

CONCEPTUL
*privind consolidarea colegiilor de selecție și
evaluare a performanțelor judecătorilor*

„Un corp judiciar competent, independent și imparțial este esențial pentru ca instanțele să-și îndeplinească rolul în susținerea constituționalismului și a statului de drept. [...] Competența și diligența sunt premise ale exercitării corecte a atribuțiilor judiciare.”
(*Principiile de la Bangalore privind conduita judiciară, 2002*)

I. Descrierea problemei

În ultima perioadă credibilitatea actului de justiție este grav afectată, fapt generat atât de influențe din interiorul și exteriorul sistemului judecătoresc cât și de modul în care au fost selectați unii candidați la funcția de judecător, inclusiv, promovarea judecătorilor de la o judecătorie la alta, precum și transferul acestora, inclusiv alegerea judecătorilor într-o funcție administrativă din cadrul instanțelor judecătorești.

Selecția și cariera judecătorilor constituie elemente cheie pentru asigurarea unui sistem judiciar independent și profesionist. Astfel, în anul 2012 au fost operate mai multe modificări în legislație, în contextul implementării Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016, care în esență au adus rezultate modeste, fiind identificate mai multe curențe, printre care pot fi evidențiate:

- 1) organizarea nejudicioasă a concursurilor pentru funcțiile vacante din sistemul judecătoresc;
- 2) dublarea de responsabilități între instituțiile implicate în procesul de selecție;
- 3) motivarea insuficientă a hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii (*în continuare* - CSM) cu privire la selecția și promovarea candidaților;
- 4) acordarea în mod subiectiv de către CSM a punctajelor în cadrul unor concursuri.

În anul 2018 au fost operate noi modificări în cadrul normativ, care au contribuit la diminuarea problemelor prezentate mai sus. Astfel, organizarea concursurilor pentru selecție și promovare au loc, de regulă, de două ori pe an. Modalitatea dată de organizare a concursurilor permite candidaților la funcția de judecător să aibă o mare previzibilitate în oportunitățile de carieră, dar și să economisească resursele și timpul CSM. Cu toate acestea, autorii studiilor ce au avut

drept scop monitorizarea activității CSM și al organelor din subordinea acestuia au demonstrat că rezultatele au rămas a fi în continuare modeste în acest sens.

Subliniem că nu toate problemele identificate în acest domeniu pot fi soluționate prin efectuarea modificărilor în actele legislative. Or, multe aspecte care sunt problematice derivă din modul în care CSM interpretează și aplică legea, precum și din prevederile regulamentelor aprobate de CSM.

II. Temeiul, obiectivele și scopul intervenției

Pornind de la faptul că Guvernul își propune o reformă amplă a sistemului judecătoresc, aceasta urmează să includă și reformarea modului de selecție și evaluare a activității profesionale a judecătorilor.

Reforma dată reprezintă o acțiune prioritară din:

- *Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană*, aprobat de Comisia Națională pentru Integrare Europeană, la 4 august 2022;
- *Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 235/2021 (acțiunea nr. 3.6.2)*: „Modificarea cadrului normativ în vederea consolidării colegiilor de selecție și evaluare a performanțelor judecătorilor”.

Scopul principal al viitorului proiect de act normativ este de a spori calitatea procesului de selecție a candidaților la funcția de judecător, precum și de a îmbunătăți procesul de evaluare a performanțelor judecătorilor în funcție. Considerăm că aceste modificări vor influența pozitiv atât opinia subiecților supuși procesului de selecție și evaluare, cât și încrederea cetățenilor în justiție și sistemul judecătoresc.

Obiectivele propuse sunt:

- comasarea Colegiului pentru selecția și cariera judecătorilor (în continuare – Colegiul de selecție) cu Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor (în continuare – Colegiul de evaluare);
- revizuirea criteriilor și procedurii de selecție a candidaților la funcția de judecător;
- revizuirea criteriilor și procedurii de evaluare a judecătorilor;
- sporirea clarității și preciziei criteriilor de selecție și a celor de evaluare
- introducerea unor elemente noi în modul de selecție a judecătorilor și în procedura de evaluare a acestora;
- asigurarea aprecierii obiective și echidistante a candidaților la funcția de judecător sau, după caz, a judecătorilor în funcție.

La elaborarea Conceptului s-a ținut cont de recomandările formulate în următoarele studii:

- „Cartea Albă a Justiției: Recomandări pentru o justiție independentă și integră”¹, autori: Institutul pentru Politici și Reforme Europene și Grupul de experți în domeniul justiției, august 2021;
- Studiul „Volumul excesiv de muncă: cum afectează independența și integritatea judecătorilor”², autori: Fundația Friedrich Elbert, septembrie 2021;
- Documentul de politici: „Resetarea sistemului de selecție și promovare a judecătorilor – lecții învățate și (noi) provocări”³, autor: Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Ilie CHIRTOACĂ, mai 2020;
- Studiul „Integritatea judiciară – problema cheie în reformarea justiției”⁴, autori: Fundația Friedrich Elbert, decembrie 2020;
- Documentul analitic: „Selecția și promovarea judecătorilor în Republica Moldova, iunie 2017 – decembrie 2018”⁵, autor: Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Ilie CHIRTOACĂ, Victoria VIRSCHI, decembrie 2019.

IV. DOMENII DE INTERVENȚIE

A. Comasarea Colegiului de selecție cu Colegiul de evaluare

Colegiul de selecție și Colegiul de evaluare a judecătorilor au multe similitudini: componența, durata mandatului, modul de reducere a volumului de lucru pentru membrii judecători, modalitatea de alegere a membrilor supleanți, organizarea ședințelor, adoptarea și contestarea hotărârilor, modalitatea de asigurare a activității ș.a.

Diferența de bază între acestea constă în competențe. **Colegiul de selecție** are competențe în domeniul selecției candidaților la funcția de judecător, promovării judecătorilor la instanțele judecătorești superioare, numirii în funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță, transferul judecătorului la o instanță de același nivel sau la una inferioară. **Colegiul de evaluare** are competențe în domeniul evaluării performanțelor judecătorilor.

Reieșind din cele expuse, se propune comasarea acestora într-un singur colegiu – **Colegiul de evaluare și selecție a judecătorilor**, care va îmbina

¹ „Cartea Albă a Justiției: Recomandări pentru o justiție independentă și integră”, link: http://ipre.md/wp-content/uploads/2021/08/Cartea-Alba-a-Justitiei_FINAL_26_08_2021_RO-1.pdf

² Studiul „Volumul excesiv de muncă: cum afectează independența și integritatea judecătorilor”, link: https://voxjust.md/feed/doc_file-0-1632914140.pdf

³ Documentul de politici: „Resetarea sistemului de selecție și promovare a judecătorilor – lecții învățate și (noi) provocări”, link: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/05/Resetare-sistem-selecție-si-promovare-2013-2019.pdf>

⁴ Studiul „Integritatea judiciară – problema cheie în reformarea justiției”, link: https://voxjust.md/feed/doc_file-0-1613644401.pdf

⁵ Documentul analitic: „Selecția și promovarea judecătorilor în Republica Moldova, iunie 2017 – decembrie 2018” https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-12-09_Promovarea-judecatorilor.pdf

competențele colegiilor menționate supra. Remarcăm că crearea unui colegiu unic de selecție și evaluare a judecătorilor a fost recomandată și în Studiul „Integritatea judiciară – problema cheie în reformarea justiției”.

Colegiul nou creat va avea în componență 9 membri, dintre care 2 reprezentanți ai societății civile și 7 judecători. Adicional, urmează a fi determinată proporția de reprezentare în funcție de nivelul instanței. Colegiul va fi condus de un președinte ales din rândul membrilor săi.

Menționăm că pînă în luna iulie 2022, fiecare din colegiile vizate era format din cîte 7 membri: 4 judecători de la instanțele judecătorești de toate nivelurile și 3 reprezentanți ai societății civile. Odată cu intrarea în vigoare a *Legii nr. 246/2022 pentru modificarea unor acte normative*, componența acestora a fost redusă la cîte 5 membri fiecare (3 judecători și 2 reprezentanți ai societății civile). Actualmente, în Colegiul de selecție sunt numiți doar 2 membri din 5, mandatul acestora urmînd să expire în luna septembrie 2025, iar în Colegiul de evaluare este numit doar un membru, mandatul căruia va expira în luna aprilie 2023.

Astfel, numărul propus de 9 membri pentru Colegiul de selecție și evaluare nu va depăși numărul actual stabilit de lege pentru cele două colegii vizate (10 membri în total). Pentru a evita paritatea voturilor în procesul de adoptare a deciziilor, numărul impar de membri este o soluție optimă.

La stabilirea numărului propus de membri s-a ținut cont nu doar de componența numerică a Colegiului de selecție și a Colegiului de evaluare pe parcursul ultimilor ani, dar și de volumul de lucru al acestora.

În cele ce urmează, prezentăm succint informația referitoare la volumul de lucru al Colegiului de evaluare⁶ și volumul de lucru al Colegiului de selecție⁷. Informația a fost preluată din rapoartele de activitate ale colegiilor pentru anul 2020, care au fost publicate pe pagina web a CSM. Din considerentul că pe parcursul anului 2021 ambele colegii nu au fost funcționale, pentru anul respectiv nu este făcut public nici un raport de activitate al acestora.

Volumul de muncă al Colegiului de evaluare

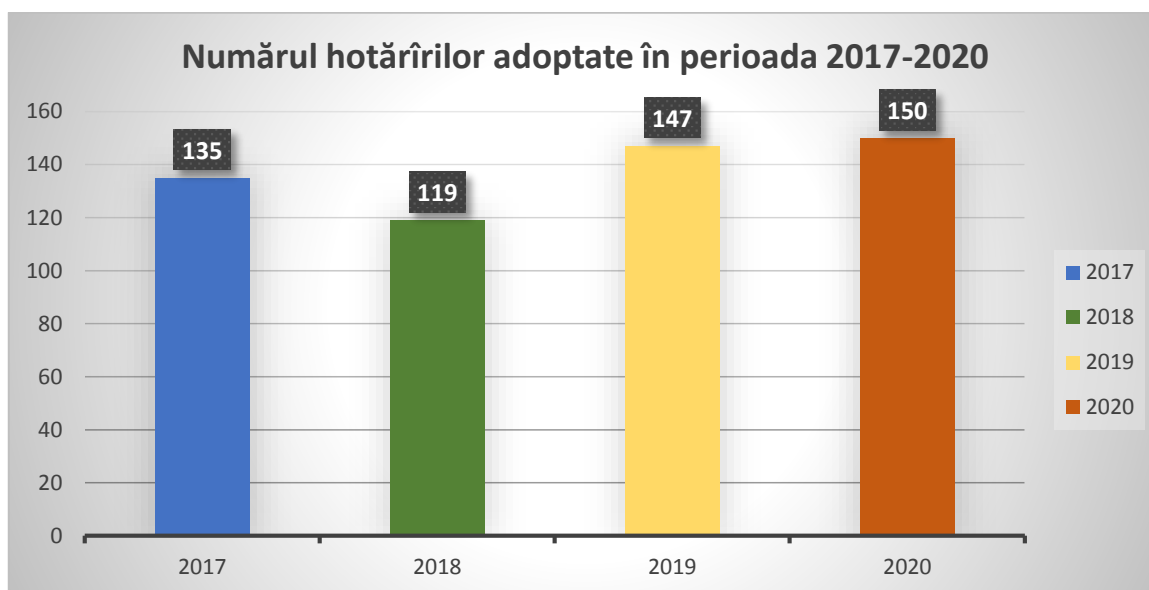
În perioada ianuarie-octombrie 2020, Colegiul de evaluare a activat în componența numerică de **6 membri**, iar în perioada noiembrie-decembrie 2020 au exercitat funcția de membru al Colegiului doar 3 membri, fapt ce a condus la imposibilitatea convocării ședințelor Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor din lipsă de cvorum.

În perioada ianuarie – octombrie 2020 Colegiul de evaluare s-a convocat în 8 ședințe, în cadrul cărora a evaluat în mod ordinar și extraordinar, performanțele a

⁶ Raportul privind activitatea Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor, ianuarie-octombrie 2020, link: https://www.csm.md/files/RAPOARTE/2020/Raport_CE_2020.pdf

⁷ Raportul privind activitatea Colegiului pentru selecție și cariera judecătorilor, ianuarie-octombrie 2020, link: <https://www.csm.md/files/RAPOARTE/2020/RaportCS2020.pdf>

146 judecători și 5 președinți/vicepreședinți ai instanțelor judecătorești, adoptând în total **151 de hotărâri**, date reflectate în diagrama ce urmează, comparativ cu anii precedenți:



Comparativ cu anii precedenți, în anul 2020 s-a observat o ascensiune a numărului de judecători evaluați, fapt precedat de numirea în funcția de judecător în anul 2017 a unui număr impunător de judecători, urmând a fi evaluați ordinar după o perioadă de activitate de 3 ani.

Referitor la fiecare tip de evaluare în parte, prezentăm următoarele date statistice:

1. Evaluarea periodică (ordinară) – în anul 2020 au fost evaluați circa 73 de judecători.

2. Evaluarea extraordinară – în anul 2020 au fost evaluați:

Cazurile efectuării	2017	2018	2019	2020
Numirea în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă	16	11	22	43
Promovarea la o instanță superioară	17	10	17	12
Numirea în funcția de președinte sau de vicepreședinte de instanță	2	5	3	14
Transferul la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară	0	1	3	2
Evaluarea extraordinară a judecătorilor din proprie inițiativă				2

Urmare a intrării în vigoare a *Legii nr. 47/2022 pentru modificarea art. 13 din Legea nr. 154/2012 privind selecția, evaluarea și cariera judecătorilor*, în legătură cu excluderea termenului inițial de 5 ani de numire în funcție a judecătorului, a fost

abrogat temeiul corespunzător de efectuare a evaluării extraordinare a judecătorilor. În consecință, volumul de lucru al viitorului Colegiu va fi redus în mod corespunzător.

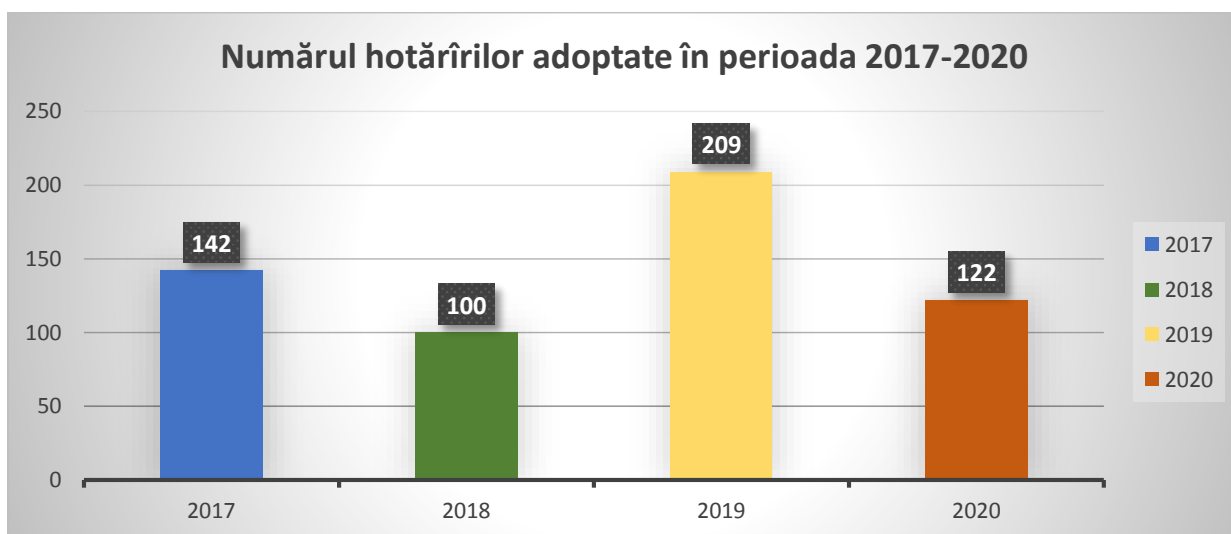
Volumul de muncă al Colegiului de selecție

În perioada ianuarie-octombrie 2020, Colegiul de selecție a activat în componență numerică de **6 membri**. În luna octombrie 2020 mandatele membrilor Colegiului de selecție din rândul judecătorilor au expirat. Respectiv, la finele lunii octombrie, Colegiul de selecție a devenit nefuncțional, atestându-se un blocaj instituțional.

În perioada de referință Colegiul de selecție s-a întrunit în 9 ședințe, fiind adoptate **122 de hotărâri**:

	2017	2018	2019	2020
Selectarea candidaților la funcția de judecător	73	53	147	37
Selectarea judecătorilor care solicită promovarea la instanțele judecătorești ierarhic superioare				47
Selectarea judecătorilor care solicită numirea în funcția de președinte/vicepreședinte al instanței judecătorești	13	12	12	34
Selectarea judecătorilor care solicită transferul la o instanță judecătorească de același nivel				4

În tabelul de mai jos prezentăm datele din anul 2020 în raport cu numărul hotărârilor adoptate în anii precedenți:



B. Membrii celor două colegii

Legea nr. 154/2012 prevede reducerea volumului de lucru pentru membrii-judecători din cele două colegii (art.3 alin.(3)). Modul de reducere a volumului de lucru se aprobă prin hotărâre a CSM. Reieșind din volumul de lucru estimativ al viitorului Colegiu, precum și din intenția de a spori calitatea prestației viitorilor membri, se propune detașarea membrilor-judecători pentru perioada exercitării mandatului, similar detașării membrilor CSM. În context, considerăm oportun de a stabili pentru membrii Colegiului de evaluare și selecție a unei remunerații egale cu cea a membrilor CSM. Or, potrivit art. 7 alin.(1) lit.a) și lit.b) din *Legea nr. 947/1996* cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, colegiile respective sunt organe specializate ale CSM.

Membrii-judecători ai celor două colegii, în virtutea faptului că sunt judecători, trebuie să corespundă exigențelor expres stabilite în *Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului*. Având în vedere impactul hotărârilor viitorului colegiu asupra carierei judecătorilor din instanțele de toate nivelurile, se propune instituirea unei condiții suplimentare pentru accesarea în funcția de membru al colegiului respectiv – experiența de muncă de cel puțin 2 ani. Menționăm că o condiție similară este stabilită pentru accesarea în funcția de membru al CSM.

Pentru membrii care sunt selectați din rîndul societății civile, legea stabilește următoarele criterii:

- reputație ireproșabilă;
- statut bun în societate;
- să nu fie deputat în Parlament;
- să nu desfășoare activitate de întreprinzător.

Drept urmare, se impune reglementarea mai detaliată a **incompatibilităților** pentru candidați la funcția de membru al Colegiului de selecție și evaluare, astfel încât să nu fie desemnată în calitate de membru, persoana care a fost membru al unui partid politic în ultimii 5 ani, nu are studii în domeniul dreptului sau o vechime minimă de muncă în domeniul juridic, inclusiv dacă soțul, soția, concubinul, concubina, părinții, frații, surorile, copiii sau soții copiilor acesteia sunt judecători. Deci, se propune reglementarea acestor incompatibilități la nivel de lege.

Pentru a evita potențiale blocaje ale activității noului Colegiu de selecție și evaluare a judecătorilor este necesar de a reglementa expres modalitatea de prelungire a activității membrului Colegiului a cărui mandat a expirat pînă la alegerea/numirea membrului nou, în special în cazul în care nu există nici un supleant. În calitate de opțiuni se propune fie prelungirea mandatului membrului în exercițiu, fie stabilirea unui termen-limită de asigurare a interimatului.

C. Criteriile de selecție

Actualmente criteriile de selecție sunt reglementate în Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor⁸, aprobat de CSM prin hotărârea nr. 613/29 din 20 decembrie 2018 și sunt următoarele:

- a) nivelul de cunoștințe și aptitudinile profesionale;
- b) capacitatea de aplicare în practică a cunoștințelor;
- c) vechimea în funcția de judecător sau în alte funcții de specialitate juridică;
- d) indicatorii calitativi și cantitativi ai activității desfășurate în funcția de judecător sau, după caz, în alte funcții de specialitate juridică;
- e) respectarea standardelor etice;
- f) activitatea didactică și științifică.

Avînd în vedere că aprecierea dată în baza criteriilor de selecție constituie un filtru al candidaților la funcția de judecător și au impact asupra carierei judecătorilor, considerăm necesar de a reglementa criteriile respective în lege. Acest fapt va contribui la sporirea previzibilității procesului de selecție și a garanțiilor pentru subiecții vizați.

Pentru spor de precizie este imperioasă și revizuirea listei criteriilor de selecție a judecătorilor din perspectiva asigurării clarității, certitudinii și previzibilității acestora.

D. Criteriile de evaluare

Analogic raționamentelor expuse supra pentru criteriile de selecție, se propune reglementarea la nivel de lege a criteriilor de evaluare a judecătorilor într-o formulă revizuită.⁹

Dat fiind faptul că procesul de selecție și evaluare presupune respectarea anumitor principii, suplimentar, se propune reglementarea acestora într-un articol distinct: legalitatea, nediscriminarea, evaluarea obiectivă, transparența, respectarea confidențialității, demnității umane.

În vederea evitării subiectivismului și a posibilelor discriminări, răfuieli sau favorizări, din lista subiecților care au dreptul de a iniția evaluarea performanțelor judecătorilor urmează a fi exclus președintele instanței.

De asemenea, se propune a reglementa expres dreptul CSM de a iniția evaluarea performanțelor președintelui/vicepreședintelui instanței în cazul în care aceștia dau dovadă de neprofesionalism. Or, actualmente CSM poate iniția evaluarea extraordinară a performanțelor doar în privința judecătorului, nu și în privința președintelui/vicepreședintelui de instanță.

⁸ Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor poate fi accesat la linkul: https://www.csm.md/files/Acte_normative/Legislatia/Interne/2018/Regulament_criterii_selectie_2018.pdf

⁹ La momentul de față, criteriile respective sunt reglementate în Regulamentul cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor, care poate fi accesat la linkul: https://www.csm.md/files/Acte_normative/Legislatia/Interne/2018/Regulament_criterii_evaluare_modificat.pdf

Legea nr. 154/2012 prevede că evaluarea extraordinară se efectuează o dată la 3 ani. Reieșind din propunerile recepționate de la reprezentanții sistemului judecătoresc, conform cărora acest termen este unul prea restrâns, se propune stabilirea unei periodicități de 4 ani. Menționăm că un termen similar este aplicat în cazul evaluării extraordinare a procurorilor.

Considerăm necesar de a reduce temeiurile ce determină realizarea evaluării extraordinare, astfel încât acest tip de evaluare să nu se efectueze în cazul transferului judecătorului la o instanță de același nivel sau la una inferioară. Practica a demonstrat că în majoritatea cazurilor transferul judecătorilor este solicitat în virtutea unor circumstanțe personale (de exemplu: mutarea cu traiul în altă localitate, conflicte în colectiv ș.a.). Evaluarea extraordinară a judecătorilor în baza acestui temei este inoportună și a fost frecvent utilizată pentru a crea impedimente în cariera judecătorilor vizați. Acceptarea sau nu a cererii de transfer trebuie să fie făcută în funcție de existența funcțiilor vacante în sistem și de repartizarea rațională a resurselor umane între instanțe și să nu fie dependentă de rezultatul evaluării extraordinare.

În același timp, legea trebuie să ofere soluții pentru situația în care mai mulți judecători ar fi interesați de transferul în aceeași instanță judecătorească, dacă numărul funcțiilor vacante este limitat. Astfel, evaluarea performanțelor ar putea fi menținută doar pentru cazul în care mai mulți judecători solicită transferul în aceeași funcție vacantă.

Un aspect important constă în accentuarea în cadrul procesului de evaluare a rolului criteriilor de integritate. Or, conform rezultatelor Studiului „Integritatea judiciară – problema cheie în reformarea justiției”, Colegiul de evaluare nu acordă atenția cuvenită indicatorilor de integritate, menționându-i în mod automat în hotărârile de evaluare, bazându-se exclusiv pe lipsa sancțiunilor disciplinare.

De asemenea, este necesară revizuirea mecanismului actual de evaluare a efortului judecătorilor în baza grilei de evaluare a volumului de lucru elaborată de CSM. Revizuirea criteriilor de evaluare a volumului de lucru al judecătorilor va contribui la o evaluare mai echitabilă a volumului de lucru al acestora și va asigura o echilibrare a efortului depus de toți judecătorii din sistemul instanțelor judecătorești, indiferent de specializare sau sediul unde activează judecătorii.

E. Alte aspecte importante

În contextul acestei reforme, se propune CSM să elaboreze o metodologie clară de interviu a candidaților la funcția de judecător în scopul evaluării obiective a acestora. Autorii mai multor studii, care au avut drept scop monitorizarea activității CSM și a colegiilor acestuia au remarcat că la concursurile organizate anterior pentru prestații mai mult sau mai puțin similare, punctajul CSM a variat între 4 și 20 de puncte, fără vreo explicație a diferenței de punctaj din partea membrilor CSM

în cadrul ședinței, sau fără vreo motivare scrisă în hotărârea CSM. Acest lucru influențează simțitor rezultatele finale ale candidaților, care pot pierde multe poziții față de clasamentul inițial.

Prin urmare, viitoarea metodologie va contribui la punctarea și departajarea echitabilă a candidaților care participă la concurs pentru suplinirea funcției de judecător.

În context, este necesar de a reglementa cert ponderea hotărîrilor colegiului nou creat în raport cu hotărîrile CSM.