



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L. 34 / 6.04.2022

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *proiectul de lege privind modificarea art. 131 și 132 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară*, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de doamnele senator PSD Simona-Maya Teodoroiu și Laura-Mihaela Fulgeanu Moagher și domnul senator PSD Vasile Dîncu (Plx. 381/2021, Bp. 238/2021).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea art. 131 alin. (2) și art. 132 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul preluării de către Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ) a atribuției de gestionare a bugetului instanțelor judecătorești - curți de apel, tribunale, tribunale specializate și judecătorii -, președintele acestei instanțe urmând a avea calitatea de ordonator principal de credite.

Din *Expunerea de motive* a inițiativei legislative reiese faptul că gestiunea bugetelor instanțelor de către ÎCCJ este o condiție esențială pentru asigurarea independenței financiare a sistemului judiciar, ca parte a independenței magistraților, în ansamblul său. Ea ar fi fost avută în vedere încă din timpul derulării negocierilor de aderare a României la Uniunea Europeană, în cadrul *Capitolului 24 - Justiție și Afaceri Interne*, finalizat

în decembrie 2004, fiind relevantă și de documentele programatice în relația România - Uniunea Europeană din ultimii ani.

De asemenea, în *Expunerea de motive* se mai arată faptul că intrarea în vigoare a prevederilor legale referitoare la preluarea de către ÎCCJ a atribuțiilor de gestionare a bugetelor instanțelor trebuia să se realizeze încă de la 1 ianuarie 2008, ca rezultat al negocierilor de aderare a României la Uniunea Europeană, însă a fost amânată succesiv în timpul diferitelor guverne, indiferent de culoarea lor politică, din anul 2005 până de curând, când a fost eliminată din textele legale în vigoare.

Inițiatorii apreciază că, în temeiul unor prevederi normative exprese¹, aspectele care țin de rolul și atribuțiile Ministerului Justiției în cadrul structurii guvernamentale rămân în coordonarea ministerului, și anume gestiunea programelor cu finanțare europeană, internațională (bilaterală sau multilaterală) și a celor finanțate de Banca Mondială (granturi sau împrumuturi), acestea presupunând negocieri și angajamente asumate la nivel guvernamental, respectiv organizarea și funcționarea în cadrul Ministerului Justiției a unităților de pregătire și implementare a acestor proiecte.

II. Observații

1. Precizăm că, în conformitate cu prevederile art. 131 alin. (2) din *Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, bugetul curților de apel, al tribunalelor, al tribunalelor specializate și al judecătoriilor, este gestionat de Ministerul Justiției, ministrul justiției având calitatea de ordonator principal de credite.

De asemenea, potrivit art. 126 alin. (1) și (3) din *Constituția României, republicată*, „justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege”, iar „Înalta Curte Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale”.

Din dispozițiile constituționale citate, rezultă că rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție este de a realiza actul de justiție și de a asigura practica

¹ Acestea au fost însă fie abrogate expres, direct - în cazul Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, abrogată prin O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare -, fie sunt căzute în desuetudine - cazul O.U.G. nr. 221/2008 pentru stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, cu modificările ulterioare, a cărei adoptare a fost determinată de adoptarea Hotărârii Parlamentului României nr. 31 din 22 decembrie 2008 pentru acordarea încrederii Guvernului, cu modificările ulterioare, prin care s-a aprobat structura pe ministere a Guvernului investit la acea dată.

unitară a instanțelor judecătorești. Acordarea unor atribuții strict administrative unei instanțe judecătorești, respectiv atribuții de administrare a justiției, ar deturna atribuțiile acestei instanțe de la rolul său constituțional.

Astfel, reunirea atribuției de înfăptuire a justiției cu cea de administrare a justiției contravine însuși principiului separației puterilor în stat și creează premisele unui conflict de interese, având în vedere că ÎCCJ judecă recursurile, recursurile în interesul legii și cererile în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor probleme de drept, în probleme care izvorăsc din atribuția de gestionare a bugetului instanțelor (inclusiv cauzele privind drepturile salariale ale judecătorilor), toate aceste aspecte punând în discuție însăși constituționalitatea reglementării.

Aceste observații referitoare la constituționalitatea măsurii au fost formulate și de Înalta Curte de Casație și Justiție în anul 2016 când s-a pus problema aplicării efective a dispozițiilor privind preluarea bugetului de către ÎCCJ. La acel moment, ÎCCJ a precizat că această instanță nu are dotări materiale și de personal pentru preluarea bugetului instanțelor.

Aceste argumente au fost preluate și prin *Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu modificările și completările ulterioare*, care, prin art. 28, a abrogat art. 136 din *Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară*.

Astfel, s-a menționat că în cei 9 ani de la adoptarea respectivei dispoziții, respectiv începând cu anul 2008², nu au fost îndeplinite condițiile pentru ca Înalta Curte de Casație și Justiție să poată prelua atribuția legată de gestionarea bugetelor tuturor instanțelor judecătorești, că instanța supremă nu dispune de capacitatea administrativă și infrastructura necesară pentru preluarea acestei atribuții de la Ministerul Justiției și nici nu există o perspectivă realistă pe termen mediu pentru îndeplinirea acestor condiții, precum și faptul că Ministerul Justiției dispune de condițiile necesare și capacitatea administrativă pentru îndeplinirea atribuțiilor legate de gestionarea bugetului instanțelor.

Aceste argumente sunt valabile și în prezent, o revenire la dispoziția anterioară creând din nou bulversări și disfuncționalități în activitatea de

² Prin *Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare*, *Legea nr. 304/2004 a fost completată cu art. 122¹, care prevedea: „începând cu data de 1 ianuarie 2008, atribuțiile Ministerului Justiției referitoare la gestionarea bugetului curților de apel, al tribunalelor, al tribunalelor specializate și al judecătorilor vor fi preluate de Înalta Curte de Casație și Justiție.”*

stabilire și administrare a bugetului instanțelor judecătorești, instanța supremă neavând, sub aspectul resurselor umane și materiale necesare, capacitatea administrativă de gestionare a acestui domeniu de responsabilitate.

2. Semnalăm că trecerea atribuției de gestionare a bugetului de la Ministerul Justiției la ÎCCJ ar presupune o serie de probleme de ordin logistic, financiar, bugetar, la fel cum ar presupune modificarea unor acte normative în vigoare.

Astfel, președintele ÎCCJ va prelua importante atribuții administrative, fără ca instanța judecătorească să fie organizată pe modelul unei instituții publice.

Menționăm că transferul acestor atribuții ar presupune asigurarea de către ÎCCJ a bunei funcționări a justiției, ca serviciu public și soluționarea unor aspecte tehnice, împărțite pe mai multe componente (resurse umane, logistică, investiții, achiziții, IT, administrarea sediilor instanțelor, programe europene sau programe finanțate din alte fonduri internaționale, rambursabile sau nerambursabile, audit public al fondurilor, realizarea apărării în litigiile decurgând din calitatea de ordonator de credite etc.).

Semnalăm că, deși în *Expunerea de motive* se precizează că aspecte care țin de rolul și atribuțiile Ministerului Justiției în cadrul structurii guvernamentale rămân în coordonarea ministerului: gestiunea programelor finanțate cu fonduri europene, internaționale (finanțare bilaterală, multilaterală) și a celor finanțate de Banca Mondială (granturi sau împrumuturi), care presupun negocieri și angajamente asumate la nivel guvernamental, în inițiativa legislativă nu se face nicio precizare că astfel de atribuții ar rămâne în competența Ministerului Justiției.

Dimpotrivă, stabilindu-se de principiu că gestiunea bugetului instanțelor se va realiza de ICCJ, Ministerul Justiției nu-și poate asuma obligații care privesc fondurile bugetare ale altei instituții.

Așadar, procedura de transfer a atribuțiilor ar fi una anevoiasă și ar afecta funcționarea instanțelor, o serie de atribuții și responsabilități ce revin ministerului trebuind a fi preluate de către ÎCCJ, ca efect al preluării bugetului instanțelor.

Subliniem că inițiativa legislativă nu cuprinde însă dispoziții sub acest aspect.

Avem în vedere, de exemplu, atribuțiile privind coordonarea activității informatice în cadrul instanțelor judecătorești, în scopul constituirii unui sistem informatic judiciar unitar.

Tot astfel, în cazul în care ministerul nu ar mai avea recunoscute atribuții de gestionare a bugetului instanțelor, măsura propusă ar fi trebuit însoțită de dispoziții care să prevadă subrogarea ÎCCJ în drepturile și obligațiile ministerului decurgând din contracte încheiate și derulate de acesta în care beneficiari sunt instanțele judecătorești.

De asemenea, propunerea de preluare a bugetului instanțelor de către ÎCCJ ar fi trebuit însoțită de prevederi de principiu referitoare la dreptul de administrare a imobilelor - sedii de instanțe.

Așadar, toate aceste aspecte trebuie reglementate la nivel de lege, respectiv stabilite în mod expres atât atribuțiile care rămân în competența Ministerului Justiției, cât și cele care vor fi transferate la ÎCCJ, însă așa cum este formulată inițiativa legislativă, nu rezultă o astfel de diferențiere.

Sub acest aspect se precizează, în finalul inițiativei legislative, că „*în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentelor modificări, Guvernul României va elabora norme tranzitorii pentru punerea în aplicare a prevederilor prezentei legi*”.

Menționăm că dispozițiile tranzitorii ale oricărei reglementări trebuie să se regăsească în chiar actul normativ care conține reglementarea de fond - în cazul de față în cuprinsul inițiativei legislative -, față de ierarhia normelor juridice neputând fi admis nici ca Guvernul să reglementeze aspectele tranzitorii ale unei legi.

Precizăm că, normele tranzitorii au scopul de a reglementa modul în care se aplică normele noi pentru situațiile juridice în curs de desfășurare la momentul intrării în vigoare a legii noi.

Astfel, acesta este un aspect ce ține de voința legiuitorului primar, respectiv modul în care acesta înțelege să aplice normele nou instituite.

De asemenea, preluarea bugetului instanțelor în administrarea ÎCCJ atrage în mod necesar modificarea unor acte normative, inclusiv a unora cu caracter primar care nu ar putea fi modificate sau abrogate prin hotărâre a Guvernului.

Menționăm mai multe dispoziții normative cuprinse în acte de reglementare primară, ce stabilesc o serie de atribuții și responsabilități în sarcina Ministerului Justiției, și care fie decurg în mod nemijlocit, fie nu pot fi disociate de responsabilitatea administrării bugetului instanțelor:

- art. 22 din *Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căruia fondurile necesare acoperirii cheltuielilor pentru acordarea ajutorului public judiciar de către stat, în condițiile ordonanței

menționate, se constituie din sumele realizate din încasarea taxelor judiciare de timbru, fondul pentru ajutor public judiciar fiind cuprins distinct în bugetul de venituri și cheltuieli al Ministerului Justiției;

- art. 25 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2000 privind organizarea activității de expertiză tehnică judiciară și extrajudiciară, cu modificările și completările ulterioare*, conform căruia birourile locale pentru expertize judiciare tehnice și contabile vor reține o cotă de 10% din onorariul stabilit pentru expertiza tehnică judiciară, pe care o vor vira lunar în contul Ministerului Justiției - Biroul central pentru expertize tehnice judiciare; sumele astfel reținute se constituie și se utilizează, prin derogare de la alte dispoziții legale, la dispoziția Ministerului Justiției, ca fond special inclusiv pentru cheltuieli cu bunuri și servicii și cheltuieli de investiții aferente Ministerului Justiției și instanțelor judecătorești, prin derogare de la prevederile art. 10 alin. (2) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, iar categoriile de cheltuieli cu bunuri și servicii și categoriile de cheltuieli de investiții aferente Ministerului Justiției și instanțelor judecătorești care se vor finanța din sumele prevăzute mai sus se stabilesc prin ordin al ministrului justiției;

- art. 272 din *Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare*, referitor la acoperirea cheltuielilor judiciare, potrivit căruia cheltuielile necesare pentru efectuarea actelor de procedură, administrarea probelor, conservarea mijloacelor materiale de probă, onorariile avocaților, precum și orice alte cheltuieli ocazionate de desfășurarea procesului penal se acoperă din sumele avansate de stat sau plătite de părți; cheltuielile judiciare avansate de stat sunt cuprinse distinct, după caz, în bugetul de venituri și cheltuieli al Ministerului Justiției, al Ministerului Public, precum și al altor ministere de resort.

- art. 283 din *Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare*, referitor la abaterile judiciare, care prevăd faptul că amenzile judiciare aplicate în cursul procesului penal pentru sancționarea abaterilor judiciare se constituie venituri la bugetul de stat, cuprinzându-se distinct în bugetul Ministerului Public sau al Ministerului Administrației și Internelor, al Ministerului Justiției, după caz, potrivit legii;

- art. 8 alin. (1) lit. a) din *Ordonanța Guvernului nr. 1/2000 privind organizarea activității și funcționarea instituțiilor de medicină legală, republicată, cu modificările ulterioare*, în conformitate cu care cheltuielile

- necesare pentru efectuarea constatărilor, expertizelor, precum și a altor lucrări medico-legale dispuse de instanțele judecătorești constituie cheltuieli judiciare care se avansează de stat și se suportă, în condițiile legii, din bugetul de venituri și cheltuieli al Ministerului Justiției;

- după caz, legi prin care s-au aprobat acorduri sau contracte de finanțare cu instituții internaționale sau europene ori cu alte state - de exemplu, *Legea nr. 261/2019 pentru ratificarea Scrisorii de înțelegere privind avansul pentru pregătirea Proiectului de dezvoltare propus, „Cartierul pentru justiție”, dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, semnată la Bruxelles la 30 mai 2019 și la București la 6 iunie 2019, cu modificările ulterioare sau Legea nr. 173/2017 privind ratificarea Acordului de împrumut (Proiect de îmbunătățire a serviciilor judiciare) dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, semnat la București la 17 februarie 2017 și la 27 februarie 2017, cu modificările ulterioare, având în vedere faptul că printre beneficiarii proiectelor se află instanțele judecătorești.*

3. Semnalăm că, în ceea ce privește paragrafele cuprinse în *Expunerea de motive*, care argumentează soluțiile propuse, motivat de faptul că gestiunea bugetelor instanțelor de către ÎCCJ a fost avută în vedere încă din timpul derulării negocierilor de aderare a României la Uniunea Europeană, ca parte componentă a independenței magistraților, în cadrul capitolului 24 - Justiție și Afaceri Interne, în Documentul de poziție al României - capitolul 24 Justiție și Afaceri Interne³ nu se regăsește acest aspect.

Astfel, documentul prevede alinierea la acquis-ul comunitar și o serie de angajamente asumate de România în domenii precum: protecția intereselor financiare ale Comunității Europene, combaterea corupției, combaterea spălării banilor, combaterea criminalității organizate, droguri, terorism, cooperare judiciară în materie penală și civilă.

De asemenea, Secțiunea 12 din document se referă la puterea judecătorească și menționează faptul că „*legea consacră separația puterii judecătorești de celelalte puteri ale statului afirmând că aceasta are atribuții proprii ce sunt exercitate prin instanțele judecătorești, în conformitate cu principiile și dispozițiile prevăzute de Constituție și de celelalte legi ale țării.*”

³ <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2011/10/doc-de-poz-com.pdf>

Menționăm că, angajamentul asumat în acest document se referă la modificarea *Legii nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească*, până la sfârșitul anului 2002, fără a exista nicio mențiune referitoare la necesitatea ca gestiunea bugetelor instanțelor să se realizeze de către ÎCCJ.

Astfel, condițiile impuse în procesul aderării au vizat dezvoltarea și implementarea unui *Plan de acțiune actualizat și integrat* și a unei *Strategii de reformă a Sistemului Judiciar*, accelerarea considerabilă a luptei împotriva corupției și în special a corupției la nivel înalt prin asigurarea aplicării stricte a legislației anticorupție și a independenței.

De asemenea, rapoartele de progrese ale României în cadrul *Mecanismului de Cooperare și Verificare* nu menționează necesitatea ca bugetele instanțelor să treacă în administrarea ÎCCJ, acesta fiind un aspect de ordin intern, care nu a făcut obiectul evaluării de către Comisia Europeană.

4. Considerăm că nu se poate susține că administrarea bugetelor instanțelor de către ÎCCJ ar reprezenta o expresie a separației puterilor în stat și implicit a independenței autorității judecătorești.

Astfel, invocarea în *Expunerea de motive* a unor decizii ale Curții Constituționale referitoare la independența financiară a sistemului judiciar nu semnifică faptul că bugetul tuturor instanțelor se impune a fi gestionat de către ÎCCJ.

Este unanim admis că raporturile constituționale dintre autoritățile statului cunosc implicări reciproce ale unora în sfera de activitate a celorlalte, ce semnifică echilibru prin colaborare și control.

În domeniul justiției, separația și echilibrul puterilor se manifestă prin coparticiparea executivului și autorității judecătorești la administrarea sistemului judiciar.

Prin urmare, principiile generale referitoare la finanțarea instanțelor pun în sarcina statelor asigurarea resurselor care să corespundă necesităților acestora, iar deciziile privind alocarea fondurilor pentru instanțe trebuie să se ia cu respectarea independenței judecătorești.

Precizăm că, îndeplinirea acestei obligații nu vine în contradicție cu prevederile legale în vigoare care dau Ministerului Justiției atribuții și sarcini în ceea ce privește promovarea proiectului de buget al instanțelor și managementul acestuia, cu atât mai mult cu cât art. 132 alin. (4) din *Legea nr. 304/2004* stabilește faptul că proiectele de buget elaborate de curțile de

apel pentru instanțele din circumscripțiile lor se supun avizului conform al Consiliului Superior al Magistraturii.

De altfel, în multe state europene, ministerul justiției are recunoscute atribuții în ceea ce privește redactarea și administrarea acestor bugete, măsura în care se consideră că un sistem judiciar este finanțat corespunzător nefiind legată de procedurile de înaintare a propunerilor de buget sau de autoritatea care exercită atribuții de management al acestui buget.

De asemenea, în baza argumentelor invocate de inițiatori referitoare la independența justiției, nu se înțelege de ce gestionarea bugetului instanțelor și parchetelor militare rămâne totuși a fi de competența Ministerului Apărării Naționale, (instituție total separată de sistemul justiției).

5. Subliniem că, spre deosebire de procurori, care funcționează sub autoritatea ministrului justiției, potrivit *Constituției României*, ÎCCJ este o instanță care se bucură de toate garanțiile de independență în raport cu orice autoritate.

Astfel, realizarea strategiilor și planurilor de acțiune în domeniul justiției, a reformelor în domeniul judiciar, digitalizarea, toate acestea presupunând resurse financiare, se vor realiza doar de către ÎCCJ sau cu aprobarea ÎCCJ, din bugetul căreia va trebui asigurată și finanțarea.

Astfel, ÎCCJ va avea un rol de cenzură asupra acestor strategii și planuri de acțiune și asupra oportunității promovării oricărui act normativ sau măsuri în domeniul justiției.

Prin urmare, sunt posibile două modalități de acțiune: fie Ministerul Justiției va pierde rolul de administrare a justiției ca serviciu public, rol pe care va trebui să îl asume, în mod corespunzător, ÎCCJ, fie ÎCCJ va trebui să răspundă tuturor solicitărilor de finanțare a diverselor măsuri și acțiuni pe care Ministerul Justiției le va întreprinde în realizarea programului de guvernare.

6. Agreăm, de principiu, măsura transferului bugetului instanțelor judecătorești în administrarea ÎCCJ sau a CSM în momentul în care această măsură va fi pregătită temeinic și instituția care va prelua aceste bugete va fi organizată și pregătită administrativ corespunzător.

De asemenea, Ministerul Justiției preconizează să propună această măsură cu ocazia promovării în procedura de avizare de către CSM,

aprobare de către Guvern și dezbateri spre adoptare de către Parlament, a proiectelor „*Legilor Justiției*”.

Apreciem că inițiativa legislativă este inoportună în acest moment, în consecință nerealistă și inaplicabilă, pentru lipsa pregătirilor instituționale prealabile necesare.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Nicolae-Ionel CIUCĂ


PRIM-MINISTRU

Domnului senator **Florin-Vasile CÎȚU**
Președintele Senatului