

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul propunerii de act normativ

Lege pentru completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii propunerii de act normativ

1. Descrierea situației actuale

Admiterea în magistratură se face, de regulă, prin concurs, pe baza competenței profesionale, a aptitudinilor și a bunei reputații, cu respectarea principiilor transparenței și egalității. Și în țara noastră a fost organizat, în temeiul dispozițiilor constituționale, un Consiliu Superior al Magistraturii, cu sarcini privitoare la recrutarea magistraților și care îndeplinește, în același timp, rolul de Consiliu de disciplină. Potrivit art. 134 alin. (1) din Constituția României, republicată: “Consiliul Superior al Magistraturii propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor, cu excepția celor stagieri, în condițiile legii.”

În prezent, admiterea în magistratură se face, prin concurs, în 2 moduri: fie prin absolvirea examenului de capacitate de către judecătorii și procurorii stagieri, fie prin susținerea concursului de admitere în magistratură a foștilor judecători și procurori, precum și a personalului de specialitate juridică din cadrul instituțiilor enumerate la art. 33 alin. (1) din Legea nr. 303/2004, cu o vechime în specialitate de cel puțin 5 ani. Ambele examene sunt organizate de Consiliul Superior al Magistraturii, sub egida Institutului Național al Magistraturii.

Examenul de capacitate a judecătorilor și procurorilor stagieri reprezintă o verificare atât teoretică, cât și practică a auditorilor de justiție deveniți magistrați stagieri, în urma activării acestora în cadrul judecătoriilor și parchetelor de pe lângă acestea. Deși perioada în care au avut calitatea de auditor de justiție constituie vechime în funcția de judecător sau procuror, ei nu sunt magistrați numiți conform art. 94 lit. c) și a art. 134 alin. (1) din Constituție. Statutul de magistrat stagiar este obținut în urma promovării examenului de absolvire al Institutului Național al Magistraturii, după 2 ani de studii.

La concursul de admitere în magistratură pot participa foștii judecători și procurori care și-au încetat activitatea din motive neimputabile, personalul de specialitate juridică din Ministerul Justiției, Ministerul Public, Consiliul Superior al Magistraturii, Institutul Național de Criminologie, Institutul Național de Expertize Criminalistice și din Institutul Național al Magistraturii, avocații, notarii, asistenții judiciari, consilierii juridici, personalul de probațiune cu studii superioare juridice, ofițerii de poliție judiciară cu studii superioare juridice, grefierii cu studii superioare juridice, persoanele care au îndeplinit funcții de specialitate juridică în aparatul Parlamentului, Administrației Prezidențiale, Guvernului, Curții Constituționale, Avocatului Poporului, Curții de Conturi sau al Consiliului

Legislativ, din Institutul de Cercetări Juridice al Academiei Române și Institutul Român pentru Drepturile Omului, cadrele didactice din învățământul juridic superior acreditat, precum și magistrații-asistenți de la Înalta Curte de Casație și Justiție, cu o vechime în specialitate de cel puțin 5 ani. Totodată, la concursul de admitere în magistratură se pot înscrie candidații care îndeplinesc cumulativ condițiile prevăzute la art. 14 alin. (2) din Legea nr. 303/2004.

Se constată că prezentul sistem de admitere în magistratură reprezintă o tranziție de la mecanismul inițial reglementat de Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească, prin care baza admiterii în magistratură o consta numirea în stagiatură de către Ministrul justiției - contestat pentru interferența politică - și cel de tip european occidental, în care buna reputație și competența profesională constituie criteriul principal de numire. Prima modificare fundamentală în acest sistem de numiri a fost Legea nr. 142/1997 care introducea oficial Institutul Național al Magistraturii în sistemul de promovare în magistratură, însă era subordonat Ministerului Justiției.

În această descriere vom reține opinia Comisiei europene pentru democrație prin drept – Comisa de la Veneția – (CDL-AD(2007)028), conform căreia: “44. În vechile democrații, puterea executivă are uneori o influență decisivă asupra numirilor juridice. Asemenea sisteme pot funcționa bine în practică și pot permite o putere judecătorească independentă deoarece aceste puteri sunt restrânse de o cultură legală și tradiții care s-au format într-o perioadă îndelungată. 45. Noile democrații, pe de altă parte, încă nu au avut șansa să dezvolte astfel de tradiții care să prevină abuzul și, cel puțin în aceste țări, prevederi legale și constituționale explicite sunt obligatorii ca protecție în a preveni abuzul politic în numirea judecătorilor.”

2. Schimbări preconizate

Schimbările preconizate prin prezenta propunere de modificare a Legii nr. 303/2004 au menirea de a aduce un plus de exigență promovării în magistratură pentru apărarea independenței justiției în spiritul enunțat în art. 124 alin. (3) din Constituție: “Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.”

Primul alineat introdus prevede susținerea concursului de admitere în magistratură numai după susținerea probei eliminatorii scrise din cadrul concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii (I.N.M.). Pentru a susține schimbările propuse, vom evoca anumite detalii, într-o analiza comparată, ale desfășurării concursurilor de admitere în magistratură și de admitere la Institutul Național al Magistraturii.

În primul rând, tematica și bibliografia între cele două concursuri - organizate în perioada 2009-2010 - coincid în proporție de aproximativ 92%. Tematica și bibliografia probei scrise eliminatorii, tip grilă, a concursului de admitere la I.N.M. cuprinde elemente de drept civil, drept procesual civil, drept penal și drept procesual penal. Există unele elemente care apar în plus față de cele din concursul de admitere în magistratură. Spre exemplu: la materia dreptului civil, la „stingerea obligațiilor” apare confuziunea și remiterea de datorie; la materia dreptului procesual penal, la “proceduri speciale” apare urmărirea și judecarea unor infracțiuni flagrante și repararea pagubei în cazul condamnării sau al luării unei măsuri preventive pe nedrept. Proba eliminatorie, tip grilă, cuprinde 100 de întrebări spre deosebire de concursul de admitere în magistratură, care cuprinde numai 70, ceea ce dă un grad mai ridicat de dificultate examenului. Concursul de admitere în

magistratură cuprinde, în plus, elemente de organizare judiciară și elemente de jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului.

În al doilea rând, un absolvent al concursului de admitere în magistratură devine magistrat în cadrul unei judecătories sau al parchetului de pe lângă aceasta fără a fi examinat în elemente de drept comercial, contencios administrativ și fiscal, al familiei, conflicte de muncă și alte elemente cu care se va confrunta în timpul activității. Aceste elemente se prezumă a fi cunoscute în timpul experienței acumulate în decursul a cel puțin 5 ani de activitate, însă rigorile unui act jurisdicțional competent și echitabil impun o examinare nepărtinitoare a cunoștințelor și abilităților unui viitor judecător sau procuror.

Ca element de comparație vom prezenta institutul de origine al I.N.M.: Ecole Nationale de la Magistrature. În Franța admiterea în magistratură se face pe bază de concurs în 3 moduri: concurs de admitere la Ecole Nationale de la Magistrature, concurs de admitere în magistratură a funcționarilor cu minim 4 ani vechime și care au vârsta minimă de 46 de ani și 5 luni și concurs de admitere a aleșilor care au îndeplinit mandate în funcție timp de 8 ani și care au minim 40 de ani. În acest sens ne vom referi la cel de-al doilea tip de concurs ("2ème concours d'accès") a cărui tematică cuprinde, pe lângă cele „tradiționale” de drept civil, drept procesual civil, drept penal, drept procesual penal, și elemente de organizare judiciară, drept constituțional francez, drept administrativ, regimul juridic al libertăților publice, drept european (atât drept comunitar cât și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului), drept internațional privat, drept social, drept comercial și chiar de limbă modernă. (A se vedea http://www.enm.justice.fr/_uses/lib/5771/fiche_recrut_2eme_Concours_2010_03.pdf)

Un al doilea element de comparație îl constituie sistemul de numire în funcțiile de judecător și de procuror din Germania. Studiile juridice în Germania durează, de regulă, trei ani și jumătate și se finalizează printr-un examen de stat. După parcurgerea unui stagiului, candidatul la o carieră juridică trebuie să promoveze un al doilea examen de stat, care va fi decisiv pentru alegerea profesiei. Acest al doilea examen se susține în fața unor practicieni ai dreptului (judecători, avocați, etc.). Cei mai buni candidați (cca. 4-5 în fiecare an) pot ocupa posturi de notari. Candidații cu rezultate bune pot ocupa posturi în ministere sau în magistratură (judecători sau procurori), iar cei cu rezultate mediocre pot accede la o carieră de jurist într-o întreprindere privată sau pot deveni avocați. Pentru acești din urmă candidați, legea nu impune alte concursuri, fiind suficientă reușita la cel de-al doilea examen de stat. Poate deveni judecător numai absolventul unei facultăți de drept care a obținut cel de-al doilea examen de stat, care este cetățean german și care a făcut un stagiul în magistratură de trei ani. Condițiile pentru a deveni procuror sunt similare cu cele prevăzute de lege pentru judecători. (A se vedea *Ioan Leș, Instituții judiciare contemporane, Ed. C.H. Beck, 2007, p. 658-659*). Două mențiuni notabile referitoare la acest sistem le vom prezenta drept existența repartiției profesiei în ordinea mediilor (asemănător celor din statele socialiste) și inexistența unui examen pentru funcționarii cu o anumită vechime din profesiile auxiliare justiției.

Putem observa că multe state occidentale, în dorința supravegherii atente a actului de justiție au o perioadă a stagiaturii mult mai mare (ex. 3 ani în Germania [Deutsches Richtergesetz] și Belgia [art. 259 § 2 din Codul judiciar belgian]).

În al treilea rând, desfășurarea unei examinări prealabile concursului de admitere în magistratură vine în avantajul candidaților. Susținerea probelor de drept civil, drept procesual civil, drept penal și drept procesual penal cu aprox. 6 luni înainte de concursul de admitere în magistratură acordă posibilitatea candidaților de a se pregăti mult mai bine pentru probele următoare. Totodată, schimbările propuse avantajează și comisiile de examinare din cadrul I.N.M., deoarece le dă posibilitatea de a pregăti subiecte dintr-o arie și tematică mai mare decât organizarea judiciară și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în acest sens amintim cele enumerate mai sus în sistemul francez).

În al patrulea rând, schimbarea propusă aduce beneficii statului atât la nivelul exigenței stabilite pentru a mări gradul de încredere în justiție cât și la nivel financiar, suprapunerea unei probe de examen peste două concursuri fiind de natură de a reduce cheltuielile.

În ultimul rând, măsura are scopul de a acorda echitate actului de admitere în magistratură, punându-se accent pe principiul egalității. Trebuie menționat faptul că un candidat care urmează „drumul Institutului Național al Magistraturii” se confruntă cu un concurs (concursul de admitere la I.N.M.) și două examene (Examenul de absolvire a I.N.M. și Examenul de capacitate), având posibilitatea de a fi numit magistrat în cel puțin 3 ani (2 ani ca auditor de justiție în cadrul I.N.M. și 1 an ca judecător sau procuror stagiar), în timp ce un candidat care susține concursul de admitere în magistratură devine judecător sau procuror.

De asemenea, acești candidați trec prin două mecanisme de repartiție: prima repartiție are loc la finalizarea studiilor în cadrul I.N.M., când sunt repartizați în ordinea mediilor (media este dată $\frac{1}{2}$ de media examenului de absolvire a I.N.M. și $\frac{1}{2}$ de media anilor de studiu din cadrul I.N.M.) la judecătoriile sau parchetele de pe lângă acestea spre a-și exercita stagiatura și cea de-a II-a repartiție ce are loc la finalizarea stagiaturii, când sunt repartizați în ordinea mediilor obținute la examenul de capacitate. Astfel, din cele arătate, o persoană poate avea 4 reședințe diferite în cursul a 4 ani. Candidații care susțin concursul de admitere în magistratură trec printr-o singură repartiție având la bază ordinea mediilor obținute.

Totodată, măsura are scopul de a mări transparența atât prin susținerea comună a unor examene cu un grad de dificultate foarte ridicat, cât și la nivelul contestării probei.

Cel de-al doilea alineat introdus prevede atât posibilitatea candidaților care susțin concursul de admitere în magistratură de a contesta, cât și obligativitatea publicării rezultatelor. Deși posibilitatea contestării și soluționării lor în termen rezonabil a fost prevăzut de Consiliul Superior al Magistraturii, o reglementare legală ar aduce garanții suplimentare pentru candidați.

Alin. (6) al art. 15 din Legea 303/2004 prevede afișarea rezultatelor concursului atât la sediul I.N.M., cât și pe pagina de Internet a I.N.M. și a Consiliului Superior al Magistraturii. Această completare vine atât în spiritul transparenței desfășurării unui concurs de o asemenea importanță, cât și în ideea promovării credibilității organizării concursului de admitere în magistratură în rândul candidaților.

Alin. (7) al art. 15 din Legea 303/2004 acordă, în conținutul unei legi organice, posibilitatea candidaților de a contesta rezultatele în termen de 3 zile de la afișare și soluționarea lor în termen tot

de 3 zile de către comisia de soluționare a contestațiilor. Completarea art. 33 cu această dispoziție acordă un cadru legal dreptului de a contesta un rezultat și de reexaminare a lucrărilor candidaților nemulțumiți de rezultatul obținut.

Aceste aspecte au rolul de a reglementa legal principiul transparenței și posibilitatea contestării în desfășurarea examenului de admitere în magistratură.

3. Alte informații

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

Secțiunea a 3-a

Impactul socioeconomic al propunerii de act normativ

1. Impactul macroeconomic

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Impactul asupra mediului de afaceri

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Impactul social

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

4. Impactul asupra mediului

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

5. Alte informații

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

Secțiunea a 4-a

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

Secțiunea a 5-a

Efectele propunerii de act normativ asupra legislației în vigoare

1. Proiecte / propuneri de acte normative în vigoare

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Compatibilitatea propunerii de act normativ cu legislația comunitară în materie

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Decizii ale Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

4. Evaluarea conformității

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

Secțiunea a 6-a

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

1. Informații privind procesul de consultare cu organizațiile neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul propunerii de act normativ

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

5. Informații privind avizarea de către:

a) Consiliul Legislativ

Propunerea necesită avizul Consiliului Legislativ.

b) Guvernul

Propunerea necesită avizul Guvernului.

c) Consiliul Economic și Social

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

d) Curtea de Conturi

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

6. Alte informații

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

Secțiunea a 7-a

Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea propunerii de act normativ

1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării propunerii de act normativ

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării propunerii de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Alte informații

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

Secțiunea a 8-a

Măsuri de implementare

1. Măsurile de punere în aplicare a propunerii de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Alte informații

Propunerea de act normativ nu se referă la acest subiect.

Față de cele prezentate, a fost elaborată inițiativa legislativă alăturată, pe care o supunem Parlamentului spre adoptare cu procedura prevăzută de art. 76 alin. (1) din Constituția României, republicată.

Inițiator:

Senator Gheorghe Marcu – Alianța politică P.S.D.+P.C.

