ANALIZA ISTORICO-COMPARATIVĂ A INSTITUŢIEI RĂSPUNDERII CIVILE A JUDECĂTORULUI

CZU: 347.962.6:34.05(478)

Olga MIHAILENCO

Şcoala doctorală Ştiinţe Juridice,
Universitatea de Stat din Moldova

HISTORICAL-COMPARATIVE ANALYSIS OF THE INSTITUTION OF CIVIL LIABILITY OF THE JUDGE

Aspects regarding the civil responsibility of judges have special importance and actuality for our country. In the context of the multiple convictions of the Republic of Moldova by the European Court of Human Rights, including for violations admitted by national courts to the administration of justice, the state had to pay considerable sums as compensation to individuals and legal entities whose rights have been violated. In order to solve the problem, by Law no. 205 of 26.11.2020, the legislator operated the amendment of several normative acts referring to the institution of civil liability of judges. Given the importance of the institution, especially in the context in which according to international standards the rules implemented by the legislator must not be able to influence the independence of the judge, this article aims to conduct a comprehensive investigation of the institution of civil liability, examining the provisions of national legislation related to the grounds and procedure of bringing the judge to civil liability, as well as evaluating the compliance of legal norms with international standards, using historical and comparative methods of scientific research.

Keywords*: civil liability, judicial error, reparation of damage, recourse action.*

Prezenta lucrare are drept scop efectuarea unei cercetări complexe a prevederilor cadrului normativ din Republica Moldova aferent instituției răspunderii civile a judecătorului. Cercetarea a fost efectuată în baza unei activități de documentare, analiză şi sinteză a datelor şi informațiilor obținute, iar printre metodele principale de cercetare ştiințifică au fost aplicate metoda istorică şi comparativă. Astfel, a fost examinată evoluția legislației naționale la capitolul temeiurile tragerii judecătorului la răspundere civilă, analizate condițiile care au determinat modificarea actelor normative în domeniu, evaluate prevederile instrumentelor internaționale şi ale legislației altor state, fapt ce a contribuit la analiza eficienței normelor de drept naționale, corespunderei prevederilor legale standartelor internaționale şi la identificarea lacunelor existente. În cele ce urmează prezentăm analiza instituției răspunderii civile a judecătorului din perspectiva cadrului normativ internațional şi național existent.

Prevederile Cartei Europene cu privire la Statutul judecatorului stabilesc: „[...] repararea prejudiciului suportat în mod ilegitim ca urmare a deciziei sau a comportamentului unui judecător în exercițiul funcțiunii sale este asigurată de către stat. Statul poate prevedea să dețină posibilitatea de a solicita judecătorului rambursarea, în anumite limite, printr-o acțiune jurisdicțională în cazul necunoaşterii grosolane şi inexcuzabile de către judecător a regulilor în cadrul carora se desfăşoară activitatea acestuia" [1]. Potrivit Avizului nr.3 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni din 19 noiembrie 2002, „[...] ca principiu general, judecătorii ar trebui să fie scutiți complet de răspundere în ceea ce priveşte 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 şi 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. Totodată, concluzia CCJE este că nu [...] este potrivit ca un judecător să fie supus, în ceea ce priveşte exercițiul funcțiunilor juridice, vreunei răspunderi personale, chiar prin despăgubirea statului, cu excepția cazului în care face o greşeală intenționată" [2].

Instituția răspunderii civile a judecătorului nu este nouă pentru Republica Moldova, obligația statului de a achita prejudiciul cauzat prin acțiunile ilegale ale instanțelor judecătoreşti şi posibilitatea înaintării unei acțiuni în ordine de regres împotriva judecătorilor a fost reglementată încă de Legea nr.1545-XIII din 25.02.98 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii şi ale instanțelor judecătoreşti. În art.3 alin.(1) din legea nominalizată sunt enumerate cazurile în care statul este obligat să repare prejudiciul material şi moral cauzat persoanei fizice sau juridice: „[...] în urma reținerii ilegale, aplicării ilegale a măsurilor preventive sub formă de arest, de declarație de a nu părăsi localitatea sau țara, tragerii ilegale la răspundere penală; condamnării ilegale, confiscării ilegale a averii, supunerii ilegale la muncă neremunerată în folosul comunității; efectuării ilegale, în cazul urmăririi penale ori judecării cauzei penale, a percheziției, ridicării, punerii ilegale sub sechestru a averii, eliberării sau suspendării ilegale din lucru (funcție), precum şi în urma altor acțiuni de procedură care limitează drepturile persoanelor fizice sau juridice; supunerii ilegale la arest contravențional, reținerii contravenționale ilegale sau aplicării ilegale a amenzii contravenționale de către instanța de judecată; efectuării măsurilor speciale de investigații cu încălcarea prevederilor legislației; ridicării ilegale a documentelor contabile, a altor documente, a banilor, a ştampilelor, precum şi în urma blocării conturilor bancare. Prejudiciul cauzat se repară integral, indiferent de culpa persoanelor cu funcție de răspundere din organele de urmărire penală, din procuratură şi din instanțele judecătoreşti" [3]. De asemenea, art.2007 din Codul civil (în red. din 01.03.2019) prevede: „(1) Prejudiciul cauzat persoanei prin condamnare ilegală, atragere ilegală la răspundere penală, aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma declarației scrise de a nu părăsi localitatea, prin aplicarea ilegală în calitate de sancțiune administrativă a arestului, muncii neremunerate în

folosul comunității se repară de către stat integral, indiferent de vinovăția persoanelor de răspundere ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată". Iar art.2024 alin.(2) din Codul civil stipulează: „(2) Statul, în cazul reparării prejudiciului în temeiul art.2007, are drept de regres față de persoana cu funcție de răspundere din organele de urmărire penală, procuratură sau instanță judecătorească dacă vinovăția lor este constatată prin sentință judecătorească" [4].

Prin Legea nr.151 din 30.07.2015 cu privire la Agentul guvernamental au fost introduse prevederi noi privind posibilitatea înaintării acțiunii în regres împotriva „[...] persoanelor ale căror acțiuni sau inacțiuni au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției care a fost constatată printr-o hotărâre sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale" [5].

Astfel, în contextul modificărilor operate, Ministerul Justiției a început să înainteze acțiuni civile în ordine de regres față de judecători actele judecătoreşti ale cărora au fost obiect de examinare la CtEDO, iar statul a fost obligat că achite despăgubiri. Acțiunile nominalizate au fost respinse ca fiind neîntemeiate, iar pentru a se pronunța astfel instanțele naționale au evidențiat că chiar dacă s-a stabilit cert că Republica Moldova a achitat un prejudiciu material în baza hotărârilor CtEDO, judecătorii nu pot fi sancționați sub nicio formă pentru opinia acestora exprimată în înfăptuirea justiției şi pentru hotărârea pronunțată, decât dacă va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lor de abuz criminal [6]. De asemenea, prin Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității art.27 din Legea nr.151 din 30 iulie 2015 cu privire la agentul guvernamental, nr.23 din 25.07.2016, Curtea a declarat drept neconstituțională prevederea introdusă de legiuitor motivând prin faptul că „[...] deşi instituția regresului în sine nu este contrară Constituției [...], norma contestată nu prevedea obligativitatea existenței unei sentințe judecătoreşti, adoptate în cadrul unui proces judiciar separat, prin care să se constate vinovăția persoanei, fapt ce este prevăzut în cazul înaintării acțiunii de regres în cazul reparării prejudiciului cauzat prin anumite acțiuni ale instanțelor de judecată, în ordinea prevăzută de Codul civil". În acelaşi sens, Curtea Constituțională a statuat că „[...] atragerea automată la răspundere disciplinară a judecătorului doar în baza unei hotărâri a Curții Europene de condamnare a statului, fără a demonstra că legea a fost încălcată în mod intenționat de către judecător, constituie o ingerință inadmisibilă în independența judecătorului" [7].

La momentul actual, aspectele privind răspunderea materială a judecătorilor este reglementată de Codul civil, Legea nr.544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, Legea nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, Legea nr.151/2015 cu privire la Agentul guvernamental, toate în redacția Legii nr.205 din 26.11.2020, precum şi de Legea nr.1545-XIII din 25.02.98 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii şi ale instanțelor judecătoreşti.

Potrivit modificărilor operate în Legea nr.544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, „[...] judecătorii poartă răspundere materială, proporțional gradului de

vinovăție stabilit, în acțiunea în regres a statului față de aceştia prin care se solicită restituirea sumelor achitate de stat în cazurile prevăzute la art.2007 alin.(1) din Codul civil" [8]. Potrivit art.2007 din Codul civil, prejudiciul cauzat persoanei prin acțiunile organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată se repară de către stat integral, indiferent de vinovăția persoanei responsabile, în următoarele cazuri: a) condamnare ilegală, tragere ilegală la răspundere penală, aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma declarației scrise de a nu părăsi localitatea; b) aplicare ilegală, în calitate de sancțiune contravențională, a arestului, a muncii neremunerate în folosul comunității; c) acțiuni sau inacțiuni care au dus, după caz, la: constatarea de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin hotărâre, a încălcării drepturilor sau libertăților fundamentale ale unei persoane şi dispunerea achitării unor sume în beneficiul acesteia; pronunțarea unei hotărâri de către o instanță judecătorească națională, ca urmare a condamnării statului de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin care s-a dispus achitarea unor sume din contul statului. Totodată, art.2024 alin.(2) din Codul civil stabileşte că, în cazul reparării prejudiciului în temeiul art.2007, statul are drept de regres față de persoana responsabilă din cadrul organelor de urmărire penală, al procuraturii sau al instanței judecătoreşti, dacă vinovăția acesteia este constatată prin sentință definitivă sau dacă, în cadrul unei proceduri disciplinare, s-a constatat intenția ori neglijența gravă în acțiunile sau inacțiunile acesteia.

Modificări a suferit şi norma stabilită de art.27 din Legea nr.151/2015 cu privire la Agentul guvernamental şi la momentul actual stabileşte că „[...] statul are drept de regres împotriva persoanelor ale căror acțiuni sau inacțiuni au dus la una dintre următoarele consecințe: a) constatarea de către Curtea Europeană, prin hotărâre, a încălcării drepturilor sau libertăților fundamentale ale unei persoane şi dispunerea achitării unor sume în beneficiul acesteia; b) pronunțarea unei hotărâri de către o instanță judecătorească națională, ca urmare a condamnării statului de către Curtea Europeană, prin care s-a dispus achitarea unor sume din contul statului. Sumele stabilite în conformitate cu alin.(1) se restituie în baza unei hotărâri judecătoreşti, emise într-o acțiune în regres, proporțional gradului de vinovăție stabilit. Ministerul Justiției intentează acțiunea în regres, dacă se întrunesc condițiile stabilite prin lege, în termen de 3 ani din ziua achitării sumelor respective în baza hotărârii Curții Europene ori a hotărârii instanței judecătoreşti naționale. În acelaşi timp, Legea nr.151/2015 cu privire la Agentul guvernamental a fost completată cu articolul 27^1 care reglementează procedura specială de înaintare a acțiunii în regres în cazul judecătorilor. Astfel, „[...] acțiunea în regres a statului împotriva unui judecător se intentează de către Ministerul Justiției doar în situația stabilirii, prin sentință definitivă, a vinovăției persoanei sau dacă, în cadrul unei proceduri disciplinare, s-a constatat intenția ori neglijența gravă în acțiunile sau inacțiunile acesteia care au dus la una dintre consecințele prevăzute la art.2007 alin.(1) lit.c) din Codul civil. Pentru asigurarea elucidării circumstanțelor necesare în vederea intentării acțiunii în regres a statului împotriva judecătorului, Agentul guvernamental notifică Ministerul Justiției asupra survenirii uneia dintre

consecinţele prevăzute la art.2007 alin.(1) lit.c) din Codul civil. Ministerul Justiţiei depune sesizări privind luarea măsurilor, conform competenţei, în adresa Procurorului General, a Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la încălcarea drepturilor sau libertăţilor fundamentale ale unei persoane, care a dus la una dintre consecinţele prevăzute la art.2007 alin.(1) lit.c) din Codul civil, precum şi pune la dispoziţia acestora toate actele relevante recepţionate de la Agentul guvernamental. Autorităţile sesizate în conformitate cu prevederile alin.(3) urmează să informeze Ministerul Justiţiei privind rezultatele acţiunilor întreprinse de către acestea, precum şi despre cazurile în care s-a stabilit în acţiunile judecătorului, prin sentinţă definitivă, vinovăţia acestuia sau dacă, în cadrul unei proceduri disciplinare, s-a constatat intenţia ori neglijenţa gravă în acţiunile sau inacţiunile judecătorului care au dus la una dintre consecinţele prevăzute la art.2007 alin.(1) lit.c) din Codul civil, precum şi să pună la dispoziţia Ministerului Justiţiei toată informaţia şi actele necesare în vederea intentării acţiunii în regres" [9].

Instituţia răspunderii materiale a judecătorului o regăsim şi în legislaţia României. Potrivit art.96 din Legea nr.303 din 28 iunie 2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor, „[...] statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Există eroare judiciară atunci când: s-a dispus în cadrul procesului efectuarea de acte procesuale cu încălcarea evidentă a dispoziţiilor legale de drept material şi procesual, prin care au fost încălcate grav drepturile, libertăţile şi interesele legitime ale persoanei, producându-se o vătămare care nu a putut fi remediată printr-o cale de atac ordinară sau extraordinară; s-a pronunţat o hotărâre judecătorească definitivă în mod evident contrară legii sau situaţiei de fapt care rezultă din probele administrate în cauză, prin care au fost afectate grav drepturile, libertăţile şi interesele legitime ale persoanei, vătămare care nu a putut fi remediată printr-o cale de atac ordinară sau extraordinară. Pentru repararea prejudiciului, persoana vătămată se poate îndrepta cu acţiune numai împotriva statului, reprezentat prin Ministerul Finanţelor Publice. În termen de două luni de la comunicarea hotărârii definitive pronunţate în acţiunea împotriva statului, Ministerul Finanţelor Publice va sesiza Inspecţia Judiciară pentru a verifica dacă eroarea judiciară a fost cauzată de judecător ca urmare a exercitării funcţiei cu rea-credinţă sau din gravă neglijenţă, potrivit procedurii prevăzute. Statul, prin Ministerul Finanţelor Publice, va exercita acţiunea în regres împotriva judecătorului sau procurorului dacă, în urma raportului consultativ al Inspecţiei Judiciare şi al propriei evaluări, apreciază că eroarea judiciară a fost cauzată ca urmare a exercitării de judecător sau procuror a funcţiei cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă. Termenul de exercitare a acţiunii în regres este de 6 luni de la data comunicării raportului Inspecţiei Judiciare" [10].

În concluzie, putem evidenţia faptul că instrumentele internaţionale stabilesc că în cazul în care prin eroarea judiciară persoanei i-a fost adus un prejudiciu, aceasta este indreptăţită să înainteze o acţiune civilă împotriva statului, iar statul poate să prevadă în legislaţia naţională posibilitatea înaintării împotriva judecătorului a unei acţiuni în ordine de regres pentru recuperarea prejudiciului suportat urmare a acţiunilor jude-

cătorului. Totodată, regula principală constă în faptul că acțiunea în regres împotriva judecătorului este o măsură excepțională şi poate fi aplicată numai în cazul în care judecătorul a admis încălcarea în mod intenționat. Pe plan internațional nu există vreo interdicție referitor la faptul că judecătorul poartă răspundere materială doar în cazul constatării în acțiunile acestuia a elementelor constitutive ale unei infracțiuni, existând posibilitatea înaintării acțiunii în regres inclusiv în cazul constatării în acțiunile acestuia a unei abateri disciplinare săvârțite cu rea-credință sau din gravă neglijentă.

Prin modificările operate de Legea nr.205 din 26.11.2020 legiuitorul național a reglementat posibiltatea tragerii judecătorului la răspundere materială nu doar în cazul existenței în privința acestuia a unei sentințe de condamnare penală, cum era prevăzut inițial de legislație, dar şi în cazul constatării intenției ori neglijenței grave în cadrul procedurii disciplinare. Astfel, din analiza cadrului normativ în vigoare reiese că pentru ca un judecător să fie tras la răspunderea materială, trebuie întrunite cumulativ următoarele cerințe: 1) statul să achite persoanei prejudiciul cauzat; 2) există legătură de cauzalitate între acțiunile/inacțiunile judecătorului şi consecințele prevăzute la art.2007 din Codul civil; 3) vinovăția judecătorului să fie constatată prin sentință definitivă sau dacă, în cadrul unei proceduri disciplinare, s-a constatat intenția ori neglijența gravă în acțiunile sau inacțiunile acestuia.

Printre lacunele cadrului normativ intern putem evidenția lipsa în conținutul Legii nr.151/2015 cu privire la Agentul guvernamental a reglementărilor privind termenul concret în interiorul căruia Ministerul Justiției urmează să se adreseze cu o sesizare la Procuratura Generală sau la Consiliul Superior al Magistraturii în vederea verificării dacă în acțiunile judecătorului sunt prezente elementele constitutive ale unei infracțiuni sau abateri disciplinare. În context, ar fi binevenită preluarea practicii legiuitorului din România, care a prevăzut expres termenul în interiorul căruia Ministerul Finanțelor Publice sesizează Inspecția Judiciară pentru a verifica dacă eroarea judiciară a fost cauzată de judecător ca urmare a exercitării funcției cu rea-credință sau din gravă neglijență. De remarcat faptul că lipsa unor termene concrete poate contribui atât la tergiversarea din partea instituțiilor publice a inițierii procedurilor în vederea înaintării acțiunii în regres, cât şi la încălcarea dreptului judecătorului care nu poate să prevadă expres termenul în interiorul căruia împotriva lui pot fi inițiate proceduri penale sau disciplinare, legiuitorul limitându-se la expunerea termenului general în interiorul căruia împotriva judecătorului poate fi înaintată acțiunea în regres.

Referințe:

1. Carta Europeana cu privire la Statutul judecatorului din 10 iulie 1998, pet.5.2. Disponibil: http://www.monitoruljuridic.ro/act/carta-europeana-din-10-iulie-1998-cu-privire-la-statutul-judecatorului-emitent-consiliul-europei-106139.html. [Accesat: 11.04.2021]
2. Avizul nr.3 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni asupra principiilor şi regulilor privind imperativele profesionale aplicabile judecătorilor şi în mod deosebit deontologiei comportamentelor incompatibile şi imparțialității, adoptat la Strasbourg, 19 noiembrie 2002, p.55. Disponibil: https://rm.coe.int/1680747bac. [Accesat: 12.04.2021]

3. Legea nr.1545-XIII din 25.02.98 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii şi ale instanțelor judecătoreşti. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1998, nr.50-51, art.359.
4. Codul civil al Republicii Moldova. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2019, nr.66-75, art.132.
5. Legea nr.151/2015 cu privire la Agentul guvernamental. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2015, nr.224–233.
6. Decizia Curții de Apel Chişinău nr.2a-2650/17 din 08.11.2017, https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/18c92806-70c8-e711-80d50050568b7027; Încheierea Curții Supreme de Justiție nr.2ra-1666/17 din 13.09.17 http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=38775; Încheierea Curții Supreme de Justiție nr. 2ra-525/18 din 28.03.18 http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=44762.
7. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității art.27 din Legea nr.151 din 30.07.2015 cu privire la Agentul guvernamental, nr.23 din 25.07.2016, p.105, 91 Disponibil: https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=591&l=ro [Accesat: 12.04.2021]
8. Legea nr.544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125037&lang=ro [Accesat: 12.04.2021]
9. Legea nr.205 din 26.11.2020 pentru modificarea unor acte normative Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=124610&lang=ro [Accesat: 12.04.2021]
10. Legea nr.303 din 28.06.2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor Disponibil: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/53074 [Accesat: 12.04.2021]