

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

Propunere legislativă pentru modificarea și completarea art. 54 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

Având în vedere istoricul legislativ în materia colegialității completurilor de judecată în calea de atac a apelului, în prima variantă a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară se prevedea la art. 57 alin. (2) că apelurile și recursurile se judecă în complet format din 3 judecători, cu aplicabilitate de la data de 01.01.2005.

Față de iminența intrării în vigoare a modificărilor, la data de 24.11.2004 Guvernul României a adoptat Ordonanța de urgență nr. 124/2004 pentru modificarea Legii nr. 303/2004 privind statutul magistraților și a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară prin care, printre alte soluții legislative, s-a revenit la completul format din 2 judecători pentru judecarea cauzelor în apel, motivat de faptul că, în lipsa intervenției legislative, volumul de activitate în sarcina judecătorilor ar fi crescut în mod considerabil sau chiar s-ar fi dublat, aspect care ar fi împietat asupra actului de justiție.

Soluția legislativă a completului format din 2 judecători pentru judecarea cauzelor în apel a fost menținută până în anul 2018, când a fost adoptată Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, prin care legiuitorul primar a intervenit asupra regimului juridic al mai multor instituții juridice din sistemul judiciar, inclusiv asupra componenței completurilor de judecată în discuție.

La vremea respectivă, sesizat cu propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, Consiliul Superior al Magistraturii a avizat negativ inițiativa legislativă, arătând că, viciile grave de fond ale propunerii, de neconstituționalitate și disfuncționalitățile pe care multe dintre prevederile proiectului le-ar putea genera în organizarea și funcționarea sistemului judiciar împiedică o soluție de avizare favorabilă cu observații.

În pofida acestor semnalări, Legea nr. 207/2018 a fost adoptată și promulgată prin Decretul nr. 599 din 20.07.2018, modificând art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004, stabilind componența de 3 judecători pentru judecarea apelurilor, cu aplicabilitate pentru cauzele înregistrate pe rolul instanțelor după intrarea în vigoare a legii, respectiv începând cu data de 23.07.2018, conform normelor tranzitorii prevăzute la art. IV din același act normativ: „Dispozițiile prezentei legi privind judecarea apelurilor în complet de 3 judecători se aplică cauzelor înregistrate pe rolul instanțelor după intrarea în vigoare a prezentei legi.”

Ulterior, la data de 15.10.2018, Guvernul României a adoptat Ordonanța de urgență nr. 92/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției, prin care, motivat de faptul că

„schemele de personal ale instanțelor judecătorești sunt subdimensionate, astfel cum s-a învederat de către Consiliul Superior al Magistraturii (...)”, a dispus suspendarea aplicabilității prevederii legale în discuție până la data de 01.01.2020.

În continuare, prin Legea nr. 239/2019 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției, măsura urma să fie prorogată până la 01.01.2021, conform pct. 2 din actul normativ anterior menționat: „(1) Dispozițiile art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, privitoare la judecarea apelurilor în complet format din 3 judecători se aplică apelurilor formulate în procese pornite începând cu data de 1 ianuarie 2021. În procesele pornite începând cu data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență și până la data de 31 decembrie 2020 inclusiv, apelurile se judecă în complet format din 2 judecători.”

Astfel, deși măsura a fost amânată încă din anul 2018, la data de 31.12.2020 Guvernul României a fost nevoit să adopte o nouă ordonanță de urgență având ca obiect prorogarea termenului de aplicabilitate a normei privind completurile de 3 judecători în apel, față de informațiile comunicate de către Consiliul Superior al Magistraturii în acest sens și menționate în Nota de fundamentare a actului normativ anterior menționat, respectiv: „Consiliul Superior al Magistraturii a apreciat că împrejurările ținând de insuficiența resursei umane, care au fundamentat amânarea aplicării acestor dispoziții legale, subzistă și în prezent, arătând faptul că neadoptarea unor măsuri legislative care să prelungească amânarea aplicării acestora are în mod evident potențialul de a afecta desfășurarea corespunzătoare a activității instanțelor de judecată, în special la tribunale și curți de apel. Sub acest aspect, Consiliul Superior al Magistraturii a arătat faptul că prin Noul Cod de procedură civilă apelul a fost generalizat, fiind, de principiu, calea de atac ce se exercită împotriva hotărârilor primei instanțe. Ca atare, tribunalele gestionează un număr semnificativ de apeluri, ceea ce face ca impactul modificării compunerii completului să fie unul major, afectând aproape toate cauzele supuse controlului judiciar la tribunale și majoritatea cauzelor supuse controlului judiciar la curțile de apel. Consiliul Superior al Magistraturii a mai arătat că, pe fondul problemelor cu care deja se confruntă instanțele, în raport de volumul mare de activitate, acestea vor întâmpina dificultăți suplimentare decurgând din aplicarea acestor dispoziții legale pentru care nu există resursa umană.”

Prin urmare, în prezent, potrivit articolului unic din Ordonanța de urgență nr. 215/2020 privind adoptarea unor măsuri în materia alcătuirii completurilor de judecată în apel, dispozițiile art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, privitoare la judecarea apelurilor în complet format din 3 judecători se aplică apelurilor formulate în procese pornite începând cu data de 1 ianuarie 2023.

În procesele pornite începând cu data de 1 ianuarie 2021 și până la data de 31 decembrie 2022 inclusiv, apelurile se judecă în complet format din 2 judecători. În cauzele penale, dispozițiile art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, privitoare la judecarea apelurilor în complet format din 3 judecători se aplică la judecarea apelurilor în cauzele care au fost înregistrate în primă instanță începând cu data de 1 ianuarie 2023. Apelurile formulate în cauzele penale înregistrate în primă instanță începând cu data de 1 ianuarie 2021 și până la data de 31 decembrie 2022 inclusiv se judecă în complet format din 2 judecători.

Față de ansamblul celor expuse mai sus, reiese că soluția legislativă a schimbării componenței completurilor de judecată în apel nu a fost una temeinic analizată la momentul adoptării, motiv pentru care, atât Consiliul Superior al Magistraturii, cât și alte forme de asociere din sistemul judiciar și-au manifestat dezaprobarea față de această modificare și au solicitat luarea tuturor măsurilor pentru evitarea aplicării acestor prevederi.

Or, având în vedere că prorogarea succesivă a termenelor de intrare în vigoare sau de aplicare ale unei legi sau prevederi legale poate afecta caracterul previzibil al acestora și, în cele din urmă, poate echivala cu o

împiedicare a realizării scopului actului normativ sau al normei legale, se impune adoptarea unei soluții legislative care să răspundă realității sistemului judiciar și care să conducă la încetarea intervențiilor legislative cu caracter temporar.

Prin urmare, luând în considerare faptul că realizarea unei scheme de personal care să răspundă măsurii de lărgire a completurilor de judecată în apel reprezintă un obiectiv care se circumscrie unei strategii pe termen mediu și lung a sistemului judiciar, care presupune o abordare complexă și integrată din perspectiva formelor de admitere în profesie, distribuirea și echilibrarea posturilor la nivel național și care necesită resurse financiare consistente, se impune întoarcerea la soluția legislativă privind componența de 2 judecători a completului de apel, urmând ca, în viitor, în măsura în care vor exista evoluții pozitive în materia resurselor umane din sistemul judiciar, legiuitorul să aprecieze cu privire la oportunitatea promovării unei noi inițiative cu acest obiect.

2. Schimbări preconizate

Scopul prezentei inițiative legislative este acela de a reveni la soluția legală conformă realității sistemului judiciar și, totodată, de a scoate această situație din starea de incertitudine generată de totalitatea actelor normative de suspendare sau prorogare adoptate în acest sens, însuși caracterul temporar al acestora având vocația de a împieta asupra previzibilității și stabilității organizării și funcționării sistemului judiciar.

În primul rând, schimbările propuse sunt justificate de situația resurselor umane în domeniul justiției din România, astfel cum aceasta este prezentată în actele oficiale emise de către Consiliul Superior al Magistraturii și Ministerul Justiției, prin care s-a arătat că schemele de personal nu permit la acest moment configurarea completurilor de judecată în apel în formulă de 3 judecători, fără ca această măsură să nu afecteze organizarea și funcționarea instanțelor de judecată și, implicit, actul de justiție.

Astfel, conform situației posturilor de judecători la data de 01.12.2020 publicată de Consiliul Superior al Magistraturii, la nivelul curților de apel și tribunalelor se înregistrează locuri vacante sub 10% din schema totală de 921 posturi la nivelul curților de apel și de 1.692 la nivelul tribunalelor.

Este de notorietate faptul că deficitul de resursă umană nu este cauzat de procentul scăzut al posturilor neocupate, ci de numărul total al judecătorilor, care este unul redus în raport cu volumul de muncă efectiv al instanțelor și încărcăturii de dosare în raport de fiecare judecător. Or, această situație nu poate fi soluționată decât prin elaborarea și implementarea unei strategii pe termen lung în sistemul judiciar.

În aceeași ordine de idei, raportat la prima formă a Legii nr. 304/2004 și la Ordonanța de Urgență nr. 124/2004, menționate la pct. 1, se poate constata că soluția legislativă suspendată în prezent reprezintă o a doua tentativă a legiuitorului de a schimba componența completurilor de apel, dar, ca și în trecut, s-a dovedit inaplicabilă în raport cu situația reală din sistemul judiciar.

Într-adevăr, România a înregistrat progrese în ceea ce privește reforma sistemului judiciar, însă, în continuare, creșterea schemei resurselor umane rămâne un obiectiv în curs de realizare.

În al doilea rând, luând în considerare că prevederea legală având ca obiect constituirea completurilor de 3 judecători pentru cauzele în apel a intrat în vigoare la data de 23.07.2018 și a produs efecte până la adoptarea Ordonanței de urgență nr. 92/2018 de prorogare a aplicării, integrându-se astfel în conținutul juridic al art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, se impune ca operațiunea legislativă de revenire la soluția normativă anterioară, respectiv a completului format din 2 judecători, să se efectueze în conformitate cu Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Astfel, se propune intervenția legislativă, pe calea modificării, asupra conținutului normativ al art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004, acesta urmând a avea următorul cuprins:

„(2) *Apelurile se judecă în complet format din 2 judecători, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel.*”

Totodată, la articolul 54, după alineatul (2) se introduce alineatul (2)¹ cu următorul cuprins:

„(2)¹ *Recursurile se judecă în complet format din 3 judecători, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel.*”

În aceeași ordine de idei, se propune ca legea să intre în vigoare la data de 01 ianuarie 2022, având în vedere că, prin Ordonanța de urgență nr. 215/2020, aplicarea soluției legislative a completului format din 3 judecători a fost suspendată până la 31.12.2021 inclusiv, iar pentru acest motiv, se impune ca evenimentul legislativ care face obiectul prezentei inițiative să producă efecte ulterior momentului respectiv.

În concluzie, este imperios necesar ca orice modificare privind componența oricăror completuri de judecată să se efectueze în primul rând, în acord cu realitatea din sistemul judiciar, iar în al doilea rând, ulterior unui proces amplu de reorganizare, de regândire a schemelor de personal, obiectiv care să asigure resursa umană corespunzătoare nu doar pentru potențiale completuri formate din 3 judecători pentru judecarea cauzelor în apel, dar și pentru totalitatea celorlalte completuri de judecată.

Numai în urma unor strategii și reforme în sistemul judiciar se va putea aprecia asupra oportunității măsurilor de modificare a componenței completurilor de judecată, astfel încât să nu fie afectată organizarea și funcționarea instanțelor de judecată.

Prin urmare, pentru a conduce la evitarea eventualelor demersuri legislative, inclusiv ale legiuitorului delegat, de a interveni de urgență pentru a suspenda sau proroga în mod repetat o normă dificil de aplicat, se impune modificarea art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, astfel cum am expus *supra*.

3. Alte informații: Nu au fost identificate.

Secțiunea a 3-a

Impactul socio-economic al proiectului de act normativ

1. Impact macro-economic:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

2. Impact asupra mediului de afaceri

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

2¹. Impactul asupra sarcinilor administrative

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

2². Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

3. Impact social:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

4. Impact asupra mediului

Proiectul 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)

- în mii lei -

Indicatori	Anul curent	Următorii patru ani				Media pe cinci ani
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus /minus, din care: a) buget de stat, din acesta: i. impozit pe profit ii. impozit pe venit iii. TVA DE PLATĂ b) bugete locale i. impozit pe profit c) bugetul asigurărilor sociale de stat: i. contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii b) bugete locale: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii c) bugetul asigurărilor sociale de stat: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus /minus, din care: a) buget de stat b) bugete locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare	Nu este cazul.					
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare	Nu este cazul					
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare						

Secțiunea a 5-a

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

1. Proiecte de acte normative suplimentare: 1¹. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.		
2. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în materie: Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.		
3. Decizii ale Curții Europene de Justiție și alte documente: Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.		
4. Evaluarea conformității:		
Denumirea actului sau documentului comunitar, numărul, data adoptării și data publicării	Gradul de conformitate (se conformează / nu se conformează)	Comentarii
5. Alte acte normative și sau documente internaționale din care decurg angajamente Proiectul 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: Proiectul 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 proiectului de act normativ Proiectul 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: Proiectul 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 Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.		
5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Superior al Magistraturii		
Secțiunea a 7-a Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ		
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ: Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.		
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice: Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.		

Secțiunea a 8-a
Măsuri de implementare

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

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Alte informații:

Nu au fost identificate.

Inițiator: Deputat, Cristian Tudor BĂCANU

Deputat, Olivia Diana MORAR

Deputat, Alexandru Kocsis-Cristea