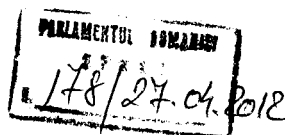




GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



647
20042012

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 514/28 nov. 2003 pentru organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic*”, inițiată de domnii deputați Tudor Ciuhodaru, Mircea Giurgiu și Petru Movilă – Grupurile parlamentare Progresist, PD-L, independent (Bp. 31/2012).

I. Principalele reglementări

Această propunere legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr. 514/2003 privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul creării unui nou cadru instituțional pentru desfășurarea profesiei de consilier juridic, prin constituirea de compartimente judiciare în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, al altor unități bugetare sau al agenților economici, dorindu-se în același timp și asigurarea independenței totale a consilierului juridic în exercitarea profesiei.

II. Observații

1. Propunerea legislativă afectează, în opinia noastră, concepția generală a *Legii nr. 514/2003*, reglementând un întreg cadru instituțional, prin înființarea noilor compartimente judiciare în întreaga administrație din România și conferirea statutului de magistrat unor consilieri juridici cu întreaga suită de drepturi și obligații ce decurg din acest statut și un întreg sistem ce trebuie reorganizat și integrat sistemului judiciar românesc, prin întocmirea și gestionarea, la nivel național, a unor documente administrative (state de funcții, organigrame etc.) și elaborarea de acte normative subsecvente (norme metodologice, proceduri etc.) elaborate de Ministerul Justiției.

Astfel, ca observație generală, sub aspectul reglementărilor propuse, inițiativa legislativă nu instituie un cadru coerent referitor la cariera acestei categorii de personal, respectiv nu definește profesia de consilier juridic (doar se menționează că este o profesie de sine stătătoare, organizată autonom, corespunzătoare unui corp profesional distinct de alte profesii), nu stabilește condițiile generale/specifice care trebuie îndeplinite pentru ocuparea posturilor din cadrul compartimentelor judiciare, nu reglementează modalitatea de echivalare a acestor funcții cu cele din magistratură, modalitatea de promovare, procedura de sancționare etc.

Propunerea legislativă prevede că ocuparea funcțiilor din cadrul compartimentelor judiciare se face prin transfer în interesul serviciului sau prin concurs, fără a reglementa situația actuală a consilierilor juridici numiți în funcțiile publice și a celor încadrați cu contract de muncă în compartimentele juridice din cadrul autorităților și instituțiilor publice, ci doar stabilește încetarea calității de funcționar public a consilierului juridic.

2. Observăm că inițiativa legislativă vizează mai degrabă o regândire a organizării profesiei de consilier juridic la nivelul autorităților administrației publice centrale și locale, regândire dorită prin prisma asimilării statutului profesiei de consilier juridic cu cel al judecătorilor și procurorilor, pe de o parte, și a subordonării compartimentelor judiciare create prin lege Consiliului Superior al Magistraturii și Ministerului Justiției, pe de altă parte.

Se propune, astfel, ca, în activitatea lor, consilierii juridici să se bucure de inamovibilitate „subordonându-se numai legii și propriei conștiințe”.

În ceea ce privește aceste aspecte, subliniem că, netăgăduind importanța profesiei de consilier juridic în toate sectoarele de activitate, dar mai cu seamă în sectorul public, prin rolul pe care aceștia îl au în asigurarea asistenței juridice instituțiilor publice și a conformității întregii activități a acestora cu legea, nu se justifică, totuși, o consacrare a *principiului inamovibilității consilierului juridic*. Inamovibilitatea, prevăzută pentru funcția de judecător, este un principiu fundamental care guvernează justiția, fiind condiția esențială a unei funcționări normale și imparțiale a acesteia. Tocmai de aceea, în art. 125 alin. (1) din *Constituția României, republicată*, s-a prevăzut că „judecătorii numiți de Președintele României sunt inamovibili, în condițiile legii”, dispoziție regăsită și în art. 2 alin. (1) din *Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*. Inamovibilitatea constituie, totodată, și unul dintre elementele importante ale independenței judecătorilor, garanția cea mai puternică împotriva revocării, transferării sau suspendării arbitrare din funcție a acestora.

În ceea ce privește o asimilare a statutului profesiei de consilier juridic cu cel al judecătorilor și procurorilor, subliniem că, deși au aceleași studii, judecătorii, procurorii, consilierii juridici și persoanele care exercită alte profesii juridice nu se află în situații similare. Nu orice persoană cu aceleași studii are același statut. Studiile reprezintă numai o condiție minimă și obligatorie pentru îndeplinirea unei anumite funcții, pentru fiecare funcție fiind prevăzute alte condiții specifice. Astfel, reamintim în acest context, condițiile speciale de acces în funcția de judecător sau procuror, respectiv admiterea în magistratură și formarea profesională inițială în vederea ocupării funcției de judecător și procuror realizându-se prin Institutul Național al Magistraturii, spre deosebire de accesul în alte profesii juridice. Or, având în vedere accesul în profesie, atribuțiile specifice funcției de judecător și procuror, interdicțiile și incompatibilitățile profesionale, o asimilare a statutului consilierului juridic cu cel al judecătorilor și procurorilor nu s-ar putea legitima.

3. Totodată, prin propunerea legislativă se dorește o liberalizare a profesiei de consilier juridic, prin posibilitatea oferită acestora de a se „organiza în cabinete individuale sau colective de asistență juridică, în

*care să reprezinte interesele persoanelor fizice sau juridice în fața instanțelor judecătorești și a altor instituții, în afara programului de muncă, în condițiile menționate de Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat”. Cu privire la acest aspect, menționăm că, actualmente, în România, asistența și reprezentarea juridică, fiind o activitate de interes public, se poate acorda numai în formele și în condițiile reglementate de lege. Legea nr. 51/1995 stabilește modul de acordare a asistenței juridice prin avocat, ce reprezintă principala formă de acordare a asistenței juridice. Precizăm că prin „activități juridice”, potrivit *Nomenclatorului de clasificare a activităților din economia națională*, se înțeleg „activitățile de consultanță în toate domeniile dreptului, de asistență și reprezentare juridică în fața organelor de jurisdicție, de urmărire penală, apărarea cu mijloace juridice specifice a dreptului și intereselor persoanelor fizice și juridice în raporturile cu autoritățile publice, instituțiile și orice persoană română sau străină, redactarea de acte juridice, inclusiv activități referitoare la brevete și drepturi de autor”.*

Este adevărat că aceste activități de consultanță, de reprezentare juridică, redactare a unor acte juridice, acțiuni, motivare a căilor de atac etc. pot fi îndeplinite și de consilierii juridici, însă această activitate se poate desfășura, exclusiv, în condițiile prevăzute de art. 1-4 din *Legea nr. 514/2003*, ca funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, la orice persoană juridică de drept public sau privat. Totodată, potrivit prevederilor art. 25 alin. (1) din *Legea nr. 51/1995*, „*Exercitarea oricărei activități de asistență juridică specifică profesiei de avocat și prevăzută la art. 3 de către o persoană fizică sau juridică ce nu are calitatea de avocat înscris într-un barou și pe tabloul avocaților aceluia barou constituie infracțiune și se pedepsește potrivit legii penale*”.

În acest context, reamintim și decizia de inadmisibilitate dată în cauza *Pompiliu Bota împotriva României*, în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului, referitor la încălcarea art. 11 din Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (libertatea de asociere), a considerat următoarele: „*printre obiectivele statutare ale asociației „Bonis Potra” figura crearea de barouri, fapt ce contravine dispozițiilor Legii nr. 51/1995 care interzice înființarea de barouri și exercitarea profesiei de avocat în afara Uniunii Avocaților din România. (...) Curtea observă că dizolvarea asociației „Bonis Potra” a vizat un scop legitim, respectiv apărarea ordinii publice și protejarea drepturilor și*

libertăților omului, îndeosebi a drepturilor și libertăților celor care fac apel la un avocat pentru apărarea intereselor lor. (...) Curtea concluzionează că ingerința era necesară într-o societate democratică”.

4. În ceea ce privește propunerea de înființare a compartimentelor judiciare la nivelul autorităților administrației publice centrale și locale (direcții generale judiciare la nivelul prefecturilor și consiliilor județene, direcții judiciare la nivelul consiliilor județene, servicii și birouri judiciare la nivelul consiliilor locale), ce urmează a fi subordonate Consiliului Superior al Magistraturii și Ministerului Justiției, menționăm că, potrivit *Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice. Organizarea și funcționarea instituțiilor publice de interes județean sau local sunt atribuții ce revin consiliilor județene, respectiv celor locale. În exercitarea acestor atribuții, aceste autorități aprobă organigrama, statul de funcții în respectivele instituții. Numirea și eliberarea din funcție a personalului din cadrul acestor instituții se fac, însă, de către conducătorii acestora, în condițiile legii.

De asemenea, potrivit prevederilor constituționale (art. 133) și dispozițiilor *Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, atribuțiile acestui for sunt legate strict de cariera judecătorilor și procurorilor, având dreptul și obligația de a apăra judecătorii și procurorii împotriva oricărui act care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea.

Referitor la subordonarea respectivelor compartimente Ministerului Justiției, subliniem că ar fi posibilă crearea unui corp de consilieri juridici cu organizare autonomă și coordonarea exercitării acestei profesii de către Ministerul Justiției, astfel încât să se asigure calitatea actului de justiție, inclusiv prin calitatea asistenței juridice asigurate de consilierii juridici. În acest context, reamintim că, pentru recunoașterea calificărilor profesionale ale consilierilor juridici în cadrul pieței interne și a Spațiului Economic European, legiuitorul român a optat deja pentru o intervenție a acestei instituții, opțiune realizată prin *Legea nr. 246/2006 pentru completarea Legii nr. 514/2003 privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic*.

De altfel, reiterăm că, asemănător dispozițiilor privitoare la exercitarea altor profesii liberale reglementate care au fie caracter juridic (avocat, notar, executor judecătoresc etc.), fie alt profil (medic, farmacist, arhitect etc.) ar fi posibil ca profesia de consilier juridic să se poată exercita numai dacă cel în cauză, în mod obligatoriu, face parte dintr-un organism unic de interes public, organizat, însă, la nivel național, și dotat cu putere disciplinară. Scopul unui astfel de organism profesional ar fi acela de autoreglementare, de organizare a admiterii în profesie, de organizare a aplicării procedurii disciplinare, de asigurare a formării profesionale continue.

În ceea ce privește, însă, actuala Uniune a Colegiilor Consilierilor Juridici din România, subliniem că aceasta a fost constituită în baza unui Statut al profesiei de consilier juridic, publicat în Monitorul Oficial al României, fără ca acesta să fie prevăzut de lege (legea vorbește de statutul asociațiilor profesionale ale consilierilor juridici, și nu de statutul profesiei).

5. Referitor la asigurarea independenței totale a consilierilor juridici în exercitarea profesiei, propusă prin inițiativa legislativă, „*evitându-se, astfel, unele influențe negative în activitatea profesională a acestuia*”, subliniem că exprimarea de opinii independente și relația de subordonare specifică unui contract de muncă pot și trebuie să coexiste. Conceptul de independență profesională are două componente principale, respectiv autonomia intelectuală, bazată pe competența cunoștințelor juridice ale unui consilier juridic, care îl îndreptățește pe acesta să profeseze, și curajul și tenacitatea de a susține o opinie și de a convinge cu argumente și competență instituția angajatoare. Rolurile de apărător și de consilier în soluționarea problemelor juridice ale unei instituții, precum și mandatul de reprezentare pe care îl primește, impun existența unor obligații legale și morale față de acea instituție.

6. Semnalăm faptul că soluțiile legislative preconizate conduc la majorarea cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat.

În acest sens, precizăm că România își menține angajamentele asumate prin acordurile de împrumut încheiate cu Fondul Monetar Internațional, Uniunea Europeană și Banca Mondială de continuare a consolidării fiscale, prin aplicarea, în anul 2012, a unei politici de cheltuieli restrictive, prudente și echilibrate, menite să asigure respectarea

criteriilor de la Maastricht (menținerea unui deficit bugetar de maxim 3% și menținerea gradului de îndatorare într-o limită de maxim 60%).

De asemenea, menționăm că România este parte la *Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul Uniunii Economice și Monetare* care stabilește aplicarea unei game mai largi și mai stricte de sancțiuni în caz de nerespectare a criteriului datoriei publice și a criteriului deficitului bugetar.

Totodată, precizăm că obiectivele *Strategiei fiscal-bugetare pe perioada 2012-2014* constau în continuarea consolidării fiscale, stabilitatea și predictibilitatea sistemului fiscal, controlul strict al cheltuielilor bugetare și revizuirea acestora prin alocarea de sume pentru investiții și derularea proiectelor cofinanțate din fonduri europene.

Având în vedere că instituirea de noi drepturi de natură salarială pentru personalul salarizat potrivit *Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările ulterioare*, determină influențe financiare suplimentare asupra cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat, ar fi fost necesar ca, în conformitate cu prevederile art. 7 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare, nr. 69/2010, cu modificările ulterioare*, să se elaboreze fișa financiară potrivit prevederilor art. 15 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, însoțită de declarația conform căreia majorarea de cheltuială este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară.

7. Inițiativa legislativă nu respectă principiul de bază al salarizării personalului din sectorul bugetar, respectiv „*caracterul unitar*” prevăzut de *Legea-cadru nr. 284/2010*, prin faptul că propune reglementarea unor drepturi salariale care nu se regăsesc în această lege.

La art. 1 alin. (2) din *Legea-cadru nr. 284/2010* se prevede că, începând cu data intrării în vigoare a acestei legi, drepturile salariale ale personalului din sectorul bugetar „*sunt și rămân în mod exclusiv cele prevăzute în prezenta lege*”.

Prin urmare, stabilirea unor drepturi de natură salarială care exced prevederilor *Legii-cadru nr. 284/2010* contravine *principiului de caracter unitar* instituit prin această lege.

Avem în vedere următoarele prevederi din inițiativa legislativă:

- **art. 3** prin care se propune pentru consilierul juridic același statut cu cel al magistratului, cu drepturile și obligațiile similare acestuia;
- **art. 26 și 30 alin. (2)**, prin care se propune un nou sistem de salarizare pentru această categorie de personal, cu o grilă de salarizare identică cu cea a magistraților;
- **art. 25 alin. (1) și art. 85 alin. (3)** prin care se propune acordarea de indemnizații de conducere pentru funcțiile de conducere (drept salarial care a fost eliminat prin *Legea-cadru nr. 284/2010*);
- **art. 48 alin. (1)** prin care funcțiile de director general și director general adjunct sunt asimilate cu cele de „*înaltă demnitate publică*”;
- **art. 27** prin care sunt instituite noi sporuri (între 5% și 10% din valoarea acțiunilor câștigate în instanțele de judecată);
- **art. 47** prin care se stabilește că promovarea în funcții de conducere se face în mod exclusiv potrivit acestei legi.

8. Referitor la asimilările salariale cu cele ale magistraților, propuse la **art. 26**, precizăm că stabilirea grilei de salarizare, precum și a celorlaltor drepturi cuvenite consilierilor juridici, în calitate de funcționari ai statului sau angajați sunt reglementate de acte normative în domeniu, astfel încât orice alte propuneri de modificare sub aceste aspecte ar trebui să se facă în baza trimiterilor la textul legilor respective.

De asemenea, se încalcă principiile egalității și contributivității care stau la baza sistemului unitar de pensii publice reglementat prin *Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare*, și care asigură un tratament nediscriminatoriu pentru toți participanții la sistem.

9. Potrivit dispozițiilor **art. 27 alin. (1)** din inițiativa legislativă, consilierii juridici beneficiază de un spor cuprins între 5 și 10 % din valoarea acțiunilor câștigate la instanța de judecată, proporțional cu efortul intelectual depus în fiecare cauză în parte.

În acest context, considerăm că ar fi fost necesar să se precizeze înțelesul termenului de „*acțiuni câștigate*”, precum și al indicatorilor de performanță pe baza cărora urmează a se stabili cuantumul sporului acordat.

De asemenea, apreciem că ar fi fost necesar să se stabilească și natura juridică a sporului menționat.

10. Prin prevederile **art. 29** și **art. 50** se încalcă *Legea nr. 500/2002* și *Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare*, ale căror prevederi sunt armonizate cu legislația europeană în domeniu.

11. Deși numeroase articole din propunerea legislativă fac referire la consilierul juridic numit în funcție sau angajat în muncă, **art. 32 alin. (1)** dispune că „*de la data publicării în Monitorul Oficial al României a legii privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic încetează calitatea de funcționar public a consilierului juridic*”.

Având în vedere că *Legea nr. 514/2003* face o distincție clară între consilierii juridici, funcționari ai statului și cei care nu sunt obligați să îndeplinească această calitate, fiind salariați ai statului sau încadrați în muncă în domeniul privat, pentru a nu se crea confuzie, la **art. 32** ar fi fost necesar să se precizeze dacă încetarea calității de funcționar public se referă la întregul corp al consilierilor juridici, incluzându-i astfel pe cei din administrația publică centrală și locală, precum și pe cei ce își desfășoară activitatea la Președinție, Guvern sau ministere, unde această calitate este obligatorie, sau numai la anumite categorii de consilieri juridici. Pe de altă parte, semnalăm că la **art. 48 alin. (1)** din inițiativa legislativă se stipulează că directorii generali și directorii generali adjuncți sunt înalți funcționari publici.

De asemenea, în ceea ce-i privește pe consilierii juridici încadrați în muncă în domeniul privat, o asemenea dispoziție nu se poate aplica, aceștia neavând statutul de funcționari publici.

12. La **art. 46** din inițiativa legislativă, se propune exceptarea acestei categorii de personal de la prevederile actelor normative prin care se propune reducerea numărului de personal.

Precizăm că, în cadrul acordurilor de împrumut încheiate cu Fondul Monetar Internațional, Uniunea Europeană și Banca Mondială, autoritățile române au reafirmat angajamentul de menținere a unui control strâns al cheltuielilor bugetare, inclusiv prin continuarea politicii de reducere a numărului de angajați din sectorul bugetar, astfel încât să fie respectat plafonul maxim al cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat.

De altfel, în opinia noastră, exceptarea acestei categorii de personal de la prevederile **art. 22** din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.*

34/2009 cu privire la rectificarea bugetară pe anul 2009 și reglementarea unor măsuri financiar-fiscale, cu modificările și completările ulterioare, ar reprezenta o măsură discriminatorie față de restul personalului din sectorul bugetar.

13. În timp ce la **art. 3** se prevede că un consilier juridic, numit în funcție sau angajat în muncă, are statutul magistratului, având drepturi și obligații similare, la **art. 58** este menționat dreptul acestuia la onorariu sau salariu negociat, în condițiile prevăzute de *Legea privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat*.

14. La **art. 88** din inițiativa legislativă, se prevede abrogarea, la data intrării în vigoare a prezentei legi, a *Decretului nr. 143/1955 privitor la organizarea și funcționarea Oficiilor Juridice*, acesta fiind deja abrogat expres de art. 27 din *Legea nr. 514/2003*.

15. Din punct de vedere al normelor de tehnică legislativă, subliniem că soluțiile legislative preconizate nu sunt prezentate într-o succesiune logică, neexistând o grupare a acestora în funcție de conexiunile și de raportul firesc dintre ele. Mai mult, unele dintre prevederi au un caracter vag, intrând în contradictorialitate cu alte acte normative în vigoare. Astfel, cu titlu exemplificativ, menționăm că la **art. 6** nu se precizează cine este beneficiarul serviciilor prestate de un consilier juridic, acesta fiind în mod normal, instituția la care este angajat sau numit respectivul consilierul juridic. Or, o prevedere asemănătoare se regăsește în *Statutul profesiei de avocat*, unde beneficiar al serviciilor prestate este clientul său, dorindu-se, practic, o asimilare a statutului celor două profesii. De altfel, subliniem că numeroase dispoziții ale propunerii legislative sunt preluate din *Legea nr. 51/1995* și din *Statutul profesiei de avocat*.

Totodată, la **art. 7**, trimiterea la alin. (1) este greșită, nefiind vorba de activitate juridică, ci de considerarea activității de consilier juridic ca veche în muncă juridică.

De asemenea, tot la **art. 7**, nu se înțelege rațiunea pentru care avizarea unor acte pentru legalitate și contrasemnarea unor acte cu caracter juridic, altele decât cele procedurale, nu se realizează de către consilierii juridici, ci de către alte persoane cu pregătire juridică din cadrul altor compartimente de muncă.

În ceea ce privește amploarea intervențiilor legislative asupra actului normativ de bază, concretizate prin modificări substanțiale ale textelor, precum și introducerea unui număr mare de articole cuprinzând dispoziții noi, unele în contradicție cu legislația în vigoare, semnalăm că, în conformitate cu dispozițiile art. 61 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, „*Modificarea sau completarea unui act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al aceluși act sau dacă nu privește întreaga ori cea mai mare parte a reglementării în cauză; în caz contrar actul se înlocuiește cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogat*”.

16. Totodată, precizăm că două propuneri legislative, cu un obiect de reglementare identic, respectiv „*Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 514/2003 pentru organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic*” (Bp. 271/2009), respectiv „*Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 514/28. nov. 2003 pentru organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic*” (Bp. 156/2010), au fost respinse de Parlament.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,

Mihai – Răzvan UNGUREANU

Domnului senator **Vasile BLAGA**

Președintele Senatului