



CONFEDERAȚIA NAȚIONALĂ SINDICALĂ "Cartel ALFA"

Membră a Confederației Sindicale Internaționale (ITUC-CSI)
Membră a Confederației Europene a Sindicatelor (ETUC-CES)

Strada Lipscani, nr 53, Etaj. 2, Sector 3, București, CP 030037
(Intrarea prin Strada Blănari, Nr. 21)
tel: 021 - 539.53.00; 021 - 539 53 01; fax: 021 - 539.53.02
web: www.cartel-alfa.ro; e-mail: alfa@cartel-alfa.ro

București, 14 iunie 2017

Scrisoare deschisă

Către: Administrația Prezidențială

Domnului Președinte, Klaus Werner Iohannis

Domnule președinte,

După cum vă este cunoscut, miercuri, 7 iunie, Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, a adoptat proiectul Legii-cadru a salarizării personalului plătit din fonduri publice.

Astfel, după un traseu de adoptare parcurs cu repeziciune, care a exclus în principal o dezbatere aplicată și transparentă cu toți factorii implicați, cu modificări radicale fără a avea un suport de evaluare clară, proiectul devine lege. Forma finală legii și modul în care a fost aceasta adoptată vădește încă odată, cu claritate, scopul care a animat inițiatorul de la bun început: creșterea accelerată a salariilor aleșilor de la toate nivelurile, inclusiv a parlamentarilor, într-un act de sfidare față de cetățenii care le-au acordat încrederea să-i reprezinte.

Deși scopul inițial declarat al legii a fost o reechilibrare și eliminare a discrepanțelor salariale nejustificate, din sistemul public, așa cum se observă din forma legii, care exclude inclusiv termenul unitar din titlu, discrepanțele se vor adânci și inechitățile salariale vor rămâne sau se vor agrava; legea conține numeroase disfuncționalități, este neunitară și inechitabilă, încălcând principiile expuse chiar în textul său.

Facem apel la dumneavoastră ca instituție abilitată să întoarcă Parlamentului spre re-dezbatere, dar mai ales ca instituție care se poate adresa direct Curții Constituționale.

Referitor la critica de neconstituționalitate a Legii, raportată la art 16 din Constituție, vă semnalăm:

A) **Desființarea coeficienților în grila de salarizare pentru administrația locală, care nu include și personalul decizional (viceprimar, primar, vicepreședinte sau președinte de consiliu județean)** va conduce la discrepanțe de salarizare între diferite instituții ale administrației locale și accentuarea inechităților în interiorul aceluiași instituții.

În mod paradoxal, deși noua lege instituie în articolul 6 principiile nediscriminării, egalității și ierarhizării raportat la personalul bugetar, prin același articol este exclus din

sfera principiului legalității – adică a stabilirii salariului prin norme juridice de forță legii - personalul încadrat la articolul 11 alin 1, respectiv funcționarii publici și personalul contractual din cadrul familiei ocupaționale „Administrație” din aparatul propriu al consiliilor județene, primăriei și consilii locale și din serviciile publice din subordinea acestora. Ca atare, se elimină instituirea unui cadru legal, transparent și nediscriminatoriu pentru categorii de personal bugetar aflat în funcții și situații similare, fiind transferat atributul de stabilire a salariilor acestora către consiliile locale, consiliile județene sau Consiliul General al Municipiului București. Se ajunge în situația în care, salariul personalului bugetar din administrația publică locală va depinde de voința exclusivă a reprezentanților consiliilor locale, fără a avea determinare legală.

Această schimbare de legiferare a modului în care este salarizată o parte a personalului bugetar este contrară art. 1 din Constituție, ce consacră principiul legalității. Prin Decizia nr.108 din 14 februarie 2006, Curtea Constituțională a decis că „stabilirea sistemului de salarizare pentru sectorul bugetar este un drept și o obligație a legiuitorului”. Lipsa unei astfel de reglementări pentru o parte a personalului bugetar, respectiv cel aferent administrației publice locale, face imposibilă aplicarea unor criterii obiective de stabilire a salariilor, cu toate că prin art. 2 al legii se precizează că această categorie intră de asemenea în sfera sa de aplicare.

Cu privire la principiul egalității cetățenilor, Curtea Constituțională a statuat că: "nu este contrară principiului constituțional al egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice „instituirea unor reguli speciale, atâta timp cât ele asigură egalitatea juridică a cetățenilor în utilizarea lor”. Principiul egalității nu înseamnă uniformitate, așa încât, dacă la situații egale trebuie să corespundă un tratament egal, la situații diferite tratamentul nu poate fi decât diferit." Această abordare a Curții Constituționale a constituit o argumentație asumată în diferite spețe. Totuși, situația ce s-ar crea odată cu intrarea în vigoare a Legii este una fără precedent, care vine să genereze o abordare diferită folosind ca unică premisă a acestei abordări faptul că un salariat a semnat un contract individual de muncă cu un agajator dintr-o primărie sau alta, deși acestea sunt identice (ca dimensiune, atribuții, responsabilități). De aceea ne întrebăm cât de diferite sunt situațiile celor două categorii de angajați pentru a justifica implementarea unui tratament diferit din perspectiva nerealizării unei grile pentru administrația publică locală?

Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional. Această soluție este în concordanță și cu jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia orice diferență de tratament, făcută de stat între indivizi aflați în situații analoage (în cazul nostru personalul din cadrul administrației publice locale din unități identice sau lucrătorii din administrația locală și conducătorii acesteia (viceprimar, primar, vicepreședinte consiliu județean, președinte consiliu județean), trebuie să își găsească o justificare obiectivă și rezonabilă.

Cu privire la critica de neconstituționalitate a Legii raportată la art. 16 din Constituție, principiul constituțional al egalității în fața legii presupune tocmai instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. Or, din moment ce situația juridică a personalului bugetar este identică în administrația locală, atunci și tratamentul juridic aplicabil – grila de salarizare – trebuie să fie același, nefiind permis ca numai unii salariați bugetari să aibă coeficienți, ci toți trebuie, după rangul unității administrative, să beneficieze de coeficienți de ierarhizare.

Prin urmare, vă solicităm să vă adresați Curții Constituționale care să constate că dispozițiile Legii privitoare la lipsa coeficienților de ierarhizare pentru personalul din administrația publică locală contravin principiului egalității în fața legii, consacrat prin art. 16 din Constituție, deoarece stabilesc că persoanele aflate în situații profesionale identice (de exemplu un consilier juridic în două comune identice vor avea coeficienți diferiți, deși au aceleași atribuții, responsabilități, volum de muncă) să aibă un tratament juridic diferit. Or, tratamentul juridic diferit instituit de legiuitor în cazul analizat de noi nu are nicio justificare obiectivă și rezonabilă. De altfel, dispozițiile din Lege ce se supun criticii noastre sunt de natură să genereze o nouă serie de inechități.

De aceea considerăm că Legea instituie diferențe de regim juridic absolut nejustificate obiectiv și rezonabil între categorii de lucrători din administrația publică (între două unități administrative identice și între personalul din aceeași unitate), diferență care va genera serioase dezechilibre structurale din perspectiva resurselor umane, posibila migrație a forței de muncă, fără a avea un scop legitim urmărit, fiind de natură să genereze situații în care anumite persoane pot ajunge în situații defavorabile, apreciate obiectiv, fapt ce reprezintă o discriminare care afectează constituționalitatea textelor Legii.

Cunoaștem faptul că, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014). Curtea Constituțională a reținut că sintagma "fără privilegii și fără discriminări" din cuprinsul art. 16 alin. (1) din Constituție privește două ipoteze normative distincte, iar incidența uneia sau alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite (a se vedea Decizia nr. 755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 9 februarie 2015). Astfel, nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea acestuia.

Tot astfel, Curtea Constituțională, prin Decizia 794/2016, a stabilit că „principiul constituțional al egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (a se vedea Decizia nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994).”

Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 23/2016 dată în dezlegarea unor chestiuni de drept a statuat că „În mod neîndoielnic, acest principiu (n.r. echitate și coerență, prin crearea de oportunități egale și remunerație egală pentru muncă de valoare egală) denotă în mod esențial asumarea de către legiuitor a egalității de tratament juridic, respectiv un tratament juridic echitabil și nediscriminatoriu între categoriile de personal din sectorul bugetar care desfășoară muncă de valoare egală, în sensul de a se asigura acestora, prin aplicarea dispozițiilor legii de salarizare, o remunerație egală”.

Discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept (în cazul nostru imposibilitatea personalului bugetar din administrația locală de a beneficia de o grilă de salarizare cu coeficienți pentru situații identice), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la

beneficiul dreptului. În cazul nostru, considerăm că s-ar impune eliminarea dispozițiilor din Lege a prevederilor de la art. 11 și realizarea unei anexe complete cu coeficienți.

În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau favoare nejustificată, acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat. În cazul acesta, privilegiul reținut este aplicarea coeficienților pentru anumite categorii de personal (viceprimar, primar, vicepreședinte consiliu județean, președinte consiliu județean) și inexistența coeficienților pentru restul personalului bugetar din unitățile administrative locale.

Observăm, de asemenea, că dispozițiile Legii criticate încalcă și Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și protocoalele adiționale la această convenție, respectiv art.14, care interzice discriminarea:

„ Exercițarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație”(s.n.).

Or, dispozițiile Legii prezentate de noi se încadrează lesne în teza finală a articolului mai sus menționat.

De asemenea, potrivit art. 5 din Codul muncii, în cadrul relațiilor de muncă funcționează principiul egalității de tratament față de toți salariații și angajatorii. Totodată, art. 1 alin. (2) lit. i) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare prevede că principiul egalității, al excluderii privilegiilor și nediscriminării sunt garantate, iar la muncă egală se cuvine un salariu egal. Totodată, alin. (3) al aceluiași articol stabilește că exercițarea drepturilor enunțate privește "persoanele aflate în situații comparabile". De altfel, expresie a principiului egalității de tratament și interzicerea discriminării, principiul "la muncă egală, salariu egal" face obiectul mai multor reglementări internaționale, cum sunt: Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Carta socială europeană, revizuită, Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, Carta comunitară a drepturilor fundamentale ale muncitorilor etc. Potrivit acestor reglementări, salariații se bucură de egalitate de tratament. Or, în cazul nostru, dezavantajele unei categorii de salariați față de o altă categorie de salariați se generează prin însăși aplicarea dispozițiilor din Legea criticată. De asemenea, Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 24/2008, a stabilit că principiul egalității de tratament în stabilirea remunerațiilor presupune soluții diferite numai pentru situații diferite, justificate pe baza unor criterii raționale și obiective.

B) Legea instituie o discriminare între lucrătorii și angajatorii din sectorul de stat (publici) și lucrătorii și angajatorii din sectorul economic (privat, de stat sau mixt).

Astfel, se acordă salariaților bugetari o indemnizație anuală de hrană la nivelul a două salarii minime garantate în plată la nivel național, care este venit neimpozabil, nepermițând aplicarea acestui drept oricărui angajator care dorește să aplice acest regim lucrătorilor proprii. În același timp, prin această lege, se anulează dreptul angajaților din sistemul public de a primi tichete de masă, chiar și în cazul instituțiilor care sunt finanțate din surse proprii.

În contextul premiselor mai sus menționate, observăm că prin Lege se creează o abordare distinctă între două mulțimi de salariați (publici și cei din sectorul economic), cărora li se aplică un regim impozabil distinct pentru alocațiile de hrană ce le vor fi

acordate. Situația creată este similară aceleia în care salariații din instituțiile publice ar suporta un impozit pe venit de 10%, în locul celui general de 16%, aplicabil tuturor tipurilor de venituri, suportat de către angajații din sectorul economic.

Prin abordarea propusă de Lege se instituie o evidentă discrepanță între modul de impozitare a salariaților din mediul privat și a celor din mediul public la nivelul alocațiilor de hrană, discrepanță de natură a încalca atât dispozițiile Constituției, cât și ale tratatelor la care România este parte.

Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional. Această soluție este în concordanță și cu jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia orice diferență de tratament, făcută de stat între indivizi aflați în situații analoge (în cazul nostru salariații din mediul economic și personalul bugetar), trebuie să își găsească o justificare obiectivă și rezonabilă.

Cu privire la critica de neconstituționalitate a Legii, raportată la art. 16 din Constituție, principiul constituțional al egalității în fața legii presupune tocmai instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. Or, din moment ce situația juridică a personalului bugetar este identică cu cea a angajaților din mediul economic (contracte individuale de muncă sau raporturi de serviciu care nasc dreptul la o alocație de hrană), atunci și tratamentul juridic aplicabil – indemnizația de hrană/tichete de masă – trebuie să fie același, nefiind permis ca salariații bugetari să aibă, cu toții, un regim fiscal diferit de impozitare a alocației de hrană (indemnizație de hrană) față de salariații din mediul economic (care primesc tichete de masă).

Prin urmare, vă solicităm a vă adresa Curtii Constituționale în vederea constatării că dispozițiile Legii privitoare la indemnizația de hrană și la eliminarea posibilității salariaților bugetari de a primi tichete de masă contravin principiului egalității în fața legii, consacrat prin art. 16 din Constituție, deoarece stabilesc că persoanele aflate în situații profesionale identice (de exemplu, un consilier juridic angajat al unei instituții publice și un consilier juridic al unei societăți din domeniul economic) să aibă un tratament juridic și fiscal diferit atunci când primesc alocația de hrană, doar pentru că unele dintre acestea intră în mulțimea personalului bugetar, iar altele nu. Or, tratamentul juridic diferit instituit de legiuitor în cazul analizat de noi nu are nicio justificare obiectivă și rezonabilă. De altfel, dispozițiile din Lege ce se supun criticii noastre sunt de natură să genereze o serie de inechități.

Principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament generator de soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit legal și fiscal nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice. În situația analizată de noi. Legea introduce un regim juridic total diferit și de natură să creeze unele privilegii doar pentru o anumită categorie de salariați (cei bugetari), respectiv o fiscalitate care se îndepărtează de la regulile general admise și care a devenit discriminatorie din moment ce a introdus criterii care au afectat egalitatea în drepturi a cetățenilor. Or, prin regimul juridic propus prin Lege în cazul alocațiilor de hrană acordate doar sub forma indemnizației de hrană, în considerarea specificului anumitor categorii de salariați (doar bugetari), legiuitorul stabilește condiții particulare de salarizare, conducând la instituirea unor privilegii fiscale în beneficiul acestora și instituirea unei diferențe de tratament nejustificate obiectiv, rațional și rezonabil.

Observăm de altfel că privilegiul acordat (doar) întregului personal bugetar este însoțit de îngrădirea totală a angajatorilor publici de a putea acorda alocația de hrană sub forma tichetelor de masă. Remarcăm astfel o discriminare care se generează în ambele sensuri:

- a) din perspectiva personalului bugetar, care nu suportă impozitul pe venit pentru alocația de hrană, față de salariații din mediul economic, care plătesc 16% din valoarea alocației de hrană primită sub forma tichetelor de masă;
- b) din perspectiva salariaților din mediul privat care pot primi alocația de hrană sub formă de tichete de masă în fiecare lună (depășind anual limita valorică a indemnizației de hrană stabilite de Lege), față de personalul bugetar care poate primi anual doar o alocație de hrană stabilită la nivelul a două salarii de bază minime brute pe tară garantate în plată.

De aceea, considerăm că Legea instituie diferențe de regim juridic absolut nejustificate obiectiv și rezonabil între cele două categorii de salariați (privați și bugetari), diferență care va genera serioase dezechilibre structurale din perspectiva resurselor umane, posibila migrație a forței de muncă, fără a avea un scop legitim urmărit, fiind de natură să genereze situații în care anumite persoane pot ajunge în situații defavorabile, apreciate obiectiv, fapt ce reprezintă o discriminare care afectează constituționalitatea textelor Legii.

Se cunoaște faptul că, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014). Curtea a reținut că sintagma "fără privilegii și fără discriminări", din cuprinsul art. 16 alin. (1) din Constituție privește două ipoteze normative distincte, iar incidența uneia sau alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite (a se vedea Decizia nr. 755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 9 februarie 2015). Astfel, nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea acestuia.

Observăm de asemenea că dispozițiile Legii încalcă și Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și a protocoalelor aditionale la această convenție, respectiv art.14 din aceasta care interzice discriminarea:

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație”(s.n.).

Or dispozițiile Legii analizate de noi se încadrează lesne în teza finală a articolului mai sus menționat.

De asemenea, potrivit art. 5 din Codul muncii, în cadrul relațiilor de muncă funcționează principiul egalității de tratament față de toți salariații și angajatorii. Totodată, art. 1 alin. (2) lit. i) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare prevede că principiul egalității, al excluderii privilegiilor și nediscriminării sunt garantate, iar la muncă egală se cuvine un salariu egal. Totodată, alin. (3) al aceluiași articol stabilește că exercitarea

drepturilor enunțate privește "persoanele aflate în situații comparabile". De altfel, expresie a principiului egalității de tratament și interzicerea discriminării, principiul "la muncă egală, salariu egal" face obiectul mai multor reglementări internaționale, cum sunt: Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Carta socială europeană, revizuită, Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, Carta comunitară a drepturilor fundamentale ale muncitorilor etc. Potrivit acestor reglementări, salariații se bucură de egalitate de tratament, angajatorului fiindu-i interzis să îi dezavantajeze pe unii în favoarea altora, în ceea ce privește cuantumul salariilor. Or, în cazul nostru, dezavantajele unei categorii de salariați față de o altă categorie de salariați se generează prin însăși aplicarea dispozițiilor din Legea criticată. De asemenea, Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 24/2008, a stabilit că principiul egalității de tratament în stabilirea remunerațiilor presupune soluții diferite numai pentru situații diferite, justificate pe baza unor criterii raționale și obiective.

Domnule Președinte,

Apelăm la dumneavoastră în calitate de garant, al fiecărui cetățean român, pentru aplicarea în mod echitabil a drepturilor sale.

Sperăm că veți întreprinde toate demersurile posibile, astfel încât să nu ne găsim în aceeași situație cu cea privind introducerea pensiilor speciale pentru parlamentari, când nicio instituție a statului nu a reacționat pentru a împiedica și corecta acest abuz.

În concluzie, vă solicităm să nu promulgați Legea-cadru a salarizării personalului plătit din fonduri publice și să o returnați Parlamentului spre a fi modificată, iar în cazul necorectării ei de către Parlament, să vă adresați Curții Constituționale cu solicitarea de a constata neconstituționalitatea prevederilor legii, privitor la cele două puncte sesizate mai sus.

Bogdan Iuliu HOSSU

Președinte CNS „Cartel ALFA”

