

MOMENTE ESENȚIALE ALE REGLEMENTĂRII RAPORTURILOR DE MUNCĂ ÎN SECOLUL DE DUPĂ MAREA UNIRE. CONCLUZII

*Prof. univ. dr. emerit ION TRAIAN ȘTEFĂNESCU **

Abstract

The study analyzes the essential regulations in the matter of labour relations occurred after the historic act of the Great Union of 1918. There are presented the correlations between the constitutional regulations and those included in the laws in the matter, respectively in the Labour Codes. It is reached the conclusion that the labour law is different from one social order to another, but, at the same time, there are also constant elements of the labour law. In the last century the labour law doctrine, a branch of law which emerged after 1950 in the years of socialism, had an evolution, in the mirror, but the market economy continues to exist as well. The founders of the science of the labour law were Șerban Beligrădeanu, Virgil I. Cîmpianu, Sanda Ghimpu and Leonid Miller.

Keywords: *the Great Union; labour legislation; Constitution; Labour Code; social orders; constant elements.*

Introducere

În răstimpul care s-a scurs de la neuitatul Act al Unirii, respectiv pe parcursul secolului al XX-lea și până azi, s-a afirmat și s-a împământenit sistemul nostru de drept, din care face parte și ramura dreptului muncii, ca drept autonom aflat în corelație cu dreptul civil, în calitatea acestuia de drept comun.

În secolul trecut România a traversat două orânduiri sociale: întâi cea capitalistă și, apoi, cea socialistă, căreia i-a urmat, din nou, în ultimul deceniu, cea capitalistă. În atari condiții, întreg edificiul dreptului a fost impregnat, în chip specific, de ideologia și politicile publice ale fiecăreia dintre aceste orânduiri sociale.

Este de remarcat că, în a doua jumătate a secolului XX, în pofida măsurilor legislative din alte state, care aveau aceeași orânduire socială, cea socialistă, România nu a abrogat Codul civil de la 1864 și nici Codul comercial de la 1887. A fost menținut în vigoare și Codul penal de la 1868, până în 1968. S-a acționat, așadar, cu destulă prudență, fără a se răsturna total și intempestiv baza întregului sistem de drept.

O încercare de această factură – care nu a fost făcută public – a existat în anii 1977–1978, dar, în fața rezistenței corpului juriștilor care activau la nivelul țării, aceasta a dat greș, renunțându-se definitiv la ea.

Se cuvine menționat că, potrivit specificului acelor ani, respectiv în anii socialismului, au apărut noi ramuri de drept, între care și dreptul muncii, dreptul familiei, dreptul cooperatist.

* e-mail: brandusa_vartolomei@yahoo.com.

Cadrul constituțional în care s-a conturat dreptul muncii ca ramură de drept

În surprinderea procesului istoric al fondării și devenirii dreptului muncii este necesar să se respecte anumite rigori, și anume: încadrarea într-o analiză sau alta a actelor normative sau doar a anumitor norme de drept impune observarea strictă a adevărului istoric. Altfel spus, dreptul de demult, de ieri sau de azi trebuie analizat cu reală pasiune, dar fără patimă deformatoare.

În retrospectivă istorică, pe prim plan este necesar să se analizeze normele cuprinse în legile constituționale sub aspectul reglementării raporturilor de muncă în corelațiile lor cu legile-cadru în materie, respectiv, în principal, cu Codurile muncii.

a) *Constituția din 1923* (suspendată în 1940 și repusă în vigoare prin Decretul Regal nr. 1626 la 31 august 1944¹) consacra (în cuprinsul art. 21 și 23) apărarea libertății muncii, ocrotirea egală a factorilor „producțiunii” – adică patroni și salariați –, posibilitatea intervenției statului în scopul prevenirii conflictelor economice și sociale, asigurarea ocrotirii sociale a muncitorilor în caz de boală, accidente și alte riscuri, dreptul de asociere potrivit legii.

În reglementarea raporturilor de muncă și a celor de securitate socială² *Constituția* era un cadru cuprinzător și avansat pentru acei ani.

b) *Constituția din 1938* era, din punctul de vedere al drepturilor sociale, mult mai restrânsă, referindu-se doar la libertatea muncii (art. 10) și la dreptul de asociere, inclusiv sindicală. Concomitent, se statornicea, pentru prima dată, datoria cetățenilor de a contribui, prin munca lor, la „înălțarea morală și prosperitatea economică a țării”. Așadar, pe lângă eliminarea unor drepturi sociale consacrate anterior, se institua pentru prima dată obligația constituțională de a munci. Toate acestea erau, alături de presiunile externe, expresia regimului regal de autoritate personală care a consacrat, între altele, tot pentru prima dată, și partidul unic – Frontul Renașterii Naționale.

c) *Constituția din 1948* stabilea, în art. 12, că munca este factorul de bază al vieții economice și, concomitent, o datorie a fiecărui cetățean. Ca și în trecut, se consacra dreptul de asociere sindicală.

Pentru prima dată era reglementat, ca atare, cu titlu programatic, dreptul la muncă (art. 19), cu precizarea că acesta se asigura treptat prin „organizarea și dezvoltarea planificată a economiei naționale”. Altfel spus, înfăptuirea acestui drept într-o anumită succesiune era condiționată de existența, încă, în cadrul economiei naționale, a formațiunii economice private. Ca urmare, asigurarea de către stat a unui loc de muncă, materializare a dreptului la muncă, nu era posibilă în acea perioadă.

d) *Constituția din 1952* – care a avut, la cererea conducerii partidului comunist, avizul expres al lui Stalin – statua, în art. 15, că munca este o datorie și o chestiune de onoare pentru fiecare cetățean capabil de a munci potrivit principiului „cine nu muncește nu mănâncă”. Era un principiu izvorât în tărâm exclusiv ideologic, care avea un profund caracter propagandistic.

¹ Publicat în M. Of. nr. 202 din 2 septembrie 1944.

² Prima Constituție, cea din 1866, nu cuprindea niciun fel de reglementare cu privire la relațiile sociale de muncă.

În art. 77 era garantat dreptul la muncă, adică „dreptul de a căpăta o muncă garantată și plătită potrivit cu continuitatea și calitatea ei”, iar în art. 79 se reglementa dreptul la asigurare materială în caz de bătrânețe, boală sau incapacitate de muncă. La rândul său, art. 86 garanta dreptul la asociere sindicală.

În sfârșit, art. 86 alin. 4 consacra rolul de forță conducătoare, în plan politic, a partidului unic. Regimul politic din socialism era de tip mono-partid cu plenitudine de competență a partidului comunist de a conduce centralizat, întreaga viață economică, social-politică și culturală. Așadar, ca o consecință directă, s-a produs eliminarea în fapt a separației puterilor în stat, în condițiile în care unicitatea exercitării puterii politice era consacrată constituțional.

e) *Constituția din 1965* – de această dată o autentică legiferare a autorităților naționale – statornicea că munca este o datorie de onoare pentru fiecare cetățean [art. 5 alin. (3)], că dreptul la muncă aparține cetățenilor (art. 18), fiecărui cetățean asigurându-i-se posibilitatea de a desfășura, potrivit pregătirii sale, o activitate în domeniul economic, administrativ, social sau cultural, remunerată după cantitatea și calitatea muncii. Era reglementat și dreptul de asociere (art. 27).

f) *Constituția din 1991* are un caracter cuprinzător, cel mai extins în raport cu reglementările constituționale anterioare în domeniul muncii. Sunt consacrate dreptul la muncă, dreptul la negociere colectivă și garantarea convențiilor colective de muncă și este statornicit expres dreptul la grevă.

Este adevărat că dreptul la muncă nu se exprimă în asigurarea de către stat a locurilor de muncă pentru toți cetățenii apti de muncă. Dar art. 41 enumeră pârghiile prin care statul – ca stat social, democratic, de drept – asigură protecția multilaterală a angajaților. Așadar, dreptul la muncă nu este, pur și simplu, doar afirmat. Sunt detaliate componentele sale, putându-se desprinde, ca idei, că, în sens larg, constituțional, dreptul la muncă include libertatea muncii (de a munci sau nu), de a alege o profesie, o meserie sau o ocupație potrivit calificării profesionale, garantarea salarizării pe criterii echitabile, nediscriminatorii, stabilirea salariului minim brut pe țară garantat în plată, asigurarea securității și sănătății în muncă, timpul de odihnă, interzicerea muncii forțate. La rândul său, dreptul de asociere, în primul rând sindicală, este, la fel, garantat. De remarcat concepția deschisă a legiuitorului care este clară, în sensul că enumerarea măsurilor de protecție socială nu este exhaustivă, precizându-se că vor fi luate în considerare „și alte situații specifice prevăzute de lege” [art. 41 alin. (2)].

Caracteristici definitorii ale legislației constituționale referitoare la raporturile de muncă

În încercarea de a stabili, în sinteză, ce anume a fost definitoriu pentru așezămintele constituționale din România – în condițiile existenței celor două orânduiri sociale, diametral opuse – se pot semnală următoarele:

– libertatea muncii sau, mai cuprinzător, dreptul la muncă sunt reglementări cuprinse în toate aceste legi constituționale cu particularități de la un tip de societate la altul;

– dreptul de asociere sindicală și rolul sindicatelor în sfera relațiilor de muncă au fost consacrate de toate reglementările constituționale, dar, la fel, cu particularități esențial diferite de la un tip de societate la altul;

– obligația de a munci a fost reglementată în ambele orânduirii sociale în constituțiile din 1938, 1948, 1952 și 1965. Fac excepție punctul inițial – Constituția din 1923 – și punctul ultim – Constituția din 1991 – care nu au statornicit o asemenea obligație;

– dintre constituțiile avute în vedere, regimul de autoritate personală dintre anii 1938 și 1940 și-a pus amprenta asupra Constituției din 1938 în ce privește reglementarea restrictivă a drepturilor sociale;

– actul de suspendare a Constituției din 1938, care a inclus în perioada 1940-1944 și anii de război, a determinat adoptarea măsurilor de militarizare a regimului muncii care au fost cele mai dure din secolul trecut;

– legea fundamentală din 1991 este guvernată de o concepție avansată: drepturile sociale nu sunt doar reglementate ca atare, ci, concomitent, sunt detaliate și măsurile pentru asigurarea lor efectivă, urmărindu-se protecția reală a angajaților. Este o constituție situată realmente în avanposturile asigurării drepturilor sociale, dintre care reține atenția o normă specifică: garantarea negocierii colective și a convențiilor colective de muncă

Legislația referitoare la raporturile de muncă

Din perspectiva normelor constituționale referitoare la muncă și la ocrotirea ei, de-a lungul anilor, s-au adoptat mai multe legi esențiale în materia contractelor de muncă.

a) În contextul acumulării semnalelor cu privire la declanșarea crizei economice din 1929-1933, a fost adoptată Legea din 5 aprilie 1929 asupra contractelor de muncă³, inspirată din legislația franceză și din cea italiană⁴. Ea a reprezentat o primă lege marcată de o viziune amplă care, împreună cu regulamentul de aplicare a ei, poate fi considerată azi, din perspectiva timpului, un fel de Cod al muncii (primul din suita celor care au urmat)⁵. O caracteristică firească a legii a fost că ea s-a aplicat la scara întregii țări așa cum rezultase ea ca urmare a Marii Uniri. Au fost, așadar, înlăturate reglementările din Transilvania și Banat – cele austro-ungare, din Bucovina – cele austriece, din Basarabia – cele rusești.

Într-o concepție integratoare, Legea din 1929 reglementează detaliat contractul de ucenicie (art. 1-36), contractul individual de muncă (art. 37-96), contractul de echipă (art. 97-100) și contractul colectiv de muncă (art. 101-118).

Reglementarea tuturor acestor contracte are caracter cuprinzător și constituie prima normare specială, cu caracter unitar, a raporturilor de muncă, reglementare specială față de dreptul civil.

³ Publicată în M. Of. nr. 74 din 5 aprilie 1929. Anterior, până în 1929, s-au adoptat o serie de reglementări de mare importanță, cum au fost: repausul duminical (1910), organizarea meseriilor, creditului și asigurărilor muncitorești (1912), conflictele colective de muncă (1920), prin care s-a reglementat greva, sindicatele profesionale (1921), persoanele juridice (1924), repausul duminical (1925), inspecția muncii (1927), ocrotirea muncii femeilor și tinerilor (1928). Toate acestea au constituit acumulări legislative care au permis, ca un corolar, adoptarea Legii din 1929.

⁴ Primul proiect al acestei legi a fost inițiat în 1909 de către ministrul industriei M. Orelanu, reluat în 1920 de Trancu-Iași și, ulterior, de miniștrii Mârzescu, Lupu și Chirculescu. Rezistența Corpurilor Legiuitoare a fost constantă până în 1929, când ministrul Răducanu a reușit să obțină aprobarea legii [a se vedea G. Tașcă, *Politica socială a României* (Legislația muncitorească), București, 1940, p. 169].

⁵ A se vedea Ș. Beligrădeanu, *Legea nr. 53/2003 (republicată). Cod al muncii sau lege asupra contractului individual de muncă*, în Revista română de drept privat nr. 1/2012, p. 51; I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, ed. a IV-a, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 8.

Extrem de semnificativă este reglementarea contractului individual de muncă. Sunt cuprinse, concret și pertinent, toate instituțiile juridice referitoare la acest contract (noțiunea și formarea lui, efectele, drepturile și obligațiile salariatului și ale patronului, remunerarea muncii, desființarea pentru una din următoarele cauze – expirarea termenului, terminarea lucrării, voința ambelor părți sau a uneia dintre ele, culpa uneia dintre părți în executarea obligațiilor sale legale sau contractuale, temeuri strict disciplinare (injurii grave, acte de insultă, calomnii, violențe, maltratări), forța majoră, decesul salariatului. Aceeași concepție surprinzător de completă pentru anul 1929 vizează și contractul colectiv de muncă, reglementându-se natura și formarea lui, cuprinsul minim obligatoriu, efectele, încetarea sau denunțarea sa.

În doctrina juridică a existat un punct de vedere singular, potrivit căruia Legea pentru organizarea meseriilor, creditului și asigurărilor muncitorești, publicată în 1912, ar constitui, cu adevărat, primul Cod al muncii⁶. Este un punct de vedere care nu poate fi reținut deoarece relațiile individuale de muncă nu sunt reglementate integral în această lege, iar cele colective deloc⁷. De fapt, problematica de fond a legii se cantona la asigurările muncitorești (securitatea socială)⁸. Așadar, în realitate, contractele individuale și cele colective de muncă au fost integral reglementate doar ulterior, în anul 1929.

După 1929 s-au adoptat reglementări din materia camerelor de muncă (1932), jurisdicției muncii (1933), înființându-se judecătoriile de muncă, pregătirea profesională și exercitarea meseriilor (1936).

Ulterior, s-au produs transformări profunde pe fondul Constituției lui Carol al II-lea. Au fost create breslele (1938) care aveau dreptul exclusiv de a încheia convențiile colective de muncă, în timp ce sindicatele, existente în continuare, exercitau un rol legal circumscris doar la aspectele strict profesionale.

S-au adoptat, apoi, măsuri pentru executarea muncii în condiții excepționale (1940) prin care s-a extins timpul de lucru la mai mult de opt ore pe zi – fără o limită superioară – și s-a trecut la suspendarea acordării repausului săptămânal și a concediilor de odihnă. Distinct, s-au stabilit reglementări pentru utilizarea personalului românesc în întreprinderi (1940).

Între cele două războaie mondiale, în perioada 1918-1940, România a cunoscut din punct de vedere economic un curs ascendent. Dar, în pofida progreselor obținute, în recuperarea unei părți importante din înapoierea sa seculară, economia se situa la sfârșitul perioadei interbelice pe ultimele locuri la scara continentului european. Era, de altfel, același loc pe care România îl ocupase la sfârșitul secolului XIX.

Cu toate că anul 1938 a reprezentat anul de vârf al dezvoltării economice, situație favorizată de o producție agricolă de excepție, indicatorii economici reali arată că supraestimarea acestei dezvoltări, fetișizarea nivelului său ar însemna o îndepărtare de

⁶ A se vedea C. Gâlcă, *La mulți ani, Codul muncii*, în Revista de drept social nr. 1/2012, p. 2.; *Noi teorii în dreptul muncii*, Ed. Rosetti Internațional, București, 2012, p. 72.

⁷ A se vedea I. T. Ștefănescu, *op. cit.*, p. 8; A. Țiclea, *Tratat de dreptul muncii. Legislație, doctrină, jurisprudență*, ed. a X-a, actualizată, București, Ed. Universul Juridic, 2016, p. 72.

⁸ A se vedea V. I. Cîmpianu, *Scurtă privire asupra legislației capitaliste a muncii din România*, Studia Universitatum „Victor Babeș et Bolyai”, Seria a III-a, Fasciculul 2, Iurisprudentia, 1956, p. 50-51.

adevărul istoric⁹. Venitul național pe locuitor era în 1938 în Anglia de 378 dolari. În Germania 337 dolari, în Franța 236 dolari, în Austria 176 dolari, în Polonia 104 dolari, în Grecia 80 dolari, în România 76 dolari și în Bulgaria 68 dolari.

În spiritul obiectivității științifice se impune arătat că nu se justifică afirmația că România era grânarul Europei (în realitate România exporta în medie circa 2 milioane de tone de cereale anual, ceea ce reprezenta doar 1,2% din consumul de cereale la scară europeană).

Perioada din timpul războiului – al doilea mondial – a provocat economiei naționale grave pagube și distrugerii, a redus la jumătate potențialul economic al României. După încheierea conflagrației mondiale s-au adăugat plata datoriilor de război și existența păguboasă a sovromurilor.

În atari condiții, în anii socialismului s-au impus mari solicitări și eforturi materiale și umane deosebite. În ultimii ani, au fost impuse și sacrificii neîntemeiate ale populației fără reale motive obiective care să le fi impus. Rezultatul a fost că, în 1989, România se plasa, ca loc în ierarhia europeană, la același nivel pe care îl avea la sfârșitul perioadei interbelice. Așadar, s-a recuperat diminuarea potențialului economic produs în anii de război, ritmul de dezvoltare a fost compatibil cu cel din celelalte state din Europa, dar nu s-a reușit însă un avans economic notabil în ierarhia statelor europene.

În anii interbelici, mișcările sociale au cunoscut un avânt deosebit în perioadele de criză economică, respectiv între 1918-1920 și 1929-1933. Se pot consemna greva tipografilor (1918), greva generală (1920), greva minerilor din Lupeni (1929), greva petroliștilor (1933), greva ceferiștilor (1933). În perioada 1922-1928, așadar în 6 ani, au avut loc 365 de greve, iar în perioada 1934-1937, deci în 3 ani, alte 306. Ca urmare a acestor greve, pe întreaga perioadă (până în 1940), s-au încheiat peste 1500 de contracte colective de muncă¹⁰.

Regimul de muncă restrictiv s-a accentuat prin reglementarea muncii în timp de război (1941) trecându-se la un regim de muncă draconic, interzicându-se orice tip de organizație profesională. Prin militarizarea instituțiilor și întreprinderilor de stat ori particulare (1941) personalul era considerat ca rechiziționat, instituindu-se un sistem de disciplină, de control și de jurisdicție militarizat. Evreii erau ostracizați legal limitându-li-se, în diverse forme, libertatea muncii lor.

După 23 august 1944 au fost abrogate actele normative din preajma și din timpul războiului, s-a adoptat legea privind regimul sindicatelor profesionale (în ianuarie 1945, așadar înaintea instaurării Guvernului de la 6 martie 1945), s-a reglementat concediul de odihnă (1946) și s-a reorganizat jurisdicția muncii.

Pe fondul aplicării Constituției din 1923 și a Legii din 1929, în anii 1945 și 1947 s-au încheiat contracte colective de muncă.

Rezultă că anii 1944–1948 au fost guvernați de reglementări ale muncii specifice economiei de piață.

⁹ A se vedea I. Scurtu – coordonator, P. Otu – secretar, *Istoria Românilor, volumul 8, România întregită (1918-1940)*, sub egida Academiei Române (Secția de Științe istorice și arheologice), Ed. Enciclopedică, București, 2003, p. 124.

¹⁰ *Idem*, p. 142.

b) *Codul muncii din 1950* a avut ca sursă prioritară Constituția din 1948. Codul purta, indubitabil, pecetea opticii de legiferare în materia muncii din Uniunea Sovietică. Se stabileau reguli pentru contractele colective de muncă (într-o reglementare care avea o serie de lacune), pentru contractele individuale de muncă, normele de muncă și salarizarea, timpul de lucru și de odihnă, răspunderea materială, protecția muncii, asigurările sociale, jurisdicția muncii.

Surprinzător, nu era reglementată detașarea și aveau caracter incomplet normele referitoare la regulamentul intern (denumit de ordine interioară). De neînțeles era faptul că lipseau reglementările procedurale referitoare la răspunderea disciplinară (cu excepția desfacerii disciplinare a contractului individual de muncă).

În ultimul său articol (139), Codul abroga expres Legea asupra contractelor de muncă din 1929.

Lacunele Codului muncii din 1950 au fost înlăturate, în mare parte, printr-o suită de 12 hotărâri ale Guvernului și prin Decretul nr. 369/1956 care a vizat următoarele materii: transferul, desfacerea contractului de muncă, răspunderea materială, jurisdicția muncii.

Prin Legea nr. 1/1970 s-a asigurat o reglementare generală a organizării și disciplinei muncii în unitățile de stat.

O mențiune aparte merită legea cu privire la gestionari¹¹ care este singura rămasă în vigoare până azi.

c) *Codul muncii din 1973*, elaborat în alte condiții istorice – când România se desprinsese de tutela sufocantă a Uniunii Sovietice –, a fost un cod aflat în concordanță cu normele Organizației Internaționale a Muncii, ratificate de România, un act normativ complet, cel mai avansat în acei ani, din rândul fostelor state socialiste. Existau totuși și componente negative, astfel: conținutul contractelor colective de muncă era orientat cu prioritate spre realizarea sarcinilor de plan, nu spre negocierea condițiilor de muncă și a salariilor, sindicatele erau la remorca statului, iar dreptul la grevă nu era reglementat. Or, în acei ani, ceea ce nu era reglementat era interzis.

În plan ideologic, logica era următoarea: salariații – considerați, concomitent, proprietari ai mijloacelor de producție și, totodată, producători și beneficiari ai acestora – nu ar fi avut, în cadrul raporturilor de muncă, o altă parte, angajatorii, aflați pe poziții contrare lor. De aceea, se considera că nu era cazul să se negocieze sub aspectul condițiilor de muncă și că nici nu se impunea să se reglementeze expres dreptul la grevă. Se susținea că ar fi fost, într-un fel, o negociere a salariaților cu ei înșiși, iar o acțiune de protest – o ipotetică grevă – ar fi fost tot o acțiune față de ei înșiși¹². Astfel de reglementări sau, după caz, inexistența lor exprimau, în chip specific, concepția de esență asupra socialismului, o societate de un anumit tip, strict ierarhizată, și condusă de un centru unic de comandă, un socialism totalitar.

După 1973 s-au adoptat, ca reglementări principale, următoarele: în materia retribuirii după cantitatea și calitatea muncii (1974) și în materia recrutării și repartizării forței de muncă (1976).

¹¹ Legea nr. 22/1969 privind angajarea gestionarilor, constituirea de garanții și răspunderea în legătură cu gestionarea bunurilor agenților economici, autorităților sau instituțiilor publice, publicată în B. Of. nr. 132 din 18 noiembrie 1968, cu modificările ulterioare.

¹² Chiar dacă, legal, erau interzise, totuși au avut loc greve în 1977 în Valea Jiului și în 1987 la Brașov.

Dintre reglementările în vigoare în acei ani sunt de menționat următoarele:

- interdicția de a face obiectul unei tranzacții, renunțări sau limitări ale drepturilor persoanelor încadrate în muncă (art. 18);
- plasarea conceptuală pe prim-plan în sfera disciplinară a măsurilor stimulative și doar în subsidiar a celor de sancționare disciplinară (art. 86-101);
- statornicirea evaluării și recuperării prejudiciului, în cazul răspunderii materiale, în mod limitat, fără a fi cuprinse și foloasele nerealizate de către angajator;
- reglementarea, caz de caz – adică restrictiv – a situațiilor de concediere a salariaților [art. 130 alin. (1)];
- consacarea, în orice litigii de muncă, a obligației angajatorului de a face dovada temeiniciei și legalității dispoziției sau măsurii luate față de salariați.

Schimbarea de paradigmă a raporturilor juridice de muncă după 1989

a) În intervalul de după 1989 – an de răscruce în istoria României, în care a fost demarat procesul de tranziție spre o nouă orânduire socială – au fost puse în cauză diverse acte normative din trecut, fiind necesare reglementări noi, specifice economiei de piață, unui stat de drept cu caracter social. Ca atare, a fost elaborat și a intrat în vigoare Codul muncii din 2003, care a premers Codurilor civile și Codurilor penale.

Inițial a fost un cod relativ cuprinzător, cu instituții juridice noi, acomodată cu cerințele pieței muncii în contextul economiei de piață, aflat în concordanță cu normele internaționale și europene. A urmat o serie de acte normative prin care au fost acoperite diverse materii.

Regretabil este că în anul 2011 a intervenit o schimbare de optică asupra reglementării relațiilor de muncă. Este vorba despre Legea nr. 40/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii¹³ și Legea dialogului social nr. 62/2011¹⁴. De la acest moment, dreptul comun al muncii este constituit, în principal, din simbioza acestor acte normative – Codul muncii și Legea dialogului social.

b) După apariția Legii dialogului social, Codul muncii cuprinde două categorii de norme:

- care au caracter complet și concret, cum sunt încheierea contractului individual de muncă, timpul de muncă și timpul de odihnă, formarea profesională, delegarea, detașarea, răspunderea disciplinară, răspunderea patrimonială;
- care au caracter de norme-cadru și care implică incidența Legii dialogului social sau a altor acte normative.

Soluția adoptată prin apariția Legii dialogului social nr. 62/2011 – de bifurcare a dreptului comun al muncii – nu a dat rezultate pozitive. Concepția care a stat la baza acestor măsuri a fost aceea de a se pune accent pe contractele colective de muncă de la nivelul de bază. Ca urmare, s-au produs involuții grave, între care diminuarea ponderii și însemnătății negocierilor colective, inclusiv prin dispariția contractului colectiv de muncă unic la nivel național – un fel de Cod al muncii inedit, rezultat al voinței comune a partenerilor sociali de la nivel național. Pe de o parte, prin acest contract se reglementa la

¹³ Publicată în M. Of. nr. 225 din 31 martie 2011.

¹⁴ Publicată în M. Of. nr. 322 din 10 mai 2011.

nivel superior față de lege protecția angajaților, iar, pe de altă parte, se acopereau anumite lacune ale legislației dintre care esențială era cea în materie de salarizare în sectorul privat.

Tocmai aceste caracteristici erau cele care nemulțumeau și care au determinat ofensiva patronatelor împotriva acestui contract, ofensivă în fața căreia legiuitorul, din nefericire, a cedat în detrimentul angajaților¹⁵. Neîndoielnic, o „contribuție” la acest curs defavorabil au avut-o și slăbiciunile evidente ale mișcării sindicale, incapabilă de a se opune ferm și argumentat unor măsuri defavorabile pentru angajați.

Este imposibil de a se admite următoarea subliniere: ținând seama că, potrivit art. 41 alin. (5) din Constituție, dreptul la negocieri colective în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective erau și sunt garantate, Curtea Constituțională ar fi trebuit să constate că desființarea contractului colectiv de la nivel național era neconstituțională (dat fiind că legiuitorul constituant garanta evident orice negociere colectivă, inclusiv cea care avusese loc, transpusă în contractul unic de la nivel național). Și, în plus și fără tăgadă, desființarea acestui contract s-a aflat în contradicție flagrantă cu caracterul social al statului român.

Adevărul este că în timp ce Codul muncii fusese întemeiat în 2003 pe o gândire social-democrată, începând cu anul 2011 s-a trecut la o viziune liberală excesivă. Altfel spus, rațiunile economice au fost puse pe prim plan în detrimentul celor sociale. O altă orientare ideologică a determinat schimbarea, în mare măsură, a opțiunilor inițiale.

O legislație aferentă funcționarilor publici

Dincolo de evoluția legislației propriu-zise a muncii din secolul trecut – cu referire numai la salariați – în sfera raporturilor de muncă ale funcționarilor publici și-au produs efectele în același interval: Statutul funcționarilor publici din 1923, Codexul funcționarilor publici (din vremea Regelui Carol al II-lea) din 1940 (care a abrogat Legea din 1923), Legea nr. 746 din 22 septembrie 1946 pentru statutul funcționarilor publici, Decretul nr. 29 din 29 ianuarie 1949 pentru reglementarea drepturilor și îndatoririlor salariaților administrativi și personalului tehnic din instituții și întreprinderi de stat și cooperative de orice fel care viza atât funcționarii publici, cât și salariații din aceste unități (abrogat prin Codul muncii din 1950) și, în sfârșit, Legea nr. 188 din 1999 privind Statutul funcționarilor publici ca lege generală (urmată de legi speciale pe categorii de funcționari).

Începând cu anul 1950 principalele reglementări legale aveau un caracter unitar, obiectul lor fiind atât salariații, cât și cei din „aparatură de stat” (funcționarii publici). Se impune totuși o remarcă: potrivit art. 61 alin. (2) din Codul muncii din 1973 ar fi urmat să se probeze un statut al personalului din aparatul de stat, ceea ce vădește acceptarea și în acei ani a necesității elaborării unui astfel de statut cu specificul său – intenție care ulterior a fost părăsită de legiuitor, fără a se da niciodată o explicație publică oficială. Despre o simplă lăsare în nelucrare, adică fără efecte a acestui text legal, nu poate fi

¹⁵ O astfel de poziție se explică și prin acordul încheiat cu Fondul Monetar Internațional în 2011, care a avut ca mobil „flexibilizarea sistemului de negociere a contractelor colective de muncă și consolidarea dialogului social”.

vorba, în niciun caz, în condițiile de atunci. Ca atare, este de presupus că după anul 1973 legiuitorul a renunțat, fără explicații, la intenția sa inițială.

Câteva concluzii privind legislația muncii

Evoluția care s-a produs pe parcursul secolului trecut evidențiază, în opinia noastră, următoarele:

a) Legislația muncii a vădit că manifestă o anumită rezistență în timp, ceea ce a permis, pe de o parte, menținerea sa cu modificări adecvate după 23 august 1944 până în 1950 (interval în care s-a aplicat Legea din 1929 asupra contractelor de muncă) și, respectiv, după 1989, până în 2003, pe de altă parte (interval în care s-a aplicat Codul muncii din 1973). Așadar, timp de șase ani – în care s-a scurs etapa de trecere de la capitalism la socialism – și timp de paisprezece ani – în etape succesive de trecere de la socialism la capitalism – au coexistat cu anumite modificări două categorii de norme de drept al muncii edictate în condiții istorice, economice și social-politice diferite.

Este o realitate care – trebuie evidențiat – s-a produs și în cazul altor ramuri de drept. Dar, spre deosebire de alte norme de drept care au o persistență mai îndelungată, dreptul muncii, în ipoteza schimbării orânduirii sociale, impune datorită specificului său ca o nouă reglementare să se producă într-un interval rezonabil. În caz contrar există pericolul de a se naște nemulțumiri sectoriale sau generale ori de a se produce reale convulsii sociale.

Este o dovadă peremptorie a adevărului că dreptul este, cu precădere, o expresie transpusă în norme juridice a realităților economice și sociale. Cu alte cuvinte, dreptul poate influența, într-o anumită măsură, aceste realități, poate aduce și impulsuri suplimentare, poate să răspundă unor opțiuni ideologice și politice, dar factorul decisiv al conținutului normelor de drept rămâne satisfacerea cerințelor obiective ale societății dintr-o etapă dată.

b) Întregul parcurs istoric al evoluției legislației muncii scoate în evidență, la fel ca și în alte ramuri de drept, că – dincolo de orânduirile sociale – există anumite constante ale dreptului muncii. Ele sunt constituite din acele reguli de drept care s-au regăsit în realitatea juridică a ambelor orânduirii sociale și care sunt concordante cu normele internaționale și europene ale muncii.

Se pot enumera, spre exemplu:

- recunoașterea libertății muncii sau a dreptului la muncă;
- existența unor izvoare specifice ale dreptului muncii: contractele colective de muncă, regulamentele interne, regulamentele de organizare și funcționare;
- consacrarea subordonii juridice a angajatului față de angajator și, corelativ, a protecției legale a celui angajat;
- libertatea de asociere patronală și sindicală;
- negocierea individuală în formarea contractului de muncă (ceea ce exclude ideea că ar fi un contract de adeziune);
- negocierea colectivă (cu diferențe de rol și de conținut de la o orânduire socială la alta) și extinderea efectelor contractului/acordului colectiv de muncă asupra tuturor angajaților, inclusiv asupra celor încadrați ulterior momentului încheierii acestui contract/acord;

- regula potrivit căreia la o muncă de valoare egală salariul trebuie să fie, la rândul său, egal;
- interdicția pentru angajat de a accepta total sau parțial reducerea drepturilor sale recunoscute de lege;
- precizarea, caz de caz, a situațiilor în care angajatorul poate proceda, dacă apreciază că este necesar, la concedierea angajatului;
- existența unei durate legale maxime a timpului de muncă și a unei durate legale minime a timpului de odihnă, inclusiv a concediului de odihnă;
- stabilirea faptului că sarcina probei în conflictele de muncă revine angajatorului;
- statuarea dreptului civil ca drept comun în raport cu dreptul muncii (dacă este necesar și dacă nu există particularități specifice raporturilor de muncă).

Constante secundare:

- instituirea unei perioade de probă la încheierea contractului individual de muncă;
- existența delegării și a detașării ca ipoteze posibile ale modificării unilaterale de către angajator a contractului individual de muncă;
- consacrarea riscului normal al serviciului ca situație specifică în care se exclude răspunderea patrimonială a angajatului față de angajator;
- neplata niciunei contribuții bănești de către angajat pentru acoperirea costurilor măsurilor de securitate și sănătate în muncă;
- instituirea unor modalități specifice organizate de angajator în vederea pregătirii și perfecționării profesionale a angajaților;
- înregistrarea, la autoritățile publice, a contractului colectiv de muncă.

Împărțirea acestor constante în două categorii comportă anumite semnificații care nu pot fi ignorate. Constantele esențiale, statornicite în timp, vor trebui să fie avute în vedere și în viitor, ele constituind repere majore orientative pentru legislația muncii. Încălcarea lor – a oricăreia dintre ele – ar semnifica un regres în legiferarea raporturilor sociale de muncă. Celelalte, constantele secundare, ar putea fi afectate ulterior, în procesul legislativ, fără a avea un impact major asupra statutului juridic al părților contractului de muncă.

În ordine logică, se impune menționat că, în istoria sa de un secol, Organizația Internațională a Muncii a reglementat printr-o suită de convenții ale sale tocmai regulile de drept devenite, în covârșitoarea lor majoritate, și constantele esențiale ale legislației muncii. Ratificarea de-a lungul timpului de către statul român a convențiilor de primă importanță ale O.I.M. și încorporarea lor în dreptul intern au condus la o corespondență reciprocă între diversele sisteme de drept ale statelor membre care cuprind, în esența lor, norme similare de drept.

Același proces complex se produce în prezent în legătură cu normele europene ale muncii care se regăsesc în diversele sisteme de drept ale statelor membre ale Uniunii Europene.

c) Există o strânsă legătură a legislației muncii cu specificul orânduirilor sociale și cu caracteristicile regimului lor politic într-o etapă sau alta.

Între cele două conflagrații mondiale, în perioadele de dezvoltare economică și, ca un corolar, de afirmare viguroasă a patronatelor, reglementarea raporturilor de muncă s-a caracterizat prin menținerea intervenției limitate a statului și prin promovarea voinței