

Răspunderea civilă a judecătorilor. Drept intern și drept comparat

Andra Asănică, judecător,
Judecătoria Sectorului 6 București

La responsabilité civile des magistrats est subsidiaire et peut être exercitée à condition que le magistrat ait agi de mauvaise foi ou avec négligence grave, donc seulement lorsque les erreurs judiciaires sont commises avec un certain degré de culpabilité.

Tout en étant une responsabilité subsidiaire et indirecte, les conditions d'emploi sont les suivantes: préexistence d'un procès qui finit par une décision définitive qui a établi la responsabilité patrimoniale de l'État; Le fait qui a déterminé l'erreur judiciaire a été commis par un magistrat de mauvaise foi ou avec négligence grave; L'action de l'État est une action distincte contre le magistrat, il ne peut pas être appelé en garantie dans le cadre de l'action intentée par la personne lésée à cause d'une erreur judiciaire.

Au niveau européen, les méthodes à travers lesquelles on a essayé de résoudre le problème de la responsabilité pour les arrêts rendus par les juges sont différentes, voire divergentes. Pour résumer, il y a trois approches de ce problème: d'abord, il y a des pays dans lesquels le juge ne répond en aucune situation; le contraire arrive dans les États où la responsabilité du juge peut être engagée sans condition. La troisième catégorie est représentée par les États qui ont accepté la responsabilité, mais dans des cas bien déterminés.

1. Noțiuni generale

Majoritatea statelor democratice consacră dispoziții speciale referitoare la repararea pagubelor produse ca urmare a unor erori judiciare. Într-un stat democratic nimeni nu poate fi exonerat de

răspundere în exercițiul unei funcții publice. Această regulă trebuie să-și găsească aplicarea și în ipoteza producerii unor pagube materiale, iar judecătorul nu poate face excepție de la aceste principii fundamentale ale statului de drept. Democrația și răspunderea funcționarilor statului

reprezintă elemente inseparabile, altfel „lupta pentru drept a democrației devine o iluzie”¹.

În legătură cu această problemă, în literatura de specialitate² s-a remarcat distincția între răspunderea civilă și cea patrimonială sau materială, ultimele două fiind condiționate de existența unui contract de muncă și crearea unui prejudiciu angajatorului pentru care vinovatul răspunde cu propriul său patrimoniu.

Distincția este pertinentă în condițiile în care „magistrații constituie o categorie care se află într-o situație diferită față de ceilalți cetățeni”³ întrucât nu încheie un contract de muncă în vederea desfășurării activității, nu sunt încadrați de un angajator și, ca urmare a acestui fapt, nu au calitatea de prepuși în raport cu un anumit comitent, prin urmare răspunderea în acest contract „neputând fi decât una delictuală și de excepție”⁴.

2. Dispoziții legale interne

Potrivit art. 96 alin. 7 din Legea nr. 303/2004 „după ce prejudiciul a fost acoperit de stat în temeiul hotărârii irevocabile date cu respectarea prevederilor alin. 6, statul se poate îndrepta cu o acțiune în despăgubiri împotriva judecătorului sau procurorului care, cu rea-credință sau gravă neglijență, a săvârșit eroarea judiciară cauzatoare de prejudicii.”

Pe de altă parte, dispozițiile art. 507 C.pr.pen. prevăd că „în cazul în care repararea pagubei a fost acordată potrivit art. 506, cât și în situația în care statul român a fost condamnat de către o instanță internațională, acțiunea în regres împotriva aceluia care, cu rea-credință sau din gravă neglijență, a provocat situația generatoare de daune, este obligatorie.”

Observăm că instituirea obligativității acțiunii în regres a statului este reglementată doar în cazul erorilor săvârșite în procese penale, în cazurile ce intră sub incidența art. 96 din Legea nr. 303/2004 s-a oferit statului posibilitatea de a formula acțiune în despăgubiri. Apreciem că s-ar impune extinderea obligației statului de a formula acțiune în regres ori de câte ori s-a constatat săvârșirea unei erori judiciare și pentru aceasta a fost obligat la plata de despăgubiri, deoarece magistrații trebuie să-și asume responsabilitatea funcției, indiferent că pronunță soluții în materie penală sau civilă, comercială, litigii de muncă etc.

Apreciem că, în lipsa unui text legal expres privitor la natura răspunderii juridice a magistratului în cazul acțiunii în regres a statului împotriva acestuia și luând în considerare jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, răspunderea magistraților este o răspundere civilă delictuală instituită în condițiile art. 998-999 Cod civil, statul subrogându-se în dreptul persoanei vătămate⁵.

¹ Ioan Leș, *Statul de drept și răspunderea civilă a magistraților*, în revista Dreptul nr. 5/1997, p. 17.

² Alexandru Țiclea, *Tratat de dreptul muncii*, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 413.

³ Decizia Curții Constituționale nr. 275/2002 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, nr. 135/03.03.2003.

⁴ Ion Popa, *Tratat privind profesia de magistrat în România*, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 351.

⁵ Ion Stoica, *Răspunderea magistraților pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare săvârșite în procesele penale*, în revista Dreptul nr. 2/2007, p. 167.

Răspunderea civilă a magistraților are un caracter subsidiar și se poate angaja numai dacă magistratul a acționat cu rea-credință sau gravă neglijență, deci numai pentru erorile judiciare săvârșite cu un anumit grad de vinovăție.

Fiind o răspundere subsidiară și indirectă, condițiile angajării acesteia sunt:

a) pre existența unui proces, adică a unei hotărâri definitive în care s-a stabilit răspunderea patrimonială a statului pentru acea eroare judiciară, dacă sunt îndeplinite condițiile angajării răspunderii patrimoniale a statului;

b) fapta care a determinat eroarea judiciară să fi fost comisă de magistrat cu rea-credință sau gravă neglijență. Statul nu poate obține repararea pagubei suferite ca urmare a erorii judiciare în toate cazurile, ci numai atunci când magistratul a acționat cu rea-credință sau din gravă neglijență⁶. Prin urmare, dacă nu există vinovăția magistratului sau acesta a comis eroarea judiciară dintr-o culpă ușoară, magistratul nu va răspunde față de stat.

În ceea ce privește „reua-credință”, este de menționat că legea nu definește această noțiune. Fiind vorba de dovedirea unui element subiectiv, instanța este singura în măsură să stabilească, la judecarea

acțiunii, dacă magistratul a acționat cu rea-credință, plecând de la elemente exterioare, materiale, obiective și de la circumstanțele personale și reale, dar și de la prezumția bunei-credințe.

Reua-credință trebuie dovedită de stat, în calitate de parte a procesului în care se judecă acțiunea în despăgubiri împotriva magistratului.

Nici „grava neglijență” nu este definită de lege, tot judecătorului revenindu-i sarcina să aprecieze, în funcție de toate împrejurările cauzei, dacă magistratul a acționat din gravă neglijență. Neglijența este acea formă a vinovăției, mai ușoară decât intenția, adică o vinovăție neintenționată. Magistratul nu va răspunde decât pentru cea mai gravă formă a neglijenței (**culpa lata**), spre deosebire de dreptul comun în care răspunderea civilă delictuală se angajează chiar și pentru cea mai ușoară culpă⁷.

În aceeași ordine de idei amintim că instanța supremă⁸ a decis că în sfera noțiunii de „eroare judiciară prevăzută în art. 504 și urm. din Codul de procedură penală și art. 48 alin. 3 din Constituție, nu sunt incluse și actele de administrație judiciară, de punere în executare a hotărârilor judecătorești, în acest caz temeiul juridic al răspunderii statului fiind cel prevăzut în art. 998-1000 din Codul civil, texte care consacră dreptul comun al răspunderii civile delictuale”.

⁶ În ședința Guvernului din data de 6 februarie 2008 a fost aprobat memorandumul cu tema: „Inițierea unei Ordonanțe de Urgență privind procedura prealabilă necesară a fi parcursă înainte de exercitarea acțiunii în regres a statului împotriva magistratului care, cu rea-credință sau din gravă neglijență, a provocat situația generatoare de daune”, care propune modificarea dispozițiilor art. 96 din Legea nr. 303/2004 în sensul că, în situația în care statul este obligat prin hotărâri irevocabile să plătească

despăgubiri ca urmare a producerii unor erori judiciare în procese penale, instanța la care a rămas irevocabilă hotărârea de condamnare are obligația de a o comunica Consiliului Superior al Magistraturii, în termen de 30 zile de la motivarea acesteia, în vederea exercitării acțiunii disciplinare și a stabilirii existenței sau inexistenței relei-credințe sau a gravei neglijențe a judecătorului sau procurorului. Această propunere nu a fost legiferată până în prezent.

⁷ Ion Stoica, *op.cit.*, p. 166.

În aceste condiții, s-a apreciat că s-a extins răspunderea statului și pentru alte erori judiciare, inclusiv abuzul administrației constând dintr-o gravă neglijență privind punerea în executare a unei hotărâri de condamnare care a fost anulată și în privarea ilegală de libertate a persoanei.⁹

Cum activitatea de punere în executare a hotărârilor judecătorești este componentă a procesului penal, cuprinzând dispoziții care reglementează desfășurarea acestuia, iar eroarea a intervenit în această fază procesuală, considerăm că, în temeiul art. 504 și urm. din Codul de procedură penală, răspunderea civilă a statului se constituie într-o răspundere legală care operează indiferent dacă situația generatoare de daune - adică arestarea pe nedrept sau condamnarea - a fost determinată de reaua-credință, de grava neglijență sau eroarea în care s-au aflat organele care au provocat-o.

În literatura de specialitate se susține că, odată stabilită răspunderea penală sau disciplinară, în procesul anterior, în condițiile alin. 4 din art. 96 din Legea nr. 303/2004, aceasta prezumă reaua-credință sau grava neglijență a magistratului (elemente care, prin urmare, nu mai trebuie dovedite în acest ultim proces).¹⁰ Desigur, această opinie poate fi susținută, dar premisa de la care se pornește, respectiv textul alin. 4 al art. 96, este una greșită și nu corespunde scopului

acestei instituții, de vreme ce nu este suficient să se angajeze răspunderea statului pentru a fi și în prezența unei răspunderi a magistratului. Dacă însuși statul ar răspunde numai în cazurile în care magistratul a acționat cu rea-credință sau gravă neglijență înseamnă că ne abatem de la voința legiuitorului constituant care nu condiționează răspunderea statului de existența răspunderii magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență. Reaua-credință și grava neglijență trebuie, așadar, apreciate și stabilite separat în acest ultim proces, între stat, reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice, pe de o parte, și magistrat, pe de altă parte.

c) persoana care a contribuit în orice mod la săvârșirea erorii judiciare de către magistrat nu are dreptul la repararea pagubei (art. 94 alin. 5 din Legea nr. 303/2004).

d) acțiunea statului împotriva magistratului este o acțiune separată, acesta neputând fi chemat în garanție de către stat în cadrul acțiunii formulate de persoana prejudiciată printr-o eroare judiciară, ceea ce rezultă din art. 96 alin. 7 din Legea nr. 303/2004 și art. 506 din Codul de procedură penală.

Rezumând, s-a arătat că¹¹ pentru angajarea răspunderii civile a judecătorului și procurorului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare săvârșite în procese penale și în alte procese decât cele penale, trebuie să fie formu-

⁸ Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 2338/23.03.2004.

⁹ Elisabeta Drăguț, *Repararea pagubei materiale sau a daunei morale în cazul condamnării pe nedrept sau al privării ori restrângerii de libertate în mod nelegal, în Dreptul nr. 4/2005*, p. 239.

¹⁰ Ileana Petre, *Considerații în legătură cu*

răspunderea patrimonială a statului și a judecătorului și procurorilor pentru erorile judiciare, în lumina dispozițiilor constituționale și legale, în revista *Dreptul* nr. 9/2005, p. 105.

¹¹ Laura Ivanovici, Crist Danileț, *Răspunderea judecătorilor și procurorilor*, în revista *Curierul Judiciar*, nr. 1/2006, p.75.

late, în temeiul legii, două acțiuni cu titulari diferiți, având cauze juridice distincte, și anume: în primul rând acțiunea în despăgubiri formulată de partea care a fost vătămată prin săvârșirea erorii judiciare împotriva statului, care poate avea ca temei după caz dispozițiile art. 96 din Legea nr. 303/2004 sau art. 504-506 Codul de procedură penală și, în al doilea rând, acțiunea în regres (despăgubiri) a statului împotriva judecătorului sau procurorului care este subsecventă acțiunii în despăgubiri, formulată de parte. Acțiunea în regres a statului are ca temei juridic dispozițiile art. 507 Codul de procedură penală (în cazul erorilor produse în procese penale) și art. 96 alin. 7 din Legea nr. 303/2004 (în cazul erorilor din procesele nepenale).

Nu în ultimul rând, arătăm că legiuitorul român a înțeles să reglementeze printr-o procedură specială, prevăzută art. 12 din Ordonanța Guvernului nr. 94/1999¹² regresul Statului Român împotriva persoanelor vinovate care au determinat condamnarea sa la Curtea Europeană a Drepturilor Omului la plata unor sume de bani.

Subliniem faptul că regresul se poate exercita pentru orice sume stabilite în sarcina statului prin hotărârea de condamnare a Curții Europene a Drepturilor Omului, adică nu numai pentru sumele constituind reparația pentru prejudiciul suferit ca urmare a violării drepturilor omului (daune materiale și daune morale), ci și pentru cheltuielile efectuate de partea

vătămată, în procedurile interne și în cea din fața instanței europene, în vederea remedierii ingerinței, ca și pentru dobânzile de întârziere stabilite prin hotărârea instanței de la Strasbourg în caz de executare cu întârziere a acesteia.¹³

Având în vedere și faptul că textul face vorbire de „răspunderea civilă”, rezultă că, pentru exercitarea regresului statului, este necesară îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții¹⁴:

- existența unei încălcări a Convenției (sau a Protocoloalelor acesteia);
- existența unei condamnări pecuniare definitive a statului român de Curtea Europeană a Drepturilor Omului;
- legătura de cauzalitate între faptă și prejudiciu;
- existența vinovăției;
- plata de către stat a sumelor la care a fost obligat prin hotărârea Curții Europene. Sub aspectul cerinței existenței vinovăției (prevăzută expres de text), întrucât norma nu distinge, rezultă că aceasta poate îmbrăca atât forma intenției, cât și cea a culpei.

Conform art. 12 alin 3 din O.G. nr. 94/1999 „răspunderea civilă a magistraților se stabilește în condiții care vor fi reglementate prin legi de organizare judecătorească.” Aceste condiții nu au fost niciodată reglementate de Legea nr. 92/1992 (în vigoare la data apariției O.G. nr. 94/1999) și nici de Legea nr. 303/2004, iar în lipsa unor reglementări corespunzătoare în legea de organizare judecătorească trimiterea făcută rămâne deocamdată enigmatică¹⁵.

¹² Ordonanța Guvernului nr. 94/1999 publicată în M.Of., Partea 1, nr. 424/31.08.1999 aprobată prin Legea nr. 87/2001 publicată în M.Of., Partea 1, nr.145/23.03.2001,

¹³ Corneliu Liviu Popescu, *Regresul statului împotriva persoanelor vinovate de obligarea sa*

la plata satisfacției echitabile prin hotărâri ale Curții Europe a Drepturilor Omului, în *Dreptul* nr. 9/2002, p. 45-47.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Ion Popa, *op.cit*, p. 359.

Într-un stat democratic nimeni nu poate fi exonerat de răspundere în exercitarea unei funcții publice.

Răspunderea civilă reprezintă forma de răspundere cel mai puțin uzitată în raport cu magistrații. Astfel, deși există instrumentele legale, nu am identificat nici măcar o situație în care statul, după ce a reparat prejudiciile cauzate prin erorile judiciare, să fi urmărit magistratul vinovat pentru producerea respectivei erori. Consider că această lipsă de inițiativă a statului român, deși are la dispoziție instrumentele legale, reprezintă una dintre problemele majore ale sistemului juridic românesc, ce a contribuit la diminuarea încrederii publice în sistem, creând impresia unor personaje care nu răspund, cel puțin material, pentru greșelile lor, săvârșite în exercițiul funcției.

Ironia situației este însă alta: potrivit unui studiu realizat de Grupul de lucru „Răspunderea judecătorilor” al Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare¹⁶, s-a concluzionat că legislația română referitoare la răspunderea materială a magistraților este cea mai severă, deoarece în niciun stat nu există o prevedere legală, cum este cea prevăzută de art. 507 C.pr.pen., care să instituie obligația de regres a statului împotriva judecătorului, pentru recuperarea unor despăgubiri la care statul a

fost obligat, în legătură cu o hotărâre. Deși în teorie lucrurile sunt clare, lipsește aplicarea practică a respectivelor dispoziții legale.

3. Drept comparat

Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, prin alin. 55 al Avizului nr. 3¹⁷ recomandă ca „principiu general, ca judecătorii să fie scutiți complet de răspundere în ceea ce privește plângerile formulate direct împotriva lor în legătură cu exercițiul cu bună-credință al funcțiunii lor. Erorile judiciare, 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 (inclusiv, de exemplu, întârzierea excesivă) trebuie, cel mult, să conducă la o plângere a litigantului nesatisfăcut împotriva statului”.

Carta europeană a statutului judecătorilor subliniază la alin. 5.2 nevoia de a restrânge răspunderea civilă a judecătorilor la despăgubirea statului pentru “neglijență gravă și impondabilă” prin proceduri legale, cu acordul anterior al unei autorități independente cu reprezentare juridică relevantă (cum ar fi cea prezentată la alin. 43 al Opiniei CCJE nr. 1/2001).

Desigur, producerea erorilor judiciare este inevitabilă în orice sistem de drept, dar justițiabilului confruntat cu o asemenea situație trebuie să i se acorde satisfacție, iar aceasta de cele mai multe ori este materială. În această

¹⁶ A se vedea interviul acordat de d-na **Angela Hărăstășanu, membră a Grupului de lucru „Răspunderea judecătorilor” al Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare, disponibil pe**

www.juridice.ro.

¹⁷ Disponibil pe www.csm.1909.ro - documente internaționale.

situație, legiuitorul s-a confruntat cu problema reparării prejudiciului de o manieră care să nu aducă atingere principiului fundamental al independenței magistraților.

În ceea ce privește răspunderea judecătorilor pentru hotărârile pe care le pronunță, modul în care s-a încercat rezolvarea acestei probleme în diverse țări este diferit, chiar divergent. Sintetizând, observăm că există trei modalități de abordare a problemei: în primul rând există state în care judecătorul nu răspunde în niciun caz, apoi, la polul opus se află state în care răspunderea judecătorului se poate angaja necondiționat, iar a treia categorie este formată din state care acceptă angajarea răspunderii judecătorului, dar în cazuri bine determinate¹⁸.

Astfel, în Marea Britanie, s-a recunoscut judecătorilor imunitate, prin dreptul cutumiar, în exercitarea îndatoririlor judecătorești; în Irlanda, jurisprudența recunoaște imunitatea completă a funcției juridice; în Estonia, nu poate fi angajată răspunderea personală a magistratului¹⁹. Justificarea acestei poziții este fundamentată pe ideea că o abordare contrară ar fi pus în discuție independența judecătorilor, pentru că judecătorul care știe că este posibil să-i fie intentată o acțiune în răspundere poate fi tentat să judece în

funcție de criteriul subiectiv de asumare a celor mai mici riscuri.²⁰

În alte țări, atunci când judecătorul pronunță o hotărâre în mod manifest inexactă, poate fi condamnat la cheltuielile de judecată suplimentare pe care le-a ocazionat hotărârea sa (de exemplu, în apel sau recurs). Așa stau lucrurile în Danemarca și în Norvegia²¹. În Belgia judecătorul poate fi direct răspunzător în cazul în care se dovedește intenția frauduloasă din partea acestuia.

Țările care admit răspunderea judecătorului, dar în mod limitat, sunt: Spania (când s-a acționat în mod dolosiv sau din cuplă)²², Suedia (judecătorul poate fi răspunzător personal dacă există circumstanțe agravante), Islanda (în caz de fraudă sau neglijență gravă), Portugalia (faptele care au produs dauna au dus la o condamnare penală pentru mituire, însușire necuvenită de fonduri publice sau înșelătorie), Italia (pentru neglijență gravă sau nerespectare a justiției), Germania (dacă fapta care cauzează dauna este infracțiune penală)²³.

În legătură cu acest subiect, s-a ridicat problema răspunderii statului pentru deciziile judecătorilor și, corelativ, a acțiunii recuperatorii a statului ținut răspunzător, intentate contra magistratului care a comis

¹⁸ Vasile Pătulea, *Rolul și poziția magistratului în societatea pluralistă modernă*, în *Dreptul* nr. 7/2006, p. 24.

¹⁹ Rezumat al răspunsurilor la chestionarul privind comportamentul, etica și responsabilitățile judecătorilor, expus în anexa Avizului nr. 3/2002 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, p. 48.

²⁰ Stelu Șerban *Congresul internațional consacrat temei rolul și poziția magistratului în raport cu alte puteri ale statului, Macao, 1989*,

în *Dreptul* nr. 3/1992, p. 81.

²¹ *Idem*, p. 80.

²² Ion Leș, *Organizarea sistemului judiciar în dreptul comparat*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 155.

²³ Rezumat al răspunsurilor la chestionarul privind comportamentul, etica și responsabilitățile judecătorilor, expus în anexa Avizul nr. 3/2002 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, disponibil pe www.csm1909.ro, p. 42-50.

eroarea judiciară. Aceste probleme nu sunt doar ale legiuitorului român, ci s-au ridicat și în celelalte state.

În ceea ce privește răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate de erorile judiciare, majoritatea statelor admit angajarea acesteia, întrucât „activitatea judiciară este un serviciu pe care-l asigură statul, ceea ce implică răspunderea acestuia”²⁴.

De cele mai multe ori răspunderea statului nu este condiționată de proba culpei magistratului, dar acest lucru nu îi scutește pe reclamanți de obligația probării, în concret, a erorii materiale săvârșite. Aceasta este viziunea legiuitorului din Cehia, Estonia, Italia, Lituania, Luxemburg, Olanda²⁵.

Există, însă, și situații când răspunderea statului este condiționată, fie de dovedirea culpei magistratului, fie de dovedirea altor aspecte.

Astfel, în Polonia, statul poate fi tras la răspundere în caz de greșeală neintenționată sau comportament necorespunzător în funcție (acțiunea pentru despăgubiri se limitează la salariul pe trei luni, fiind nelimitată în caz de încălcare gravă).

În Belgia, statul poate fi tras la răspundere doar dacă se dovedește că judecătorul a avut un comportament necorespunzător. În Germania răspun-

derea statului este implicată doar în unele cazuri.

Referitor la posibilitatea statului de a introduce acțiune în regres contra judecătorului, păreri sunt, bineînțeles, împărțite. Pe de o parte, există statele *common-law*, Marea Britanie, Irlanda, dar și Estonia sau Luxemburg, care nu admit o acțiune în regres împotriva judecătorului care a săvârșit eroarea judiciară, chiar dacă statul a achitat despăgubiri²⁶. Pe de altă parte, există țări unde este reglementat dreptul statului de a se îndrepta împotriva magistratului care se face vinovat de producerea erorii materiale, acțiune care este condiționată de dovedirea anumitor condiții. Cu titlu de exemplu, arătăm că în Cehia statul are dreptul de porni acțiune în despăgubiri dacă judecătorul a fost găsit vinovat de o faptă disciplinară; în Islanda, statul poate solicita despăgubiri din partea judecătorului dacă fapta sa a fost intenționată; în Norvegia se poate porni o acțiune pentru a stabili răspunderea civilă a judecătorului doar dacă decizia a fost anulată și judecătorul a comis o infracțiune în luarea ei.²⁷ În Franța, judecătorii care au săvârșit fapte ilegale în exercitarea funcției pot fi subiectul unei acțiuni în regres (*action recursoire*)

²⁴ Raportorul Marelui Ducat al Luxemburgului s-a referit la sistemul instituit în 1988, în țara sa, expunere prezentată de Vasile Pătulea, *Rolul și poziția magistratului în societatea pluralistă modernă*, în *Dreptul* nr. 7/2006, p. 25. În același sens este și Recomandarea (84) 15 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind răspunderea statului, care consideră că atâta timp cât autoritățile publice deservesc comunitatea, aceasta trebuie să repare pagubele pricinuite indivizilor. Acțiunea în reparații trebuie introdusă împotriva autorităților și nu împotriva

agentului său, dacă agentul a acționat ilegal, autoritatea are drept de regres contra sa ,

²⁵ Rezumat al răspunsurilor la chestionarul privind comportamentul, etica și responsabilitățile judecătorilor, expus în anexa Avizului nr. 3/2002 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, p. 47.

²⁶ Vasile Pătulea, *op.cit.*, p. 26.

²⁷ Rezumat al răspunsurilor la chestionarul privind comportamentul, etica și responsabilitățile judecătorilor, expus în anexa Avizului nr. 3/2002 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, p. 46.

a statului, acțiune ce se adresează secției civile a Curții de Casație.²⁸

Pentru a observa în concret modul cum funcționează răspunderea civilă a magistraților în legislațiile altor state, vom prezenta expunerea reprezentanților Italiei și Germaniei, asupra acestei teme, în cadrul seminarului «Răspunderea disciplinară a magistraților și noțiunile de „rea credință” și „gravă neglijență” în administrarea justiției, potrivit art. 99 lit. h) din Legea nr. 303/2004», desfășurat în 21 februarie 2007 la București²⁹.

3.1. Cadrul legal în Italia

«În Italia, această formă de răspundere este similară celei angajate în sarcina oricărui funcționar public și își găsește temeiul în art. 28 din Constituție, care stabilește următoarele: «Funcționarii și angajații Statului sau ai instituțiilor publice se fac direct răspunzători, în virtutea legilor penale, civile și administrative, pentru faptele săvârșite cu încălcarea unor drepturi. În asemenea cazuri, răspunderea civilă se extinde asupra Statului și asupra instituțiilor publice».

Materia răspunderii civile a magistraților, după un referendum în acest sens care a dus la abrogarea reglementării precedente, puternic limitativă în privința cazurilor de răspundere, este reglementată în acest moment de Legea nr. 117 din 13 aprilie 1988, intitulată «Despăgubirea pentru daunele provocate în exercițiul funcțiilor juri-

dice și răspunderea civilă a magistraților».

În esență, legea afirmă principiul posibilității de a despăgubi orice tip de daune provocate pe nedrept ca urmare a unui comportament, a unui act sau a unei decizii judiciare ale unui magistrat, înfăptuite cu «dol» sau «culpă gravă» în exercițiul funcției sau ca rezultat al «refuzului justiției».

Legea introduce noțiunile de «culpă gravă» și de «negare a justiției» - *denegare de dreptate* - stabilind faptul că nu poate angaja răspunderea activitatea de interpretare a normelor de drept și aceea de evaluare a faptelor și a probatoriului, în această privință protecția părților este în mod exclusiv procesuală, prin recurgerea la sistemul atacării în justiție a deciziei judecătorești care se presupune a fi viciată.

Cu toate acestea, menținându-se imposibilitatea revizuirii fondului activității judecătorești, poate exista eventual loc pentru răspunderea disciplinară a magistratului în cazurile unde, potrivit jurisprudenței constante a Secției disciplinare a C.S.M., ne aflăm în fața unei macroscopice încălcări a legii sau în fața unui caz de utilizare distorsionată a funcției juridice.

Din perspectivă procesuală, răspunderea despăgubirii pentru daunele aduse grevează asupra Statului, împotriva căruia cel păgubit poate să acționeze, iar în cazul afirmării răspunderii sale, Statul poate recupera, în anumite condiții, sumele respective de la magistrat.

²⁸ Cristina Alexe, *Răspunderea Judecătorilor. Garanția independenței justiției*, în *Pandectele Române* nr. 1/2004, p. 227.

²⁹ Raportul seminarului «Răspunderea disciplinară a magistraților și noțiunile de „rea

credință” și „gravă neglijență” în administrarea justiției, potrivit art. 99 lit. h) din Legea nr. 303/2004”, 21 februarie 2007, București, disponibil pe www.csm1909.ro.

Acțiunea de răspundere și procedura care îi corespunde au reguli speciale, printre care: subordonarea caracterului procedural al acțiunii față de parcurgerea tuturor mijloacelor ordinare de atac și a celorlalte mijloace pentru a modifica sau revoca măsura care se presupune că a cauzat, pe nedrept, daune, precum și prevederea unui termen de decădere pentru punerea în aplicare a acesteia; judecarea admisibilității acțiunii, în scopul controlării supozițiilor respective, a respectării termenelor și aprecierii unei eventuale “netemeinicii evidente”; posibilitatea de intervenție a magistratului în procesul împotriva Statului.

Pentru garantarea transparenței procedurilor și imparțialității magistraților chemați să se pronunțe în aceste cazuri, sistemul prevede și norme speciale de competență, în scopul evitării ca acestea să fie soluționate de către aceeași instanță în care își desfășoară sau și-a desfășurat activitatea magistratul din a cărui acțiune se pretinde că ar fi rezultat dauna invocată, conform criteriilor dictate de codul de procedură penală pentru procesele penale privind magistrații.

3.1.1. Răspunderea pentru tergiversarea procesului

Legea nr. 89 din 24 martie 2001, intitulată “Prevedere privind reparația echitabilă în caz de încălcare a termenului nerezonabil al procesului și modificarea adusă articolului 375 din Codul de procedură civilă” (în mod obișnuit denumită *Legea Pinto* de la numele parlamentarului care a propus-o) stabilește că acela care a suferit o daună patrimonială sau nepatrimonială, prin efectul încălcării

Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a Consiliului Europei în ce privește nerespectarea termenului rezonabil, așa cum prevede art. 6 par. 1 din Convenție, are dreptul la reparație echitabilă. În determinarea comiterii încălcării, trebuie luate în considerare: complexitatea cazului, comportamentul părților și al judecătorului procesului, cel al celorlalte autorități chemate să contribuie la încheierea procesului.

Procesul este de competența Curții de Apel care hotărăște prin decret însoțit de motivație, decret care trebuie pronunțat în cursul procesului ce s-a prelungit, în mod nerezonabil, sau în decurs de șase luni de la finalizarea acestuia în mod definitiv.

Decretul de acceptare a cererii (și de atribuire a indemnizației care decurge din aceasta) este adus la cunoștința Procurorului general al Curții de Conturi, pentru o eventuală declanșare a procedurii de răspundere civilă, precum și titularilor acțiunii disciplinare a funcționarilor publici, interesați în orice fel de procedură.

Legea a fost introdusă pentru realizarea unui remediu pe plan intern în fața numeroaselor condamnări pronunțate de către Curtea europeană a drepturilor omului care interesau Statul italian privind tergiversarea proceselor, privește răspunderea directă a Statului pentru deficiențele organizatorice ale sistemului juridic care nu permit să se dea un răspuns grabnic acțiunii în justiție. Soluția pronunțată într-o astfel de cerere poate avea relevanță în privința răspunderii disciplinare a magistratului, în măsura în care vina pentru durata excesivă a procesului poate fi atribuită comportamentului neglijent al acestuia.

3.1.2. Noțiunile de dol și culpă gravă în răspunderea civilă a magistratului

Legea nr. 117 din 1988 stabilește că acela care a suferit un prejudiciu pe nedrept prin efectul unui anume comportament, al unui act sau al unei măsuri juridice înlăptuite de către magistrat cu dol sau din culpă gravă în exercitarea funcției, poate acționa în justiție Statul în vederea obținerii de despăgubiri de daune și că Statul, în cazul unei condamnări la plata despăgubirilor, poate la rândul său să exercite o acțiune de regres împotriva magistratului, în valoare de maxim o treime din salariul pe un an; în caz de dol această limită nu e aplicabilă.

Noțiunea de dol (în această materie, nu se utilizează în limbajul legilor italiene conceptul de rea-credință) nu este determinată de lege și, din acest motiv, este nevoie să se recurgă la accepțiunile acesteia din Codul civil, în ce privește anularea contractelor, cu referire la practicile înșelătoare folosite sau la o serie de manevre și de artificii de natură să inducă în eroare partea adversă, caracterizate prin ceea ce se cheamă *animus decipiendi*, adică voința de a înșela, sau din Codul penal, care definește dolul prin raportare la acel delict în care evenimentul cauzator de daune sau periculos este premeditat și voit de către făptuitor, ca o consecință a propriei acțiuni sau omisiuni. În esență, noțiunea de dol este caracterizată de elemente de intenție a comportamentului și de reprezentarea daunei.

Legea nr. 117 din 1988 definește (prin art. 2), în schimb, care sunt cazurile de culpă gravă relevante pentru stabilirea răspunderii civile a magistratului (a Statului, pentru

comportamentul magistratului, menținându-se posibilitatea recuperării prejudiciului).

Constituie culpă gravă: încălcarea gravă a legii determinată de neglijența impardonabilă; afirmarea, determinată de neglijența condamnabilă, a unei fapte a cărei existență este incontestabil exclusă din actele procesului; negarea, determinată de condamnabila neglijență, a unui fapt a cărui existență reiese în mod incontestabil din actele procesului; luarea unei măsuri privind libertatea persoanei în afara cazurilor permise de lege sau fără motivație.

Legea clarifică apoi că poate constitui negare a justiției refuzul, omisiunea sau întârzierea magistratului în perfectarea documentelor de serviciu atunci când, după trecerea termenului prevăzut de lege pentru încheierea respectivului act, partea a depus o petiție și s-au scurs, fără un motiv justificat, 30 de zile; termenul se poate prelungi în materie civilă și se reduce la 5 zile, fără posibilitate de prelungire, în materie de libertate personală a inculpatului.

Este vorba despre o noțiune ce implică culpă gravă deosebită și care este specifică acestei materii, diferită de cea generală prevăzută în Codul civil pentru profesiunile intelectuale și de cea conținută în Codul penal (neglijență, imprudență, nepricepere sau nerespectare a legilor, regulamentelor, ordinelor sau normelor).

Jurisprudența Curții de Casație în materie a clarificat următoarele:

- neglijența condamnabilă cere un *quid pluris* față de neglijență, adică trebuie să se prezinte ca inexplicabilă, fără legătură cu acele particularități ale situației care ar putea face de înțeles, fără a o justifica, eroarea judecătorului (Cass. 6950/94);

- neglijența condamnată se concretizează nu într-o eroare a judecătorului în evaluarea materialului probatoriu aflat la dispoziția sa, ci în faptul că judecătorul și-a întemeiat judecata pe elemente total lipsite de legătură cu contextul probatoriu de referință, fiind cerut tocmai acel element în plus, *quid pluris*, față de culpa gravă prevăzută de Codul civil (Cass. 16935/02);

- gravă încălcare a legii determinată de neglijența condamnată nu exclude normele procesuale; nu este sursă de răspundere acel moment al activității judecătorului care privește identificarea conținutului unei norme și aplicabilității acestuia la o anumită faptă, chiar dacă soluția e interpretabilă sau prost argumentată, întrucât altfel s-ar ajunge la o revizuire nepermisă a unei judecăți interpretative sau evaluative, în timp ce constituie sursă de răspundere omisiunea judecării unor chestiuni decisive (Cass. 17259/02);

- ipoteza emiterii unei hotărâri privitoare la libertatea persoanei în afara cazurilor îngăduite de lege privește premisele stabilite în mod abstract, și nu evaluarea actelor procesuale (Cass. 2186/97).

Conform art. 9 din Legea nr. 117/1988, în cazul în care cererea de despăgubire întemeiată pe dispozițiile respectivei legi a fost admisă, trebuie introdusă o acțiune disciplinară împotriva magistratului pentru faptele care au provocat acțiunea de despăgubire. În acest scop, actele se transmit Procurorului General de pe lângă Curtea de Casație în termen de 2 luni, dacă acțiunea nu a fost deja declanșată de acesta sau de Ministrul Justiției.

3.2. Cadrul legal în Germania

În Germania este reglementată răspunderea civilă pentru erorile magistraților comise în cadrul procedurilor juridice, în cadrul instanțelor, respectiv în cadrul parchetelor. Pentru judecători răspunderea este extrem de limitată, în cazul procurorilor răspunderea este mult mai extinsă. Din varii motive, în practică, răspunderea civilă a magistraților – judecători sau procurori – este foarte rar accesată. Ei nu răspund personal aproape niciodată, deoarece conform unei prevederi constituționale (art. 34 Constituția Germaniei) răspunderea revine conform legii statului și acesta nu poate iniția o acțiune în regres decât în anumite condiții, ce vor fi expuse în cele ce urmează.

Conform art. 839 alin. 1 din Codul civil german răspunderea presupune ca funcționarul sau judecătorul să încalce, cu premeditare sau din gravă neglijență, îndatoririle ce le revin față de un terț.

Îndatoririle trebuie, deci, să privească raporturile sale cu un terț. Astfel, dacă un judecător emite o sentință eronată și prejudiciază una dintre părți, există deja temeiul răspunderii. Același lucru este valabil pentru procurorul care, de exemplu, trimite eronat o persoană în judecată. Judecătorul are față de terți îndatorirea principală de a judeca în mod corect.

Procurorul are o îndatorire similară față de învinuit, și, după anumite păreri controversate, față de partea vătămată. În practică s-a constatat că este dificil de demonstrat dacă s-a acționat cu premeditare, dar s-a apreciat că pentru stabilirea culpei este necesară constatarea (simplei) neglijențe.

În cazul unor prevederi legale neclare, dacă magistrații au un punct de vedere rezonabil, neglijența este, în principiu, eliminată din calcul. Dar, altfel decât în dreptul penal, în dreptul civil neglijența este „obiectivă”. Acest lucru înseamnă că neglijența trebuie prezumată deja în situația în care funcționarul sau judecătorul, acționând cu diligența corespunzătoare situației date, și-ar fi dat seama că își încalcă îndatorirea. Cu alte cuvinte, nu contează gradul de pregătire, cunoștințele sau aptitudinile respectivului funcționar sau judecător pentru determinarea culpei.

Văzut prin această prismă, magistrații par să răspundă într-o destul de mare măsură pentru deciziile eronate, dar art. 839 prevede și limitări severe ale răspunderii.

3.2.1. Limitări generale ale răspunderii

Două limitări generale ale răspunderii ușurează situația răspunderii în cazul judecătorilor și procurorilor:

a) Conform art. 839 alin. 1 răspunderea funcționarului sau judecătorului intervine exclusiv subsidiar, cu condiția importantă ca eroarea să fi fost comisă doar cu neglijență, care poate fi și gravă. Atunci cetățeanul prejudiciat poate cere despăgubiri doar dacă nu poate obține reparația prejudiciului pe altă cale, deci de la un terț. Trebuie să existe însă șansa reală ca reparația să fie obținută. Prin „terț” nu se înțelege însă asiguratorul persoanei prejudiciate. Asigurarea plătită persoanei prejudiciate nu poate exclude răspunderea funcționarului sau judecătorului.

b) Mai importantă în practică este limitarea generală a răspunderii prevăzută la art. 839 alin. 3. Conform

acesteia, răspunderea funcționarului sau judecătorului nu survine, dacă persoana prejudiciată a omis premeditat sau din neglijență să se folosească de o cale legală de atac, oferită de lege.

3.2.2. Limitări speciale ale răspunderii judecătorilor

Toate acestea sunt în cele mai multe cazuri irelevante pentru judecători, deoarece acestora li se aplică așa-numitul „privilegiu al pronunțării”, prevăzut la art. 839 alin. 2. Judecătorii răspund pentru sentințele pronunțate doar atunci când încălcarea îndatoririlor constituie faptă penală, adică în cazul unei distorsionări a legii. Limitarea se aplică sentințelor, în sensul material al noțiunii.

Prin „sentință” se înțeleg toate deciziile, care, pentru o instanță, finalizează parțial sau complet un proces, având efect obligatoriu, și care se iau într-o procedură ce are caracteristicile tipice ale unui proces, în special caracteristica audierii părților.

De aceea, multe hotărâri judecătorești cu valoare de sentință se bucură de privilegiul pronunțării. În categoria hotărârilor judecătorești cu valoare de sentință nu intră mandatele de arestare și spectrul foarte larg de hotărâri din zona necontencioasă, cum ar fi chestiunile de cadastru sau de tutelă. Nici hotărârile în cauze de insolvență nu se bucură de privilegiul pronunțării.

Refuzul sau tergiversarea exercitării îndatoririlor nu poate constitui obiectul sau condiția unei decizii judecătorești (art. 839 alin. 2), de aceea nu se supune privilegiului pronunțării.

Pentru domeniile activității judecătorești, în care nu se aplică privilegiul pronunțării, jurisprudența a limitat răspunderea judecătorilor. Există în

acest sens o interpretare corespunzătoare care se aplică și pentru grefierii superiori și alți funcționari: răspunderea în baza art. 839 este limitată, atunci când ei doar aplică legea, la cazurile de premeditare și gravă neglijență.

3.2.3. Limitări speciale ale răspunderii procurorilor

Procurorii răspund pentru încălcarea îndatoririlor lor conform art. 839 Cod civil, fără a se bucura de privilegiul pronunțării, prevăzut la art. 839 alin. 2 Cod civil.

Asemenea încălcări privesc în special următoarele îndatoriri ale procurorilor: de a declanșa anchete penale doar atunci când există temeiuri solide, de a emite ordonanțe de percheziție și de a desfășura perchezițiile în mod corect, de a cere un mandat de arestare doar atunci când există suspiciuni întemeiate ale comiterii faptei, de a încheia cercetările cu celeritate, de a trimite în judecată doar atunci când există suspiciuni întemeiate ale comiterii faptei, de a da declarații corecte presei.

O anumită limitare a răspunderii decurge însă din accepțiunea generală, conform căreia îndatoririle procurorilor față de „terți“ se aplică doar învinuitorilor, nu și persoanelor prejudiciate sau vătămate. Dar limitările decurg în special din jurisprudența permanentă a Curții Federale de Justiție.

Deciziile unui procuror, sub aspectul angajării răspunderii civile a acestuia, nu trebuie să fie analizate în legătură cu corectitudinea lor, ci doar în legătură cu posibilitatea de a le justifica. În practică s-a constatat că procurorii sunt foarte rar trași la răspundere pentru încălcarea unor îndatoriri de serviciu.

3.2.4. Răspunderea statului

Există deci cazuri, în care un judecător sau un procuror răspund pentru deciziile pe care le iau într-o procedură de judecată în instanță sau de anchetă. De regulă însă, răspunderea nu este personală – statul trebuie să plătească în locul magistratului.

Acest aspect este reglementat în Constituție, la art. 34 alin. 1 și 2, care prevede următoarele: „dacă o persoană, aflată în exercitarea unei funcții publice, încalcă îndatoririle ce-i revin conform acestei funcții, răspunderea aparține, de principiu, statului sau organizației, în serviciul căreia această persoană se află. În caz de premeditare sau gravă neglijență, statul sau organizația își rezervă dreptul acțiunii în regres.“

Scopul acestei reglementări este de a proteja funcționarul sau judecătorul prin această formă de asigurare obligatorie de răspundere profesională, dar și de a pune la dispoziția persoanei prejudiciate posibilitatea de recuperare efectivă a prejudiciului de la o parte permanent solvabilă. Judecătorii și procurorii se află în serviciul statutului federal sau, de cele mai multe ori, în serviciul unui land federal. Ca atare, răspunderea este fie a statutului federal, fie a unui land federal.

Legiuitorul ar putea limita acest transfer de răspundere, având în vedere că în prevedere este inclusă mențiunea „de principiu“. În plus, legiuitorul ar putea limita și ceea ce se poate considera o îndatorire față de un terț. Dar legiuitorul aproape că nu a făcut uz de aceste posibilități (înainte era prevăzut că în cazul plângerilor formulate de străini trebuie să fie garantată reciprocitatea).

3.2.5. Acțiunea în regres

Posibilitatea de acțiune în regres a statului (stat federal sau land), cuprinsă în art. 34 alin. 2 al Constituției, este prevăzută în toate reglementările ce țin de administrația statului federal și a landurilor. Există însă o limitare majoră, la art. 78 alin. 1 al Legii Federale a Funcționarilor (la capitolul destinat funcționarilor federali), care prevede următoarele: „dacă un funcționar încalcă premeditat sau din gravă neglijență îndatoririle ce-i revin, el va trebui să-i

restituie aceluia în funcția căruia se află daunele aferente încălcării.“

Această prevedere se aplică și judecătorilor. Ca atare, se poate introduce acțiune în regres doar în cazuri de premeditare sau gravă neglijență. În practică, ministerele de justiție din fiecare land sunt mai clemente decât jurisprudența existentă în materie. După cum se relatează în literatura de specialitate, ele analizează neglijența nu doar sub aspectul obiectiv, ci și prin prisma cunoștințelor și aptitudinilor respectivului judecător sau funcționar.”