



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ  
NR. 1498 / 24 FEB 2021



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)  
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)

AVOCATUL POPORULUI  
REGISTRATURĂ GENERALĂ  
IEȘIRE Nr. 3930 / 24 FEB 2021

**Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,  
Președintele Curții Constituționale,**

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat, excepția de neconstituționalitate având ca obiect dispozițiile art. 4 din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *cu referire la personalul militar*, precum și *sintagma "cu excepția celor sindicale"* din cuprinsul dispozițiilor art. 29 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, cu modificările și completările ulterioare.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

**Avocatul Poporului,**

**Renate WEBER**

București, 24 februarie 2021



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)  
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)

**În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,**

**Avocatul Poporului formulează prezenta,**

***Excepție de neconstituționalitate având ca obiect prevederile art. 4 din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la personalul militar, precum și sintagma "cu excepția celor sindicale" din cuprinsul dispozițiilor art. 29 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, cu modificările și completările ulterioare***

Prevederile art. 4 din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **cu referire la personalul militar**, precum și sintagma "cu excepția celor sindicale" din cuprinsul dispozițiilor art. 29 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, cu modificările și completările ulterioare, aduc atingere art. 20, art. 40 alin. (1) și art. 53 din Constituția României, prin raportare la art. 11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Potrivit art. 4 din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, "**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.**"

Dispozițiile art. 29 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 80/1995, modificată și completată, au următorul conținut: "**(1) Cadrelor militare în activitate le este restrânsă exercitarea unor drepturi și libertăți, astfel: e) constituirea în diferite forme de asociere cu caracter profesional, tehnico-științific, cultural, sportiv-recreativ sau caritabil, cu excepția celor sindicale ori care contravin comenzii unice, ordinii și disciplinei specifice instituției armatei, este permisă în condițiile stabilite prin regulamentele militare**".

Din examinarea textului art. 29 alin. (1) lit. e), observăm că, deși în aparență textul stabilește cadrul legal necesar restrângerii exercițiului dreptului de asociere, în realitate, inserarea sintagmei "**cu excepția celor sindicale**" determină, cu privire la cadrele militare, o interdicție absolută de asociere sindicală. Mai mult, potrivit art. 25 alin. (1) lit. d) ultima teză din Regulamentul disciplinei militare, aprobat prin Ordinul nr. M64/2013 al ministrului apărării naționale, participarea la întruniri cu caracter sindical constituie abatere disciplinară pentru care cadrele militare sunt trimise în fața consiliilor de judecată.

Interdicția absolută de asociere sindicală reglementată de textele legale criticate cu referire la cadrele militare active este incompatibilă cu prevederile constituționale și convenționale privind limitele dreptului de asociere, astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, afectând însăși substanța dreptului de asociere, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

**Dreptul de asociere**, ca drept fundamental social-politic, este expresia manifestării de voință a cetățenilor, care în mod colectiv, împreună cu alte persoane cu un sistem de valori comune ca premisă, se organizează în grupări sau aderă la acestea în scopul realizării unui interes comun. Garantând dreptul de asociere, art. 40 alin. (1) din Constituție prevede că *"Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere"*.

Dreptul de asociere cuprinde posibilitatea cetățenilor de a se asocia, în mod liber, nu numai în partide politice și sindicate, ci și în alte tipuri de organizații, ligi și uniuni, cu scopul de a participa la viața politică, științifică, socială, culturală, sportivă sau de a-și realiza o serie de interese legitime comune.<sup>1</sup>

După cum a decis Curtea Europeană a Drepturilor Omului "libertatea de gândire și de opinie, ca și libertatea de exprimare, garantate de art. 9 și art. 10 ale Convenției, ar avea aplicare limitată dacă nu ar fi însoțite de garantarea posibilității de a împărtăși convingerile și ideile în mod colectiv, în special în cadrul unor asociații de persoane ce au aceleași convingeri, idei sau interese".<sup>2</sup>

În privința **formelor de asociere și scopului acestora**, art. 9 din Constituție prevede că *"Sindicatul, patronatul și asociațiile profesionale 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"*.

Dezvoltând dispozițiile constituționale, art. 1 lit w) din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, definește **sindicatul** ca formă de organizare voluntară a angajaților, în scopul apărării drepturilor și promovării intereselor lor profesionale, economice și sociale în relația cu angajatorul, iar potrivit art. 214 din Codul muncii: *"(1) Sindicatul, federațiile și confederațiile sindicale, denumite în continuare organizații sindicale, sunt constituite de către salariați pe baza dreptului de liberă asociere, în scopul promovării intereselor lor profesionale, economice și sociale, precum și al apărării drepturilor individuale și colective ale acestora prevăzute în contractele colective și individuale de muncă sau în acordurile colective de muncă și raporturile de serviciu, precum și în legislația națională, în pactele, tratatele și convențiile internaționale la care România este parte. (2) Constituirea, organizarea și funcționarea sindicatelor se reglementează prin lege."*

Ca atare, **statul prin intermediul Parlamentului reglementează cadrul general de organizare al sindicatelor**, astfel că acestea în apărarea drepturilor și promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor lor au deplină autonomie de organizare și funcționare, singura condiție fiind de a acționa în limitele statutelor proprii elaborate cu respectarea legii.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (...), dat fiind caracterul sensibil al chestiunilor sociale și politice, pe care le implică căutarea unui just echilibru între interesele respective ale salariaților și ale angajatorilor și ținând cont de gradul puternic de divergență între sistemele naționale în această privință, **Statele contractante beneficiază de o amplă marjă de apreciere în ceea ce privește modalitatea de a asigura libertatea sindicală și posibilitatea sindicatelor de a proteja interesele profesionale, ale membrilor lor.** (Sorensen și Rasmussen c. Danemarcei, 11 ianuarie 2006 (Marea Cameră), Drept social, 2006, 1027, notă J.-P. Marguénaud și J. Mouly; RTDH, 2006, 787, obs. F. Krenc., F. Sudre, J.P. Marguenaud, J. Andriantsimbazovina, A. Gouttenoire, M. Levinet, *Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului*, Ed. Rosetti International, București, 2012)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 4/1993, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 60 din 24 martie 1993

<sup>2</sup> Corneliu Bîrsan, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole, Vol. I, Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București 2005, pag. 809

<sup>3</sup> Costel Gilcă, Codul muncii comentat și adnotat, Ed. a II-a din 18 august 2015, Rosetti, Comentariu la art. 214 din Codul muncii, Jurisprudența europeană, CEDO, Câmpul libertății sindicale, pct. 5, Dreptul de a fonda sindicate și de a se afilia.

Cât privește categoriale de persoane care pot deveni subiecte ale dreptului de asociere, potrivit **art. 11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale**, orice persoană are dreptul "la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale".

Ca aspect particular al libertății de asociere, libertatea sindicală presupune dreptul pozitiv al oricărei persoane de a organiza împreună cu alții sindicate și dreptul de a se afilia la cele existente, **fără însă ca vreo persoană să poată fi constrânsă, ca aspect negativ al acestui drept, să facă sau să nu facă parte, să se retragă sau să nu se retragă dintr-o organizație sindicală.**

Nefiind un drept absolut, **art. 11 alin. (2) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale** prevede că "Exercitarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protejarea sănătății sau a moralei ori pentru protecția drepturilor și 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 contextul restrângerii dreptului la asociere, **Legea fundamentală** stabilește anumite limite ale dreptului de asociere, care privesc trei aspecte: a) scopurile și activitatea; b) **membrii**; c) caracterul asociației, rezultând din modul său de constituire. Prin **Decizia nr. 147/2004**, publicată în Monitorul Oficial cu numărul 418 din data de 11 mai 2004, Curtea Constituțională a reținut că art. 9 din Legea fundamentală prevede constituirea și desfășurarea activității asociațiilor potrivit cu statutele lor, în condițiile legii. Prin urmare, Curtea reține că 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.

În privința categoriilor de persoane, singura interdicție impusă de Constituție referitor la dreptul de asociere a acestora vizează asocierea în partide politice, astfel că art. 40 alin. (3) stabilește interdicția de a face parte din partide politice judecătoria Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, **membrii activi ai armatei**, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică.

În doctrină s-a reținut că "Limitele privind **membrii asociațiilor** privesc de fapt numai partidele politice, având în vedere rolul lor în viața politică și statală".<sup>4</sup>

Cât privește asocierea cadrelor militare în sindicate, Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 87/1948 privind libertatea sindicală și protecția dreptului sindical, ratificată de România prin Decretul nr. 213/1957, permite legislației naționale să stabilească dacă garanțiile prevăzute de Convenție le sunt aplicabile. În acest sens, potrivit art. 9 pct 1 din Convenție "Măsura în care garanțiile prevăzute în prezenta convenție se vor aplica forțelor armate și poliției va fi determinată de legislația națională".

De asemenea, Carta Socială Europeană, revizuită, prevede la art. 5 (Dreptul sindical): "În vederea garantării sau promovării libertății lucrătorilor și patronilor de a constitui organizații locale, naționale sau internaționale pentru apărarea intereselor lor economice și sociale și de a adera la aceste organizații, părțile se angajează **ca legislația națională să nu aducă atingere sau să fie aplicată de o manieră care să aducă atingere acestei libertăți**. Măsura în care garanțiile prevăzute în prezentul articol se vor aplica poliției va fi determinată prin legislația sau prin reglementarea națională. **Principiul aplicării acestor garanții membrilor forțelor armate și măsura în care ele se vor aplica acestei categorii de persoane sunt, de asemenea, determinate prin legislația sau prin reglementarea națională**".

Având latitudinea de a decide asupra cadrului legal pentru exercitarea dreptului de asociere, reglementând condițiile în care pot fi constituite, organizate și în care funcționează sindicatele, legiuitorul român a optat pentru exceptarea personalului militar de la organizarea în sindicate prin art. 29 alin. (1) lit. e din Secțiunea 3: Interzicerea sau restrângerea exercitiului unor drepturi și libertăți din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, cu modificările și completările ulterioare, "(1) *Cadrelor militare în activitate le este restrânsă exercitarea unor*

<sup>4</sup> I. Muraru și E.S. Tănăsescu, Constituția României, Comentariu pe articole, Ed. C.H.Beck, București 2008, pag. 362

*drepturi și libertăți, astfel: e) constituirea în diferite forme de asociere cu caracter profesional, tehnico-științific, cultural, sportiv-recreativ sau caritabil, cu excepția celor sindicale ori care contravin comenzii unice, ordinii și disciplinei specifice instituției armatei, este permisă în condițiile stabilite prin regulamentele militare”.*

Acceași interdicție se regăsește și în art. 4 din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia **”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”.**

Soluția legislativă aleasă de legiuitor în sensul de a nu permite cadrelor militare constituirea sau aderarea la organizații sindicale **aduce atingere dreptului de liberă asociere a persoanelor pentru apărarea drepturilor și promovarea intereselor profesionale și constituie o încălcare a unui drept conferit cetățenilor**, contrară exigențelor constituționale ale art. 40 alin. (1), potrivit căruia **”Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere”.**

În primul rând, subliniem că legiuitorul constituant, atunci când a înțeles să excludă de la o formă de asociere o anumită categorie de persoane a indicat-o concret în textul constituțional, astfel cum a procedat spre exemplu **în cazul partidelor politice**, în privința cărora a stabilit la art. 40 alin. (3) că nu pot face parte din acestea judecătoria Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, **membrii activi ai armatei**, poliștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică.

Or, Constituția nu prevede într-o formă similară cu cea inclusă în art. 40 alin. (3) privind partidele politice, o nominalizare explicită a cadrelor militare în sensul interzicerii absolute a exercitării dreptului la liberă asociere în sindicate. Prin urmare, excluderea impusă de textele constituționale cadrelor militare în materia dreptului de asociere privește numai partidele politice, **fără a fi aplicabilă în cazul organizațiilor sindicale**, astfel că dispozițiile legale ale art. 29 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 80/1995 contravin art. 40 alin. (1) din Legea fundamentală.

În al doilea rând, deoarece dreptul de asociere nu este un drept absolut, acesta poate fi supus unor restrângeri, însă doar ca excepție și doar pentru rațiuni impuse de motive imperative, de natură să justifice restricționarea dreptului. Astfel, deși specificul activității cadrelor militare poate justifica restrângerea exercitării unor drepturi, **interdicția totală impusă acestora de a nu se constitui în sindicate reprezintă o ingerință în dreptul de asociere, lipsind personalul militar de posibilitatea de a-și apăra interesele profesionale, având un caracter excesiv.**

Într-adevăr, legiuitorul este cel competent să reglementeze prin lege condițiile constituirii și desfășurării activității sindicale, însă așa cum am menționat anterior, **cu excepția partidelor politice, în materia dreptului de asociere pot fi operate cel mult restrângeri, astfel că interdicția constituirii sau aderării la sindicate a unei categorii profesionale, impusă prin lege, cum sunt în cazul de față cadrele militare, excedează prevederilor constituționale lipsind de conținut însuși dreptul de asociere.**

Totodată, în afara faptului că restricțiile privind dreptul de asociere trebuie să fie prevăzute de lege, acestea trebuie să constituie măsuri necesare în vederea realizării scopurilor pentru care au fost dispuse. Însă **în cazul cadrelor militare textele legale nu prevăd o restângere a exercitării unui drept, ci o interdicție a acestuia, disproporționată față de scopul urmărit, astfel că în cadrul acestei categorii de persoane dreptul de asociere în sindicate în sine este golit de conținut, nemaiputând fi valorificat.**

Prin urmare, **specificul activității militare nu constituie un motiv suficient pentru excluderea de către legiuitor a cadrelor militare de la exercitarea dreptului de asociere în sindicate.**

În susținerea criticii de neconstituționalitate a dispozițiilor legale privind interdicția cadrelor militare în activitate de a se constitui în sindicate, menționăm și **Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 2 octombrie 2014, pronunțată în Cauza Matelly contra Franței**, având ca obiect o plângere împotriva Republicii Franceze, prin care un resortisant al acestui stat a sesizat Curtea susținând că ordinul care i-a fost dat, în calitate de jandarm, de a nu adera la o asociație, constituie o încălcare a art. 11 din Convenție.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că art. 11 alin. (1) prezintă **libertatea sindicală ca o formă sau un aspect special al libertății de asociere**. Convenția protejează libertatea de apărare a intereselor profesionale a membrilor unui sindicat prin acțiunea colectivă a acestuia, acțiune pe care statele contractante trebuie să o autorizeze, făcând posibilă desfășurarea și dezvoltarea ei. Prin urmare, **trebuie să fie posibil ca un sindicat să intervină pentru apărarea intereselor membrilor săi**, iar membrii individuali au dreptul de a face ascultat sindicatul pentru a-și apăra interesele.

Aliniatul (2) **nu exclude nicio categorie profesională din sfera de aplicare a articolului 11**: el menționează în mod **expres forțele armate și poliția, printre cele care pot fi supuse restricțiilor legitime impuse de state prin legislația națională, fără însă ca esența dreptului la asociere a membrilor de sindicat să fie afectată.**

Restricțiile care pot fi impuse celor trei grupuri de persoane menționate la articolul 11 necesită o interpretare strictă și, **prin urmare, trebuie să se limiteze la „exercitarea” drepturilor în cauză, fără să afecteze însăși esența dreptului de a se asocia. Curtea nu acceptă ca restricțiile să afecteze elementele esențiale ale libertății de asociere fără de care conținutul acestei libertăți ar fi golit de conținut.** Dreptul la constituirea și aderarea la un sindicat este unul dintre aceste elemente esențiale.

Curtea amintește, de asemenea, că pentru a fi compatibil cu alin. (2) al articolului 11, ingerința în exercitarea libertății de asociere trebuie să fie prevăzută de lege, să aibă unul sau mai multe scopuri legitime și să fie **”necesară, într-o societate democratică”**, în urmărirea acestui scop sau a acestor obiective.

**Interdicția totală de a constitui sau de a adera la un sindicat nu constituie, în niciun caz, o măsură „necesară într-o societate democratică”.**

Ca atare, Curtea a considerat că **dispozițiile interne care rezultă din Codul apărării francez, pe baza cărora a fost emis ordinul adresat reclamantului, interzic pur și simplu apartenența cadrelor militare la orice asociere de natură sindicală, considerând că înființarea unor instituții (organe și proceduri speciale în acest sens), nu poate înlocui recunoașterea, în beneficiul cadrelor militare, a libertății de asociere, care presupune dreptul de a constitui și de a adera la sindicate.**

Curtea este conștientă că natura specifică a misiunilor care revin forțelor armate necesită o adaptare a activității sindicale care, în virtutea scopului său, poate dezvălui existența unor puncte de vedere critice cu privire la anumite decizii care afectează situația morală și materială a militarilor. În acest sens, subliniază că din articolul 11 al convenției rezultă că **restricții, chiar semnificative, pot fi făcute în acest context la modurile de acțiune și exprimare ale unei asociații profesionale și cadrelor militare care aderă la aceasta. Astfel de restricții nu trebuie, totuși, să lipsească personalul militar și sindicatele acestuia de dreptul general de asociere în apărarea intereselor lor profesionale și morale.**

În concluzie, Curtea consideră că motivele invocate de autorități pentru a justifica ingerința în drepturile reclamantului nu au fost nici relevante, nici suficiente, dat fiind că **decizia lor este considerată o interdicție absolută pentru personalul militar de a se alătura unui grup profesional format pentru apărarea intereselor lor profesionale și morale. În timp ce libertatea de asociere a cadrelor militare poate face obiectul unor restricții legitime, interdicția totală a constituirii sau aderării la un sindicat afectează însăși esența acelei libertăți, o încălcare interzisă prin Convenție.**

Menționăm de asemenea, că potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului **19 din cele 42 de state membre ale Consiliului Europei deținând forțe armate nu garantează dreptul de asociere personalului militar, iar 35 dintre ele nu garantează dreptul la negociere colectivă** (parag. 35 din Hotărârea pronunțată în cauza Matelly contra Franței). **Atunci când o hotărâre a Curții devine definitivă, celelalte țări membre suportă consecințele și se pot conforma pentru a evita încălcări similare ale Convenției împotriva lor.**

În sensul stabilirii unor restrângeri ale dreptului de asociere în sindicate, iar nu unor limitări absolute, sunt și liniile directoare trasate în cuprinsul **Ghidului comun privind libertatea de asociere adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 101 Sesiuni plenare din 12-13 Decembrie 2014**, potrivit cărora *”Asociațiile militarilor se supun adesea unor dispoziții speciale, care, contrar celor de mai sus, au rolul de a le restricționa operațiunile, de obicei din motive de securitate*

națională. Cu toate acestea, **dreptul la libertatea de asociere a personalului militar trebuie respectat, în pofida anumitor restricții care pot fi impuse (punctul 65) și "trebuie avut în vedere faptul că asocierea în sindicate a funcționarilor publici, a polițiștilor sau a personalului militar ar trebui abordată pozitiv, deoarece acest lucru le permite să își protejeze propriile drepturi ale salariatului." (punctul 146).**

În același sens, este și Recomandarea CM/Rec(2010)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre referitoare la asigurarea drepturilor omului pentru membrii forțelor armate, document prin care statele sunt îndrumate să respecte următoarele principii:

**"K. Membrii forțelor armate au dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere cu alții. Orice restricții impuse exercitării acestui drept trebuie să respecte cerințele articolului 11 alineatul (2) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.**

53. Niciun fel de restricții nu ar trebui impuse în exercitarea drepturilor la libertatea de întrunire pașnică și libertatea de asociere, altele decât cele prevăzute de lege și care sunt necesare într-o societate democratică, în interesul securității naționale sau al siguranței publice, pentru prevenirea tulburărilor sau a infracțiunilor, pentru protecția sănătății sau a moralei sau pentru protejarea drepturilor și libertăților altora.

54. Membrii forțelor armate ar trebui să aibă dreptul de a se alătura organizațiilor independente care le reprezintă interesele și **au dreptul de a se organiza și de a negocia în mod colectiv.** În cazul în care aceste drepturi nu sunt acordate, justificarea continuă pentru astfel de restricții ar trebui revizuită și **ar trebui eliminate restricțiile inutile și disproporționate privind dreptul la întrunire și asociere.**

55. Niciun fel de măsuri disciplinare sau măsuri discriminatorii nu ar trebui luate împotriva membrilor forțelor armate doar datorită participării lor la activitățile asociațiilor militare sau **sindicatelor legal înființate.**

56. Membrii forțelor armate ar trebui să aibă dreptul de a se alătura partidelor politice, cu excepția cazului în care există motive legitime pentru anumite restricții. Astfel de activități politice pot fi interzise din motive legitime, în special atunci când un membru al forțelor armate este în serviciu activ.

57. **Prevederile alineatelor 53-56 nu ar trebui să împiedice impunerea unor restricții legale asupra exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate."**

Un alt document internațional ce cuprinde recomandări privind dreptul de asociere al cadrelor militare este și **Recomandarea nr. 1572 (2002)**<sup>5</sup>, potrivit căreia Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a făcut un apel la Comitetul de Miniștri să solicite guvernelor statelor membre să permită membrilor forțelor armate și personalului militar să se organizeze în asociații reprezentative (cu dreptul de a negocia chestiuni privind salariile și condițiile de angajare), să ridice restricțiile privind dreptul lor de asociere, să le permită să fie membri ai partidelor politice legale și să încorporeze toate drepturile corespunzătoare în regulamentele militare.

Conform **Recomandării 1572 (2002) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, privind personalul profesionist al forțelor armate**, libertatea de asociere acoperă următoarele drepturi: dreptul de asociere, inclusiv dreptul de a negocia salarii și condițiile de angajare și dreptul de a face parte din partide politice legale. În cazul în care armata nu este implicată în acțiuni, cel mai probabil, membrii forțelor armate ar trebui să beneficieze pe deplin de dreptul de a înființa asociații specifice orientate spre protejarea intereselor lor profesionale în cadrul instituțiilor democratice, de a se alătura acestora și de a juca un rol activ în cadrul lor, în timp ce își îndeplinesc îndatoririle normale. Adunarea Parlamentară a reiterat acest punct de vedere în Recomandarea 1742 (2006), **în care a solicitat din nou statelor membre să permită membrilor forțelor armate să se alătore asociațiilor reprezentative profesionale sau sindicatelor care au dreptul să negocieze și să înființeze organe consultative care să implice aceste asociații reprezentând toate categoriile de personal.**

<sup>5</sup> Ghidul privind Drepturile omului și libertățile fundamentale ale personalului militar (OSCE/ ODIHR, DCAF), Capitolul 9-Uniuni și asociații militare

## Recomandări

- Statele ar trebui să permită tuturor membrilor forțelor armate să se alăture fie unei asociații profesionale, fie unui sindicat care le reprezintă interesele;
- Aceste asociații sau sindicate ar trebui să beneficieze de dreptul de a fi consultate în discuțiile privind condițiile de muncă pentru membrii forțelor armate;
- Acțiunile disciplinare sau persecutarea membrilor individuali ai forțelor armate pentru participarea la activitățile unor astfel de asociații profesionale sau sindicate ar trebui interzise;
- Orice restricții privind libertatea de asociere (de exemplu, în ceea ce privește acțiunile colective precum grevele) ar trebui să fie: prevăzute de lege, proporționale cu interesele legitime ale statului recunoscute în tratatele privind drepturile omului și, de asemenea, să fie nediscriminatorii.

În contextul celor expuse, apreciem că **interzicerea absolută a dreptului de asociere în sindicate a cadrelor militare este contrară dispozițiilor constituționale și convenționale, care garantează dreptul de asociere a cetățenilor în sindicate, măsura fiind o ingerință nejustificată și disproporționată în raport cu scopul urmărit.** Sub acest aspect, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că **excepțiile de la regula dreptului de asociere trebuie interpretate în mod restrictiv și doar motive pertinente și serioase pot justifica restricțiile acestui drept.** Orice încălcare trebuie să corespundă "unei nevoi sociale stringente". Autoritățile naționale sunt cele care trebuie să stabilească, în primul rând, dacă există o "nevoie socială stringentă" care să impună o anumită **restricție** în interes general; în timp ce Convenția lasă acestor autorități o marjă de apreciere în acest sens, evaluarea lor este supravegheată de Curte, fiind aplicabilă atât legii, cât și hotărârilor care o aplică, inclusiv hotărârilor pronunțate de instanțele independente (*a se vedea Gorzelik și alții c. Poloniei (MC)*, nr. 44.158/98, §§95 și 96, 17 februarie 2004] (*citate în Decizia C.C.R. nr. 790 din 5 decembrie 2018, M.Of. nr. 1086 din 21 decembrie 2018*)<sup>6</sup>. Curtea reamintește că **modul în care legislația națională consfințește această libertate și aplicarea sa practică de către autorități arată starea democrației în statul în cauză.** Curtea s-a referit în mod repetat la relația directă dintre democrație, pluralism și libertatea de asociere și a stabilit principiul potrivit căruia doar motive întemeiate și obligatorii pot justifica restricții aduse libertății de asociere. Astfel de restricții sunt toate subiectul unei supravegheri riguroase (*a se vedea, printre altele, cauza Refah Partisi [the Welfare Party] și alții c. Turciei, Hotărârea din 13 februarie 2003; §§86-89*)<sup>7</sup>.

Având în vedere competența sa generală în privința protecției drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului apreciază că prevederile art. 4 din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **cu referire la personalul militar**, precum și sintagma "**cu excepția celor sindicale**" din cuprinsul dispozițiilor art. 29 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, cu modificările și completările ulterioare, aduc atingere art. 20, art. 40 alin. (1) și art. 53 din Constituția României, prin raportare la art. 11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei soluții de admitere a prezentei excepții de neconstituționalitate.

Avocatul Poporului,

Renate Weber



<sup>6</sup> și <sup>7</sup> Tudorel Toader și Marieta Safta, Constituția României, Ed. a 3-a, Ed. Hamangiu 2019, pag. 292 și pag. 290