

elaborării propunerii și nici activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea propunerii, astfel cum prevede art.31 alin.(1) lit.e) și f) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, semnalăm că nu sunt respectate prevederile art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, fiind utilizate exprimări incorecte din punct de vedere gramatical sau juridic, cum ar fi: „*Astfel de acțiuni (...) a condus la asocierea ...*”, „*misiunea patronatelor (...) contraveneau interesului ...*”, „*marile principii ale dreptului sindical: libertatea sindicală, pluralismul politic și independența sindicatelor*” (printre principiile dreptului sindical se numără **pluralismul sindical**, nu pluralismul politic).

4. În ceea ce privește soluțiile legislative preconizate la **pct.1 și 2 ale articolului unic**, prin care se urmărește ca persoanelor alese în organele de conducere ale organizațiilor sindicale și patronale să le fie interzisă deținerea calității de membru al unui partid politic pe durata exercitării mandatului, semnalăm că acestea aduc atingere **dreptului de asociere consacrat de art.40 alin.(1) din Constituție**, potrivit căruia „*Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere*”, având în vedere aspectele pe care le vom expune în continuare.

4.1. „Dreptul de asociere este un drept fundamental, social-politic, clasificat, de regulă, în categoria libertăților de opinie, alături de libertatea conștiinței, libertatea de exprimare etc., cu care și prin care se explică în ceea ce privește conținutul său. Acest drept cuprinde posibilitatea cetățenilor de a se asocia, în mod liber, în partide sau formațiuni politice, în sindicate, patronate sau alte forme și tipuri de organizații, ligi sau uniuni, cu scopul de a participa la viața politică, științifică, socială și culturală, pentru realizarea unei serii de interese legitime comune”.¹

Din analiza prevederilor art.2, art.54 și art.56 alin.(2) din Legea nr.62/2011 și ale art.227 alin.(1) din Legea nr.53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, reiese că sindicatele și patronatele sunt independente față de partidele politice și nu pot desfășura activități cu caracter politic, astfel încât, chiar prin lege sunt

¹ Ioan Muraru, Elena-Simina Tănăsescu, *Constituția României: comentariu pe articole*, Editura C.H. Beck, București, 2019, p.316.

delimitate, fără a se exclude, cele două forme de asociere: în organizații sindicale și/sau patronale, respectiv în partide politice.

Referitor la dreptul la asociere în sindicate, precizăm că, la pct.16 din considerentele **Deciziei nr.125/2020**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.435 din 22 mai 2020, Curtea Constituțională, reiterând jurisprudența anterioară, a reținut că *„așa cum rezultă atât din perspectiva prevederilor art.8, art.9 și ale art.40 din Constituție, cât și a jurisprudenței în materie a Curții Constituționale, dreptul de asociere este garantat, însă nu este absolut, deoarece orice formă de asociere (partid politic, sindicat, patronat, asociație profesională sau alte forme de asociere), ca expresie concretă de manifestare a acestui drept, trebui să respecte condițiile legii referitoare la modalitatea de constituire și la desfășurarea activității specifice. (...) Cu toate acestea, marja de apreciere a statului este una limitată, fiind necesar ca excepțiile de la regula respectării dreptului de asociere să fie interpretate strict și impuse numai cu motive convingătoare și imperative, de natură a justifica restricționarea dreptului. Marja limitată de apreciere a statului face obiectul supravegherii europene riguroase atât asupra legii, dar și asupra deciziilor de aplicare a acesteia, inclusiv asupra deciziilor judiciare (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 17 februarie 2004, pronunțată în Cauza Gorzelik și alții împotriva Poloniei, paragrafele 94 și 95, Hotărârea din 10 iulie 1998, pronunțată în Cauza Sidiropoulos și alții împotriva Greciei, paragrafele 40, Hotărârea din 2 octombrie 2001, pronunțată în Cauza Stankov și Organizația Macedoneană Unită Ilinden împotriva Bulgariei, paragraful 84)”*.

Având în vedere cele statuate de Curtea Constituțională, apreciem că deținerea unei funcții în organele de conducere ale unei organizații sindicale sau patronale nu exclude posibilitatea deținerii calității de membru al unui partid politic, mai ales că aceste organizații sunt independente față de partidele politice și nu urmăresc scopuri politice.

4.2. Referitor la soluția legislativă preconizată la **pct.1 al articolului unic**, prin care se urmărește ca persoanelor alese în organele de conducere ale organizațiilor sindicale să le fie interzisă deținerea calității de membru al unui partid politic pe durata exercitării mandatului, precizăm că, pentru a prezenta implicațiile încălcării dreptului de asociere, este necesară, mai întâi, clarificarea categoriei persoanelor cărora li se aplică interdicția de a face parte dintr-un partid politic. Mai exact, este necesar să se stabilească

ce persoane sunt vizate de sintagma „Persoanele alese în organele de conducere ale organizațiilor sindicale”, întrucât nu este clar dacă interdicția vizează persoanele care candidează pentru o funcție în organele de conducere ale unui sindicat și urmează să fie alese sau persoanele care au fost alese într-o astfel de funcție și urmează să-și exercite atribuțiile. Observațiile se vor face în funcție de cele două ipoteze.

Totodată, precizăm că, din punctul de vedere al exprimării soluției legislative, textul propus la **articolul unic pct.1** pentru **art.8 alin.(2)** din Legea nr.62/2011 nu respectă prevederile art.8 alin.(4) teza I din Legea nr.24/2000, potrivit căruia, „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*” și pe cele ale art.36 alin.(1) - „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc*”.

4.2.1. În cazul în care interdicția de a face parte dintr-un partid politic vizează **persoanele care candidează** pentru o funcție în organele de conducere ale unei organizații sindicale și care urmează să fie alese în această funcție, atragem atenția asupra faptului că respectivii candidați sunt, de fapt, membrii organizației, având în vedere că persoanele care fac parte din organele de conducere ale organizațiilor sindicale sunt alese tocmai dintre membrii acestor organizații. În acest caz, interdicția preconizată prin prezenta propunere ar viza toți membrii sindicatului, care, pentru a ocupa o funcție în organele de conducere ale sindicatului, nu ar trebui să aibă calitatea de membru al unui partid politic. Mergând mai departe cu raționamentul, din moment ce membrii unui sindicat nu pot avea calitatea de membri ai unui partid politic, ar însemna că niciun angajat/funcționar public, membru al unui partid politic, nu ar putea să constituie și/sau să adere la o organizație sindicală.

Precizăm că interdicția de a face parte dintr-un partid politic, impusă persoanelor care doresc să candideze pentru o funcție în organele de conducere ale organizațiilor sindicale afectează, de fapt, două forme ale dreptului de asociere, respectiv dreptul de asociere în partide politice și dreptul de asociere în organizații sindicale. Astfel, prin interdicția preconizată, niciun membru al unui partid politic nu ar putea face parte dintr-o organizație sindicală și, de asemenea, niciun membru al unei organizații sindicale nu ar avea dreptul să facă parte dintr-un partid politic. După cum se poate observa, dacă s-ar aplica interdicția preconizată prin

prezenta propunere, **ar însemna că cele două forme de asociere s-ar exclude**, o persoană neputând fi, în același timp, și membru al unui partid politic, și membru al unei organizații sindicale.

4.2.2. În cazul în care interdicția de a face parte dintr-un partid politic vizează **persoanele care au fost alese** în organele de conducere ale unei organizații sindicale - adică interdicția de a fi membru al unui partid politic se aplică după momentul alegerii, nefiind preexistentă acestuia -, ar însemna că nicio persoană din organele de conducere ale unui sindicat nu ar trebui să fie membru al unui partid politic, încălcându-i-se astfel dreptul de asociere.

Așa cum am precizat și la punctul anterior, în acest caz interdicția s-ar aplica în ambele sensuri, adică niciun membru al unui partid politic nu ar putea face parte din organele de conducere ale unei organizații sindicale și, de asemenea, nicio persoană aleasă în organele de conducere ale unei organizații sindicale nu ar avea dreptul să facă parte dintr-un partid politic. În consecință, o persoană nu ar putea fi, în același timp, și membru al unui partid politic, și membru al organelor de conducere ale unui sindicat.

4.3. Referitor la soluția legislativă preconizată la **pct.2 al articolului unic**, prin care se urmărește ca persoanelor alese în organele de conducere ale organizațiilor patronale să le fie interzisă deținerea calității de membru al unui partid politic pe durata exercitării mandatului, sunt valabile observațiile formulate la pct.5.2, fiind necesară, mai întâi, clarificarea sintagmei „Persoanele **alese** în organele de conducere ale organizațiilor patronale”.

5. Având în vedere cele expuse *supra*, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată.


PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr.232/10.03.2022

11/01/17

L. nr. 62/2011

M. Of. nr. 322/10 mai 2011

Legea dialogului social

- ¹ republicare cu renumerotare M. Of. nr. 625/31 aug. 2012
Legea dialogului social
- ² modificări prin L. nr. 187/2012 M. Of. nr. 757/12 nov. 2012 *modifică, la data de 1 februarie 2014, art. 218 alin. (1) și (2)*
Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal
(v. Decizia I.C.C.J. nr. 4/2014 - M. Of. nr. 434/13 iun. 2014)
- ³ modificări prin O.U.G. nr. 4/2013 M. Of. nr. 68/31 ian. 2013 *prorogă termenul de intrare în vigoare a Legii nr. 134/2010 până la 15 februarie 2013*
Ordonanță de urgență privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe
aprobată cu modificări și L. nr. 214/2013 M. Of. nr. 388/28 iun. 2013
completări prin
- ⁴ modificări prin L. nr. 2/2013 M. Of. nr. 89/12 feb. 2013 *modifică art. 208, art. 210; abrogă art. 209*
Lege privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă
- ⁵ modificări prin L. nr. 214/2013 M. Of. nr. 388/28 iun. 2013 *aprobă cu modificări și completări O.U.G. nr. 4/2013*
Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2013 privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe
- ⁶ modificări prin L. nr. 248/2013 M. Of. nr. 456/24 iul. 2013 *abrogă titlul V cu art. 82 - 119*
Lege privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social
- ⁷ modificări prin L. nr. 255/2013 M. Of. nr. 515/14 aug. 2013 *modifică, la 1 februarie 2014, art. 8, art. 63 alin. (1), art. 218 alin. (3)*
Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale
- ⁸ modificări prin L. nr. 1/2016 M. Of. nr. 26/14 ian. 2016 *modifică art. 1 lit. r), art. 24, art. 134; introduce alin. (5) la art. 41, alin. (4_1) la art. 55, lit. f_1) la art. 78, art. 138_1; abrogă art. 137*
Lege pentru modificarea și completarea Legii dialogului social nr. 62/2011

⁹ modificări prin	O.U.G. nr. 23/2017	M. Of. nr. 214/29 mar. 2017	în tot cuprinsul legii, sintagma „Ministerul Muncii și Justiției Sociale” se înlocuiește cu sintagma „Ministerul Consultării Publice și Dialogului Social”, iar sintagma „ministrul muncii și justiției sociale” se înlocuiește cu sintagma „ministrul consultării publice și dialogului social”; înlocuiește anexa nr. 1
	Ordonanță de urgență pentru modificarea Legii dialogului social nr. 62/2011 și a art. 11 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social		
	aprobată prin L. nr. 223/2017	M. Of. nr. 940/28 nov. 2017	
¹⁰ modificări prin	L. nr. 223/2017	M. Of. nr. 940/28 nov. 2017	aprobă O.U.G. nr. 23/2017
	Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2017 pentru modificarea Legii dialogului social nr. 62/2011 și a art. 11 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social		
¹¹ modificări prin	L. nr. 269/2021	M. Of. nr. 1076/10 nov. 2021	abrogă art. 211 lit. a)
	Lege pentru modificarea Legii dialogului social nr. 62/2011 și a Legii nr. 53/2003 - Codul muncii		
¹² admisă excepție de neconst. prin	D.C.C. nr. 730/2021	M. Of. nr. 1153/3 dec. 2021	art. 142 alin. (2), în interpretarea dată prin Decizia nr. 17 din 13 iunie 2016, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept
	Decizia nr. 730 din 2 noiembrie 2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 111, ale art. 120, ale art. 121, ale art. 122 alin. (1), ale art. 123 și ale art. 229 alin. (4) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, precum și ale art. 142 alin. (2) din Legea dialogului social nr. 62/2011, în interpretarea dată prin Decizia nr. 17 din 13 iunie 2016, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept		