



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

2198 / P.S.B.
2808 2009

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
423, 10.09.2009

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 10 deputați – PD-L, PSD (Bp. 271/2009).

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 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 și propuneri

1. În primul rând, se constată că propunerea legislativă vizează 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 și Libertăților Cetățenești, pe de altă parte. Se propune, astfel, ca în activitatea lor profesională, consilierii juridici să se bucure de inamovibilitate „*subordonându-se numai legii și propriei conștiințe*”.

În legătură cu aceste aspecte, trebuie subliniat 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, chiar dacă au aceleași studii, judecătorii, procurorii, consilierii juridici și persoanele ce exercită alte profesii juridice nu se află în situații similare. Nu orice persoană cu aceleași studii are același statut, studiile reprezentând 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 (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 la profesie, atribuțiile specifice funcției de judecător și procuror, interdicțiile și incompatibilitățile profesionale, o asimilare a statutului consilierului juridic cu cel al judecătorilor sau procurorilor nu s-ar putea legitima.

2. 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 în 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 privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, stabilește modul de acordare a asistenței juridice prin avocat, ce reprezintă principala formă de acordare a asistenței juridice.

Prin *„activități juridice”*, potrivit Nomenclatorului de clasificare a activităților din economia națională, se înțeleg *„activitățile de consultanță în toate domeniile dreptului, asistență și reprezentare juridică în fața organelor de jurisdicție, de urmărire penală, apărarea cu mijloace juridice specifice 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 art. 25 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 aceluși 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 apărarea 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”*.

3. În ceea ce privește propunerea de înființare de *compartimente judiciare* la nivelul autorităților administrației publice centrale și locale (direcții generale judiciare la nivelul prefecturilor și consiliilor județene, direcții judiciare la nivelul consiliilor locale) ce urmează a fi subordonate Consiliului Superior al Magistraturii și Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești, 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 atribuite 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.

Totodată, 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 judecătoria și procurorii împotriva oricărui act care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea.

În ceea ce privește o subordonare a respectivelor compartimente Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești, subliniem că ar fi posibilă

crearea unui corp de consilieri juridici cu organizare autonomă și coordonarea exercitării acestei profesii de către minister, 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 interiorul 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 reglementărilor 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*).

4. Referitor la asigurarea independenței totale a consilierului juridic 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.

5. 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 consilier 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 vechime în muncă juridică.

De asemenea, tot 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.

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*”.

Nu în ultimul rând, subliniem că dispozițiile art. 38, referitoare la propunerea ca orice inițiativă legislativă a Parlamentului sau a Guvernului de modificare sau completare a Legii privind organizarea și exercitarea funcției de consilier juridic să se realizeze numai la propunerea motivată a Uniunii Colegiilor Consilierilor Juridici din România, nerespectarea acestei prevederi atrăgând răspunderea penală a persoanelor vinovate (întrunind elementele constitutive ale infracțiunii de abuz în serviciu), încalcă dispozițiile art. 74 din *Constituția României* privitoare la inițiativa legislativă. Acest articol prevede că inițiativa legislativă aparține, după



caz, Guvernului, deputaților, senatorilor sau unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot. Singura interdicție cu privire la exceptarea dreptului la inițiativă legislativă o vizează pe cea a cetățenilor, neputând face obiectul unei astfel de inițiative problemele fiscale, cele cu caracter internațional, amnistia și grațierea.

Totodată, considerăm că se impune o evaluare serioasă a întregii problematice referitoare la exercitarea și organizarea profesiei de consilier juridic, fiind util a se solicita în acest sens și punctele de vedere ale structurilor asociative ale consilierilor juridici.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,



Emil BOC

Domnului senator Mircea Dan GEOANĂ

Președintele Senatului