

ROMÂNIA



CONSILIUL SUPERIOR AL
MAGISTRATURII

PLENUL

HOTĂRÂREA nr. 330

din 7 aprilie 2015

Analizând Propunerea legislativă pentru modificarea art. 96 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, transmisă spre avizare de secretarul general al Senatului cu adresa nr. XXXV/1091 din 10.03.2015;

În temeiul dispozițiilor art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările ulterioare;

PLENUL CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII

HOTĂRĂȘTE :



Art. 1 – Avizează negativ Propunerea legislativă pentru modificarea art. 96 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, pentru considerentele prezentate în Anexa care face parte integrantă din prezenta hotărâre.

Art. 2 – Hotărârea se comunică secretarului general al Senatului.

Data în București, la 7 aprilie 2015.

PRESEDINTE
Judecător Marius Bădescu Tudose





Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexă la Hotărârea nr. 330 din 7 aprilie 2015 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii

AVIZ

referitor la Propunerea legislativă pentru modificarea art. 96 din Legea nr.
303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor

În urma examinării Propunerii legislative pentru modificarea art. 96 din Legea nr.
303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, transmisă spre avizare de
secretarul general al Senatului cu adresa nr. XXXV/1091 din 10.03.2015

CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

În temeiul dispozițiilor art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul
Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările ulterioare;

În baza Hotărârii nr. 330 din 7 aprilie 2015 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii;

Avizează negativ Propunerea legislativă pentru modificarea art. 96 din Legea nr.
303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, pentru următoarele motive:

- Propunerea legislativă nu beneficiază de o expunere de motive care să
corespundă exigențelor art. 31 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000 privind normele de
tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și
completările ulterioare.

Potrivit acestor dispoziții legale, instrumentul de prezentare și motivare include
conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând, printre altele, și o secțiune
referitoare la **motivul emiterii actului normativ** - *cerințele care reclamă intervenția
normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în
vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea
elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice;
referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror
implementare este elaborat respectivul proiect.*

Expunerea de motive a propunerii legislative nu cuprinde, însă, aceste elemente,
ci se rezumă la a face referire la faptul că, până în prezent, Ministerul Finanțelor Publice
nu a inițiat nicio acțiune în regres împotriva persoanelor și instituțiilor responsabile de
condamnarea României de către Curtea de la Strasbourg (CEDO), precum și la a cita din
discursul doamnei judecător dr. Livia Doina Stanciu, președintele Înaltei Curți de

1

Adresa: București, Calea Plevnei, Nr.141B,, Sector 6

Tel: 311 69 00; Fax: 311 69 01

Web: www.csm1909.ro



Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexă la Hotărârea nr. 330 din 7 aprilie 2015 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii

Casație și Justiție, susținut în data de 17.05.2011 la o conferință privind răspunderea magistraților.

Pe de altă parte, doar o parte din cazurile în care statul român este condamnat la Curtea de la Strasbourg pentru încălcări ale drepturilor și libertăților fundamentale consacrate prin Convenția Europeană se datorează magistraților, restul datorându-se altor instituții.

Spre exemplu, o mare parte dintre condamnări s-a datorat ineficienței dispozițiilor interne ale mecanismului de restituire a proprietăților naționalizate în perioada comunistă sau de acordare efectivă a despăgubirilor, în absența restituirii – sens în care, de altfel, Curtea de la Strasbourg a și pronunțat o hotărâre pilot împotriva țării noastre, în cauza *Maria Atanasiu și alții vs. România*.

Tot astfel, numeroase condamnări se datorează condițiilor improprii de detenție, pentru care nu sunt, însă, responsabili magistrații, ci executivul.

- O primă modificare propusă vizează dispozițiile alin. (4) al art. 96, care se referă la dreptul persoanei vătămate la repararea prejudiciilor materiale cauzate prin erorile judiciare săvârșite în alte procese decât cele penale.

În prezent, exercitarea acestui drept este condiționată de stabilirea, în prealabil, printr-o hotărâre definitivă, a răspunderii penale sau disciplinare, după caz, a judecătorului sau procurorului pentru o faptă săvârșită în cursul judecății procesului, dacă această faptă este de natură să determine o eroare judiciară.

Propunerea vizează înlăturarea acestei duble condiționări cu o alta, și anume aceea ca „partea să fi uzat de toate căile de atac prevăzute de lege împotriva hotărârii ce se pretinde a constitui o eroare judiciară”. Eliminarea dispozițiilor actuale comportă, însă, observații din perspectiva faptului că va conduce la inexistența obligației de a se stabili, în prealabil, printr-o hotărâre definitivă, răspunderea penală sau disciplinară, după caz, a magistratului.

Astfel, din modul de redactare a dispozițiilor propuse rezultă că, pentru a se îndrepta împotriva statului cu solicitarea de reparare a prejudiciilor materiale, este suficient ca partea să fi uzat de toate căile de atac împotriva hotărârii ce se pretinde a constitui o eroare judiciară, fără a fi necesar ca, în prealabil, să se fi constatat de către instanțele de judecată existența acestei erori; or, în mod evident, o astfel de idee nu poate fi acceptată.

O altă propunere privește înlocuirea posibilității statului de a se îndrepta cu acțiune în regres împotriva magistratului care, cu rea-credință sau gravă-neglijență a săvârșit eroarea cauzatoare de prejudicii cu o obligație în acest sens.

În fine, cea de a treia propunere vizează majorarea considerabilă (de 10 ori) a termenului actual de prescripție a dreptului la acțiune, de la 1 an la 10 ani, fără, însă, a se oferi o justificare în acest sens.



Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexă la Hotărârea nr. 330 din 7 aprilie 2015 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii

- Anterior au mai fost supuse analizei Consiliului Superior al Magistraturii propuneri asemănătoare, considerentele pentru care Plenul Consiliului a apreciat, la momentele respective, că respectivele propuneri nu se justifică păstrându-și pertinenta și în prezent.

Astfel, o propunere legislativă asemănătoare – care a fost respinsă de Camera decizională, prevedea modificarea alin. (7) al art. 96, tot în sensul obligativității statului de a se îndrepta împotriva judecătorului sau procurorului, precum și modificarea alin. (8), în sensul majorării termenului de prescripție de la unu la 3 ani.

Tot astfel, respectiva propunere prevedea și introducerea unui nou alineat, alin. (7¹), potrivit căruia „*Reaua-credință sau grava neglijență a judecătorului sau procurorului împotriva căruia statul, prin reprezentantul său Ministerul Finanțelor, se îndreaptă cu o acțiune în despăgubiri va fi demonstrată în cursul acțiunii în instanță.*”

Această propunere legislativă a fost înaintată Consiliului Superior al Magistraturii, spre avizare, de către Camera Deputaților, prin Hotărârea nr. 243 din 25 martie 2010 Plenul exprimând un aviz negativ.

În acest sens, Consiliul Superior al Magistraturii a apreciat, sub un prim aspect, că exercitarea dreptului la acțiunea în regres trebuie să fie lăsată la latitudinea titularului acțiunii - statul și nu să devină o obligație, așa cum se propune, aceasta fiind regula generală de drept în ceea ce privește exercitarea drepturilor de către titularii acestora.

În al doilea rând, din interpretarea logică și sistematică a prevederilor Legii nr. 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, rezultă că dreptul statului la acțiunea în regres este condiționat de existența, în prealabil, a unei hotărâri definitive prin care să se stabilească, în condițiile legii, răspunderea magistratului.

De aceea, a fost dezavuată soluția propusă în proiectul de lege, în sensul ca reaua-credință sau grava neglijență a magistratului să fie „demonstrată” (corect ar fi fost „dovedită”) în cursul judecării acțiunii în regres, întrucât aceasta presupune că la data exercitării acțiunii nu se cunoaște dacă judecătorul sau procurorul a acționat cu reaua-credință sau gravă neglijență.

O altă critică a vizat faptul că în proiect nu se prevede care este momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție cu o durată de 3 ani.

- Problema răspunderii materiale a magistraților, în situația în care statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare, a mai fost analizată de Consiliul Superior al Magistraturii și cu ocazia examinării amendamentelor formulate în cadrul dezbaterilor ce au avut loc în ședințele Comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției României.

Cu această ocazie, s-a apreciat că dispozițiile actuale ale art. 52 alin. (3) din Constituție nu ar trebui modificate, reținându-se următoarele:

În prezent, dispozițiile constituționale menționate instituie o *răspundere obiectivă*



Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexă la Hotărârea nr. 330 din 7 aprilie 2015 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii

a statului român pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Astfel cum rezultă din formularea acestor prevederi constituționale, statul are însă doar posibilitatea, iar nu obligația, de a se îndrepta cu o acțiune în regres împotriva magistratului.

Consiliul Superior al Magistraturii a apreciat că exercitarea dreptului la acțiunea în regres trebuie să fie lăsată, în continuare, la latitudinea titularului acțiunii - statul și nu să devină o obligație, aceasta fiind regula generală de drept în ceea ce privește exercitarea drepturilor de către titularii acestora.

Astfel, în privința statului, sistemul răspunderii obiective este unul adecvat, statul – în calitate de administrator al desfășurării activității sistemului judiciar, atât la nivel legislativ cât și la nivel funcțional și financiar – fiind responsabil de acoperirea prejudiciilor suferite prin comiterea unei erori judiciare săvârșite prin exercitarea funcției cu rea credință sau gravă neglijență de către un procuror sau un judecător.

În schimb, orice răspundere a unei persoane (penală sau civilă delictuală), inclusiv a magistratului, trebuie să aibă la origine ideea de vinovăție, în speță fiind vorba despre vinovăție în exercitarea atribuțiilor de serviciu de către magistrat.

Altfel spus, răspunderea materială a judecătorului sau a procurorului nu poate fi angajată în mod obiectiv (similar modului în care răspunde statul), ci numai subiectiv, respectiv doar în situația săvârșirii de către acesta a unei fapte personale grave, făcute cu intenția de a produce un prejudiciu, ori în cazul în care acesta, din culpă gravă, a comis o eroare judiciară determinantă pentru producerea prejudiciului.

Eroarea judiciară presupune, dincolo de situațiile expres prevăzute de art. 504 din Codul de procedură penală¹ (respectiv situația în care o persoană condamnată definitiv este ulterior achitată sau în care libertatea unei persoane a fost restrânsă în mod nelegal) și alte situații a căror delimitare nu este încă bine realizată nici de doctrina judiciară și nici de jurisprudență.

Eroarea judiciară se referă, în esență, la o soluție asupra fondului cauzei care nu corespunde unei realități juridice stabilite ulterior. Această eroare nu se datorează însă, în exclusivitate și, uneori nici măcar în parte, activității judecătorului sau procurorului.

Dintre erorile judiciare constatate recent, unele dintre ele s-au datorat fie faptului că la momentul judecării și condamnării pentru o anumită faptă penală, o serie de probe nu erau accesibile (de exemplu, expertiza ADN), fie au fost date în cauză declarații necorespunzătoare adevărului, fie s-au descoperit fapte și împrejurări noi, necunoscute instanței de judecată la momentul pronunțării soluției definitive.

De altfel, de esență exercitării unor căi de atac extraordinare, capabile să desființeze o hotărâre judecătorească definitivă este tocmai împrejurarea că instanța care a judecat primul proces nu a avut cunoștință de noile dovezi sau fapte, inclusiv cele

¹ La acel moment era încă în vigoare Codul de procedură penală de la 1968.



Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexă la Hotărârea nr. 330 din 7 aprilie 2015 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii

infracționale legate de cauză, astfel că soluția inițială corespundea situației de fapt stabilite pe baza unui ansamblu de probe cunoscute la acel moment.

În unele cazuri de eroare judiciară, față de probele posibile și administrate, eroarea nu ar aparține numai magistratului, ci ar fi una comună, până la descoperirea faptelor noi. Dincolo de limitele pe care la un moment dat le impune stadiul tehnicii de investigare, care, pe măsura descoperirilor științifice, poate infirma concluziile anterioare, nu trebuie neglijat factorul uman, care are o mare pondere în ansamblul probatoriului, atât în cauze penale, cât și în cauze civile.

Consiliul Superior al Magistraturii a avut în vedere și unul dintre principiile fundamentale consacrate de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, în cuprinsul documentului intitulat Magna Carta a Judecătorilor (Principii fundamentale)², conform căruia: „Erorile judiciare trebuie remediate în cadrul unui sistem adecvat de căi de atac. Orice remediu pentru alte deficiențe în administrarea justiției presupune exclusiv responsabilitatea Statului.”

Tot astfel, s-a reținut că în Avizul nr. 3 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei asupra principiilor și regulilor privind imperativele profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității, se arată:

„Ca principiu general, judecătorii ar trebui să se fie scutiți complet de răspundere în ceea ce privește plângerile direct împotriva lor în legătură cu exercițiul de bună-credință al funcțiunii lor. Erorile juridice, fie că se referă la jurisdicție, fie la procedură, în aprecierea și aplicarea legii sau în evaluarea probelor, trebuie să fie rectificate prin apel; alte erori juridice care nu pot fi rectificate astfel trebuie, cel mult, să conducă la o plângere a litigantului nesatisfăcut împotriva statului.”

Concluzia CCJE este aceea că „nu este potrivit ca un judecător să fie expus, în ceea ce privește exercițiul funcțiunilor juridice vreunei răspunderi personale, chiar prin despăgubirea statului, cu excepția cazului în care face o greșală intenționată.”

De asemenea, Consiliul Superior al Magistraturii a apreciat că este deosebit de important ca textul privind revizuirea art. 52 alin. (3) din Constituția României să întrunească standardele europene în materie, să respecte opiniile/avizele date constant de Comisia de la Veneția (Comisia pentru democrație prin drept).

În acest sens, în Raportul Comisiei de la Veneția asupra independenței sistemului judiciar, nr. CDL-AD (2010)004, în Partea I (Independența judecătorilor), la paragraful 60 al pct. 8 din Secțiunea a III-a, se susține că judecătorii ar trebui să poată fi trași la răspundere doar în cazul săvârșirii unor infracțiuni; în ceea ce privește însă „acțiunile

² Acest document a fost adoptat de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni cu ocazia celei de a 10-a aniversări, în timpul celei de a 11-a reuniuni plenare, acesta sintetizând și codificând principalele concluzii ale Opiniilor/Avizelor care sunt deja adoptate.



Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexă la Hotărârea nr. 330 din 7 aprilie 2015 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii

civile îndreptate împotriva lor pentru acțiuni săvârșite cu bună-credință în exercitarea funcției lor", ei trebuie să se bucure de protecție, în acord cu standardele generale.

Opinia dlui. James Hamilton, membru supleant al Comisiei de la Veneția, exprimată cu ocazia dezbaterilor în cadrul Forumului Constituțional, a fost aceea că *judecătorii nu pot judeca liber sub auspiciile obligării la plata potențialelor prejudicii.*

Pe de altă parte, analizând modul în care este reglementată problema răspunderii materiale a magistraților în statele membre ale Uniunii Europene³, Consiliul Superior al Magistraturii a reținut că există state, cum este *Estonia*, în care *răspunderea civilă a magistratului nu poate fi angajată*, statul fiind cel care compensează pagubele produse terților de autoritățile publice în exercitarea de către acestea a atribuțiilor de putere (inclusiv în situația specială în care, în cursul procedurilor judiciare/în pronunțarea hotărârii judecătorești, magistrații au comis o faptă incriminată penal). Tot astfel, în *Letonia*, judecătorul nu răspunde financiar pentru pagubele provocate unei persoane printr-o eroare judiciară, în cazurile prevăzute de lege, pagubele fiind suportate de stat.

Un exemplu de dată recentă îl constituie *Olanda*, unde, conform datelor studiului, a fost înlăturată răspunderea personală a judecătorilor începând cu 1 ianuarie 2001, aceștia dispunând de imunitate în ceea ce privește răspunderea civilă. Persoana prejudiciată poate intenta acțiune în despăgubire împotriva statului, însă statul nu are drept de regres împotriva judecătorului vinovat, care poate fi ținut responsabil doar din punct de vedere penal sau pentru motive disciplinare.

În *Irlanda*, jurisprudența recunoaște imunitatea totală a magistraților.

Este important de menționat că prin Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constituției, analizând modificarea propusă la art. 52 alin. (3) din Constituție, ce se referă la introducerea unei noi teze în conținutul acestui text, respectiv „statul exercită dreptul de regres, în condițiile legii”, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

„Deși sintagma propusă a fi introdusă pare a viza indicarea titularului dreptului de regres în cazul prejudiciilor cauzate prin orice eroare judiciară care a fost rezultatul exercitării funcției cu rea-credință sau gravă neglijență, în realitate, din cauza modului său de formulare, obligă statul să își exercite dreptul de regres. Caracterul imperativ al sintagmei propuse a fi introduse în corpul art. 52 alin. (3) din Constituție poate duce la situații inadmisibile, în care statul va promova în mod automat acțiunea în regres ori de câte ori acoperă un prejudiciu cauzat printr-o eroare judiciară, fără a mai avea un drept de apreciere asupra faptului dacă magistratul și-a exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență, solicitând, astfel, în mod mecanic intervenția instanței judecătorești. De

³ Camera Deputaților – „Reglementări în state membre UE privind răspunderea statului și a magistraților pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare”, studiu documentar



Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexă la Hotărârea nr. 330 din 7 aprilie 2015 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii

aceea, conținutul normativ propus ar trebui să aibă în vedere, eventual, **posibilitatea statului de a exercita dreptul de regres în condițiile legii.**

Așadar, textul constituțional nu poate constrânge statul la inițierea, în toate cazurile, a unor acțiuni în regres, ci trebuie să lase în marja sa de apreciere problema exercitării acestei acțiuni pentru ca, desigur, în final, tot instanța judecătorească să se pronunțe asupra acțiunii astfel promovate."

Pentru aceste considerente, cu unanimitate de voturi, Curtea a recomandat reformularea modificării propuse în privința alin. (3) al art. 52 din Constituție.

PREȘEDINTE,
Judecător Marius Badea Tudose