

Cerere de reexaminare asupra Legii privind statutul personalului feroviar

20 Iunie 2019

Președintele României, domnul Klaus Iohannis, a trimis joi, 20 iunie a.c., Parlamentului, spre reexaminare, Legea privind statutul personalului feroviar.

Vă prezentăm textul integral al cererii:

București, 20 iunie 2019

Domnului Călin Popescu-Tăriceanu

Președintele Senatului

În temeiul articolului 77 alineatul (2) din Constituția României, republicată,

formulez următoarea

CERERE DE REEXAMINARE

asupra

Legii privind statutul personalului feroviar

Legea privind statutul personalului feroviar vizează raporturile de muncă ce se stabilesc între unitatea cu specific feroviar și personalul feroviar angajat în cadrul acesteia, drepturile, obligațiile și răspunderea personalului feroviar, formarea inițială și continuă a personalului feroviar, condițiile specifice și modalitățile de ocupare și de eliberare din aceste funcții, de încetare a activității și de pensionare a personalului feroviar, precum și criteriile de acordare a recompenselor și distincțiilor. Această lege va intra în vigoare la 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, cu excepția prevederilor referitoare la pensionare, care vor intra în vigoare la data de 1 septembrie 2021.

În forma transmisă la promulgare, legea menționată - ce înlocuiește Decretul nr. 360/1976 privind aprobarea Statutului disciplinar din unitățile de transporturi - se impune, însă, a fi reanalizată de către Parlament atât sub aspectul impactului pe care aceasta îl are asupra sectorului feroviar în ansamblul său, cât și al modului în care noile dispoziții se corelează cu alte acte normative. În contextul în care legea urmează să se aplice practic începând cu anul 2020, reanalizarea acestei reglementări, inclusiv sub aspectul impactului economic, este absolut necesară pentru a nu fi în situația prorogării succesive a aplicării legii sau, mai grav, în imposibilitatea materializării tuturor drepturilor și beneficiilor instituite pentru personalul feroviar.

1. Potrivit art. 3 alin. (1) lit. a) din lege, dispozițiile acesteia se aplică unităților cu specific feroviar care sunt reprezentate de orice entitate cu personalitate juridică, înregistrată sub una dintre următoarele forme: instituție publică, regie autonomă, companie națională, societate - organizată conform Legii societăților nr. 31/1990 - și care desfășoară activitățile expres prevăzute de lege (transport feroviar sau cu metroul, exploatare, întreținere și reparare a mijloacelor de transport feroviar sau cu metroul, exploatare, întreținere și reparare a infrastructurii feroviare sau de metrou, comunicații și informatică feroviară sau de metrou, monitorizare, autorizare, control, supraveghere de siguranță, licențiere, investigare și certificare de siguranță, formare-calificare, perfecționare-certificare periodică a competențelor profesionale și autorizare a personalului feroviar). Așadar, dispozițiile Legii privind statutul personalului feroviar vizează atât companiile naționale și societățile cu capital integral sau majoritar de stat, cât și societățile cu capital majoritar sau integral privat.

Legea transmisă la promulgare instituie o serie de drepturi salariale, drepturi de natură extra salarială și o serie de facilități pentru personalul feroviar (dispozițiile capitolelor III, V și VI referitoare la „Drepturile personalului feroviar”, „Salarizarea personalului feroviar” și „Recompense și distincții”), fără o analiză fundamentată a impactului economic al acestor măsuri în piața serviciilor feroviare de transport. Astfel, menționăm dispozițiile art. 11 alin. (1) din legea trimisă la promulgare, ce prevede în cuprinsul a 20 de puncte un număr important de beneficii sau facilități acordate întregului personal feroviar: asistență și servicii medicale și psihologice gratuite, în caz de boală sau de accidente, de medicamente, locuințe de intervenție, de serviciu, sociale sau de protocol, decontarea o dată pe an a 50% din cheltuielile ocazionate de concediul de odihnă, indemnizație de instalare, ajutoare materiale de sărbătorile de Paște și Crăciun, de Ziua Feroviarilor, la nașterea unui copil sau la căsătorie, vouchere de vacanță, tichete de masă, tichete cadou, tichete de creșă, asigurare gratuită de viață, de sănătate, zile libere plătite cu ocazia unor evenimente familiale, stabilite prin contractul colectiv de muncă. Totodată, precizăm că același art. 11 instituie o serie de derogări de la Codul Muncii - aplicabil în prezent personalului feroviar - în timp ce art. 12 reglementează o serie de beneficii pentru membrii familiei personalului feroviar: asistență medicală și medicamente gratuite, legitimații de călătorie gratuite.

Or, din expunerea de motive a legii transmise la promulgare nu rezultă că a fost evaluat impactul pe care aceste dispoziții îl au în piața serviciilor feroviare ori că au fost identificate sursele de susținere a acestor drepturi și beneficii. În acest sens, chiar în expunerea de motive se menționează că „aprobarea acestui act normativ ar putea determina unele cheltuieli suplimentare pentru unitățile cu specific feroviar, indiferent de tipul capitalului”, iar „costurile relativ suplimentare datorate unor drepturi și recompense datorate personalului feroviar pot determina unele costuri diferențiate, dar acestea nu pot fi calculate decât printr-o analiză economică internă la nivelul fiecărei unități cu specific feroviar urmat de un studiu comparat al acestor rezultate”.

În acest context, semnalăm că inclusiv în jurisprudența sa referitoare la art. 138 alin. (5) din Constituție, Curtea Constituțională a reținut că respectarea acestor dispoziții impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare - ce are semnificația unei cheltuieli - cât și a sursei de finanțare - ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei - spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire. Astfel, în legătură cu obligația de stabilire/indicare a sursei de finanțare, Curtea a reținut că textul constituțional implică utilizarea unor referințe dincolo de cea generală privind „asigurarea resurselor necesare de la bugetul de stat”, întrucât cerința „se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, pentru că, în caz contrar, și-ar pierde rațiunea existenței sale normative și, în mod evident, ar exprima un truism, anume că orice cheltuială bugetară se suportă din bugetul de stat” (Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016, pct. 56-60).

Însă, dincolo de necesitatea unei fundamentări reale a impactului unei legi - care să asigure o implementare adecvată și o corelare a dispozițiilor acesteia cu realitatea socială – prevederile art. 30 - 32 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă instituie o serie de cerințe referitoare la conținutul instrumentului de motivare, în sensul că acesta trebuie să cuprindă și prezentarea concluziilor studiilor, lucrărilor de cercetare sau evaluărilor statistice care susțin măsurile propuse sau impactul socioeconomic (efectele asupra mediului macroeconomic, ale mediului de afaceri, social, evaluarea costurilor și beneficiilor, impactul financiar asupra bugetului general consolidat), compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ.

Având în vedere cele arătate, apreciem că efectele dispozițiilor menționate sunt reprezentate de o creștere semnificativă a cheltuielilor de personal (atât de natură salarială, cât și de natură extra salarială) atât în cazul companiilor de stat, cât și al operatorilor privați, cu potențial de a afecta mediul concurențial și de a perturba activitatea de transport feroviar din România.

În lipsa unui studiu de impact al măsurilor adoptate, considerăm că noile costuri financiare ale operatorilor privați, ocazionate de noile drepturi ale personalului, riscă a fi transferate către consumatorul final prin majorarea tarifelor. Totodată, noile drepturi salariale și de natură salarială prevăzute de legea transmisă spre promulgare vor avea un impact diferit asupra operatorilor privați, comparativ cu companiile de stat. Cu privire îndeosebi la acest ultim aspect, informațiile publicate pe pagina de internet asociată parcursului legislativ al legii supuse reexaminării nu permit identificarea unui punct de vedere avizat din partea Consiliului Național de Supraveghere din Domeniul Feroviar - structură fără personalitate juridică în cadrul Consiliului Concurenței, direct responsabilă, în aplicarea art. 56 alin. (1) din Legea nr. 202/2016 privind integrarea sistemului feroviar din România în spațiul feroviar unic European, cu aplicarea Legii concurenței în domeniul transportului feroviar și deci,

implicit, și cu îndeplinirea atribuției prevăzute la art. 25 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Menționăm că politica europeană în domeniul transporturilor feroviare vizează crearea unui spațiu feroviar unic european, iar prin cel de-al patrulea pachet legislativ feroviar adoptat de Uniunea Europeană se urmărește completarea acestei piețe unice feroviare. Obiectivul pachetului legislativ care cuprinde trei regulamente și trei directive este acela de a revitaliza sectorul feroviar și de a-l face mai competitiv. Pilonul tehnic adoptat în luna aprilie 2016 cuprinde Regulamentul (UE) 2016/796 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 mai 2016 privind Agenția Uniunii Europene pentru Căile Ferate și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 881/2004, Directiva (UE) 2016/797 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2016 privind interoperabilitatea sistemului feroviar în Uniunea Europeană și Directiva (UE) 2016/798 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2016 privind siguranța feroviară.

„Pilonul de piață” al acestui pachet legislativ, adoptat în decembrie 2016, cuprinde Regulamentul (UE) 2016/2338 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 decembrie 2016 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1370/2007 în ceea ce privește deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători, Directiva (UE) 2016/2370 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2016 de modificare a Directivei 2012/34/UE în ceea ce privește deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători și guvernanta infrastructurii feroviare și Regulamentul (UE) 2016/2337 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 decembrie 2016 de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 1192/69 al Consiliului privind standardizarea conturilor întreprinderilor feroviare.

Alături de pilonul tehnic, pilonul pachetului care ține de piața serviciilor de transport feroviar vizează finalizarea procesului de deschidere graduală a pieței începută prin primul pachet feroviar adoptat de Uniunea Europeană. Aceste măsuri sunt menite să încurajeze competiția în domeniul transportului feroviar de pasageri, cu un impact direct asupra calității serviciilor și eficiență a cheltuielilor și, nu în ultimul rând, cu economii importante de bani publici.

În această ordine de idei, revitalizarea și creșterea competitivității sectorului feroviar nu se pot face în lipsa încurajării concurenței și a liberei inițiative pe piața transportului feroviar. Or, așa cum am arătat mai sus, Legea privind statutul personalului feroviar, prin riscurile cu privire la denaturarea concurenței și a liberei inițiative pe piața transportului feroviar, ar putea afecta inclusiv capacitatea statului de a-și îndeplini în mod corespunzător obligații asumate atât în contextul politicii europene în domeniul transportului feroviar, cât și în cel al politicilor naționale (a se vedea în acest sens prevederile Legii nr. 202/2016 privind integrarea sistemului feroviar din România în spațiul feroviar unic european și, în special, cele ale Capitolului II - Dezvoltarea căilor ferate în România).

În aceste condiții, apreciem că se impune reanalizarea legii transmise la promulgare sub aspectul impactului diferit pe care acest act normativ îl are la nivelul pieței feroviare din România (asupra operatorilor publici - al căror buget este construit din fonduri publice – dar și asupra operatorilor privați – ale căror bugete se construiesc diferit), cu analizarea sustenabilității economice a măsurilor propuse. De asemenea, cu ocazia derulării procedurii de reexaminare, apreciem ca fiind necesară consultarea amplă și reală a tuturor actorilor din piața de transport feroviar din România, în vederea asigurării unei depline concordanțe a dispozițiilor adoptate cu reglementările europene și cu tendința de liberalizare a acestei piețe.

2. Potrivit art. 6 lit. b) din legea transmisă la promulgare: „Personalul feroviar beneficiază de protecția legii, a organizațiilor profesionale și/sau sindicale și a autorității de stat în transportul feroviar, în cazul: (...) b) desfășurării de anchete sau cercetări cu caracter administrativ ori penal, atunci când acestea sunt generate de acte sau fapte produse ori săvârșite în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu.” Considerăm că dispozițiile art. 6 lit. b) sunt neclare, întrucât nu rezultă fără echivoc dacă sintagma „beneficiază de protecția legii” vizează garanțiile din procesul penal și din cadrul procedurii disciplinare oferite persoanei cercetate sau instituie o imunitate pentru personalul feroviar, caz în care devin incidente dispozițiile art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție.

3. Capitolul IX din Legea privind statutul personalului feroviar cuprinde dispoziții referitoare la încetarea raporturilor de muncă și pensionarea personalului feroviar.

Astfel, potrivit art. 34 din lege: „(1) Personalul feroviar se poate pensiona, la cerere, dacă îndeplinește condițiile privind stagiul minim de cotizare și vârsta standard de pensionare prevăzute de Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare. (2) Personalul feroviar, care a realizat stagiul complet de cotizare, potrivit legii, din care cel puțin 30 de ani în activitățile prevăzute la art. 35, are dreptul la reducerea vârstei standard de pensionare cu 5 ani fără aplicarea procentului de diminuare a cuantumului pensiei stabilit de lege. (3) Prin derogare de la prevederile Legii nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, personalul feroviar beneficiază, prin cumul, de reducerea prevăzută la alin. (2) și de reducerea vârstei standard de pensionare pentru activitatea desfășurată în locurile de muncă încadrate în grupele I și a II-a de muncă, respectiv în condiții deosebite sau speciale de muncă. (4) Reducerea cumulată prevăzută la alin. (3) nu poate fi mai mare de 13 ani. (5) Membrii de familie ai personalului feroviar beneficiază de pensie de urmaș în condițiile prevăzute de legislația privind sistemul public de pensii. De asemenea, conform art. 35 din legea transmisă la promulgare: „(1) De la data intrării în vigoare a prezentei legi, pot fi încadrate în condiții speciale locurile de muncă ale personalului feroviar cu responsabilități în siguranța circulației feroviare sau cu metroul din: a) activitatea de circulație a trenurilor; b) activitatea de exploatare, revizie și întreținere material rulant; c) activitatea de exploatare, revizie și întreținere linii; d) activitatea de

exploatare, revizie și întreținere instalații, telecomenzi feroviare, control și telecomunicații feroviare; e) activitatea de instruire teoretică și practică de serviciu a personalului cu responsabilități în siguranța circulației feroviare, pentru funcția de instructor; f) activitatea de revizie, întreținere, exploatare și reparații la metrou. (2) Metodologia și criteriile de încadrare a locurilor de muncă în condiții speciale potrivit alin. (1) se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Transporturilor și Ministerului Muncii și Justiției Sociale.”

Considerăm că se impune reexaminarea legii transmise la promulgare în scopul corelării dispozițiilor art. 34 și art. 35 cu cele ale noii Legi privind sistemul public de pensii (Pl-x 725/2018), aflată în procedură parlamentară de reexaminare, în temeiul art. 147 alin. (2) din Constituție, ca urmare a pronunțării Deciziei nr. 138/13.03.2019, prin care Curtea Constituțională a admis o obiecție de neconstituționalitate. Având în vedere că propunerea legislativă amintită abrogă Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 852 din 20 decembrie 2010, cu modificările și completările ulterioare, precum și actele subsecvente emise în baza acesteia, apreciem necesară corelarea acestor intervenții legislative și adoptarea unor soluții legislative clare și coerente.

Față de argumentele expuse mai sus și având în vedere competența legislativă exclusivă a Parlamentului, vă solicităm reexaminarea Legii privind statutul personalului feroviar.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS-WERNER IOHANNIS