

ROMÂNIA



CONSILIUL SUPERIOR AL
MAGISTRATURII

PLENUL

HOTĂRÂREA nr. 1381

din 14 noiembrie 2016

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, transmisă spre avizare de Senatul României, cu adresa nr. XXXV/4069 din 11.10.2016;

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 și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, pentru considerentele prezentate în Anexa care face parte integrantă din prezenta hotărâre.

Art. 2. – Prezenta hotărâre se comunică Senatului României, potrivit legii.

Data în București, la 14.11.2016

PREȘEDINTE,
Judecător Mircea Aron





1 9 0 9
Consiliul Superior
al Magistraturii

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

Anexă la Hotărârea nr. 1381 din 14 noiembrie 2016 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.
303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor

În urma examinării propunerii legislative pentru modificarea și completarea Legii
nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, transmisă spre avizare de
Senatul României cu adresa nr. XXXV/4069 din 11.10.2016;

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. 1381 din 14 noiembrie 2016 a Plenului Consiliului Superior
al Magistraturii;

Avizează negativ propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii
nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, pentru următoarele motive:

1. În privința a două dintre modificările propuse – instituirea obligăției statului de
a exercita acțiunea în regres împotriva magistratului și, respectiv, majorarea termenului
de prescripție a dreptului la acțiune de la un an la 10 ani – Plenul a reținut că propuneri
similare au mai fost anterior analizate de Consiliul Superior al Magistraturii, care a
exprimat un aviz negativ.

a) Astfel, o propunere legislativă asemănătoare – care a fost respinsă de camera
decizională, prevedea, printre altele, 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.

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

În acest sens, Consiliul Superior al Magistraturii a apreciat că exercitarea
dreptului la acțiunea în regres trebuie să fie lăsată la latitudinea titularului acțiunii -

1

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

Tel: 311 69 00; Fax: 311 69 01

Web: www.csm1909.ro



1 9 0 9

Consiliul Superior
al Magistraturii

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

*Anexă la Hotărârea nr. 1381 din 14 noiembrie 2016 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii*

statul și nu să devină o obligație, aceasta fiind regula generală de drept în ceea ce privește exercitarea drepturilor de către titularii acestora.

b) De asemenea, prin Hotărârea nr. 330 din 7 aprilie 2015, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a avizat negativ o altă propunere legislativă pentru modificarea art. 96 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (respinsă de Camera Deputaților, înregistrată la Senat sub nr. L304/2015), ce conținea dispoziții similare, inclusiv sub aspectul majorării termenului de prescripție, care se propunea a fi tot de 10 ani.

În cuprinsul Avizului ce însoțește hotărârea menționată s-a reținut că problema răspunderii materiale a magistraților, în situația în care statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare, a mai fost analizată de Consiliu 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, Consiliul Superior al Magistraturii 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 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.



Consiliul Superior
al Magistraturii

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

Anexă la Hotărârea nr. 1381 din 14 noiembrie 2016 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii

Eroarea judiciară presupune, dincolo de situațiile expres prevăzute de Codul de procedură penală (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 au fost cauzate fie de faptul 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 esența 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 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 probatorului, 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), 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;



Consiliul Superior
al Magistraturii

Anexă la Hotărârea nr. 1381 din 14 noiembrie 2016 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii

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

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 exercitiul funcțiilor juridice, vreunei răspunderi personale, chiar prin despăgubirea statului, cu excepția cazului în care face o greșeală 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 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 Hamiltom, 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 Europene, 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 încriminată 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 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.

c) De dată recentă, prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 891 din 14 iulie 2016 s-a avizat negativ propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (înregistrată la Camera Deputaților sub nr. Plx.285/2016), propunere care prevedea, printre altele,

4

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

Tel: 311 69 00; Fax: 311 69 01

Web: www.csm1909.ro



Consiliul Superior
al Magistraturii

Anexă la Hotărârea nr. 1381 din 14 noiembrie 2016 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii

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

obligația statului de a exercita acțiunea în regres împotriva magistratului, precum și majorarea termenului de prescripție a dreptului la acțiune.

Astfel, Plenul Consiliului a apreciat că *propunerea ar putea comporta unele discuții din perspectiva concordanței sale cu dispozițiile constituționale ale art. 52 alin. (3) teza a II-a, care nu instituie în sarcina statului o obligație de regres împotriva magistratului.*

În acest sens, au fost avute în vedere și cele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constituției, cu ocazia analizării modificării propuse la art. 52 alin. (3) din Constituție, ce se referea la introducerea unei noi teze în conținutul acestui text, respectiv „statul exercită dreptul de regres, în condițiile legii.”

„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 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.

Or, în raport de aceste considerente reținute de Curtea Constituțională, reiese că, în prezent, dispozițiile art. 52 alin. (3) din Constituție nu prevăd obligația statului de a exercita dreptul de regres, ci doar o posibilitate în acest sens, altminteri negăsindu-și justificarea propunerea de modificare a dispozițiilor constituționale menționate.

d) Plenul a reținut că nu au intervenit motive pentru care Consiliul Superior al Magistraturii să revină asupra poziției exprimate în mod constant de-a lungul timpului în privința unor propuneri legislative cu un conținut asemănător, și nici propunerea analizată nu aduce argumente suplimentare care să justifice o eventuală reconsiderare a aprecierilor anterioare ale Plenului.



Consiliul Superior
al Magistraturii

Anexă la Hotărârea nr. 1381 din 14 noiembrie 2016 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii

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

Ca un argument în plus față de cele reținute anterior cu referire la propunerea de majorare a termenului de prescripție, de la 1 an la 10 ani, s-a reținut că lipsa de justificare a acesteia reiese și prin compararea cu alte termene de prescripție stabilite de legiuitor, inclusiv în ceea ce privește angajarea celei mai grave dintre formele de răspundere, respectiv răspunderea penală.

Astfel, o durată de 10 ani este prevăzută în materie penală doar în cazul unor infracțiuni deosebit de grave, pentru care legea prevede un maxim al pedepsei închisorii între 10 și 20 de ani, cum este, spre pildă, trădarea.

În același timp, termenul de prescripție a răspunderii penale este chiar mai mic de 10 ani în cazul unor infracțiuni grave, cum este tâlhăria calificată prev. la art. 234 alin. (1) ori violul prev. la art. 218 alin. (1) – pedepsite cu închisoarea de la 3 la 10 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

În aceste cazuri, în care legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii mai mare de 5 ani, dar care nu depășește 10 ani, termenul de prescripție a răspunderii penale este de 8 ani, conform art. 154 alin. (1) lit. c) din Codul penal.

II. Conform unei alte propuneri, judecătorul sau procurorul care, în mod repetat, a săvârșit cu rea-credință sau gravă-neglijență erori judiciare cauzatoare de prejudicii, ar urma să fie sancționat cu excluderea din magistratură.

Plenul a apreciat că propunerea nu se justifică, în condițiile în care se propune ca, în anumite situații, să se aplice automat cea mai gravă dintre sancțiunile disciplinare, și anume excluderea din magistratură.

Astfel, potrivit art. 103 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, sancțiunile disciplinare se aplică proporțional cu gravitatea abaterilor.

De asemenea, potrivit art. 101 din aceeași lege, „Sancțiunile disciplinare prevăzute la art. 100 se aplică de secțiile Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile legii sale organice.”

Or, potrivit art. 49 alin. (6) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările ulterioare, „Secțiile Consiliului Superior al Magistraturii, în cazul în care constată că sesizarea este întemeiată, aplică una dintre sancțiunile disciplinare prevăzute de lege, în raport cu gravitatea abaterii disciplinare săvârșite de judecător sau procuror și cu circumstanțele personale ale acestuia.”

De altfel, nici măcar în materia răspunderii penale legiuitorul nu sancționează automat cu maximumul pedepsei prevăzute de lege săvârșirea repetată a unor infracțiuni, chiar dacă tratamentul sancționator instituit în aceste cazuri este unul distinct.

Prin urmare, credem că propunerea formulată nu corespunde voinței generale, de ansamblu, a legiuitorului, astfel cum este ea reflectată inclusiv în ipostaze mai grave, precum cea a antrenării răspunderii penale a unei persoane.



1 9 0 9

Consiliul Superior
al Magistraturii

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

Anexă la Hotărârea nr. 1381 din 14 noiembrie 2016 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii

III. În fine, referirea la caracterul *irevocabil* al hotărârii din cuprinsul textului
propus pentru alin. (6¹) și, respectiv, (7) nu mai este una de acuratețe, față de noul cod de
procedură civilă, în mod corect referirea trebuind a fi făcută la hotărâri „definitive”.

PREȘEDINTE,
Judecător Mărcea ARON

