



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.514/28 nov.2003 pentru organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.514/28 nov. 2003 pentru organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B271 din 26.05.2009,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr.514/2003 privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic, cu completările ulterioare, intervențiile legislative preconizate urmărind, potrivit Expunerii de motive, asigurarea independenței totale a consilierilor juridici, eliminarea discriminării existente, în prezent, între nivelul de salarizare al acestora și cel al magistraților, precum și compartimentarea muncii consilierului juridic.

Propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, împrumutând acest caracter de la actul normativ de bază asupra căruia intervine legislativ, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Întrucât prezenta propunere legislativă are influență asupra bugetului de stat, este necesar să se solicite punctul de vedere al Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1), teza a II-a, din Constituție, republicată și să se facă aplicarea prevederilor art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare.

3. Semnalăm că o propunere legislativă intitulată "Lege pentru completarea Legii nr.514/2003 privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic" a fost transmisă de Secretarul General al Senatului spre avizare Consiliului Legislativ cu adresa nr.B143/8.04.2009, primind avizul favorabil al Consiliului Legislativ cu nr.435/6.05.2009, proiect care se află în lucru la comisiile permanente ale Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată.

În vederea evitării dezbaterii în paralel, în cadrul Parlamentului, a mai multor propuneri legislative care vizează intervenții asupra Legii nr.514/2003, considerăm că este necesară dezbaterea concomitentă a acestora și adoptarea unui singur act normativ.

4. Potrivit Expunerii de motive, întrucât activitatea consilierilor juridici este similară celei desfășurate de magistrați, promovarea prezentei propuneri ar fi determinată de necesitatea eliminării influențelor negative asupra activității profesionale a consilierilor juridici, care ar trebui să se subordoneze numai legii și propriei conștiințe, și de necesitatea eliminării tratamentului inegal la care sunt supuși în materie de salarizare.

Față de această afirmație, semnalăm însă că, fără nici un dubiu, activitatea consilierului juridic nu poate fi comparată cu activitatea unui judecător care, potrivit art.124 din Constituției României, republicată, îndeplinește justiția, în numele legii, și nici cu a unui procuror, care, potrivit dispozițiilor constituționale cuprinse în art.131, în activitatea judiciară, reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.

În documentul de motivare, se mai apreciază că, în prezent, consilierul juridic este „antrenat și în alte acțiuni care nu au nici o legătură cu actul de justiție”, privându-l de „posibilitatea de a se pregăti în mod permanent și de a efectua numai acele activități care vizează exclusiv îndeplinirea actului de justiție”.

În plus, se consideră ca fiind obiectiv necesară constituirea unor compartimente **judiciare**, care ar urma să îndeplinească o „triplă funcționalitate”: „legislativă, judiciară și de control a legalității actelor administrative și civile” ale autorităților și instituțiilor în cadrul cărora activează.

Cu privire la aceste aspecte, în primul rând, observăm o contradicție clară între cele două afirmații și anume că, pe de o parte consilierul juridic ar trebui să nu mai fie perturbat de încredințarea altor sarcini care nu au legătură cu îndeplinirea actului de justiție, iar pe de altă parte, că acesta ar trebui să exercite atribuții de natură legislativă, judiciară și de control al legalității actelor autorităților și instituțiilor.

În al doilea rând, semnalăm că formulările propuse reflectă o ignorare vădită a principiului separației puterilor în stat, precum și a principalei atribuții a Parlamentului - activitatea de adoptare a legilor și cea a instanțelor judecătorești - îndeplinirea actului de justiție.

5. Dincolo de aceste observații cu caracter general, semnalăm și faptul că, în privința soluțiilor propuse, unele dintre acestea sunt neconstituționale, iar cea mai mare parte, fie sunt insuficient conturate - de pildă, nu se înțelege care vor fi sarcinile celorlalte compartimente de specialitate juridică, prevăzute la art.24 alin.(5) -, fie repetă alte dispoziții - textul propus pentru art.9 are o formulare similară cu cea propusă pentru art.1 alin.(2) și (3); textul propus la art.11 reia actualul art.7, păstrat nemodificat; dispoziția din art.29 este reluată în art.51, etc.-, fie nu se corelează cu textele în vigoare pe care actul modificator le păstrează.

6. Textele propuse pentru art.38 alin.(1) și pentru art.83 ale prezentei propuneri **constituie încălcări flagrante ale dispozițiilor constituționale referitoare la exercitarea inițiativei legislative.**

Astfel, prin art.38 alin.(1) se **condiționează exercitarea, de către Parlament sau Guvern, a inițiativei legislative** vizând modificarea sau completarea Legii privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic, de existența unei propuneri a Uniunii Colegiilor Consilierilor Juridici din România.

Prin art.83, se preconizează că proiecte de legi ce vor fi transmise Camerei Deputaților și Senatului, spre adoptare, pot fi promovate nu de parlamentari sau de către Guvern, ci de conducerea compartimentelor

judiciare ale administrației publice centrale, județene și locale, prin intermediul consilierilor juridici.

Reamintim că, potrivit art.74 alin.(1) din Constituție, *inițiativa legislativă aparține, după caz, Guvernului, deputaților, senatorilor sau unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot. Cetățenii care își manifestă dreptul la inițiativă legislativă trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare din aceste județe, respectiv în municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative.*

Art.86 alin.(1) din propunere, **contravine, de asemenea, dispozițiilor din Constituția României**, republicată, care la **art.78 prevede că legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.**

În plus, la alin.(2) al art.86 din propunere, se dispune abrogarea Decretului nr.143/1955 privitor la organizarea și funcționarea oficiilor juridice, act normativ care a fost, deja, abrogat prin art.27 din Legea nr.514/2003.

7. Atât în Expunerea de motive, cât și în cuprinsul proiectului (a se vedea, cu titlu de exemplu, textul propus pentru **art.24**) se face referire la noi **structuri judiciare** - denumite variat, fie *compartimente judiciare*, fie *direcții generale*, fie *unități* - care urmează să se constituie în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, subordonate exclusiv Consiliului Superior al Magistraturii și Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești. Înființarea, organizarea și structura personalului acestor compartimente judiciare va fi stabilită prin hotărâri ale autorităților mai sus amintite. În proiect nu se face nicio distincție între aceste noi structuri și alte structuri existente deja în cadrul autorităților administrației publice centrale sau locale ori al instituțiilor publice, în ceea ce privește natura activității sau structura personalului.

8. Prin **art.24** se preconizează ca organele de conducere ale acestor structuri **judiciare** nou constituite, să fie formate dintr-un director general și un director general adjunct, ambii numiți pe o perioadă nedeterminată, prin decret al Președintelui României, fără însă ca noua reglementare să menționeze dacă aceștia trebuie să fie funcționar public sau nu. O asemenea omisiune contravine prevederilor exprese ale art.13

lit.b) din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarului public, republicată, cu modificările și completările ulterioare care includ în categoria funcționarilor publici din aparatul autorităților administrației publice directorul și directorul adjunct.

La art.37 alin.(2) și (3) privind numirea, sancționarea și eliberarea din funcție prin decret al Președintelui României a directorilor generali și directorilor generali adjuncți, precizăm că potrivit Constituției, Președintele României are delimitate strict atribuțiile ce-i revin în această calitate, printre care și numirea în funcții publice a unor persoane, astfel cum prevăd dispozițiile art.94 lit.c) din Constituție.

Având în vedere că însăși Legea nr.514/2003 face o distincție netă între consilierii juridici, funcționari ai statului și cei care nu au această calitate, fiind salariați ai statului sau încadrați în muncă în domeniul privat, pentru a nu se crea confuzie, ar fi fost necesar ca inițiatorii să 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 cei ce își desfășoară activitatea la Președinție, Guvern sau ministere și unde această calitate este obligatorie, sau numai la anumite categorii de consilieri juridici. În ceea ce privește consilierii juridici încadrați în muncă în domeniul privat o asemenea dispoziție nu se poate aplica, aceștia neavând statutul de funcționari publici.

Pe de altă parte, potrivit reglementărilor cuprinse în Statutul profesiei de consilier juridic, aceștia sunt asociați în Colegii teritoriale, constituite ca persoane juridice de interes general, la nivel de județ și municipiul București, cu un patrimoniu și un buget propriu și care își stabilesc activitatea și organele de conducere prin statute proprii.

În situația în care s-ar accepta ca organele de conducere ale consilierilor juridici din fiecare județ și din municipiul București să fie directorul general și directorul general adjunct, numiți prin decret al Președintelui României, ar fi trebuit precizat dacă aceștia vor face parte din Colegiul teritorial, urmând a se desființa organele de conducere actuale ale colegiului, sau noua conducere reprezintă o structură distinctă, paralelă cu Colegiul.

9. Referitor la asimilarea funcției de consilier juridic cu cea de magistrat, potrivit dispozițiilor art.1 din Legea nr.514/2003 privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic, consilierul juridic, „asigură apărarea drepturilor și intereselor legitime ale statului, ale autorităților publice centrale și locale, ale instituțiilor publice și de interes public, precum și ale persoanelor juridice de drept public, în slujba cărora se află”.

Consilierul juridic poate fi salariat sau funcționar public al unei instituții publice, precum și angajat al persoanelor juridice de drept privat, iar îndeplinirea sarcinilor încredințate de persoana juridică în slujba căreia se află – vizând apărarea drepturilor și reprezentarea intereselor sale – se caracterizează, nu prin independență, ci prin subordonare, consilierul juridic neputând acționa decât în limitele contractului de muncă sau ale raportului de serviciu.

Intenția inițiatorilor de a stabili independența profesională a consilierului juridic, reiese din art.32 din propunere referitor la încetarea calității de funcționar al statului, dar și din noile prevederi vizând asimilarea acestora statutului magistraților, funcționari ai statului (a se vedea art.3 din propunere), cu toate drepturile și obligațiile ce le revin, inclusiv recunoașterea caracterului inamovibil, asemeni magistraților.

Mai mult, la art.37 din propunere se preconizează ca directorii generali să facă parte din Consiliul Superior al Magistraturii, cu vot deliberativ.

Precizăm că noile prevederi sunt contradictorii și exced cadrului legal instituit de Legea nr.514/2003, deoarece natura activității celor două categorii, așa cum am arătat anterior, este total diferită, fiind reglementată de legi speciale; în timp ce consilierul juridic apără interesele legitime ale statului sau ale persoanelor juridice de drept privat, magistratul, respectiv judecătorul sau procurorul, desfășoară o activitate judiciară în scopul înlăptuirii justiției și apărării intereselor generale ale societății, ordinii de drept și libertăților cetățenești. Ca urmare, drepturile și obligațiile corelative ce le revin celor două categorii nu pot fi similare, natura activității fiind total diferită.

De asemenea, stabilirea grilei de salarizare, precum și a celorlalte drepturi convenite 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 acest aspect urmează a se face în baza trimiterilor la textul legilor respective.

Totodată, asimilările salariale cu cele ale magistraților propuse în proiect, precum și nivelele, clasele și treptele de salarizare își vor găsi rezolvarea în viitoarea lege unică a salarizării.

10. Contradicția între noile texte dar și neconcordanța întregului proiect cu alte acte normative ar fi impus precizarea viitorului statut al consilierilor juridici, în sensul dacă va deveni o activitate liberală - având în vedere că multe din actualele dispoziții ale legii fac trimitere la Legea nr.51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat - sau își păstrează același statut conferit de Legea nr.514/2003.

11. Prezenta propunere legislativă nu respectă prevederile art.7 alin.(4) și ale art.34 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, **textul legislativ trebuie redactat într-un limbaj concis, clar, precis și inteligibil, care să excludă orice echivoc și să nu prejudicieze stilul normativ.**

În altă ordine de idei, 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, **afectează concepția generală și caracterul unitar al actului normativ de bază; s-ar fi impus abrogarea vechii reglementări și înlocuirea cu o nouă reglementare în domeniu, în ipoteza în care soluțiile normative erau judicioase, argumentate și formulate corespunzător.**

12. Drept consecință a celor de mai sus, prezenta propunere, în loc să aducă un plus de valoare actualei reglementări - care, de altfel, conturează clar și precis cadrul juridic al organizării și exercitării profesiei de consilier juridic - nu ar face decât să favorizeze interpretările eronate și confuziile cu privire la rolul și activitatea acestor persoane.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU



București

Nr. 682/22.05.2005

L. nr. 514/2003

M. Of. nr. 867/5 dec. 2003

Lege privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic

V. Statutul profesiei de consilier juridic - M.Of. nr. 684/29 iulie 2004; Decizia I.C.C.J. nr. LXXVIII (78)/2007 - M. Of. nr. 553/22 iul. 2008 (art. 6);

1 promulgată prin **D. nr. 805/2003** **M. Of. nr. 867/5 dec. 2003**

Decret pentru promulgarea Legii privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic

2 completată prin **L. nr. 246/2006** **M. Of. nr. 556/27 iun. 2006** **introduce art. 8_1**

Lege pentru completarea Legii nr. 514/2003 privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic

Statut/2004

M. Of. nr. 684/29 iul. 2004

Statutul profesiei de consilier juridic

Notă: v. Decizia I.C.C.J. nr. LXXVIII (78)/2007 - M. Of. nr. 553/22 iul. 2008 (art. 60 alin. (1) și alin. (2));

Lege pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat

Notă: v. Decizia Î.C.C.J. nr. XXVII/2007 - M. Of. nr. 772/14 nov. 2007

(Statutul profesiei de avocat - M.Of. nr. 45/ 13 ian. 2005)

1 republicare

M. Of. nr. 113/6 mar. 2001

Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat *) Republicată

2 modificări prin

L. nr. 489/2002

M. Of. nr. 578/5 aug. 2002

Lege privind modificarea și completarea Legii nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat

modifică art. 11 lit. a, art. 12 alin. (2) și (3), art. 62 alin. (1); introduce alin. (4) la art. 7

3 modificări prin

O.U.G. nr. 77/2003

M. Of. nr. 640/9 sep. 2003

Ordonanță de urgență privind completarea Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției

introduce art. 44_1

aprobarea cu modificări prin L. nr. 202/2004 M. Of. nr. 574/28 iun. 2004

4 modificări prin

L. nr. 201/2004

M. Of. nr. 483/28 mai 2004

Lege privind completarea Legii nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat

introduce cap. VII 1 cu art. 80 1 - 80 16

5 modificări prin

L. nr. 255/2004

M. Of. nr. 559/23 iun. 2004

Lege privind modificarea și completarea Legii nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat

modifică art. 1, art. 2, art. 3, art. 5, art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 11, art. 12, art. 15 lit. b) și d), art. 16, art. 17 alin. (2) și (3), art. 16 art. 18, art. 20 alin. (1), art. 21, art. 22, art. 23 alin. (2) și (3), art. 24 alin. (2), art. 25, art. 26, art. 27, art. 28 alin. (2), art. 30 art. 31, art. 33 alin. (1), art. 35, art. 37 alin. (5) și (6), art. 38, art. 42, art. 43, art. 44 alin. (2), art. 52 alin. (1), art. 53 alin. (2), art. 55 alin. (2) și (3), art. 56, titlul secțiunii a 2-a din cap. 11, art. 57, art. 58, art. 59, art. 61 alin. (1), art. 62 alin. (1) și (2), art. 62, art. 64, art. 65, art. 66, art. 67, art. 71 alin. (3), art. 73 alin. (3), (4) și (4), art. 75 alin. (1) și (1), art. 78, art. 79 alin. (1), art. 79 alin. (2), art. 81, art. 82, art. 83; introduce art. 3 1, art. 16 1, alin. (3) și (4) la art. 22, art. 31 1, alin. (1) la art. 31 alin. (1) la art. 37, art. 27 1, alin. (2) 1 la art. 52, lit. e) la art. 53 alin. (1), alin. (4) la art. 53, alin. (1), (3) și (6) la art. 62, alin. (3) la art. 72, art. 84

Notă: La data intrării în vigoare a prezentei denumirea Uniunii Avocaților din România se înlocuiește cu denumirea Uniunea Națională a Barourilor din România, în toate actele normative.

6 modificări prin

L. nr. 266/2004

M. Of. nr. 574/28 iun. 2004

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 107/2004 privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat

art. 44_1, introdus prin O.U.G. nr. 77/2003, se elimină

- 7 modificări prin O.G. nr. 94/2004 M. Of. nr. 803/31 aug. 2004 *abrogă art.31_1*
Ordonanță privind reglementarea unor măsuri financiare
aprobată cu modificări și L. nr. 507/2004 M. Of. nr. 1080/19 nov. 2004
completări prin
- 8 modificări prin O.U.G. nr. 190/2005 M. Of. nr. 1179/28 dec. 2005 *abrogă art. 37_1*
Ordonanță de urgență pentru realizarea unor măsuri necesare
în procesul de integrare europeană
aprobată cu modificări și L. nr. 332/2006 M. Of. nr. 629/20 iul. 2006
completări prin
- 9 modificări prin D.C.C. nr. 513/2006 M. Of. nr. 598/11 iul. 2006 *suspendă pentru o perioadă de 45 de zile*
Decizia nr. 513 din 20 iunie 2006 referitoare la excepția de *prevederile art.16_1 (termenul se împlinește*
neconstituționalitate a dispozițiilor art. 16_1 din Legea nr. *la data de 24 august 2006, după care*
51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat *operează prevederile art. 147 alin. (1) din*
Constituție)
- 10 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 513/2006 M. Of. nr. 598/11 iul. 2006 *art. 16_1*
Decizia nr. 513 din 20 iunie 2006 referitoare la excepția de
neconstituționalitate a dispozițiilor art. 16_1 din Legea nr.
51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat
- 11 modificări prin O.U.G. nr. 159/2008 M. Of. nr. 792/26 nov. 2008 *modifică art. 5 alin. (1), art. 5_1, art. 11*
Ordonanță de urgență privind modificarea și completarea Legii *alin. (1) lit. a) și b), art. 12 alin. (1), art. 15*
nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de *lit. b), art. 16 alin. (1) la data de 1 ian.*
avocat *2009, art. 17 alin. (3), art. 20 alin. (1), art.*
20 alin. (4), art. 27 lit. d), art. 37 alin. (2),
art. 50 alin. (2) lit. b), art. 52 alin. (2) și
(3), art. 63 lit. h), cap. V cu art. 68, 68_1-
68_14 și art. 69;
introduce alin. (2_1) la art. 17, alin. (4) la
art. 23, alin. (2), (3) și (4) la art. 25, alin.
(4) la art. 32, alin. (4_1) la art. 37, alin. (2,
la art. 42, alin. (2) la art. 49, art. 52_1,
alin. (6) la art. 57;
abrogă art. 16 alin. (2) și (3), art. 16_1,
art. 20 alin. (3), art. 52 alin. (3_1), art. 53
alin. (2) lit. e), art. 63 lit. o);
înlocuiește, în tot cuprinsul legii, sintagma
"societate civilă profesională cu răspundere limitată" cu sintagma "societate
profesională cu răspundere limitată"