



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

175 / 22.4.2024

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 *propunerea legislativă pentru modificarea art. 22 din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat*, inițiată de domnii deputați neafiliați Bola Bogdan-Alexandru și Kocsis-Cristea Alexandru (Bp.69/2024).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea alin. (1) și (3) ale art. 22 din *Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul în care:

- avocatul stagiar să poată pune concluzii numai în primă instanță, atât la judecătorie, cât și la tribunal;

- avocatul definitiv să aibă dreptul să pună concluzii la toate instanțele (în prezent, la Înalta Curte de Casație și Justiție și la Curtea Constituțională pot pune concluzii doar avocații definitivi cu o vechime neîntreruptă de cel puțin 5 ani de la definitivare).

II. Observații

1. Cu referire la propunerea de modificare a prevederilor art. 22 alin. (1) din *Legea nr. 51/1995*, după cum s-a arătat și în literatura de specialitate¹, limitarea dreptului avocatului stagiar care privește punerea de concluzii² numai în fața judecătoriei este justificată pe baza experienței profesionale dobândite în avocatură.

Adăugăm că, în materie procesual civilă, prin Noul Cod de Procedură Civilă a fost realizată o importantă modificare de concepție în materie de competență, constând în revenirea la sistemul în care tribunalul este instanța cu plenitudine de competență în primă instanță, iar judecătoriile soluționează în primă instanță unele litigii de importanță redusă ori valoare pecuniară mică.

Cu toate acestea, chiar și în noua reglementare, judecătoria păstrează competența într-un număr mare de litigii, unele dintre ele putând fi considerate de complexitate și importanță deosebite, cum sunt cele care, potrivit legii, sunt de competența instanței de tutelă și de familie ori cererile de împărțeață judiciară.

Așadar, judecătoria rămâne competentă, ca urmare a unei repartizări echilibrate ce a fost amenajată de legiuitor, să soluționeze nu numai un număr semnificativ de cauze, ci și o serie de procese care pun probleme dificile (și chiar de mare noutate, cum este cazul, spre exemplu, al noilor măsuri de ocrotire a persoanei fizice cu dizabilități intelectuale și psihosociale, reglementate de *Legea nr. 140/2022 privind unele măsuri de ocrotire pentru persoanele cu dizabilități intelectuale și psihosociale și modificarea și completarea unor acte normative*), dar și o serie de proceduri speciale (cum ar fi cea de evacuare, a cererilor de valoare

¹ Ștefan Naubauer, *Legea organizării și exercitării profesiei de avocat. Explicații teoretice și practice (articolele 1-27)*, Ed. a III-a, revăzută și adăugită, comentariul art. 22, pp.240-241, inclusiv nota de subsol nr. 3 și doctrina acolo reținută.

² În ceea ce privește sintagma a pune concluzii, autorul citat arată că aceasta se interpretează în sens larg, prin Decizia Consiliului UNBR nr. 385/2012 stabilindu-se că sunt avute în vedere nu numai concluziile pe fondul cauzei, ci și cele formulate pentru orice cerere adresată instanței; se mai arată că, ulterior, a fost adoptată și Decizia Consiliului UNBR nr. 746/2013, în care s-au concluzionat următoarele:

a) Sintagma „a pune concluzii” nu se limitează la dezbaterile finale;

b) Sintagma „a pune concluzii” cuprinde orice susținere cu caracter juridic sau solicitare pe care o poate face avocatul înaintea instanței;

c) Nu pot fi incluse în sintagma „a pune concluzii” depunerea de înscrisuri ori alte cereri, luarea termenului în cunoștință, etc., în măsura în care acestea nu comportă susțineri contradictorii.

S-a mai susținut că avocatul stagiar poate declara o cale de atac în cauzele în care se prezintă în fața judecătoriei, poate redacta cererea de apel sau de recurs împotriva unei hotărâri pronunțate de o instanță în fața căreia nu se poate prezenta pentru a pune concluzii, poate redacta motivele de apel, recurs sau ale unei alte căi de atac, apreciindu-se că avocatul stagiar are dreptul să folosească asemenea căi de atac fără să aibă, bineînțeles, dreptul de a pune concluzii în susținerea celor scrise.

redușă ori a înscrierii în cartea funciară a drepturilor reale imobiliare dobândite în temeiul uzucapiunii), de competențe speciale atribuite judecătorei prin alte norme din Noul Cod de Procedură Civilă (de ex., soluționarea contestațiilor la executare și a altor incidente apărute în cursul executării silite, ca instanță de executare, dacă legea nu prevede altfel) ori de acte normative cu caracter special (cum ar fi, de exemplu, cazul reglementat de art. 138⁵ din *Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, care reglementează controlul jurisdicțional exercitat asupra încheierii notarului public prin care se respinge cererea de numire a asistentului judiciar).

Cât privește normele procesual-penale de drept comun care stabilesc competența materială a instanțelor judecătorești, se poate observa că, spre deosebire de situația judecătoriilor, în competența de primă instanță a tribunalelor sunt date o serie de infracțiuni de o complexitate și gravitate mai mare [*omor, omor calificat, sclavie, traficul de persoane, traficul de minori, luarea și darea de mită, nerespectarea regimului materialelor nucleare sau al altor materii radioactive, infracțiunile cu privire la care urmărirea penală a fost efectuată de către Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism sau Direcția Națională Anticorupție, dacă nu sunt date prin lege în competența altor instanțe ierarhic superioare, unele infracțiuni în materia spălării banilor și a evaziunii fiscale ori infracțiunile cu privire la care urmărirea penală a fost efectuată de către Parchetul European, potrivit Regulamentului (UE) 2017/1.939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO)*]; totuși, nu trebuie uitat în analiza propunerii legislative că, în materie procesual-penală, judecătoria are plenitudine de competență, astfel că nu s-ar putea aprecia că activitatea la nivelul acestor instanțe judecătorești ar fi una nesemnificativă, ce nu ar permite avocatului stagiar să dobândească experiența necesară desfășurării ulterioare a activității sale.

În aceste condiții, argumentul inițiatorilor potrivit căruia dispozițiile art. 22 alin. (1) din *Legea nr. 51/1995* ar putea restrânge în vreun fel dobândirea de către avocatul stagiar a experienței în fața instanțelor judecătorești nu ar putea fi reținut, ci este evident că legiuitorul a oferit o soluție echilibrată, care ține cont atât de distribuirea

actuală a competenței la nivelul instanțelor judecătorești, cât și de criteriul experienței profesionale a avocatului stagiar.

Considerăm că nici argumentul inițiatorilor referitor la specializarea avocaților nu ar putea fi primit, în condițiile în care este greu de admis că la începutul carierei s-ar putea vorbi de o veritabilă specializare, rolul stagiului fiind, mai degrabă, acela al acumulării experienței profesionale, pentru ca, după definitivarea în profesie, treptat și fără a afecta calitatea serviciilor acordate, avocatul definitiv să aibă plenitudine de competență.

De asemenea, apreciem că nici analogia cu reglementarea în materia organizării și exercitării profesiei de consilier juridic nu ar putea fi primită, existența, în alte materii, a unor soluții legislative, poate discutabile și mai puțin potrivite, neputând constitui motivul determinant pentru legiuitor de a amenda, în același sens, legislația în ceea ce privește desfășurarea activității corpului avocaților, fără a ține seama și de celelalte resorturi care au condus la instituirea soluțiilor legislative actuale cuprinse la art. 22 din *Legea nr. 51/1995*³.

Pe de altă parte, extinderea capacității profesionale a avocatului stagiar ar putea avea consecințe nefaste, putând conduce la scăderea serviciilor efectiv acordate, prin prisma lipsei de experiență profesională a stagiului, cu efecte directe asupra asigurării, la standardele

³ Este de reținut și că, în cazul judecătorilor și procurorilor stagiați legiuitorul a impus, în mod judicios, o capacitate profesională limitată, prin instituirea unor restricții semnificative; în acest sens, art. 45 din *Legea nr. 303/2002* privind statutul judecătorilor și procurorilor, cu modificările și completările ulterioare, prevede următoarele:

<<Art. 45

(1) Judecătorii stagiați participă, cu vot consultativ, la judecarea cauzelor în completuri ale instanței constituite din judecători definitiv. În cauzele la care participă, judecătorul stagiar semnează minutele și hotărârile pronunțate și redactează, din dispoziția președintelui completului, proiecte ale unor hotărâri, astfel încât să se asigure o cauzistică variată. Opinia judecătorului stagiar se consemnează în hotărâre, iar opinia separată se motivează. Completurile la care participă judecătorii stagiați se stabilesc de președintele instanței, iar neparticiparea judecătorului stagiar la judecarea unei cauze nu împiedică continuarea judecării sau pronunțarea hotărârii de către completul compus din judecătorul definitiv.

(2) Judecătorii stagiați judecă cereri privind încuviințarea executării silite, cererile necontencioase, precum și:

a) cererile privind pensiile de întreținere;

b) cererile de emitere a ordonanței de plată și a somației europene de plată;

c) cererile de valoare redusă, prevăzute la art. 1.026 - 1.033 din *Legea nr. 134/2010* privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și cererile cu valoare redusă europene;

d) cererile având ca obiect înlocuirea amenzii contravenționale cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității;

e) reabilitarea;

f) constatarea intervenției amnistiei ori grațierii;

g) infracțiunile prevăzute de *Legea nr. 286/2009* privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare, și de legile speciale, pentru care acțiunea penală se pune în mișcare la plângerea prealabilă a persoanei vătămate, cu excepția infracțiunilor prevăzute la art. 218 alin. (1) și (2), art. 219 alin. (1), art. 223, art. 226 și 227, precum și art. 239 - 241 din *Legea nr. 286/2009*, cu modificările și completările ulterioare.

(3) Modalitatea de participare la aceste completuri se stabilește prin hotărâre a colegiului de conducere.

(4) Procurorii stagiați au dreptul să pună concluzii în instanță, să efectueze și să semneze acte procesuale și procedurale, sub coordonarea unui procuror definitiv.

(5) Procurorul stagiar emite opinie consultativă care se motivează și rezolvă lucrările date în sarcina sa de prim-procurorul parchetului de pe lângă judecătoria.

(6) Judecătorii și procurorii stagiați nu au dreptul să dispună măsuri privative sau restrictive de libertate.

(7) Soluțiile procurorilor stagiați sunt contrasemnate de procurorii care îi coordonează.>>.

convenționale și constituționale actuale, a efectivității dreptului la apărare al justițiabililor, mai ales în cauzele penale, aceasta și în condițiile în care avocatul stagiar poate acorda asistență judiciară în cauzele penale în care apărarea este obligatorie, potrivit dispozițiilor *Codului de procedură penală*. Așadar, orice schimbare de paradigmă în această materie trebuie atent cântărită de legiuitor cu avizarea tuturor consecințelor posibile și chiar probabile, astfel încât aceasta să nu producă grave dezechilibre în ceea ce privește acordarea serviciilor avocațiale.

De altfel, în ceea ce privește importanța și efectele definitivării în profesia de avocat, Curtea Constituțională a reținut, în cuprinsul *Deciziei nr. 351/2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 18 alin. (2), (5) și (6) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat*, între altele, că: „19. Realizarea justiției în spiritul statului de drept, în cadrul unui proces care să întrunească toate elementele care îi conferă caracterul echitabil impus atât de Constituție, cât și de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, reclamă și asigurarea unei apărări profesionale în cadrul procesului. De aceea, scopul examenului de definitivare în profesia de avocat este acela de a certifica faptul că persoana care dobândește calitatea de avocat definitiv este aptă să contribuie la îndeplinirea exigențelor dreptului la un proces echitabil, prin furnizarea unei apărări adecvate. Afirmația autoarei excepției în sensul că nu ar trebui să existe o obligație pentru avocatul stagiar de a susține examenul de definitivare în profesie în cazul în care acesta dorește să își mențină această calitate o perioadă îndelungată de timp, cu păstrarea, pe această perioadă, doar a drepturilor și obligațiilor avocaților stagiari, este de natură să fragilizeze poziția profesiei de avocat în ansamblul activităților ce concură la îndeplinirea justiției, prin eliminarea rigorilor ce caracterizează calitatea actului profesional exercitat de avocați”.

În acest sens, arătăm că doctrina⁴ a înclinat, mai degrabă, spre restrângerea capacității profesionale a avocatului stagiar, arătând că, din perspectivă practică, s-a ridicat problema de a ști dacă avocatul stagiar poate asista partea sau subiectul procesual principal în fața tuturor organelor de urmărire penală sau doar la parchetele de pe lângă

⁴ Ștefan Naubauer, *op. cit.*, comentariul art. 22, pp. 241-242, inclusiv notele de subsol nr. 4-7 și doctrina acolo citată.

judecătories, susținându-se, în mod judicios⁵, că limitările referitoare la exercitarea profesiei se referă doar la instanțele de judecată, iar dacă legiuitorul ar fi vrut ca acestea să se aplice și cu privire la activitatea de urmărire penală, ar fi trebuit să o prevadă expres.

Cu privire la actuala reglementare s-a arătat, justificat, că aceasta se află în vădită disonanță cu criteriul experienței stagiatorilor în avocatură, fiind de dorit ca, *de lege ferenda*, sub aspectul dreptului avocatului stagiatar de a acorda asistență juridică în fața organelor de urmărire penală, să se impună limitarea acestuia la nivelul parchetelor de pe lângă judecătories, realizându-se, în acest fel, și o corelare a reglementării dreptului stagiatorului de a pune concluzii în fața instanțelor judecătorești cu cea privind dreptul său de a acorda asistență juridică la organele de urmărire penală.

Nu în ultimul rând, am putea reține și că dispoziția în cauză reprezintă o normă de protecție pentru însuși avocatul stagiatar, care, prin prisma faptului că este la începutul carierei juridice, are o serie de limitări firești ale capacității sale profesionale, care, fără puțință de tăgadă, îi permit să acumuleze experiență profesională și să urmeze cursurile și programele de pregătire profesională reglementate de lege.

2. În ceea ce privește propunerea de modificare a dispozițiilor art. 22 alin. (3) din *Legea nr. 51/1995*, arătăm că și aceasta are în vedere criteriul experienței profesionale a avocatului, legiuitorul instituind un mecanism de dobândire treptată (etapizată) a capacității profesionale depline a avocatului, chiar și a celui definitiv, acest sistem, nefiind întâlnit, după știința noastră, doar în dreptul românesc⁶.

Și cu privire la aceste dispoziții legale, opinăm că argumentele dezvoltate mai sus referitoare la imposibilitatea reținerii drept model a reglementării în materia organizării și exercitării profesiei de consilier juridic ori a celui referitor la necesitatea specializării nu pot fi reținute, iar modificarea soluției legislative actuale trebuie să țină seama de

⁵ Suntem de părere că, fiind o normă de excepție, aceasta nu ar putea primi o interpretare extensivă, susținerile doctrinare fiind corecte.

⁶ – în Germania, art. 78 ZPO (Codul de procedură civilă), în fața tribunalelor, curților de apel și a Curții federale de Justiție, părțile trebuie să fie asistate de avocați cu dreptul de a pleda în fața instanțelor respective.;

– în Franța, formularea recursului nu poate fi făcută, de regulă, decât de către un avocat admis să pledeze în fața Curții de Casație și Justiție și a Consiliului de Stat, organul suprem al justiției administrative (a se vedea, în acest sens, și Viorel Mihai CIOBANU, Flavius A. BALAS, Viorel Mihai CIOBANU, Gabriel BOROI, Traian Cornel BRICIU, Claudiu DINU, Gheorghe Liviu ZIDARU, Punctul de vedere al Facultății de Drept a Universității din București cu privire la neconstituționalitatea dispozițiilor NCPC privind obligativitatea asistenței juridice în recurs, disponibil la adresa de internet: <https://www.juridice.ro/328084/punctul-de-vedere-al-facultatii-de-drept-a-universitatii-din-bucuresti-cu-privire-la-neconstituționalitatea-dispozițiilor-ncpc-privind-obligativitatea-asistenței-juridice-in-recurs.html>).

necesitatea asigurării unor servicii avocațiale de înaltă calitate, dar și, în general, a unui act de justiție eficient și modern.

Totodată, trebuie reținut, cel puțin în cazul limitării capacității profesionale care privește activitatea la instanța supremă, că aceasta nu este deloc întâmplătoare, ci a avut în vedere specificul organizării judiciare autohtone și competența Înaltei Curți de Casație și Justiție, care, este instanța care judecă calea de atac a recursului în casație, ce presupune un control de legalitate (iar nu rejudecarea în fond a cauzei) pentru a verifica în ce măsură hotărârea pronunțată în ultimul grad de jurisdicție în fond este conformă cu regulile de drept aplicabile⁷, exigența impusă de art. 22 alin. (3) din *Legea nr. 51/1995* fiind, așadar, din această perspectivă, una rezonabilă și justificată.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere obiectul de reglementare, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**



Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului

⁷ Cu privire la recursul în casație în doctrină s-a arătat că, în dreptul contemporan, instituția recursului în casație și a casației sunt chemate să răspundă la două funcții principale: una zisă „publică” (sau „normativă”), alta zisă „privată” (sau „jurisdicțională”), respectiv, în termenii mai sugestivi ai doctrinei italiene, funcția de protecție a dreptului obiectiv (tutela ius constitutionis), pe de-o parte, și cea de protecție a drepturilor subiective civile și intereselor legitime ale justițiabililor (tutela ius litigatoris), pe de altă parte (pentru dezvoltări, a se vedea o amplă lucrare dedicată exclusiv acestei materii: M. Nicolae, *Teoria recursului în casație: pentru recuperarea funcției naturale a Casației civile sau despre posibilitatea unei reforme imposibile*, pp. 22-24, inclusiv doctrina acolo reținută, dar și, de exemplu, pp. 139-141 sau pp. 208-227).