**Către:**

**Senatul României — Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări**

**Senatul României — consultarea publică a propunerii legislative B563/2026**

**Inițiatorii propunerii legislative B563/2026**

**Consiliul Legislativ**

**Consiliul Economic și Social**

**Consiliul Fiscal**

**Consiliul Superior al Magistraturii**

**Guvernul României — Departamentul pentru Relația cu Parlamentul**

**Consiliul Concurenței**

Nr. 340/EP

**OBSERVAȚII ȘI PROPUNERI**
**la Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, precum și pentru completarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (B563/2026)**

**SINDICATUL POLIȚIȘTILOR DIN ROMÂNIA „DIAMANTUL”**, persoană juridică înființată prin Sentința civilă nr. 22(PJ)/23.11.2006 a Judecătoriei Sectorului 5 București, pronunțată în dosarul nr. 15033/302/2006, CIF 19544011, cu sediul în municipiul București, str. Corbița nr. 39, sector 5, și cu sediul pentru corespondență în municipiul București, str. Ienăchiță Văcărescu nr. 17A, ap. 1, sector 4, e-mail sprdiamantul@sprd.ro, reprezentat legal prin președinte JOSANU Vitalie, în temeiul art. 51 din Constituție și al art. 29 din Legea nr. 367/2022 privind dialogul social, formulăm următoarele observații și propuneri la propunerea legislativă înregistrată la Senat sub nr. B563/2026.

## I. CE SOLICITĂM

1. Menținerea formei actuale a art. 3 alin. (2) din Legea nr. 51/1995 („se exercită numai de avocat, dacă legea nu prevede altfel”) și respingerea formulei de la pct. 8 din proiect („cu excepția celor care sunt stabilite în mod expres prin lege și în competența altor profesii juridice”).

2. Introducerea în art. 3 a unei excepții exprese pentru organizațiile sindicale și asociațiile profesionale, după modelul art. 64 din legea franceză nr. 71-1130/1971 (textul propus este în Capitolul X).

3. Precizarea, în art. 25 din Legea nr. 51/1995, că nu constituie exercitare fără drept a profesiei consultanța și redactarea de acte acordate gratuit, în afara unei activități organizate și remunerate.

4. Eliminarea formulei „inclusiv cele pentru care legea prevede forma scrisă sub semnătură privată ad validitatem sau ad probationem” de la art. 3 alin. (1) lit. c) și a art. II din proiect (art. 1241 alin. 2, art. 1242 alin. 3, art. 1243 alin. 2 și art. 1245 alin. 2 din Codul civil) sau, în

subsidiar, limitarea obligației la contractele pentru care legea cere forma scrisă sub sancțiunea nulității.

5. Eliminarea lit. k5) de la art. 3 alin. (1) (asistarea obligatorie de către avocat a soților în orice procedură de divorț cu copii minori).

6. Aducerea procedurii din art. 25^1 la termenele dreptului comun și excluderea expresă din sfera ei a activităților sindicale și asociative.

7. Condiționarea incriminării folosirii cuvântului „avocat" (art. 59 alin. 6) de inducerea în eroare a publicului cu privire la calitatea de avocat.

8. Efectuarea, înainte de adoptare, a testului de proporționalitate prevăzut de Legea nr. 245/2020 pentru fiecare activitate pe care proiectul o rezervă avocaților, și consultarea organizațiilor sindicale reprezentative ale salariaților și funcționarilor publici.

9. Păstrarea dispozițiilor care întăresc garanțiile clientului (art. 3 alin. 2^1 și 2^2, art. 28 alin. 1^1, art. 34 și 34^1 din proiect), care nu depind de extinderea activităților rezervate.

## II. CINE SUNTEM ȘI DE CE NE PRIVEȘTE PROIECTUL

S.P.R. „Diamantul" este organizație sindicală a polițiștilor, constituită în temeiul legii speciale a sindicatelor, astăzi Legea nr. 367/2022. Activitatea noastră zilnică este în mare parte juridică. Răspundem membrilor care ne întreabă ce drepturi au, le redactăm contestații, plângeri prealabile, petiții și cereri pe Legea nr. 544/2001, îi asistăm în fața consiliilor de disciplină și a comisiilor și îi reprezentăm în instanță, în temeiul art. 28 din Legea nr. 367/2022.

Această activitate nu este una de amatori. Sindicatul colaborează și cu avocați, dar strategiile și argumentele principale sunt construite de experții proprii: polițiști licențiați în drept și lideri sindicali. Astfel, S.P.R. „Diamantul" a obținut admiterea a patru excepții de neconstituționalitate la Curtea Constituțională (Deciziile nr. 392/2014, 258/2017, 833/2020 și 88/2023), anularea în întregime a Ordinului ministrului administrației și internelor nr. 400/2004, rămasă irevocabilă prin Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 3711/2015, și șase hotărâri definitive prin care instanțele au obligat structurile Poliției Române să declasifice regulamentele de organizare și funcționare ale inspectoratelor de poliție județene. Recent, prin Hotărârea nr. 1702 din 27 octombrie 2026, Curtea de Apel București a obligat Inspectoratul General al Poliției de Frontieră să declasifice și regulamentul de organizare și funcționare al Inspectoratului Teritorial al Poliției de Frontieră Iași, primul regulament al Poliției de Frontieră obținut de sindicat în instanță. Puțini practicieni ai dreptului pot invoca asemenea rezultate. Proiectul B563/2026 ar face ca tocmai munca juridică prin care au fost obținute să devină, pentru juriștii sindicatului, o faptă penală.

Polițiștii nu își pot apăra singuri interesele în procesul legislativ. Art. 40 alin. (3) din Constituție le interzice să facă parte din partide politice, iar art. 45 din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului le interzice să facă parte din partide și să candideze. Interesele lor ajung în fața legiuitorului în primul rând prin organizațiile sindicale. Un proiect care îngustează mijloacele prin care sindicatele își apără membrii îi lasă pe polițiști fără principalul lor instrument de apărare.

## III. ANALIZA DISPOZIȚIILOR PROIECTULUI

**1. Art. 3 alin. (2): excepția se restrânge la „profesiile juridice" (pct. 8 din proiect).** În forma în vigoare, activitățile avocatului „se exercită numai de avocat, dacă legea nu prevede altfel".

Orice lege care atribuie o competență juridică altcuiva funcționează, așadar, ca excepție. Proiectul păstrează excepția doar pentru activitățile „stabilite în mod expres prin lege și în competența altor profesii juridice". Cele două condiții sunt cumulative.

Diferența pare de formulare, dar schimbă regula. Notarii, executorii judecătorești și consilierii juridici rămân acoperiți. Sindicatele, asociațiile profesionale, contabilii, băncile, firmele de recuperare a creanțelor, arbitrii care nu sunt avocați și executorii testamentari aleși de testator nu sunt profesii juridice. Expunerea de motive afirmă că lista activităților trebuie interpretată cu respectarea competențelor speciale ale altor profesii, dar această garanție nu apare în textul de lege, iar expunerea de motive nu este normă juridică.

**2. Art. 3^1: definiția consultanței juridice (pct. 10).** Noul articol definește consultanța ca „serviciu personalizat" care oferă o opinie sau un sfat cu privire la „o situație juridică concretă". Alin. (2) exclude informațiile generale despre drept și instrumentele standardizate, iar alin. (3) prevede că activitatea se califică drept consultanță „indiferent de mijlocul sau tehnologia utilizată". Pentru un sindicat, aproape orice răspuns dat unui membru privește situația lui concretă: o sancțiune disciplinară, un drept salarial neacordat, o mutare. Definiția cuprinde, așadar, chiar activitatea de bază a organizațiilor sindicale.

**3. Art. 3 alin. (1) lit. c) și art. II: contractele trec pe la avocat (pct. 1 și art. II).** Lit. c) în vigoare rezervă avocaților „redactarea de acte juridice". Proiectul adaugă „inclusiv cele pentru care legea prevede forma scrisă sub semnătură privată ad validitatem sau ad probationem", iar noul art. 1241 alin. (2) din Codul civil prevede că, atunci când legea cere forma scrisă „pentru validitatea sau pentru dovedirea contractului", înscrisul „se întocmește de avocat, dacă legea nu prevede altfel". Regula se extinde la actele adiționale (art. 1243 alin. 2) și la contractele încheiate electronic (art. 1245 alin. 2).

Forma scrisă cerută pentru dovadă apare în foarte multe acte normative. În plus, art. 309 alin. (2) din Codul de procedură civilă nu admite proba cu martori pentru actele juridice cu o valoare de peste 250 de lei, astfel că aproape orice contract ajunge să fie dovedit prin înscris. Proiectul prevede că nerespectarea obligației nu atrage nulitatea (art. 1242 alin. 3), dar redactarea rămâne activitate rezervată avocatului, deci sub incidența art. 25 alin. (2) din Legea nr. 51/1995. Riscul se mută de pe contract pe cel care l-a redactat.

**4. Lista nouă de activități rezervate (pct. 4 și 7).** Proiectul adaugă, între altele, plățile de tip escrow (lit. g1), executorul testamentar (lit. g3), redactarea și depunerea actelor de înființare, modificare și încetare a persoanelor juridice (lit. k2), arbitrajul (lit. k3), recuperarea creanțelor (lit. k4) și „orice alte activități stabilite prin lege" (lit. k7). Combinată cu noua formulă a art. 3 alin. (2), fiecare literă devine o activitate interzisă celorlalți.

Lit. k5) impune „asistarea obligatorie a soților în procedurile de divorț, indiferent de calea procedurală aleasă", când există copii minori, deci și la divorțul prin acord în fața notarului sau a ofițerului de stare civilă. Curtea Constituțională a declarat neconstituțională obligația de a fi reprezentat de avocat în recurs, în lipsa unei gratuități reale pentru cei care nu își permit un avocat (Decizia nr. 462/2014 și Decizia nr. 485/2015). Proiectul trimite la ajutorul public judiciar, dar nu modifică pragurile de venit de la care acesta se acordă.

**5. Art. 25^1: procedura rapidă împotriva serviciilor online (pct. 11).** U.N.B.R. poate cere instanței încetarea încălcării și ordine adresate furnizorilor de servicii intermediare, în temeiul

art. 9 și 10 din Regulamentul (UE) 2022/2065. Primul termen de judecată se fixează în cel mult 5 zile, hotărârea este executorie, iar apelul se declară în 5 zile de la comunicare. Ghidurile sindicale, modelele de cereri și instrumentele online prin care sindicatele își informează membrii pot fi calificate drept consultanță „indiferent de tehnologie” (art. 3^1 alin. 3). Cu termene atât de scurte, organizația vizată are foarte puțin timp să se apere.

**6. Art. 59 alin. (6)–(8): titlul de avocat (pct. 16 și 17).** Proiectul adaugă cuvântul „avocat” la denumirile a căror folosire fără drept se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani, iar alin. (7) incriminează orice denumire care, „prin modul de prezentare ori prin contextul” în care este folosită, induce publicul în eroare cu privire la calitatea de avocat. Alin. (7) cere inducerea în eroare, dar alin. (6) nu o cere pentru simpla folosire a cuvântului „avocat”. Expresii curente, precum „avocatul membrilor” sau denumirea unui ghid ori a unei aplicații care conține cuvântul „avocat”, pot ajunge astfel în sfera penală. Legea franceză nr. 71-1130/1971 pedepsește folosirea unui titlu numai când acesta tinde „à créer, dans l'esprit du public, une confusion avec le titre et la profession réglementés” („să creeze, în mintea publicului, o confuzie cu titlul și profesia reglementate”) (art. 74).

**7. Art. 65 lit. w): consultarea obligatorie, doar pentru U.N.B.R. (pct. 18).** Proiectul obligă autoritățile să consulte U.N.B.R., „în mod efectiv” și într-o etapă utilă, asupra proiectelor de acte normative care privesc profesia de avocat. Proiectul B563/2026 privește la fel de direct activitatea organizațiilor sindicale, dar acestea nu au fost consultate. Art. 29 din Legea nr. 367/2022 recunoaște sindicatelor dreptul de a face propuneri de legiferare în domeniile de interes sindical. Prezentele observații sunt formulate în exercitarea acestui drept.

## IV. CONSECINȚA PENALĂ

Art. 25 alin. (2) din Legea nr. 51/1995 prevede că „exercitarea, fără drept, a oricărei activități specifice profesiei de avocat constituie infracțiune și se pedepsește potrivit legii penale”. Pedeapsa este cea din art. 348 din Codul penal: închisoare de la 3 luni la un an sau amendă. Prin Decizia nr. 15/2015 pronunțată în recurs în interesul legii, Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că exercitarea activităților specifice profesiei de avocat în afara formelor de organizare recunoscute de Legea nr. 51/1995 constituie infracțiunea prevăzută de art. 348 din Codul penal.

Textul nu cere ca activitatea să fie desfășurată în mod obișnuit, organizat sau contra plată. Singura nuanță din lege privește nulitatea actelor făcute „în mod public” (art. 25 alin. 4), nu infracțiunea. Proiectul nu modifică art. 25 și nici art. 348 din Codul penal, dar fiecare literă nouă din art. 3 alin. (1) și fiecare restrângere a excepțiilor de la alin. (2) lărgesc automat conținutul infracțiunii. Expunerea de motive nu analizează acest efect.

Un reprezentant sindical care redactează gratuit contestația unui coleg ar putea fi cercetat penal. Sindicatul ar avea apărări solide: prioritatea legii speciale (art. 28 din Legea nr. 367/2022), art. 9 și 40 din Constituție, Convenția nr. 87 a Organizației Internaționale a Muncii. Toate acestea s-ar folosi însă abia după deschiderea unui dosar penal. O lege previzibilă trebuie să evite asemenea situații prin propriul text, nu să le lase pe seama instanțelor.

## V. EFECTUL ASUPRA ORGANIZAȚIILOR SINDICALE

**1. Cadrul constituțional și legal.** Potrivit art. 9 din Constituție, sindicatele „contribuie la apărarea drepturilor și la promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor lor”. Art. 28 alin. (1) din Legea nr. 367/2022 precizează mijlocul: organizațiile

sindicale apără drepturile membrilor „în fața instanțelor judecătorești, organelor de jurisdicție, a altor instituții sau autorități ale statului, prin apărători proprii sau aleși”. Alin. (2) le permite „orice acțiune, inclusiv de a formula acțiune în justiție în numele membrilor lor”.

Pentru un sindicat de salariați sau de funcționari publici, apărarea drepturilor înseamnă în primul rând consiliere, contestații, plângeri, cereri și acțiuni în instanță. Toate figurează în art. 3 alin. (1) ca activități ale avocatului: consultații și cereri cu caracter juridic (lit. a), asistență și reprezentare în fața instanțelor și a autorităților (lit. b, d și e), redactarea de acte juridice (lit. c).

**2. Juristul sindicatului nu este acoperit.** Juristul sindicatului este, de regulă, un membru licențiat în drept care lucrează voluntar și nu aparține niciunei profesii juridice. Nici atunci când sindicatul are un consilier juridic angajat problema nu dispare: Legea nr. 514/2003 îi permite consilierului juridic să asigure consultanța și reprezentarea persoanei juridice în serviciul căreia se află (art. 1 și 4), nu a membrilor acesteia. Când redactează acțiunea unui membru, juristul sindicatului, oricare ar fi statutul lui, nu mai este acoperit de excepția pentru „profesiile juridice”.

**3. Sindicatele mici funcționează cu voluntari.** În numeroase instituții publice, sindicatul are câteva zeci de membri și funcționează aproape în întregime cu voluntari. Doar organizațiile mari își permit un consilier juridic angajat sau un avocat plătit permanent. În celelalte, ajutorul juridic vine de la colegi licențiați în drept, care îl dau gratuit, în timpul lor liber. Aceștia nu sunt avocați, nu sunt consilieri juridici angajați ai membrului și nu aparțin unei profesii juridice. Pentru membri, alternativa propusă de proiect este un avocat plătit pentru fiecare contestație sau plângere, ceea ce în practică înseamnă că mulți nu s-ar mai apăra.

**4. Situația sindicatelor de polițiști.** Multe dintre ele sunt formate în bună parte din juriști. Pentru avizul de desemnare în poliția judiciară, art. 2^1 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 364/2004 cere ca polițistul să fie licențiat în drept sau absolvent al unei instituții de învățământ a Ministerului Afacerilor Interne ori al unui program de formare specific poliției judiciare. Ofițerii de poliție judiciară cu studii juridice lucrează zilnic cu Codul penal și Codul de procedură penală, sub supravegherea procurorului. Activitatea lor este recunoscută ca vechime în specialitate juridică pentru accesul în magistratură (art. 63 alin. 1 din Legea nr. 303/2022).

Proiectul confundă profesia cu funcția. Profesia unui asemenea polițist este cea de jurist, dobândită prin licența în drept, iar „polițist” este funcția în care își folosește pregătirea. Excepția din proiect nu privește juriștii, ci doar „profesiile juridice” organizate prin lege. Un polițist licențiat în drept care își ajută gratuit colegii de sindicat ar risca un dosar penal pentru că își folosește cunoștințele juridice în afara funcției.

Legea nr. 51/1995 ignoră deja munca juridică a polițiștilor. Art. 20 alin. (5) și (6) scutesc de examenul de definitivare pe cei care au lucrat 5 ani ca judecător, procuror, notar, grefier cu studii superioare juridice, magistrat-asistent, executor judecătoresc, consilier juridic sau jurisconsult ori în funcții juridice în aparatul Parlamentului, Administrației Prezidențiale, Guvernului și al altor instituții. Art. 33 recunoaște ca vechime în avocatură perioadele lucrate în aceleași funcții. Polițiștii lipsesc din ambele liste. Singura mențiune a „cadrelor de poliție” este la art. 20 alin. (8), pentru a le interzice să acorde asistență juridică la unitatea de urmărire penală unde au lucrat. Proiectul B563/2026 ar adăuga o nouă restricție, de data aceasta în activitatea sindicală.

## VI. CUM PROCEDEAZĂ STATELE INVOCATE ÎN EXPUNEREA DE MOTIVE

Expunerea de motive invocă dreptul german, francez și italian. Am verificat textele în vigoare ale acestor legi, pe sursele oficiale. Toate cele trei state rezervă anumite servicii juridice avocaților, dar toate lasă sindicatelor și asociațiilor profesionale, prin text expres de lege, posibilitatea de a-și ajuta juridic membrii. Redăm prevederile în original, urmate de traducerea noastră.

### 1. Franța — Legea nr. 71-1130 din 31 decembrie 1971 privind reforma unor profesii judiciare și juridice

Legea franceză este modelul cel mai apropiat de proiect, pentru că rezervă avocaților atât reprezentarea în fața instanțelor și a organelor disciplinare, cât și consultanța juridică și redactarea actelor pentru alții. În fiecare dintre aceste privințe, legea face însă loc expres sindicatelor.

*Reprezentarea.* Art. 4 alin. (1) prevede că nimeni nu poate asista sau reprezenta părțile în fața jurisdicțiilor și a organismelor jurisdicționale sau disciplinare dacă nu este avocat. Alin. (2) adaugă însă:

*„Les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle à l'application des dispositions législatives ou réglementaires spéciales en vigueur à la date de publication de la présente loi et, notamment, au libre exercice des activités des organisations syndicales régies par le code du travail ou de leurs représentants, en matière de représentation et d'assistance devant les juridictions sociales et paritaires et les organismes juridictionnels ou disciplinaires auxquels ils ont accès."*

(„Dispozițiile de mai sus nu împiedică aplicarea dispozițiilor legale sau regulamentare speciale în vigoare la data publicării prezentei legi și, în special, libera exercitare a activităților organizațiilor sindicale reglementate de Codul muncii sau ale reprezentanților acestora, în materie de reprezentare și asistență în fața jurisdicțiilor sociale și paritare și a organismelor jurisdicționale sau disciplinare la care au acces.")

Legea franceză păstrează așadar expres dreptul sindicatelor de a-și asista și reprezenta membrii în fața organelor disciplinare, adică exact activitatea pe care reprezentanții sindicali o desfășoară în România în fața consiliilor de disciplină.

*Consultanța și redactarea actelor.* Art. 54 interzice consultanța juridică și redactarea actelor sub semnătură privată pentru alții celor care nu îndeplinesc condițiile legii, dar numai când activitatea este desfășurată în mod obișnuit și contra plată: *„Nul ne peut, directement ou par personne interposée, à titre habituel et rémunéré, donner des consultations juridiques ou rédiger des actes sous seing privé, pour autrui […]"* („Nimeni nu poate, direct sau prin persoană interpusă, în mod obișnuit și remunerat, să dea consultații juridice sau să redacteze acte sub semnătură privată pentru altul […]"). Celui care ajută gratuit, chiar și în mod obișnuit, legea nu îi cere diplomă, asigurare sau garanție financiară, ci doar obligațiile de la art. 55 alin. (3) (secretul profesional și abținerea când are un interes propriu). Art. 55 alin. (4) prevede: *„Les obligations prévues à l'alinéa précédent sont également applicables à toute personne qui, à titre habituel et gratuit, donne des consultations juridiques ou rédige des actes sous seing privé."* („Obligațiile prevăzute la alineatul precedent se aplică și oricărei persoane care, în mod obișnuit și gratuit, dă consultații juridice sau redactează acte sub semnătură privată.") Legea franceză recunoaște așadar ajutorul juridic gratuit ca activitate licită și îi stabilește doar regulile de conduită.

Pentru sindicate, art. 64 prevede:

*„Les syndicats et associations professionnels régis par le code du travail peuvent donner des consultations juridiques et rédiger des actes sous seing privé au profit des personnes dont la défense des intérêts est visée par leurs statuts, sur des questions se rapportant directement à leur objet.”*

(„Sindicatele și asociațiile profesionale reglementate de Codul muncii pot da consultații juridice și pot redacta acte sub semnătură privată în folosul persoanelor a căror apărare a intereselor este prevăzută în statutele lor, în probleme legate direct de obiectul lor.”)

Art. 63 acordă un drept asemănător altor organizații, între care asociațiile de utilitate publică, asociațiile agreate de consumatori, asociațiile familiale și grupările mutualiste, care *„peuvent donner à leurs membres des consultations juridiques relatives aux questions se rapportant directement à leur objet”* („pot da membrilor lor consultații juridice privind chestiuni legate direct de obiectul lor”).

**2. Franța — interpelarea parlamentară nr. 50311 și răspunsul Guvernului**

Problema pe care o ridică astăzi proiectul B563/2026 a fost dezbătută în Parlamentul francez acum 35 de ani, după reforma din 1990 a legii franceze. La 25 noiembrie 1991, deputatul Gilbert Millet l-a întrebat în scris pe ministrul justiției dacă noua lege nu le ia asociațiilor și sindicatelor dreptul de a-și ajuta juridic membrii (întrebarea scrisă nr. 50311, a 9-a legislatură a Adunării Naționale):

*„De nombreuses associations d'usagers, des syndicats se sont émus de voir remettre en cause une fonction qu'ils assuraient auprès de leurs adhérents ou de gens dans le besoin. […] Les préoccupations principales portent sur la confirmation du fait que le paiement d'une cotisation ne constitue pas une rémunération et que, comme telles, les obligations de diplômes, d'assurances, de garantie financière ne sont pas obligatoires pour les associations et syndicats.”*

(„Numeroase asociații ale utilizatorilor și sindicate s-au alarmat văzând pusă sub semnul întrebării o funcție pe care o îndeplineau pentru membrii lor sau pentru oamenii aflați la nevoie. […] Principala îngrijorare este confirmarea faptului că plata unei cotizații nu constituie o remunerație și că, prin urmare, obligațiile privind diploma, asigurarea și garanția financiară nu sunt obligatorii pentru asociații și sindicate.”)

Răspunsul ministrului justiției a fost fără echivoc:

*„[…] de telles obligations ne peuvent être imposées à ces associations et syndicats que dans la seule hypothèse où ceux-ci donnent des prestations juridiques, dans les limites prévues aux articles 63 et 64 précités, à titre habituel et rémunéré. En effet, le Gouvernement et le Parlement, conscients du rôle de régulation des rapports sociaux joué par le mouvement associatif, ont entendu lui préserver la possibilité de donner non seulement des consultations en matière juridique mais également de rédiger des actes sous seing privé à titre gratuit, conformément à sa vocation. Il a été d'ailleurs souligné à l'occasion des débats parlementaires que les cotisations perçues par une association ou un syndicat de ses membres […] ne sont pas assimilées à une rémunération.”*

(„[…] asemenea obligații nu pot fi impuse acestor asociații și sindicate decât în singura ipoteză în care ele prestează servicii juridice, în limitele prevăzute de articolele 63 și 64 menționate, în mod obișnuit și remunerat. Guvernul și Parlamentul, conștiente de rolul mișcării asociative în reglarea raporturilor sociale, au înțeles să-i păstreze posibilitatea nu doar de a da consultații juridice, ci și de a redacta acte sub semnătură privată cu titlu gratuit, potrivit vocației sale. De altfel, în dezbaterile parlamentare s-a subliniat că cotizațiile încasate de o asociație sau de un sindicat de la membrii săi […] nu sunt asimilate unei remunerații.")

Așadar, în Franța, un sindicat care își consiliază membrii și le redactează acte din cotizații nu este supus nici măcar condițiilor de diplomă și asigurare, cu atât mai puțin unei interdicții penale. Legiuitorul francez a recunoscut expres „rolul mișcării asociative în reglarea raporturilor sociale". Proiectul B563/2026 nu conține nicio dispoziție de acest fel.

**3. Germania — Legea serviciilor juridice extrajudiciare (Rechtsdienstleistungsgesetz – RDG)**

Definiția consultanței din art. 3^1 al proiectului urmează logica definiției din § 2 alin. (1) RDG: *„Rechtsdienstleistung ist jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, sobald sie eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert."* („Serviciu juridic este orice activitate privind afacerile concrete ale altuia, de îndată ce necesită o examinare juridică a cazului individual.") Proiectul nu preia însă și excepțiile pe care legea germană le pune lângă această definiție.

§ 2 alin. (3) pct. 3 RDG prevede că nu constituie serviciu juridic *„die Erörterung der die Beschäftigten berührenden Rechtsfragen mit ihren gewählten Interessenvertretungen, soweit ein Zusammenhang zu den Aufgaben dieser Vertretungen besteht"* („discutarea problemelor juridice care îi privesc pe salariați cu reprezentanții lor aleși, în măsura în care există o legătură cu atribuțiile acestor reprezentanți"). Pct. 2 al aceluiași alineat exclude și activitatea arbitrilor, pe care proiectul o rezervă avocaților (lit. k3).

§ 6 alin. (1) RDG permite serviciile juridice gratuite: *„Erlaubt sind Rechtsdienstleistungen, die nicht im Zusammenhang mit einer entgeltlichen Tätigkeit stehen (unentgeltliche Rechtsdienstleistungen)."* („Sunt permise serviciile juridice care nu au legătură cu o activitate remunerată (servicii juridice gratuite).") Când ajutorul depășește cercul familiei și al apropiaților, § 6 alin. (2) cere doar ca el să fie dat de un jurist calificat sau sub îndrumarea acestuia, nu de un avocat.

§ 7 alin. (1) RDG permite expres serviciile juridice prestate de asociațiile profesionale:

*„Erlaubt sind Rechtsdienstleistungen, die 1. berufliche oder andere zur Wahrung gemeinschaftlicher Interessen gegründete Vereinigungen und deren Zusammenschlüsse […] im Rahmen ihres satzungsmäßigen Aufgabenbereichs für ihre Mitglieder […] erbringen, soweit sie gegenüber der Erfüllung ihrer übrigen satzungsmäßigen Aufgaben nicht von übergeordneter Bedeutung sind."*

(„Sunt permise serviciile juridice pe care 1. asociațiile profesionale sau alte asociații înființate pentru apărarea unor interese comune și uniunile lor […] le prestează pentru membrii lor, în limitele atribuțiilor statutare, în măsura în care acestea nu au o importanță preponderentă față de îndeplinirea celorlalte atribuții statutare.")

Încălcarea legii germane este contravenție, sancționată cu amendă de până la 50.000 de euro (§ 20 alin. 3 RDG), și numai pentru prestarea „geschäftsmäßig”, adică cu caracter de afacere (§ 20 alin. 1 pct. 1). Nu este infracțiune.

Jurisprudența germană merge în același sens. Prin decizia din 29 iulie 2004 (1 BvR 737/00), Curtea Constituțională Federală a casat hotărârile prin care un fost judecător, pensionat, fusese amendat pentru că ajutase gratuit o persoană într-o procedură contravențională, reținând că instanțele trebuiau să interpreteze legea în lumina libertății generale de acțiune. Această decizie a stat la baza actualului § 6 RDG. Prin hotărârea din 9 septembrie 2021 (I ZR 113/20), Curtea Federală de Justiție a respins acțiunea Baroului din Hamburg împotriva platformei Smartlaw și a decis că un generator automat de contracte nu prestează un serviciu juridic.

**4. Italia — Legea nr. 247 din 31 decembrie 2012 privind noua reglementare a profesiei de avocat**

Art. 2 alin. (6) rezervă avocaților consultanța și asistența juridică extrajudiciară numai când sunt legate de o activitate jurisdicțională și sunt desfășurate „in modo continuativo, sistematico e organizzato”. Pentru asociații, același alineat prevede:

*„Se il destinatario è un'associazione o un ente esponenziale nelle diverse articolazioni, purché portatore di un interesse di rilievo sociale e riferibile ad un gruppo non occasionale, tali attività possono essere svolte esclusivamente nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali e limitatamente all'interesse dei propri associati ed iscritti.”*

(„Dacă destinatarul este o asociație sau o entitate reprezentativă, în diferitele sale structuri, cu condiția să fie purtătoarea unui interes de relevanță socială și să se refere la un grup care nu este ocazional, aceste activități pot fi desfășurate exclusiv în limitele competențelor instituționale respective și numai în interesul propriilor asociați și membri.”)

Prin sentința nr. 11545 din 23 martie 2012, Secțiile Unite penale ale Curții de Casație au reținut că actele care nu sunt rezervate în exclusivitate unei profesii intră sub incidența art. 348 din Codul penal italian numai când sunt făcute „per continuatività, onerosità e organizzazione”, adică în mod continuu, contra plată și organizat, astfel încât să creeze aparența unei activități profesionale.

**5. Olanda — Codul de procedură civilă (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)**

În cauzele de competența judecătorului cantonal, art. 79 alin. (1) prevede că *„Partijen kunnen in zaken voor de kantonrechter in persoon procederen”* („În cauzele în fața judecătorului cantonal, părțile pot sta în proces personal”), iar art. 80 alin. (1) adaugă că ele *„kunnen zich laten bijstaan of zich door een gemachtigde laten vertegenwoordigen”* („se pot lăsa asistate sau reprezentate de un mandatar”). Avocatul este obligatoriu numai în celelalte cauze (art. 79 alin. 2).

**6. Concluzia comparației**

În niciunul dintre aceste state părțile nu sunt obligate să apeleze la avocat pentru a încheia un contract sub semnătură privată. În Franța, Germania și Italia, sindicatele și asociațiile profesionale își pot ajuta juridic membrii în temeiul unui text expres de lege, iar ajutorul juridic gratuit nu este tratat ca exercitare fără drept a profesiei de avocat. Proiectul B563/2026 preia din

aceste legi doar rezervele, nu și excepțiile, și este mai restrictiv decât toate modelele pe care le invocă.

## VII. PROPORȚIONALITATEA ȘI DREPTUL UNIUNII EUROPENE

Potrivit art. 53 din Constituție, exercițiul unui drept poate fi restrâns numai prin lege, numai dacă restrângerea este necesară într-o societate democratică și numai dacă este proporțională cu situația care a determinat-o. Dreptul de asociere în sindicate (art. 40) și rolul constituțional al sindicatelor (art. 9) nu pot fi golite de conținut printr-o lege a unei alte profesii.

Directiva 2006/123/CE privind serviciile permite rezervarea unei activități pentru o anumită profesie numai dacă restricția este justificată de un motiv imperativ de interes general și este proporțională. În cauza Säger (C-76/90), Curtea de Justiție a considerat disproporționată rezervarea pentru anumite profesii a unui serviciu care nu necesita o asemenea calificare. Legea nr. 245/2020 obligă autoritățile să efectueze un test de proporționalitate înainte de a adopta reguli noi care restrâng accesul la profesiile reglementate sau exercitarea lor. Expunerea de motive a proiectului nu conține acest test și nu estimează costul noilor obligații pentru persoanele fizice, familii și firme.

## VIII. DISPOZIȚII PE CARE LE SUȘTINEM

Proiectul conține și dispoziții utile pentru cei care apelează la un avocat, inclusiv pentru polițiștii cercetați disciplinar sau penal: obligația instituțiilor de a furniza avocatului informațiile necesare apărării (art. 3 alin. 2^1), interdicția de a restrânge prezența avocatului în orice procedură administrativă sau jurisdicțională (art. 3 alin. 2^2), dovada mandatului prin împuternicire avocațială (art. 28 alin. 1^1), extinderea secretului profesional la datele păstrate de furnizori de servicii (art. 34 alin. 1) și garanțiile la controalele administrative (art. 34^1). Prezența avocatului în procedurile disciplinare are o importanță deosebită pentru polițiști.

Niciuna dintre aceste garanții nu depinde de restrângerea excepțiilor de la art. 3 alin. (2), de obligațiile din Codul civil sau de lista nouă de activități rezervate. Ele pot fi adoptate separat.

## IX. CONCLUZIE

Proiectul declară ca scop protecția clientului, dar nu îi lasă clientului libertatea de a se descurca cu un model de contract, cu un coleg priceput sau cu sindicatul din care face parte. Schimbarea cu cele mai largi efecte este restrângerea excepțiilor la „alte profesii juridice”. Pentru sindicatele care lucrează cu voluntari, adică pentru cele mai multe, ea ar însemna că nu își mai pot îndeplini rolul pe care li-l dă art. 9 din Constituție. Amendamentele de mai jos păstrează garanțiile utile din proiect și înlătură aceste efecte.

## X. AMENDAMENTE PROPUSE

| Nr. | Text din proiect | Text propus | Motivare |
|---|---|---|---|
| 1 | Pct. 8 – art. 3 alin. (2): „Activitățile prevăzute la alin. (1) se exercită numai de avocat, cu excepția celor care sunt stabilite în mod expres prin lege și în competența altor profesii juridice.” | Se elimină. Rămâne textul în vigoare: „(2) Activitățile prevăzute la alin. (1) se exercită numai de avocat, dacă legea nu prevede altfel.” | Cap. III pct. 1, Cap. IV și V. |

| Nr. | Text din proiect | Text propus | Motivare |
|---|---|---|---|
| 2 | — | La art. 3, după alin. (2^2) se introduce alin. (2^3): „(2^3) Dispozițiile prezentului articol nu aduc atingere dreptului organizațiilor sindicale și al asociațiilor profesionale de a acorda consultanță juridică, de a redacta acte și de a-și asista și reprezenta membrii, prin apărători proprii sau aleși, în condițiile Legii nr. 367/2022 privind dialogul social și ale statutelor proprii, în probleme legate de obiectul lor de activitate. Activitatea desfășurată în aceste condiții nu constituie exercitare fără drept a profesiei de avocat.” | Cap. V și VI (modelul art. 64 din legea franceză nr. 71-1130/1971 și § 7 RDG). |
| 3 | — | La art. 25, după alin. (2) se introduce alin. (2^1): „(2^1) Nu constituie exercitare fără drept a profesiei de avocat consultanța juridică și redactarea de acte acordate cu titlu gratuit, în afara unei activități organizate și remunerate.” | Cap. IV și VI (art. 54 din legea franceză, § 6 RDG, art. 2 alin. 6 din legea italiană nr. 247/2012). |
| 4 | Pct. 1 – art. 3 alin. (1) lit. c): „… inclusiv cele pentru care legea prevede forma scrisă sub semnătură privată ad validitatem sau ad probationem…” | Se elimină sintagma. Rămâne textul în vigoare al lit. c). | Cap. III pct. 3. |
| 5 | Art. II pct. 1–4 – art. 1241 alin. (2), art. 1242 alin. (3), art. 1243 alin. (2) și art. 1245 alin. (2) din Codul civil | Se elimină. În subsidiar, art. 1241 alin. (2) se aplică numai contractelor pentru care legea cere forma scrisă sub sancțiunea nulității. | Cap. III pct. 3 și Cap. VII. |
| 6 | Pct. 7 – art. 3 alin. (1) lit. k5): asistarea obligatorie a soților în procedurile de divorț | Se elimină. | Cap. III pct. 4 (Deciziile CCR nr. 462/2014 și 485/2015). |
| 7 | Pct. 11 – art. 25^1 alin. (3) și (4): primul termen în cel mult 5 zile; apel în 5 zile | Cererile se judecă după termenele dreptului comun. Se introduce alin. (6): „(6) Dispozițiile prezentului articol nu se aplică activităților prevăzute la art. 3 alin. (2^3).” | Cap. III pct. 5. |
| 8 | Pct. 16 – art. 59 alin. (6): folosirea fără drept a denumirii „avocat” | Folosirea cuvântului „avocat” se pedepsește numai dacă este de natură să inducă publicul în eroare cu privire la deținerea calității de avocat. | Cap. III pct. 6 (art. 74 din legea franceză nr. 71-1130/1971). |

Vă rugăm să comunicați răspunsul la adresa de e-mail sprdiamantul@sprd.ro.

SINDICATUL POLIȚIȘTILOR DIN ROMÂNIA „DIAMANTUL”
prin Președinte
JOSANU Vitalie