



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
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 5749 / 27 JUL 2023

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 20684 / 27. JUL 2023

**Domnului Marian Enache,
Președinte al 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. 170 din Legea nr. 367/2022 privind dialogul social, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la personalul cu statut special din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

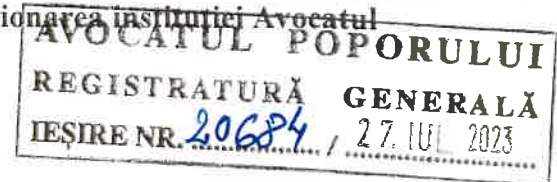
Renate WEBER



București, 24 iulie 2023



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 a dispozițiilor art. 170 din Legea nr. 367/2022 privind dialogul social, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la personalul cu statut special din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor

Potrivit art. 170 din Legea nr. 367/2022 privind dialogul social, cu modificările și completările ulterioare, „Nu pot declara grevă: procurorii, judecătorii, personalul militar și personalul cu statut special din cadrul Ministerului Apărării Naționale, al Ministerului Afacerilor Interne, al Ministerului Justiției și din instituțiile și structurile din subordinea sau coordonarea acestora, inclusiv al **Administrației Naționale a Penitenciarelor**, al Serviciului Român de Informații, al Serviciului de Informații Externe, al Serviciului de Telecomunicații Speciale, personalul angajat de forțele armate străine staționate pe teritoriul României, precum și alte categorii de personal cărora li se interzice exercitarea acestui drept prin lege”. Din examinarea dispozițiilor legale menționate observăm că acestea instituie **interdicția absolută a exercitării dreptului la grevă pentru personalul cu statut special din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor**, interdicție incompatibilă cu prevederile constituționale și convenționale în materie, pentru următoarele considerente:

1. Încălcarea dispozițiilor art. 43 din Constituție, referitoare la dreptul la grevă

Legea nr. 145/2019 privind statutul polițiștilor de penitenciare, cu modificările și completările ulterioare, reglementează **statutul funcționarilor publici cu statut special din cadrul poliției penitenciare**, denumiți polițiști de penitenciare. Potrivit art. 2 alin. (1) din actul normativ antecitat, **Administrația Națională a Penitenciarelor și unitățile subordonate fac parte din instituțiile publice de apărare, ordine publică și securitate națională ale statului și constituie sistemul administrației penitenciare, denumit poliția penitenciară.**

De asemenea, potrivit Legii nr. 145/2019, cu modificările și completările ulterioare, **statutul special al polițistului de penitenciare este conferit de natura atribuțiilor de serviciu care implică îndatoriri și riscuri deosebite.** În exercitarea atribuțiilor sale de serviciu, polițistul de

penitenciare este investit cu exercițiul autorității publice, în limitele competențelor stabilite prin lege. Activitatea profesională a personalului din sistemul administrației penitenciare se desfășoară în interesul comunității, prin punerea în aplicare a legislației privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, în limitele competențelor stabilite prin lege [art. 3 alin. (1) și (2) și art. 4 alin. (1)].

Raportat la statutul special al poliștilor de penitenciare (funcționari publici cu statut special), apreciem că, deși specificul activității acestora poate justifica condiționarea și limitarea exercitării dreptului la grevă, **interdicția totală impusă acestora de a nu exercita dreptul la grevă lipsește această categorie de personal de posibilitatea de a-și apăra interesele profesionale, economice și sociale, având un caracter excesiv.**

Greva - ca încetare colectivă, concomitentă și voluntară a lucrului de către un colectiv de salariați (funcționari publici) - nu poate fi organizată și declanșată decât pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale ale acestora. (...) ¹.

Constituția României consacră **dreptul la grevă ca un drept fundamental al salariaților** și totodată, ca **un drept constituțional pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale ale acestora**. Art. 43 din Constituție, referitor la dreptul la grevă, stabilește că "(1) *Salariații au dreptul la grevă pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale. (2) Legea stabilește condițiile și limitele exercitării acestui drept, precum și garanțiile necesare asigurării serviciilor esențiale pentru societate*.,,

Dispozițiile constituționale relevate garantează salariaților dreptul la grevă, condițiile și limitele exercitării acestui drept fiind stabilite prin lege, de unde rezultă că **dreptul la grevă nu este un drept absolut**. În acest sens, Curtea Constituțională a reținut prin *Decizia nr. 639/2005* că art. 43 din Constituție consacră în alin. (1) dreptul salariaților la grevă pentru apărarea intereselor lor profesionale, economice și sociale, dar **acest drept fundamental nu este un drept absolut**, ci pentru exercitarea sa alin. (2) al textului constituțional menționat prevede că "Legea stabilește condițiile și limitele exercitării acestui drept, precum și garanțiile necesare asigurării serviciilor esențiale pentru societate". Astfel, **exercitarea dreptului la grevă poate fi supusă unor condiționări pe care legiuitorul le consideră necesare** pentru a asigura deopotrivă valorificarea atât a drepturilor salariaților, cât și a drepturilor angajatorului, ca părți ale conflictului de muncă (*Decizia nr. 161/2008 a Curții Constituționale*).

Cât privește reglementările internaționale, reținem că **Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale**, adoptat de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, reglementează, în art. 8 alin. (1) lit. d), **dreptul la grevă, exercitat în conformitate cu legile fiecărei țări**. Potrivit alin. (2) al aceluiași articol, **recunoașterea dreptului la grevă nu împiedică stabilirea unor restricții legale** în exercitarea acestui drept de către membrii forțelor armate, ai poliției sau de către funcționarii publici.

Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 87/1948 privind libertatea sindicală și protecția dreptului sindical prevede în art. 9 pct. 1: "*Măsura în care garanțiile prevăzute de prezenta convenție se vor aplica forțelor armate și poliției va fi determinată de legislația națională.*"

Carta socială europeană revizuită, adoptată la Strasbourg, dispune la art. 5, teza a doua: „*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*

¹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Constituția României, Comentariu pe articole. Editura C.H. Beck. București, 2008, pag. 407

forțelor armate și măsura în care ele se vor aplica acestei categorii de persoane sunt, de asemenea, determinate prin legislația sau prin reglementarea națională”.

Potrivit Ghidului privind art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului, **Libertatea de întrunire și de asociere**, deși dreptul de a face grevă nu a fost considerat încă un element esențial al libertății sindicale, **dreptul la grevă este în mod clar protejat de art. 11** [Association of Academics (Asociația sindicală a absolvenților de studii universitare) împotriva Islandei (dec.), 2018, pct. 24-27, pentru o prezentare generală a jurisprudenței Curții în materie; National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (Sindicatul Național al Lucrătorilor Feroviari, Maritimi și din Transporturi) împotriva Regatului Unit, 2014, pct. 84]. **Curtea a făcut referire la grevă ca fiind cel mai puternic instrument de care dispune un sindicat pentru a proteja interesele profesionale ale membrilor săi** (Hrvatski liječnički sindikat împotriva Croației, 2014, pct. 49). **Interzicerea unei greve trebuie să fie considerată o restrângere a puterii sindicatelor de a proteja interesele membrilor săi și, în consecință, relevă o restricție aplicată libertății de asociere** [UNISON împotriva Regatului Unit (dec.), 2002; Hrvatski liječnički sindikat împotriva Croației, 2014, pct. 49; Veniamin Tymoshenko și alții împotriva Ucrainei, 2014, pct. 77]

Deși pot fi impuse restricții privind dreptul la grevă al lucrătorilor care furnizează **servicii esențiale populației, statul trebuie să invoce motive solide pentru a justifica necesitatea interzicerii totale a acestuia** [Ognevenco împotriva Rusiei, 2018, pct. 72-73, cu privire la interzicerea grevei impusă de lege anumitor categorii de lucrători feroviari: Federația Sindicatelor Lucrătorilor Offshore și alții împotriva Norvegiei (dec.), 2002, în care Curtea a admis motivele invocate de Guvern pentru oprirea unei greve a lucrătorilor de pe platformele petroliere]².

Ca atare, **nefiind un drept absolut și fiind lăsat la latitudinea legislației naționale, considerăm că exercitarea dreptului la grevă poate fi limitată, în condițiile prevăzute de lege, astfel că legiuitorul este îndrituit să stabilească categoriile de personal al cărui drept la grevă poate face obiectul unor limitări, fără a fi interzis însă în totalitate.**

Or, soluția legislativă reglementată de dispozițiile art. 170 din Legea nr. 367/2022 privind dialogul social, cu modificările și completările ulterioare, de a exclude categoria personalului cu statut special din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor de la exercitarea dreptului la grevă este contrară atât exigențelor constituționale stabilite prin art. 43 din Legea fundamentală, care garantează dreptul la grevă și posibilitatea limitării exercitării acestuia, în condițiile legii, cât și reglementărilor internaționale.

Mai mult, **interdicția absolută a exercitării dreptului la grevă de către polițiștii de penitenciare este disproporționată scopului urmărit, golind de conținut însuși dreptul constituțional conferit acestora, ceea ce determină imposibilitatea valorificării lui.**

Pe cale de consecință, specificul activității desfășurate de către polițiștii de penitenciare în interesul comunității și mai ales statutul lor special (funcționari publici cu statut special), îndatoririle și responsabilitățile ce le revin în punerea în aplicare a legislației privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, nu constituie un motiv suficient pentru excluderea lor absolută de către legiuitor de la exercitarea dreptului la grevă, în condițiile în care acest drept poate fi exercitat condiționat, spre exemplu prin limitarea numărului cadrelor care pot participa simultan la grevă.

De asemenea, în Ghidul privind art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului, **Libertatea de întrunire și de asociere**, referitor la restricțiile impuse membrilor forțelor armate, ai poliției și ai administrației de stat, se reține că, **deși statul este obligat să respecte libertatea de întrunire și de asociere a angajaților săi, art. 11 § 2 in fine îi permite să impună restrângeri**

² <https://www.echr.coe.int> › Guide_Art_11_ROM, pct. 261, 262 și 264

legale în privința exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor sale armate, ai poliției sau ai administrației de stat [a se vedea Demir și Baykara împotriva Turciei (MC), 2008, pct. 96; Tăm Haber Sen și Çınar împotriva Turciei, 2006, pct. 29]. Până în prezent, jurisprudența Curții a privit, în esență, restrângeri aplicate mai degrabă dreptului funcționarilor publici la libertatea de asociere, decât dreptului acestora la libertatea de întrunire.

Restrângerile impuse celor trei grupuri de persoane menționate la art. 11 trebuie să fie interpretate în mod strict și, prin urmare, ar trebui limitate la „exercitarea” drepturilor în cauză. Aceste restrângeri nu trebuie să afecteze însăși esența dreptului de a organiza și constitui sindicate [Demir și Baykara împotriva Turciei (MC), 2008, pct. 97 și 119].

Deși art. 11 § 2 a doua teză nu face referire în mod expres la cerința privind necesitatea, Curtea a constatat că **restrângerile legale impuse membrilor forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat trebuie, de asemenea, să răspundă unei nevoi sociale imperioase și să fie „necesare într-o societate democratică”** [Tăm Haber Sen și Çınar împotriva Turciei, 2006, pct. 35-35; Adefdromil împotriva Franței, 2014, pct. 42-45; și Sindicatul Poliției din Republica Slovacă și alții împotriva Slovaciei, 2012, pct. 62 și urm.; a se face comparația și deosebirea cu unele cauze mai vechi, Council of Civil Service Unions (Consiliul Sindicatelor Funcționarilor Publici) împotriva Regatului Unit, decizia Comisiei, 1987, în care s-a constatat că termenul „legale” de la art. 11 § 2 nu implică și respectarea cerinței de proporționalitate, și Rekvényi împotriva Ungariei (MC), 1999, pct. 61, în care această problemă a rămas deschisă]³.

2. Încălcarea dispozițiilor art.1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, referitoare la claritatea și previzibilitatea normei legale, în componenta sa privind principiul securității juridice

Analizând cadrul legislativ privind **exercitarea dreptului constituțional la grevă de către personalul cu statut special din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor**, observăm existența, la nivelul legislației primare, a **două soluții legislative contrare în cadrul aceluiași domeniu de reglementare**. *Pe de o parte*, Legea nr. 145/2019 privind statutul polițiștilor din penitenciare, cu modificările și completările ulterioare,⁴ reglementează condițiile și limitele legale pentru exercitarea dreptului la grevă de către această categorie profesională, precum și garanțiile necesare asigurării serviciilor esențiale pentru societate, iar *pe de altă parte*, Legea nr. 367/2022 privind dialogul social, cu modificările și completările ulterioare,⁵ interzice în mod absolut exercitarea dreptului la grevă de către aceeași categorie profesională.

Chiar dacă analiza comparativă a celor două acte normative se circumscrie aspectelor de corelare legislativă, apreciem că **soluțiile legislative diferite stabilite prin acte normative distincte privind același drept fundamental referitor la personalul cu statut special din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor impune clarificarea exercitării acestui drept de către Curtea Constituțională**.

³ <https://www.echr.coe.int> > Guide_Art_11_ROM, pct. 276, 278 și 279

⁴ art. 106 din Legea nr. 145/2019 privind statutul polițiștilor de penitenciare, cu modificările și completările ulterioare, prevede că *„Pentru apărarea intereselor profesionale, economice, sociale și culturale, personalul din sistemul administrației penitenciare are dreptul la asociere sindicală sau în alte organizații profesionale, dreptul la grevă, precum și la libertatea întrunirilor, cu condiția asigurării a cel puțin unei treimi din activitate și a garantării drepturilor deținuților și a siguranței locurilor de detenție”*.

⁵ art. 170 din Legea nr. 367/2022 privind dialogul social, cu modificările și completările ulterioare *„Nu pot declara grevă: procurorii, judecătorii, personalul militar și personalul cu statut special din cadrul Ministerului Apărării Naționale, al Ministerului Afacerilor Interne, al Ministerului Justiției și din instituțiile și structurile din subordinea sau coordonarea acestora, inclusiv al Administrației Naționale a Penitenciarelor, al Serviciului Român de Informații, al Serviciului de Informații Externe, al Serviciului de Telecomunicații Speciale, personalul angajat de forțele armate străine staționate pe teritoriul României, precum și alte categorii de personal cărora li se interzice exercitarea acestui drept prin lege”*.

Sub acest aspect, precizăm că **stabilirea unor soluții juridice diferite, care se exclud, pentru aceeași situație normativă reprezintă o contradicție de concepție a legiuitorului**, aptă să creeze incertitudine sub aspectul dispozițiilor reglementate, să genereze o lipsă de coerență, claritate și previzibilitate a normei legale, care este de natură să înfrângă principiul securității juridice, sub aspectul componentei sale referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, ceea ce încalcă art.1 alin. (3) și alin.(5) din Legea fundamentală.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale⁶, soluțiile legislative necorelate în substanța lor reprezintă un anacronism incompatibil cu principiul coerenței legislative. Aceasta constituie, totodată, o reglementare revolută, ce poate genera confuzii și care trebuie înlăturată, întrucât logica ansamblului legislativ este afectată în condițiile coexistenței unor prevederi discordante. Certitudinea juridică, precizia și claritatea ce trebuie să guverneze sistemul legislativ al unui stat sunt astfel periclitate [*Decizia nr.355 din 26 mai 2022, paragraful 29*].

Având în vedere competența sa generală în privința protecției drepturilor și libertăților omului, **Avocatul Poporului apreciază că dispozițiile art. 170 din Legea nr. 367/2022 privind dialogul social, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la personalul cu statut special din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor contravin art. 43 și art.1 alin. (3) și (5) din Constituție și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei soluții de admitere a prezentei excepții de neconstituționalitate.**

AVOCATUL POPORULUI,



⁶ Decizia nr. 649/2022 a Curții Constituționale