

Aspecte controversate privitoare la limitele dreptului la acțiune
al organizațiilor sindicale
în protecția drepturilor individuale ale membrilor lor

Controversial issues regarding the limits of the right to action
of trade union organizations
in the protection of the individual rights of their members

Elena Crizantema Panainte¹

Abstract: This study aims to reveal some practical controversial aspects concerning the appliance of the legal provisions referring to the right of the union trade to act for the protection of individual rights of its members. It is centered on national judicial solutions pronounced on this theme, with special view on the international jurisprudence concerning the freedom of association. From this point of view, this study tries to emphasis the direct link between procedural means established by law in favor of union trades and the imperative of the full exercise of freedom of association. For that reason, any procedural impediment concerning the right of action of the union trade represents also an infringement of the freedom of association.

Key-words: union trade, freedom of association, right to action, retired workers, dismissed or unemployed workers.

Rezumat: Acest studiu își propune să trateze câteva aspecte practice controversate în aplicarea dispozițiilor legale referitoare la dreptul organizației sindicale de a acționa pentru protecția drepturilor individuale ale membrilor săi. Acesta este centrat pe soluții judiciare naționale pronunțate pe această temă, cu trimiteri speciale la jurisprudența internațională privind libertatea de asociere. Din acest punct de vedere, acest studiu încearcă să pună accentul pe legătura directă dintre mijloacele procedurale stabilite prin lege în favoarea sindicatului și imperativul exercitării depline a libertății de asociere. Din acest motiv, orice impediment procedural privind recunoașterea dreptului la acțiune al organizației sindicale reprezintă, de asemenea, o ingerință în exercițiul libertății de asociere.

Cuvinte-cheie: organizație sindicală, libertate de asociere, calitate procesuala activă, salariați pensionați, concediați, persoane fără loc de muncă.

1. Aspecte introductive

Potrivit art. 9 din Constituția României sindicatele, patronatele 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.

¹ Judecător la Curtea de Apel Iași.

Legea fundamentală subliniază rolul formelor asociative enumerate de text, fixând, la nivel constituțional, funcția juridică a acestora privitoare la protecția organizată, autonomă și colectivă a intereselor și drepturilor membrilor lor.

Constituția României reflectă la nivel național caracterul fundamental al libertății de asociere, recunoscută și consacrată în multiple izvoare internaționale, stabilind prin dispozițiile art. 40 alin. (1): „*cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere.*”

La nivel internațional, Convenția OIM nr. 87/1948 privind libertatea sindicală și apărarea dreptului sindical stabilește, prin articolul 2, că „*muncitorii și patronii, fără nici o deosebire, au dreptul, fără autorizație prealabilă, să constituie organizații la alegerea lor, precum și să se afilieze acestor organizații, cu singura condiție de a se conforma statutelor acestora din urmă.*”² De asemenea, art. 5 din Carta socială europeană revizuită³ prevede că „*toți lucrătorii și patronii au dreptul de a se asocia liber în organizații naționale sau internaționale pentru protecția intereselor lor economice și sociale.*” Libertatea de întrunire și asociere, inclusiv în sindicate, este instituită și protejată și prin dispozițiile art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.⁴ Nu în ultimul rând, art. 12 paragraf 1 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene stipulează: „*orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere la toate nivelurile și în special în domeniile politic, sindical și civic, ceea ce implică dreptul oricărei persoane de a înființa împreună cu alte persoane sindicate și de a se afilia la acestea pentru apărarea intereselor sale.*”⁵

Recunoașterea generală a caracterului fundamental al libertății de asociere nu a împiedicat dezvoltarea unei largi jurisprudențe internaționale referitoare la exercițiu practic al acesteia, în limitele sale interne sau externe.⁶ Dacă rolul

² Convenția 87/1948 a fost ratificată de România prin Decretul nr. 213/1957, publicat în Buletinul Oficial al României, partea I, nr. 4 din 18 ianuarie 1958.

³ România a ratificat Carta Socială Europeană Revizuită a Consiliului Europei prin Legea nr. 74 din 3 mai 1999, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 193 din 4 mai 1999. Ca urmare a ratificării sale de către Suedia, România, Franța și Slovenia, Carta Socială Europeană Revizuită a intrat în vigoare la 1 iulie 1999. Din totalul celor 31 de articole România a ratificat 24 articole, iar din totalul celor 98 de paragrafe, a ratificat 65 paragrafe (pentru detalii a se vedea http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Relatii%20bilaterale-organizatii/prezentare_carta.pdf).

⁴ Ratificată de România prin Legea nr. 30/1994, publicată în Monitorul Oficial nr. 135/31 mai. 1994. Curtea Europeană a drepturilor Omului a stabilit că la definirea sensului termenilor și noțiunilor utilizate în Convenție, Curtea poate și trebuie să țină cont de elementele dreptului internațional, altele decât cele ale Convenției, interpretarea acestor elemente de către organele competente și practica Statelor europene reflectând valorile lor comune. Consensul care derivă din instrumentele internaționale specializate și practica Statelor Contractante poate constitui un element pertinent în interpretarea prevederilor Convenției de către Curte în cazuri speciale.

⁵ Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C83/394, 30.03.2010.

⁶ Pentru detalii a se vedea European Court of Human Rights, Factsheet – Trade union rights (disponibil la https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Trade_union_ENG.pdf); ILO

sindicatelor pe palierul drepturilor colective este în mod tradițional analizat, mult mai opacă rămâne problematica apărării drepturilor sau intereselor individuale ale membrilor săi, temă căreia i se circumscrie și studiul de față.

Art. 218 C. muncii realizează o echivalență deplină între cele două paliere, stipulând că: „*Sindicatelor, 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.*” În pofida formulării imperative, textul nu reglementează și mijloacele de acțiune procedurală, de natură a transpune practic rolul constituțional legal al sindicatului în ceea ce privește drepturile individuale ale membrilor săi, prevăzând însă: „*constituirea, organizarea și funcționarea sindicatelor se reglementează prin lege*” (art. 218 alin. (2) C. muncii).

În aplicarea acestor dispoziții, a fost adoptată, inițial, Legea nr. 54/2003 care prin dispozițiile art. 28 a dat deplină abilitare organizațiilor sindicale de a acționa pentru protecția drepturilor individuale ale membrilor de sindicat.⁷

În pofida caracterului imperativ și general al textului, practica judecătorească a rămas neunitară în ceea ce privește calificarea procesuală a poziției organizațiilor de tip sindical în acțiunile judiciare introduse pentru protecția drepturilor sau intereselor individuale ale membrilor lor. Unele abordări diferite au fost tranșate prin soluționarea recursurilor în interesul legii de către Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia 1/2013⁸, prin care a stabilit că: „*În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 28 alin. (2) din Legea sindicatelor nr. 54/2003 (în prezent abrogată prin Legea dialogului social nr. 62/2011) stabilește că organizațiile sindicale au calitate procesuală activă în acțiunile promovate în numele membrilor de sindicat.*”⁹

- Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association (disponibil la https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3943847,1).

⁷ Art. 28 din Legea nr. 54/2003, publicată în M.Of. nr. 73 din 5 februarie 2003, stipula: „1) *Organizațiile sindicale apără drepturile membrilor lor, ce decurg din legislația muncii, statutele funcționarilor publici, contractele colective de muncă și contractele individuale de muncă, precum și din acordurile privind raporturile de serviciu ale funcționarilor publici, în fața instanțelor judecătorești, organelor de jurisdicție, a altor instituții sau autorități ale statului, prin apărători proprii sau aleși.* (2) *În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) organizațiile sindicale au dreptul de a întreprinde orice acțiune prevăzută de lege, inclusiv de a formula acțiune în justiție în numele membrilor lor, fără a avea nevoie de un mandat expres din partea celor în cauză. Acțiunea nu va putea fi introdusă sau continuată de organizația sindicală dacă cel în cauză se opune sau renunță la judecată.*”

⁸ Publicată în Monitorul Oficial nr. 118 din 1/03/2013.

⁹ Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit totodată că: „*În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 269 alin. (2) (fost art. 284 alin. (2)) din Codul muncii, republicat,*

În considerentele soluției pronunțate, Înalta Curte a reținut că: „*prin art. 28 alin. (2) din același act normativ se prevede că, în exercitarea atribuțiilor respective, organizațiile sindicale au dreptul de a întreprinde orice acțiune prevăzută de lege, inclusiv de a formula acțiune în justiție în numele membrilor lor, fără a avea nevoie de un mandat expres din partea celor în cauză. Acțiunea nu va putea fi introdusă sau continuată de organizația sindicală dacă cel în cauză se opune ori renunță la judecată. Prin instituirea dreptului organizațiilor sindicale de a formula acțiuni în justiție în numele membrilor lor, chiar și în lipsa unui mandat expres din partea acestora, cu păstrarea însă a drepturilor de dispoziție procesuală din partea titularilor drepturilor subiective, textul art. 28 alin. (2) din Legea sindicatelor nr. 54/2003 a configurat elementele legitimării procesuale extraordinare a acestor organizații, depășind astfel limitele unui simplu drept de reprezentare legală.*

Această interpretare a dispozițiilor art. 28 a fost susținută de o parte a jurisprudenței, dar și de doctrina care a abordat direct situația calității procesuale a organizațiilor sindicale din perspectiva dispozițiilor menționate anterior, așa cum s-a subliniat în raportul întocmit în cauză.

Referitor la categoria interesului apărat prin posibilitatea recunoscută organizațiilor sindicale de a formula acțiune în numele membrilor lor, concluzia este în sensul că legitimarea procesuală activă a fost recunoscută organizațiilor sindicale, în considerarea ocrotirii intereselor membrilor lor, fie că erau interese de grup, fie individuale.”¹⁰

Soluția Înaltei Curți de Casație și Justiție a fost anticipată prin soluții de speță anterioare pronunțate în conflicte de competență¹¹ și consolidată pe noile dispoziții din Legea nr. 62/2011 a dialogului social¹², lege ce a consfințit în mod expres și direct calitatea procesuală activă a organizațiilor sindicale în acțiunile introduse în numele membrilor lor. Astfel, art. 28 din Legea 62/2011 stipulează: „(1) *Organizațiile sindicale apără drepturile membrilor lor, ce decurg din legislația muncii, statutele funcționarilor publici, contractele colective de muncă și contractele individuale de muncă, precum și din acordurile privind raporturile de serviciu ale funcționarilor publici, în fața instanțelor judecătorești, organelor de jurisdicție, a altor instituții sau autorități ale statului, prin apărători proprii sau aleși.* (2) *În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1), organizațiile sindicale au dreptul de a întreprinde orice acțiune prevăzută de lege, inclusiv de a formula acțiune în justiție în numele membrilor lor, în baza unei împuterniciri scrise din partea acestora. Acțiunea nu va putea fi introdusă sau continuată de organizația sindicală dacă cel în cauză se opune sau renunță la judecată în mod expres.* (3) *În exercitarea*

cu modificările și completările ulterioare, instanța competentă teritorial în soluționarea conflictelor de muncă în cazul acestor acțiuni este cea de la sediul sindicatului reclamant.”

¹⁰ Disponibilă pe <http://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=86216>.

¹¹ A se vedea, spre exemplu, decizia nr. 208/2012 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția I Civilă, disponibilă pe <https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=65754>.

¹² Publicată în Monitorul Oficial nr. 625 din 31 august 2012.

atribuțiilor prevăzute de alin. (1) și (2), organizațiile sindicale au calitate procesuală activă.”

Deși noul text legal a consacrat normativ legitimarea procesuală activă a organizațiilor sindicale pe palierul apărării drepturilor individuale ale membrilor săi, totuși evoluția practică a aplicării normativului a tins spre o interpretare restrictivă, limitând însăși finalitatea urmărită prin reglementare.

2. Distincția dintre instituția calității procesuale active și cea a reprezentării procesuale

În practica judiciară, s-a susținut că trebuie realizată distincția dintre calitatea procesuală activă și reprezentarea procesuală a organizației sindicale. Astfel, prin decizia civilă nr. 297/2018¹³ pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția I Civilă în soluționarea unui conflict de competență teritorială, s-a stabilit competența de soluționare a cauzei în favoarea instanței de la domiciliile salariaților. S-a reținut că: *„Obiectul cererii deduse judecății îl constituie acțiunea prin care reclamantii, persoane fizice, reprezentați de sindicat au formulat o acțiune având ca obiect un litigiu de muncă. Se observă că instanțele aflate în conflict au determinat în mod diferit competența teritorială de soluționare a cauzei pornind de la stabilirea calității de reclamant, în raport de prevederile legale incidente în materie. Or, în cauză, se constată ca acțiunea a fost formulată de reclamantii A., B., C., D. și E., prin reprezentant legal Sindicatul Democratic al Bugetarilor din România, persoane fizice care și-au ales sediul pentru comunicarea actelor de procedură în municipiul Galați, județul Galați. Chiar Tribunalul Buzău, prin hotărârea de declinare a competenței de soluționare a cauzei, în dispozitivul acesteia, a trecut ca reclamantii persoanele fizice, personal contractual, reprezentați de sindicat. În atare condiții, în care acțiunea nu a fost formulată de sindicat în numele membrilor săi, ci de persoanele fizice prin reprezentant, în raport de art. 269 alin. (2) C. muncii, competența de soluționare a litigiului dedus judecății aparține instanței în a cărei circumscripție își au domiciliile reclamantii.*

În speța particulară de față, referirile la Decizia nr. 1/2013 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în recurs în interesul legii nu sunt relevante, în condițiile în care prin respectiva decizie, statuându-se legitimarea procesuală activă a sindicatelor de a acționa în justiție în numele membrilor săi, s-a stabilit ca, în acele situații, acțiunile să fie introduse la instanțele de la sediile sindicatelor.

În cauză însă, după cum s-a precizat, persoanele fizice au calitatea de reclamant și nu sindicatul, care a avut doar calitatea de reprezentant al acestora.”

Din considerentele expuse, ar rezulta că soluția procesuală privind excepția necompetenței teritoriale ar deriva exclusiv din modul de formulare a acțiunii, respectiv din determinarea calității de reclamant prin cercetarea individualizării prealabile a părților, din redactarea cererii.

¹³ Disponibilă pe <http://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=142346>.

Or, o astfel de concluzie nu pare a fi susținută legal și nici teleologic. În acest sens, art. 28 din Legea nr. 62/2011, cu modificări ulterioare, stabilind dreptul organizațiilor sindicale de a introduce orice acțiune în numele membrilor lor, condiționează exercițiul acestui drept de existența unei împuterniciri exprese în acest sens. Or, prin aceste dispoziții legale, s-a urmărit consacarea legitimității procesuale active în favoarea organizației colective profesionale, legitimare într-adevăr grefată pe un raport intern de reprezentare, dar având ca temei substanțial propria funcție juridică de apărare a drepturilor deduse judecății. În acest sens, constituțional, funcția juridică a sindicatului este cea de a contribui la apărarea drepturilor membrilor săi.

Potrivit art. 37 C.pr.civ.: *„în cazurile și condițiile prevăzute exclusiv prin lege, se pot introduce cereri sau se pot formula apărări și de persoane, organizații, instituții sau autorități, care, fără a justifica un interes personal, acționează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general”*. În acest sens s-a arătat că dispozițiile normative sunt aplicabile și atunci când *„dreptul la acțiune este exercitat de un grup, care urmărește realizarea unui interes colectiv. Prin definiție, interesul nu este personal, ci este înlocuit cu unul colectiv, însă numai dacă legea acordă expres calitate procesuală activă grupului. Este cazul sindicatelor și al anumitor asociații (pentru protecția consumatorilor, pentru protecția mediului) care acționează fără să urmărească valorificarea unor drepturi substanțiale proprii, ci a unor drepturi ale aderenților, aceștia din urmă fiind destinatarii regulilor de drept ce se urmăresc a fi valorificate.”*¹⁴

Previzibilitatea normei juridice impune consecvență și unitate în adoptarea soluțiilor procesuale, întemeiate pe același temei causal. În acest sens, împuternicirea la care face trimitere art. 28 din Legea nr. 62/2011 reprezintă o condiție specială de sesizare a instanței de către organizația sindicală, dar nu se poate confunda cu mandatul procesual, reglementat de art. 85 și urm. C.pr.civ. Textul nu poate fi interpretat în sensul renunțării la formalismul procedural de drept comun, prin instituirea unui simplu mandat olograf, suficient pentru exercițiul dreptului de reprezentare, întrucât art. 28 din Legea nr. 62/2011 instituie, prin excepție de la regulile generale, calitatea procesuală activă a organizației, potrivit art. 37 C.pr.civ. De altfel și Înalta Curte de Casație și Justiție, prin decizia în interesul legii pronunțată, a reținut că *„s-au configurat elementele legitimității procesuale extraordinare a acestor organizații, depășind astfel limitele unui simplu drept de reprezentare legală (s.n.)”*.

Din interpretarea *per a contrario* a dispozițiilor art. 28 alin. (3) teza a II-a din Legea nr. 62/2011 rezultă că în ipoteza în care organizația sindicală nu prezintă împuternicirea scrisă din partea membrului de sindicat soluția procesuală este de respingere a acțiunii ca fiind introdusă de o persoană fără calitate procesuală activă și nu de anulare a cererii ca fiind introdusă de o persoană fără calitate de

¹⁴ Gabriel Boroi, *Codul de procedură civilă comentat și adnotat*, vol. I, Editura All Beck, București, 2001, p. 173.

reprezentant, în temeiul art. 82 C.pr.civ. Astfel, dacă în cazul introducerii acțiunii în baza unei împuterniciri scrise din partea membrului de sindicat, organizația are calitate procesuală activă, în lipsa îndeplinirii acestei condiții sancțiunea este corespunzător echivalentă, de respingere a acțiunii ca fiind introdusă de o persoană fără calitate procesuală activă.

În consecință, calitatea procesuală activă a sindicatului decurge expres din lege, în condițiile stipulate normativ, și aceasta intervine în toate ipotezele, indiferent dacă acțiunea apare formulată de către sindicat în numele și pentru membrul de sindicat sau dacă apare formulată de către un membru prin intermediul sindicatului, legea instituind o derogare de la regimul juridic al legitimării procesuale active și nu o formă particulară de reprezentare procesuală. De altfel, în oricare din ipoteze, drepturile substanțiale vor fi recunoscute, prin hotărârea pronunțată, întotdeauna în favoarea membrului de sindicat.

O ultimă mențiune se impune din punct de vedere procesual. Întrucât organizația sindicală însăși are calitate procesuală activă, aceasta este îndreptățită, în nume propriu, la dobândirea cheltuielilor de judecată avansate, în temeiul art. 453 C.pr.civ.

3. Distincția dintre salariatul activ și fostul salariat – raport de muncă încetat la data sesizării instanței

În practica judiciară s-a invocat inaplicabilitatea dispozițiilor art.28 din Legea nr. 62/2011 în ipoteza în care raporturile de muncă au încetat la data sesizării instanței, atât în ipoteza în care împuternicirea era dată anterior încetării raporturilor, cât și în ipoteza când împuternicirea a fost acordată chiar după încetarea raporturilor de muncă.¹⁵

Prioritar, trebuie subliniat că dispozițiile art. 28 din Legea nr. 62/2011 se referă la membrul de sindicat și nu la salariat.

Este real că art. 3 alin. (1) din Legea nr. 62/2011 stipulează că doar persoanele încadrate cu contract individual de muncă, funcționarii publici și funcționarii publici cu statut special în condițiile legii, membrii cooperatori și agricultorii încadrați în muncă au dreptul, fără nicio îngrădire sau autorizare prealabilă, să constituie și/sau să adere la un sindicat. De asemenea potrivit art. 1 alin. (1) lit. g din Legea nr. 62/2011 prin angajat se înțelege persoana fizică, parte a unui contract individual de muncă ori raport de serviciu, care prestează muncă pentru și sub autoritatea unui angajator și beneficiază de drepturile prevăzute de lege, precum și de prevederile contractelor sau acordurilor colective de muncă aplicabile.

Totuși, aceste dispoziții naționale sunt vădit contrare finalității art. 2 din Convenția nr. 87 a O.I.M. privind libertatea sindicală și protecția dreptului sindical care stipulează că: *„lucrătorii și cei ce angajează, fără nici o deosebire de nici un fel, au dreptul, fără autorizație prealabilă, să constituie organizațiile stabilite*

¹⁵ În acest sens, sentința civilă nr. 1963/12.12.2018 a Tribunalului Iași, nepublicată.

de ei înșiși, precum și de a se afilia la aceste organizații, cu singura condiție de a se conforma statutelor acestora”.

Or, în interpretarea și aplicarea acestor dispoziții convenționale internaționale, Comitetul Libertății Sindicale, ca for internațional specializat în aplicarea convențiilor în acest domeniu, a statuat că: *„o prevedere ce lipsește lucrătorii concediați de dreptul de a fi membru al organizației sindicale este incompatibilă cu principiul libertății de asociere întrucât privează persoanele interesate de dreptul de a participa la organizație potrivit liberei lor voințe”* (Cazul 1865, paragraf 333)¹⁶.

În același sens, Comitetul de Experți privind aplicarea Convențiilor și Recomandărilor din cadrul O.I.M., în supravegherea aplicării Convenției nr. 87/1948, a reținut că: *„în ceea ce privește domeniul de aplicare a libertății de asociere, Comitetul ia notă de informațiile furnizate de Guvern în raportul său potrivit căruia lucrătorii independenți beneficiază de libertatea de asociere în conformitate cu Ordonanța nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile și că ucenicii au dreptul la afiliere sindicală în conformitate cu Legea nr. 279/2005 privind ucenia în coroborare cu Codul muncii. Observând că, în ceea ce privește lucrătorii pensionari, Guvernul se referă doar la Ordonanța nr. 26/2000, Comitetul reamintește că legislația nu ar trebui să împiedice foștii lucrători și pensionarii să se alătore sindicatelor, dacă doresc acest lucru, în special atunci când au participat la activitatea reprezentată de uniune. Observând că, în absența unui contract de muncă, lucrătorii pensionari și lucrătorii concediați sau șomeri nu intră în sfera de aplicare a Codului Muncii, Comitetul solicită Guvernului să clarifice dacă acești lucrători pot numai în temeiul actelor constitutive și statutelor, să adere la uniunile sindicale sau să păstreze calitatea de membru sindical și după încetarea raporturilor de muncă”*¹⁷.

Or, potrivit art.20 alin. (2) din Constituția României dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

În consecință, dispozițiile Convenției O.I.M. (Nr. 87) privind libertatea sindicală și protecția dreptului sindical, la care România este parte, trebuie aplicate în sensul și finalitatea determinată în interpretarea oficială, iar simpla încetare a raportului de muncă nu poate avea ca efect direct și inexorabil încetarea calității de membru al organizației sindicale. În acest sens, Comitetul Libertății Sindicale a reținut și că *„pierderea statutului de membru al organizației*

¹⁶ *Freedom of Association, Digest decisions and principles of Freedom of Association Committee of Governing Body of the ILO*, Geneva, International Labour Office, Fifth revised Edition, 2006, second impression, 2013, p. 56.

¹⁷ Observation (CEACR) - adopted 2018, published 108th ILC session (2019), Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) – Romania (Ratification: 1957), disponibile pe https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3964920.

sindicale ca rezultat al concedierii pentru activități greviste este contrară principiului libertății de asociere” (cazul 1851/1922, para. 238).¹⁸

4. Distincția dintre salariatul activ și salariatul pensionar

În practica judiciară¹⁹ s-a reținut că organizația sindicală nu prezintă calitate procesuală în acțiunile introduse în numele și pentru membrii săi de sindicat – pensionari și având ca obiect anularea deciziilor de recalculare pensie.

În susținerea acestei soluții s-a arătat că: „raportat la obiectul cererii introductive, se constata ca prezenta cauză reprezintă un litigiu de asigurări sociale, supus prin urmare jurisdicției asigurărilor sociale.

Apelantul reclamant a sesizat instanța cu cererea de chemare în judecată ce face obiectul prezentei cauze, introdusă pentru membrul său de sindicat, în temeiul dispozițiilor art. 28 alin. (2) din Legea nr. 62/2011, aceste dispoziții legale fiind însă inaplicabile(...). Astfel, Curtea notează că Legea nr. 62/2011 este o lege specială, iar prevederile sale nu pot fi extinse prin analogie jurisdicției asigurărilor sociale. De altfel, potrivit prevederilor art. 156 din Legea nr. 263/2010, prevederile acestui act normativ, referitoare la jurisdicția asigurărilor sociale, se completează cu dispozițiile Codului de procedură civilă și ale Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu cu cele ale Legii dialogului social.

Curtea notează că în cuprinsul Deciziei nr. 1/21.01.2013 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii, la care a făcut referire și prima instanță, instanța supremă a recunoscut calitatea procesuală activă a organizațiilor sindicale numai în litigiile supuse jurisdicției muncii, iar prevederile art. 28 alin. (3) din Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată, ce prevăd expres calitatea procesuală activă a acestor organizații, conferă această legitimitate numai pentru apărarea „drepturilor membrilor lor, ce decurg din legislația muncii, statutele funcționarilor publici, contractele colective de muncă și contractele individuale de muncă, precum și din acordurile privind raporturile de serviciu ale funcționarilor publici, în fața instanțelor judecătorești, organelor de jurisdicție, a altor instituții sau autorități ale statului, prin apărători proprii sau aleși.”

Date fiind considerentele anterioare, susținerea apelantului cu referire la faptul că reprezintă o persoană juridică legal constituită, ce nu poate fi cenzurată și limitată în exercitarea atribuțiilor pe care le are în această calitate, inclusiv formularea de cereri în instanța în numele și interesul membrilor săi, nu este de natură a-i atribui calitate procesuală activă în temeiul prevederilor art. 28 din Legea nr. 62/2011. Organizația sindicală își exercită atribuțiile potrivit scopului pentru care a fost înființată, astfel cum acesta rezultă din art. III al Procesului-verbal de constituire și Capitolul II, art. 6,7, fără ca aceasta să aibă drept consecință

¹⁸ Freedom of Association, Digest, ant. cit, p. 56.

¹⁹ În acest sens, decizia nr. 5040 din 16.11.2018 a Curții de Apel București, nepublicată.

dobândirea calității procesuale active în litigiile de asigurări sociale, în temeiul prevederilor art. 28 al. 2 din Legea nr. 62/2011.

Deși conform prevederilor art. 37 Cod procedură civilă, se pot se pot introduce cereri sau se pot formula apărări și de persoane, organizații, instituții sau autorități, care, fără a justifica un interes personal, acționează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general, această posibilitate există numai în cazurile și în condițiile prevăzute exclusiv prin lege. Or, așa cum anterior s-a arătat, legea conferă legitimare procesuală organizațiilor sindicale numai în litigiile supuse jurisdicției muncii.”

Față de argumentația judiciară prezentată, trebuie reținut, mai întâi, în planul dreptului intern, că, potrivit art. 7 din Legea 62/2011, organizațiile sindicale au dreptul de a-și elabora reglementări proprii, de a-și alege liber reprezentanții, de a-și organiza gestiunea și activitatea și de a-și formula programe proprii de acțiune, cu respectarea legii, *fiind interzisă orice intervenție din partea autorităților publice, a angajatorilor și a organizațiilor acestora de natură să limiteze ori să împiedice exercitarea drepturilor prevăzute la alin. (1).* Dispozițiile art. 14-17 din același act normativ reglementează modul de înregistrare legală a sindicatului, iar prevederile art.18 stipulează că sindicatul dobândește personalitate juridică de la data înscrierii în registrul special al sindicatelor, prevăzut la art. 17 alin. (1), a hotărârii judecătorești definitive. Or, de la data înscrierii, sindicatul dobândește toate drepturile și obligațiile derivând din legea în temeiul căruia s-a constituit, Legea 62/2011, inclusiv dispozițiile art. 28 referitoare la calitatea procesuală activă în acțiunile introduse pentru apărarea drepturilor individuale ale membrilor săi.

Argumentația potrivit căreia exercițiul atribuțiilor organizației sindicale potrivit scopului pentru care a fost înființată nu poate să-i confere legitimare procesuală activă în litigiile ținând de drepturile de asigurări sociale, aduce atingere libertății sindicale, în temeiul căreia sindicatele au un drept deplin de acțiune potrivit prevederilor statutare. Legea nr. 62/2011, în temeiul căruia funcționează sindicatul, este lege generală, organică și are ca obiect de reglementare dialogul social. Potrivit art. 1 alin. (1) lit. u): *„organizație sindicală - denumire generică pentru sindicat, federație sau confederație sindicală. Se constituie pe baza dreptului de liberă asociere, în scopul apărării drepturilor prevăzute în legislația națională (s.n.), în contractele colective și individuale de muncă sau în acordurile colective de muncă, precum și în pactele, tratatele și convențiile internaționale la care România este parte, pentru promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor săi.”* Or, Legea nr. 263/2010 face parte din legislația națională și dreptul ce se tinde a fi apărut are, în mod evident, caracter economic și social.

În acest sens, Legea nr. 263/2010 și Legea nr. 62/2011 au obiect de reglementare diferit, aplicându-se cumulativ, fără a se exclude reciproc. În ceea ce privește decizia în interesul legii, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că *în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 28 alin. (2) din Legea sindicatelor nr. 54/2003 (în prezent abrogată prin Legea dialogului social nr. 62/2011)*

organizațiile sindicale au calitate procesuală activă în acțiunile promovate în numele membrilor de sindicat, fără a distinge, prin dispozitiv, în raport de natura litigiului. Trimiterile la prevederile Codului muncii din considerente țineau de obiectul sesizării prin recursul în interesul legii și nu tindeau la o interpretare restrictivă a domeniului de aplicare al dispozițiilor art. 28 din Legea nr. 54/2003, interpretată.

Mai mult, în planul dreptului internațional, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reiterat *„că articolul 11 § 1 prezintă libertatea sindicală ca o formă sau un aspect special al libertății de asociere (...). Cât privește conținutul dreptului la asociere consacrat de articolul 11 din Convenție, Curtea a considerat că paragraful 1 al articolului 11 conferă membrilor unui sindicat, în scopul protecției intereselor lor, dreptul de a fi auzit, lăsând totodată fiecărui Stat libertatea de a alege mijloacele a fi utilizate în acest scop. În opinia Curții, Convenția cere ca legislația națională să permită sindicatelor, în condițiile care nu sunt contrare prevederilor articolului 11, să protejeze interesele membrilor săi (...)*²⁰.

În același sens, Carta Socială Europeană stipulează, prin dispozițiile art 5 – „Dreptul sindical”, că 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. Comitetul European al Drepturilor Sociale, în aplicarea art. 5, a subliniat că „noțiunea de „lucrător” în sensul Cartei acoperă nu numai lucrătorii aflați în activitate, dar și persoanele care exercită drepturi rezultând din relațiile de muncă. În mod consecvent, Comitetul consideră că stabilirea unor regimuri juridice diferite în ceea ce privește uniunile

²⁰ Hotărârea CEDO din 12 noiembrie 2008, Marea Cameră, CAUZA DEMİR ȘI BAYKARA împotriva TURCIEI, (Cererea nr. 34503/97), paragraf 141, disponibilă pe <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22display%22:%5B%22%22%2C%22languageisocode%22:%5B%22RUM%22%2C%22appno%22:%5B%2234503/97%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-116894%22%5D%7D>. În cauză, Curtea de Casație a Turciei nu a recunoscut dreptul unui sindicat de a negocia un acord colectiv, invocând că legislația în vigoare la momentul constituirii sindicatului nu permitea funcționarilor să înființeze sindicate. „Mai mult, modificările ulterioare ale Constituției, care recunoșteau dreptul funcționarilor publici de a fonda sindicate și de a întreprinde negocieri colective, nu erau de natură să anuleze concluzia că sindicatul Tım Bel Sen nu obținuse personalitate juridică și, prin urmare, nu era abilitat să introducă o acțiune în instanță” (paragraf 29). Curtea Europeană a constatat încălcarea dispozițiilor art.11 din Convenției, stabilind că „hotărârea în cauză, în măsura în care a constatat că sindicatul reclamant nu a obținut personalitate juridică la momentul constituirii sale și, respectiv, nu beneficia de dreptul de a introduce o acțiune în instanță, a avut două efecte asupra activităților sindicatului, unul retroactiv și altul prospectiv” (paragraf 113).

*sindicale pentru persoanele pensionate, lucrătorii la domiciliu sau persoanele fără loc de muncă nu este compatibilă cu Carta*²¹.

În același sens, Comitetul Libertății Sindicale, a statuat că „dreptul de a decide dacă o organizație sindicală reprezintă sau nu un lucrător pensionar pentru apărarea intereselor sale specifice este o chestiune ce ține de autonomia internă a tuturor sindicatelor” (Cazul 2347, paragraf 627)²².

Având în vedere forța juridică superioară, considerăm că dispozițiile invocate prevăzute în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Convenția O.I.M. (Nr. 87) privind libertatea sindicală și protecția dreptului sindical și în Carta Socială Europeană (art. 5) trebuie aplicate prioritar²³, în sensul că trebuie recunoscute aceleași drepturi și libertăți pentru formele de asociere, de tip sindical, ale pensionarilor, șomerilor sau ale angajaților liber profesioniști (self-employed)²⁴.

5. Concluzii

Legitimarea procesuală a organizațiilor sindicale trebuie subsumată sferei libertății de asociere și orice ingerință în exercițiul acesteia poate funcționa doar în baza unei prevederi legale exprese, supusă la rândul său testului de conformitate cu prevederile supranaționale din convențiile la care România este parte. În condițiile în care recunoașterea calității procesuale active în favoarea organizațiilor sindicale în acțiunile judiciare introduse pentru apărarea drepturilor individuale ale membrilor lor reprezintă unul din principale mijloace de acțiune în îndeplinirea funcției constituționale, orice impediment procedural trebuie analizat și din perspectiva valorii fundamentale a libertății de asociere. Citită în această cheie, calitatea procesuală activă a organizațiilor sindicale depășește nivelul unei simple condiții a dreptului la acțiune și intră în mod direct în sfera dreptului fundamental al libertății de asociere.

Este real că revine legiuitorului, în primul rând, sarcina de a adapta legislația la cerințele ce derivă din soluțiile organismelor internaționale, însă, în limitele legislației aplicabile, interpretarea jurisdicțională conformă poate oferi soluții adecvate de natură să salvgardeze exercițiul liber al libertății de asociere și să nu instituie bariere formale excesive.

În acest sens, raporturile dintre membrii sindicatului și organizația sindicală rămân guvernate exclusiv de statutul sindical, iar înregistrarea procedurală oficială oferă suficiente garanții de legalitate. Oponerea, din oficiu, a încălcării

²¹ Council of Europe, European Social Charter European Committee of Social Rights, Conclusions XVII-1 (Poland), 2004, p. 12 (disponibil la [https://hudoc.esc.coe.int/eng/{%22ESCDcIdentifier%22:\[%22XVII-1/def/POL/5//EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/{%22ESCDcIdentifier%22:[%22XVII-1/def/POL/5//EN%22]})).

²² *Freedom of Association, Digest...*, ant. cit, p. 56.

²³ Prin minuta întâlnirii președinților secțiilor pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale ai curților de apel, Cluj, 2019, s-a concluzionat în sens contrar, respectiv că organizațiile sindicale nu au calitate procesuală în acțiunile introduse în numele și pentru membrii săi de sindicat – pensionari, în temeiul Legii 263/2010 (<http://www.inm-lex.ro/displaypage.php?p=173&d=2444>).

²⁴ A se vedea *supra*, nota 16.

limitelor legale de acțiune, în pofida hotărârii judecătorești de înregistrare a statutului sindicatului, aduce atingere nu numai libertății de asociere, dar și securității raporturilor civile, repunând în discuție legalitatea înregistrării.

În lumina jurisprudenței organismelor internaționale, raporturile dintre sindicat și membrii săi rămân exclusiv o problemă statutară și nu există un temei rezonabil, pentru care statul, inclusiv jurisdicția civilă, să intervină în aceste raporturi. În acest sens, rațiuni legate competența teritorială, data împuternicirii acordate sau rațiuni privitoare la statutul actual al membrului de sindicat nu pot reprezenta cauze justificative pentru a interfera cu exercițiul libertății de asociere, ca drept fundamental social.

