



Analiza evaluării performanțelor judecătorilor în Republica Moldova

27 Iunie 2014

Conținutul

Sumar	4
A. Introducere	7
1. Informația de fond	7
2. Metodologia	9
B. Cadrul internațional și utilizarea evaluării performanței	10
1. Evaluarea generală a performanței: o introducere	10
2. Normele internaționale privind independenței justiției	11
3. Implicațiile standardelor internaționale privind independența judiciară pentru evaluarea performanțelor judecătorilor	12
4. Exemple din jurisdicții alte țări cu privire la utilizarea evaluării performanței	15
C. Cadru de evaluare a performanței în Republica Moldova	17
1. Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor.....	17
2. Regulamentul privind criteriile, indicatorii și procedurile de evaluare a performanțelor judecătorilor	18
3. Instituțiile	21
D. Percepțiile noului sistem de evaluare a performanței	23
E. Criterii, indicatori, mijloacele de verificare și punctajul alocat / ponderea	26
1. Prezentarea generală și abordarea criteriilor, indicatorilor și surselor de verificare.....	27
2. Analiza indicatorilor problematici, inclusiv surselor de verificare.....	29
F. Metode de colectare a informațiilor	40
1. Arhivele dosarelor.....	41
2. Interviuri ale colegiului cu judecătorul evaluat.....	42
3. Opinia președintelui instanței de judecată.....	43
4. Observarea de către Colegiul de Evaluare a ședințelor de judecată și colectarea altor informații	44

G. Corectitudinea în procesul decizional al Colegiului de Evaluare.....	47
1. Procedura Colegiului	47
2. Independența și corectitudinea în motivarea deciziilor.....	48
H. Rolul Consiliului Superior al Magistraturii.....	51
I. Publicitatea deciziilor Colegiului versus Independența judiciară.....	53
J. Aspecte generale.....	57
1. Controlul ierarhic	57
2. Integrarea dimensiunii de gen.....	57
3. Aspecte lingvistice.....	58
4. Articolul 13 din Legea cu privire la statutul judecătorilor	59
K. Concluzii.....	61
1. Standarde internaționale	61
2. Obiectivele Moldovei	62

Sumar

1. Acest raport de evaluare prezintă constatările analizei evaluării performanțelor judecătorilor din Republica Moldova, realizată de OSCE/ODIHR între februarie și mai 2014, ca răspuns la solicitarea Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova (CSM) din 20 septembrie 2013. Urmând solicitării respective, OSCE/BIDDO a oferit și o opinie juridică cu privire la Legea cu privire la selecția, evaluarea performanței și cariera judecătorilor din Republica Moldova. Acest raport completează opinia juridică cu constatări și recomandări privind practica de implementare a legii.
2. La analiza modului de funcționare a sistemului de evaluare a performanțelor judecătorilor introdus în 2012, OSCE/BIDDO a luat în considerare standardele internaționale relevante pentru independența judiciară și responsabilitate conținute în angajamentele OSCE, Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, precum și Recomandarea Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei CM/Rec(2010)12 către statele membre cu privire la judecători: independență, eficiență și responsabilități. Interpretarea acestor standarde în cadrul acestui raport este ghidată de alte documente, cum ar fi Recomandările OSCE/BIDDO de la Kiev privind independența judiciară din Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală, precum și opinia Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei cu privire la proiectele prevederilor legale de stabilire a unui sistem de evaluare a performanțelor judecătorilor din Armenia.
3. În afară de analiza cadrului normativ și instituțional, metodologia de evaluare a inclus examinarea deciziilor cu privire la evaluarea performanțelor judecătorilor pronunțate de Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor (Colegiul de evaluare), și colectarea de opinii cu privire la practica și implementarea noului sistem de evaluare a performanțelor judecătorilor în interviuri și întâlniri cu cei care au fost deja evaluați și cei care urmează să fie evaluați. Toate aspectele sistemului și practicii de evaluare a performanțelor judecătorilor în Moldova au fost examinate în lumina standardelor internaționale menționate mai sus, și măsurate în raport cu scopurile și obiectivele proprii ale sistemului, după cum se menționează în legislație.
4. Raportul oferă constatări și recomandări cu privire la cadrul legal și instituțional privind indicatorii, sursele de verificare, precum și modul de acordare a punctelor și calificativelor. În plus, raportul evidențiază o serie de provocări în practica Colegiului de evaluare în implementarea legislației cu privire la acest sistem relativ nou.
5. O preocupare importantă privind compatibilitatea sistemului de evaluare a performanțelor judecătorilor cu dreptul internațional este faptul că ratele relativ înalte de

casare a hotărârilor judecătorești pot conduce la punctaj mai mic, care poate duce în cele din urmă la eliberare din funcție dacă punctajul acumulat de judecător nu este suficient pentru a permite judecătorului să susțină evaluarea. Eliberarea din funcție a judecătorului este problematică în lumina principiilor de securitate a mandatului și inamovibilitatea judecătorilor. Dreptul la mandat nu este nelimitat în dreptul internațional, dar sistemele juridice trebuie să asigure standarde oficiale și clare cu privire la situația când un judecător poate fi eliberat din funcție pentru faptul că a nu a îndeplinit standardele cerute de la el (etice sau profesionale). Totuși, acest raport a ajuns la concluzia că există o serie de probleme privind corectitudinea și transparența sistemului, cum ar fi lipsa de coerență în acordarea punctelor și calificativelor, motivarea insuficientă a deciziilor Colegiului de evaluare, și o percepție cu privire la subiectivism la acordarea punctelor și calificativelor. Pe termen scurt și mediu, factorii de decizie trebuie să clarifice și să asigure transparență și înțelegere în ceea ce privește funcționarea întregii proceduri de evaluare a performanțelor, politicile de apreciere a indicatorilor și de acordare a punctelor și calificativelor (notarea judecătorilor evaluați), precum și în ceea ce privește orice rol pe care rezultatele evaluării performanțelor îl are în sistemul de promovare a judecătorilor și eventuale eliberări din funcție. Acest lucru ar ajuta la minimizarea riscurilor la adresa independenței judiciare.

6. Factorii de decizie, de asemenea, trebuie să asigure că sistemul de evaluare a performanțelor judecătorilor își îndeplinește propriile sale scopuri și obiective. Acest raport a ajuns la concluzia că procedura de evaluare și rezultatele evaluării în prezent nu răspund unor din obiectivele inițiale ale evaluării performanțelor. Având în vedere lipsa de coerență și motivarea insuficientă a deciziilor Colegiului de evaluare, nu este ușor de a stabili nivelul de competență și calificare a unui judecător. Fără acest lucru, este imposibil de a formula recomandări specifice pentru judecător sau de a conecta procesul de evaluare a acestuia la rezultate măsurabile, decât doar de a acorda puncte și calificative, care probabil nu pot fi percepute ca obiective dacă nu sunt comprehensive. Fără a înțelege pe deplin cum este generat punctajul, este, de asemenea, greu de înțeles ceea ce trebuie să fie îmbunătățit. După cum s-a subliniat mai devreme, unele decizii au arătat exemple clare și concrete de practici fie slabe, fie foarte bune, iar altele au fost foarte vagi în aprecierea lor. Mai mult decât atât, nu există nici o conexiune între evaluarea performanțelor și instruirea judecătorilor, și au fost formulate foarte puține recomandări concrete pentru judecători referitoare la aspectele pe care ar trebui să le îmbunătățească.
7. În timp ce noul sistem de evaluare a performanțelor judecătorilor este laudabil, în încercarea lui de a introduce criterii concrete în evaluarea judecătorilor, și sistemul, în general, a fost salutat ca o îmbunătățire față de vechiul sistem, CSM, Colegiul de evaluare, cît și judecătorii înșiși sunt încurajați să ia în considerare cu atenție obiectivele pe termen scurt, mediu și lung, utilizând recomandările din acest raport, în

scopul aducerii sistemului în conformitate cu standardele internaționale, precum și pentru a atinge obiectivele stabilite în propriile legi și reglementări cu privire la evaluarea performanțelor judecătorilor.

8. ODIHR dorește să mulțumească Consiliului Superior al Magistraturii pentru posibilitatea realizării acestei evaluări și pentru sprijinul și contribuția la aceasta. ODIHR de asemenea își exprimă recunoștința față de membrii Colegiului de evaluare și toți judecătorii care au participat la evaluare prin acceptul de a se întâlni sau să fie intervievați și prin împărtășirea experienței și opiniilor lor.

A. Introducere

1. Noțiuni generale

Evaluarea performanțelor judecătorilor a fost introdusă în Moldova prin legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, din 5 iulie 2012, în vigoare din 14 decembrie 2012.¹ Sistemul de evaluare a performanțelor judecătorilor a devenit operațional în 2013.

Anterior, judecătorii din Moldova erau supuși atestărilor pe întreaga durată a mandatului lor. Atestarea era un examen teoretic, pe care judecătorii trebuiau să-l susțină o dată la trei ani, pentru a li se confirma gradele de calificare și, atunci când aceștia doreau să obțină un grad de calificare, o promovare la o altă instanță sau într-o funcție de conducere în cadrul aceleiași instanțe, precum și atunci când judecătorul solicita personal atestarea. Sistemul de atestare a fost criticat atât de judecători cât și de experți, ca fiind o povară administrativă, și nu ajută judecătorii în desfășurarea activității lor.

Din 2010, Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (BIDDO/ODIHR) și Misiunea OSCE în Moldova au sprijinit continuu discuțiile cu factori de decizie implicați în reforma judiciară privind independența judiciară în Moldova, și în special privind sistemul de atestare. Recomandările OSCE/BIDDO de la Kiev menționează că atestările care pot duce la demitere, sau la alte sancțiuni, nu sunt potrivite pentru judecători, care dețin un mandat pe viață.² În cadrul meselor rotunde desfășurate în Chișinău în lunile octombrie și noiembrie 2011 privind independența judiciară în Moldova, experții BIDDO au recomandat măsuri pentru revizuirea sistemului existent de atestare și introducerea unui sistem de evaluare a performanțelor judecătorilor.³

La 20 septembrie 2013, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) din Moldova a solicitat asistența OSCE/BIDDO pentru analiza cadrului legislativ și normativ privind noul sistem de evaluare a performanțelor judecătorilor în Moldova, în vederea îmbunătățirii ulterio-

1 Monitorul oficial nr. 190-192/636 din 14.09.2012.

2 Recomandările OSCE/BIDDO de la Kiev privind Independența judiciară în Europa de est, Caucazul de sud și Asia centrală, iunie 2010, para. 28. Recomandările de la Kiev privind Independența judiciară în Europa de est, Caucazul de sud și Asia centrală au fost elaborate de către un grup independent de experți în cadrul unei întâlniri regionale a experților, organizate de BIDDO și Institutul Max Planck pentru lege publică comparativă și lege internațională - Grupul de cercetare Minerva privind independența judiciară, în iunie 2010. Disponibil în limba engleză și română la <http://www.osce.org/odihr/KyivRec>.

3 Concluziile de la masa rotundă din 2011 au fost adoptate printr-o decizie a Consiliului Superior al Magistraturii la 20 decembrie 2011; vezi <http://www.csm.md/files/Hotaririle/2011/46/686-46.pdf>.

are a cadrului legal și a practicii de evaluare a performanțelor judecătorilor.⁴ BIDDO, astfel, a oferit o opinie juridică cu privire la Selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor (în continuare opinia juridică a BIDDO),⁵ și a realizat o evaluare a modului de funcționare a noului sistem în practică. Această evaluare a fost realizată în perioada februarie-martie 2014, și a analizat sistemul de evaluare a performanțelor judecătorilor din Republica Moldova versus standardele internaționale privind independența judiciară, precum este prevăzut în tratatele internaționale, spre exemplu Pactul Internațional privind drepturile civile și politice, Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare CEDO). Analiza și concluziile evaluării sunt prezentate în acest raport. La general vorbind, evaluarea performanțelor judecătorilor este un fenomen relativ recent în secolul XXI și îngrijorarea cea mai mare din punct de vedere al standardelor internaționale este ca aceasta să nu fie utilizată ca un mijloc pentru actorii politici sau executivi de a controla judecătoria, sau pentru un control ierarhic al judecătorilor în cadrul sistemului judiciar. Principala chestiune în discuție este, pe de o parte, protecția independenței judiciare prin asigurarea ca nici o instituție să nu se implice în accesul la un proces echitabil oferit de o instanță imparțială; și, pe de altă parte, să se asigure că orice normă sau sistem, în baza căreia pot fi trași la răspundere judecătoria, să fie proporțională și să nu se implice în nici un fel în procesul de luare a deciziei de către judecător în cazuri individuale.

Obiectivele raportului de evaluare au fost:

- i. Evaluarea corespunderii compatibilității sistemului de evaluare a performanțelor judecătorilor cu standardele internaționale;
- ii. Evaluarea faptului dacă obiectivele evaluării și a politicilor/practicilor ce vin în sprijinirea îmbunătățirii competențelor în sistemul judiciar au fost atinse; și
- iii. Oferirea recomandărilor pentru îmbunătățirea sistemului curent, atât pentru cadrul legal, cât și pentru implementarea sistemului pentru evaluarea performanțelor judecătorilor.

Acest raport de evaluare, care include rezultatele analizei sistemului de evaluare a performanțelor judecătorilor, conține opt capitole principale. După partea introductivă (A.), prima parte (B.) oferă un cadru teoretic care analizează evaluarea performanțelor judecătorilor la general și domeniul de aplicare al acesteia, utilizând exemple comparative și norme internaționale privind evaluarea performanțelor judecătorilor. Urmează o descriere a cadrului legal și instituțional din Moldova (C.) și o analiză a percepției despre noul sistem de evaluare a performanțelor judecătorilor (D.). Următorul capitol (E.) ana-

4 Strategia Republicii Moldova de Reformarea în sectorul Justiției pentru 2011-2015 plasează responsabilitatea desfășurării analizei implementării noului sistem pe CSM, domeniile de intervenție 1.3.5.

5 Opinia BIDDO cu privire la Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor în Moldova, Opinia nr. JUD -MOL/252/2014 [RJU] din 13 iunie 2014 (în continuare opinia juridică a BIDDO).

lizează criteriile și indicatorii utilizați la evaluarea performanțelor judecătorilor. Această parte analizează fiecare criteriu, modul în care acesta operează, și oferă recomandări pentru îmbunătățire. Capitolul următor (F.) analizează procedurile, în special metodele de colectare a informației pentru verificarea indicatorilor. După aceasta, raportul examinează procesul de luare a deciziei de către organele implicate în procesul de evaluare a performanțelor judecătorilor, precum și echitatea și transparența procedurii în sine (în capitol G.). Următoare parte este o analiză succintă a rolului CSM și contestarea deciziilor cu privire la evaluarea performanțelor (capitolul H.). Raportul, în continuare, analizează necesitatea transparenței și a publicității pentru îmbunătățirea încrederii publice și protejarea independenței judiciare (I.). La sfârșit, raportul include un capitol cu privire la chestiunile generale (J.) și oferă concluzii (K.).

2. Metodologia

Metodologia elaborării raportului de evaluare include analiza cadrului legal și instituțional (regulamente, decizii, organe) și a practicilor de evaluare a performanțelor judecătorilor în lumina standardelor internaționale (luând în considerație recomandările și opiniile care definesc ulterior acele standarde internaționale, precum Recomandările OSCE/BIDDO de la Kiev și opiniile Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei),⁶ completate cu interviuri/întâlniri cu 12 judecători, doi membri judecători și doi membri reprezentanți ai societății civile – membri ai Colegiului de evaluare (în continuare Colegiu) și trei judecători membri ai CSM. Interviurile au fost efectuate urmând o listă de întrebări elaborată de către echipa de evaluare⁷ în baza analizei realizate (analiza legislației, a deciziilor Colegiului și cercetări suplimentare). Aceste interviuri au servit ca suport pentru o analiză detaliată a modului de funcționare a sistemului de evaluare a performanțelor judecătorilor în practică, a clarificat inconsistențele și preocupările identificate în urma analizei legislației, regulamentelor și a deciziilor Colegiului, selectate aleatoriu pentru analiză.

Interviurile au fost realizate cu șapte doamne și cinci domni judecători, de la fiecare nivel jurisdicțional (primă instanță, curte de apel și Curtea Supremă de Justiție – în continuare CSJ), care au primit diferite calificative, inclusiv judecători care au contestat decizia Co-

6 Recomandările de la Kiev privind Independența judiciară în Europa de est, Caucazul de sud și Asia centrală, vezi nota 2; în opiniile Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei (în continuare CoE), în special opinia cu privire la proiectele de legi care introduce un sistem similar de evaluare a performanțelor judecătorilor în Armenia: Comisia de la Veneția a CoE și Directoratul pentru drepturile omului din cadrul Directoratului general pentru Drepturile omului și supremația legii al Consiliului Europei, „Opinia comună privind modificarea proiectului de lege și completarea codului judiciar al Armeniei (sistemul de evaluare a judecătorilor), CDL-AD(2014)007 [în continuare Opinia Comisiei de la Veneția a CoE privind Armenia].

7 Echipa de evaluare a fost compusă din Dr. Gar Yein Ng, expert internațional în domeniu juridic, și Nadejda Hriptievschi, expert juridic din Moldova.

legiului, însă de asemenea un judecător care încă nu a fost evaluat. Suplimentar, echipa de evaluare s-a întâlnit cu patru membri ai Colegiului și trei membri ai CSM. Ambele întâlniri au fost organizate ca discuții cu grupuri tematice. În timpul întâlnirilor cu CSM, echipa de evaluare s-a consultat cu membri prezenți la întâlnire cu privire la unele recomandări-proiect pentru a testa relevanța acestora și potențialul acord. În sfârșit, echipa de evaluare a consultat Raportul privind sistemul nou de evaluare a performanțelor, elaborat de ONG-ul din Moldova “Institutul pentru Reforme Penale” în 2013 (în continuare Raportul IRP).⁸

B. Cadrul internațional și utilizarea evaluării performanțelor

1. Evaluarea generală a performanțelor: introducere

Evaluarea performanțelor serviciului public a apărut ca un subprodus al progreselor înregistrate în cadrul cerințelor bune guvernări, precum și în administrarea publică nouă și tehnologia informațională. Evaluarea actuală a performanțelor instanțelor de judecată a fost folosită pentru responsabiliza instanțele de judecată cu privire la cheltuielile publice și asigurarea unei justiții eficiente. Evaluarea performanțelor judecătorilor individuali pe de altă parte, este un fenomen relativ recent, utilizat pentru diferite scopuri, nu doar pentru evaluarea performanțelor instanțelor de judecată. În timp ce evaluarea instanțelor ia în considerație performanțele întregului personal și cât de eficientă a fost o instanță de judecată, evaluarea performanțelor judecătorilor analizează doar judecătorul individual. În practică, acest fenomen s-a dezvoltat în Europa (printre altele Belgia, Franța, Olanda, Italia, Spania, Austria și Germania – toate având norme legislative ce permit evaluarea) și Statele Unite pe parcursul ultimului deceniu. Scopul unui sistem de evaluare a performanțelor judecătorilor afectează tipul criteriilor utilizate pentru evaluare și modul în care informația este acumulată în acel sistem.

Scopurile sistemelor de evaluare a performanțelor din întreaga lume pot fi divizate, la general, în trei grupuri principale: cu scopuri de auto-îmbunătățire, spre exemplu pentru îmbunătățirea performanțelor și a responsabilizării profesionale a judecătorilor; pentru creșterea încrederii publice, și pentru sprijinirea instituțiilor judiciare în procesul de luare a deciziilor asupra chestiunilor privind cariera și promovarea în cadrul sistemului judiciar.

⁸ Acest raport este disponibil în limba română doar pe <http://irp.md/library/publications/416-raportul-privind-noul-sistem-de-evaluare-a-performanelor-judecatorilor.html> [în continuare Raportul IRP].

În unele cazuri rare, evaluarea performanțelor a fost, de asemenea, asociată cu acțiuni disciplinare. Aceste scopuri nu se exclud unul pe altul, și orice model poate prelua mai multe scopuri.

Există o recunoaștere la un nivel internațional a faptului că evaluarea performanțelor judecătorilor individuali este importantă, pe de o parte, pentru sporirea capacităților și a profesionalismului și, pe de altă parte, pentru a contribui la transparența și responsabilizarea judecătorilor și a activității lor.⁹

Evaluarea performanței judecătorilor individuali este, totuși, încă foarte polemică, și chiar evitată în unele țări, datorită riscurilor asociate cu aceasta de încălcare a independenței judecătorilor în luarea deciziilor de către aceștia. Standardele internaționale privind independența judiciară obligă ca pozițiile judecătorilor să fie protejate împotriva influenței din exterior, pentru a asigura ca deciziile să fie corecte și imparțiale,¹⁰ însă, de asemenea, ca evaluările performanțelor să nu fie niciodată utilizate ca mijloc de influență politică, spre exemplu ca sancțiune, demitere sau retrogradare a unei persoane “incomode” din punct de vedere politic sau a judecătorilor “nedocili”. În unele jurisdicții, sistemele instituționalizate de evaluare a performanțelor sunt chiar considerate incompatibile cu statutul independenței judecătorului. Deci, la conceperea sau implementarea unui sistem de evaluare a performanței, trebuie luate în considerație implicațiile standardelor internaționale privind independența judiciară și este necesar de a identifica un echilibru între scopurile legitime ale sistemului de evaluare a performanțelor și protejarea independenței judecătorului individual.

2. Normele internaționale și independența judiciară

Normele internaționale, precum articolul 6 al CEDO, articolul 10 al Declarației Universale pentru Drepturile Omului, și articolul 14 a Pactului Internațional cu privire la drepturile civile și politice evidențiază dreptul la un tribunal independent și imparțial ca parte a dreptului la un proces echitabil:

9 Vezi e.g. OSCE/BIDDO; Institutul Max Planck pentru legea publică comparativă și legea internațională, „Independența judiciară în Europa de est, Caucazul de sud și Asia centrală: Provocări, reforme și pașii viitori” 2010 para 28; și Biroul ONU pentru Droguri și Criminalitate, „Ghidul privind resursele pentru consolidarea integrității și capacităților judiciare” 2011 p.5.

10 Vezi Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judiciar; pentru exemple naționale, vezi articolul 66 al Constituției Franței, articolul III al Constituției SUA; articolul 97 al Legii de bază a Germaniei etc. În OSCE, în conformitate cu deciziile Consiliului Ministerial de la Copenhaga (1990), Moscova (1991), și Helsinki (2008) există un angajament politic pentru respectarea independenței judiciare, precum este recunoscut în standardele internaționale, precum Principiile de Bază ale ONU, Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, și Declarația Universală a drepturilor omului. O compilare a angajamentelor OSCE pe dimensiunea umană este disponibilă pe <http://www.osce.org/odihr/76902>.

“Orice persoană are dreptul să fie audiată în mod echitabil și public, în decursul unei perioade rezonabile de timp, de către o instanță independentă și imparțială, stabilită prin lege.”¹¹

Principiul independenței judiciare a fost detaliat în continuare de către Consiliul Europei în documente precum Recomandările CM/Rec(2010)12, sau OSCE/BIDDO, în Recomandările de la Kiev. Scopul acestui principiu este protejarea dreptului la un proces echitabil, fie civil, penal sau administrativ, prin protejarea judecătorilor de influență incorectă, atât externă cât și internă.¹²

Conținutul standardelor internaționale, precum sunt reflectate în Recomandările de la Kiev,¹³ și Opinia Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei (în continuare CoE) privind proiectul de lege al Armeniei cu privire la evaluarea performanței judecătorilor, va fi analizat în continuare și utilizat ca bază pentru evaluarea sistemului de evaluare a performanței în Moldova.

3. Implicațiile standardelor internaționale asupra independenței judiciare pentru evaluarea performanței judecătorilor

i. Scopuri

Există o recunoaștere internațională, din ce în ce mai mare, a necesității de elaborare a sistemelor bazate pe merite pentru promovare judiciară pentru a crea legitimitate și încredere în judecători și instanțe de judecată, și pentru a conferi legitimitate procedurilor de promovare în cadrul instanțelor de judecată și spre instanțe ierarhic superioare.¹⁴ Scopurile acestor sisteme pot varia, precum a fost menționat anterior, între promovare și cariere, auto-îmbunătățire, și, mai rar: disciplină. Aceste scopuri diferite, și modul în care aceste pot fi realizate în procesul de sprijinire a independenței judiciare, au fost discutate în cadrul unei întâlniri a experților, organizate de OSCE/BIDDO și desfășurate la Kiev, cu tematica “Independența judiciară în Europa de est, Caucazul de sud și Asia centrală: Provocări, Reforme și pași viitori” în iunie 2010, care a dus la adoptarea Re-

11 Articolul 6, CEDO.

12 Recomandările Consiliului Europei 2010/12. Alin 22.

13 Recomandările de la Kiev privind Independența judiciară în Europa de est, Caucazul de sud și Asia centrală au fost elaborate de către un grup de experți independenți în cadrul unei întâlniri regionale de experți, organizată de BIDDO și Institutul Max Planck pentru legea publică și legea internațională – Grupul de cercetări Minerva privind independența judiciară, în iunie 2010; disponibile, de asemenea, în limba română pe <http://www.osce.org/odihr/KyivRec>.

14 Principiile de bază ale ONU privind Independența sistemului judiciar, articolul 13; Recomandările Consiliului Europei privind Independența judiciară, 44-48 & 58; și Carta Europeană privind statutul judecătorilor, articolul 4.

comandărilor OSCE/BIDDO de la Kiev.¹⁵ Comisia de la Veneția a CoE a examinat de asemenea aceste scopuri și modul în care acestea interacționează cu principiile independenței judiciare. Când privește utilizarea rezultatelor evaluării performanțelor în procesul de luare a deciziilor cu privire la cariera și promovarea judecătorilor, Comisia de la Veneția a CoE constată că aceasta este o chestiune controversată, și sugerează ca deciziile privind promovarea să nu se bazeze doar pe rezultatele evaluării performanței.¹⁶

Dacă accentul primar al sistemului de evaluare a performanțelor judecătorilor ar fi consolidarea capacităților, se susține că acest lucru ar dispune mai mult judecătorii să coopereze la efectuarea evaluării. “Dacă evaluarea este privită ca una ce ar duce la consecințe precum excluderea promovare, acea cooperare nu ar fi oferită atât de ușor. Evaluarea nu trebuie privită ca un mijloc de supraveghere a judecătorilor, ci, din contra, ca o măsură de încurajare pentru îmbunătățire, ceea ce se va reflecta asupra sistemului în întregime.”¹⁷ Evaluarea performanțelor judecătorilor trebuie separată în mod clar de sistemul responsabilității disciplinare a judecătorilor. În opinia sa privind proiectul de lege privind sistemul de evaluare în Armenia, Comisia de la Veneția a CoE a relevat, de asemenea, că “Faptul că un rezultat negativ în procedura de evaluare ar putea duce la o sancțiune disciplinară, inclusiv demitere, este problematic.”¹⁸ În conformitate cu standardele internaționale pentru independența judiciară, evaluarea performanțelor niciodată nu trebuie utilizată pentru evaluarea conținutului deciziilor și a verdictelor și, în mod sigur, niciodată nu trebuie utilizată ca temei pentru sancțiuni.¹⁹

ii. Criterii

Recomandările OSCE/BIDDO de la Kiev²⁰ subliniază că evaluarea performanțelor judecătorilor trebuie să aibă, în primul rând, un caracter calitativ, și să se axeze pe calificări necesare pentru un judecător. Următoarele abilități pot fi considerate ca unele calitative: competențe profesionale, care evaluează cunoștințe atât cu privire la procedură, cât și pe fond, abilitatea de a conduce procese judiciare și capacitatea de a scrie hotărâri motivate; competențe personale, cu referire la abilitatea judecătorului de a face față volumului de lucru, abilitatea de a decide asupra cazurilor, și receptivitatea la utilizarea tehnologiilor noi în îndeplinirea funcțiilor; și competențe sociale, care evaluează abilitatea judecătorilor de a media și da dovadă de respect față de părți. Acestea nu sunt contradictorii și ajung la esența funcției judiciare.

15 OSCE/BIDDO; Institutul Max Planck pentru legea publică comparativă și legea internațională, „Independența judiciară în Europa de est, Caucazul de sud și Asia centrală: provocări, reforme și pași viitori” 2010.

16 Avizul Comisiei de la Veneția a CoE privind Armenia, alin. 94.

17 Opinia Comisiei de la Veneția a CoE privind Armenia alin. 23.

18 Ibid. alin. 9.

19 Recomandările de la Kiev, alin. 28.

20 Alin. 27-29.

Evaluarea performanțelor din punct de vedere cantitativ este mai controversat, așa cum există un risc că va exista accent doar pe productivitate, ce ar compromite calitatea în favoarea cantității volumului de lucru al judecătorilor. Recomandările OSCE/ODIHR de la Kiev stabilesc că indicatorii cantitativi se vor utiliza doar pentru auto-îmbunătățire a judecătorilor, și nu vor constitui principalul element al evaluării performanței judecătorului. Mai mult, Comisia de la Veneția a CoE consideră că “calitatea, în cadrul unei perioade rezonabile de timp și echitatea sunt niște cerințe esențiale pe care un judecător trebuie să le îndeplinească la luarea hotărârii.”²¹ Această opinie reamintește despre argumentarea ce stă la baza Recomandărilor OSCE/ODIHR de la Kiev, precum că numărul cazurilor și ratele de casare “nu trebuie utilizate în detrimentul judecătorilor individuali”, ci ca un instrument al administrării judiciare.²²

Un număr de recomandări internaționale aprobă evaluarea calității desfășurării ședințelor și a scrierii deciziilor.²³ În evaluarea calității deciziilor, s-a dezvoltat o practică de măsurare a nivelului de casări, împreună cu alte criterii calitative, precum argumentarea și lizibilitatea. Riscul calculării numărului sau a ratelor casărilor este că “... este posibil să producă un judecător timid, care se va uita mereu peste umărul său ...”.²⁴ O consecință a acestui lucru este că judecătorii ar putea începe să întrebe judecătorii din instanțe ierarhic superioare cu privire la ce decizii să ia în cazurile lor, astfel încât să evite casările. O astfel de practică ar limita accesul la justiție, în primul rând, și crea ingerințe în procesul de luare a deciziilor în instanțele ierarhic superioare.²⁵ O altă consecință extremă ar putea fi sancțiunile împotriva judecătorilor pentru conținutul hotărârilor lor. Totuși, sancțiunile pentru conținutul hotărârilor judecătorilor și a interpretării legii de către aceștia trebuie evitate²⁶ sau limitate în mod strict.²⁷

Toată informația statistică, fie cu privire la ratele de casare sau ratele de soluționare, trebuie citită în context; spre exemplu, cât privește ratele de casare, există situații care nu pot fi atribuite judecătorilor. Comisia de la Veneția a CoE, de asemenea, pune sub semnul întrebării presupunerea că instanței ierarhic superioare i se dă mereu dreptate, subliniind că hotărârea din prima instanță casată de către curtea de apel ar putea fi menținută de către o curte de casație, curtea constituțională sau Curtea Europeană

21 Opinia Comisiei de la Veneția a CoE privind Armenia, alin. 12.

22 Ibid. alin. 34 și 39. Vezi raportul privind întâlnirea regională a experților, organizată de BIDDO și Institutul Max Planck pentru legea publică comparativă și legea internațională – grupul de cercetare Minerva privind Independența judiciară, în iunie 2010, ce a dus la adoptarea Recomandărilor OSCE/BIDDO de la Kiev pe <http://www.osce.org/odhr/71178?download=true>.

23 Recomandările de la Kiev, alin. 31; Opinia Comisiei de la Veneția a CoE cu privire la Armenia, para. 49 referitor la calitatea motivării hotărârilor judecătorești și para. 72 cu privire la modul de ținere a ședințelor de judecată.

24 Opinia Comisiei de la Veneția a CoE privind Armenia, alin.40.

25 Ibid. alin.18 și 39.

26 Recomandările de la Kiev, alin.25 și 28.

27 Recomandările Consiliului Europei privind Independența judiciară, CM 2010(12), alin.66 și 68.

pentru Drepturile Omului.²⁸ De asemenea, la analiza datelor statistice pentru ratele de soluționare și durata proceselor, trebuie să se analizeze informația în lumina complexității cazurilor, numărul cazurilor examinate de judecători (de asemenea între instanțe), și creșterea bruscă în volumul de lucru, printre altele.²⁹ Comisia de la Veneția a CoE confirmă că problemele cu privire la eficiență prezintă o preocupare, atunci când este vorba despre dreptul la un proces echitabil. Cu toate acestea, datele statistice privind eficiența și ratele de soluționare trebuie utilizate doar ca un punct de început pentru identificarea oricăror probleme potențiale pentru un judecător.³⁰ Dacă un sistem se bazează prea mult pe acest fel de statistică, aceasta poate tenta judecătorii să “neglijeze ceea ce, în mod normal, ar fi considerat ca necesar, în conformitate cu legea și interpretarea sa”.³¹

iii. Transparența și echitatea procedurilor de evaluare

Standardele internaționale oferă de asemenea recomandări privind transparența și echitatea sistemelor de evaluare a performanțelor. Recomandările privind transparența se referă la necesitatea de a publica criteriile, și de a desfășura procedurile de evaluare într-o manieră transparentă.³² În majoritatea țărilor care au un sistem de evaluare a performanțelor judecătorilor, acesta este reglementat de către legi și regulamente accesibile public, care stabilesc criteriile, indicatorii și modul de măsurare a acestora, și procedurile pentru luarea deciziilor de evaluare. Acest fel de transparență face evaluarea și posibilele consecințe previzibile pentru judecători și, astfel, mai echitabile și credibile. Transparența este, de asemenea, importantă în cazul în care evaluarea este întreprinsă pentru îmbunătățirea încrederii publice în sistemul judiciar, și pentru lupta împotriva percepțiilor de dependență, influență și corupție. Recomandările privind echitatea procedurilor includ drepturile judecătorilor de a fi ascultați și dreptul la apel.³³

4. Exemple din jurisdicții mondiale privind utilizarea evaluării performanțelor

După cum a fost menționat mai sus, scopul unui sistem pentru evaluarea performanțelor judecătorilor afectează nu doar criteriile utilizate pentru evaluare, ci și modul în care acestea sunt utilizate și implementate.

În Statele Unite ale Americii, evaluarea performanțelor este utilizată în diferite scopuri în diferite state. Printre alte state, patru state, inclusiv Districtul Columbia, folosesc evaluarea performanțelor în procesul de, și ca fundament al, renumirii judecătorilor în funcție,

28 Opinia Comisiei de la Veneția a CoE privind Armenia, alin. 39-40.

29 Ibid. alin.37.

30 Ibid. alin.37.

31 Ibid. alin.43.

32 Recomandările OSCE/BIDDO de la Kiev, paragrafele 29 și 31; Opinia Comisiei de la Veneția a CoE privind Armenia, alin.70.

33 Recomandările OSCE/BIDDO de la Kiev para 31. Opinia Comisiei de la Veneția a CoE privind Armenia, alin.86.

două state le folosesc pentru îmbunătățirea încrederii publice în instanțe de judecată și judecători și, deci, publică rezultatul evaluărilor performanțelor, și cinci state le folosesc doar pentru auto-îmbunătățire și consolidare a capacităților judecătorilor.³⁴ Alte țări, precum Franța și Germania, folosesc evaluarea performanțelor judecătorilor individuali în scopuri de avansare în carieră și promovare.³⁵

În timp ce Olanda nu are un sistem oficial de evaluare a performanțelor judecătorilor individuali ce ar fi asociat cu promovarea judecătorilor; sistemul lor permite auto-îmbunătățire și administrarea generală a justiției prin identificarea necesităților în consolidarea capacităților. Aceasta permite președinților de instanțe să vadă ce judecători nu corespund cerințelor și să ajusteze resursele pentru a sprijini acești judecători.³⁶

Precum a fost menționat anterior, rareori evaluarea performanțelor judecătorilor este asociată cu, sau folosită ca, un precursor pentru sancțiuni. Exemple de acest gen sunt Belgia și Austria. Dacă un judecător din Belgia primește calificativul mediocru sau insuficient, aceasta ar putea rezulta într-o reducere temporară a remunerării judecătorului sau ar putea încetini înaintarea în carieră.³⁷ În Austria, acest lucru ar putea “duce la pierderi financiare” sau judecătorul ar putea “fi rugat să se pensioneze”.³⁸ Aplicarea sancțiunilor pentru rezultate slabe ca urmare a evaluării performanțelor poate fi, de asemenea, folosită, în unele cazuri, ca o modalitate de a evita inițierea formală a procedurilor disciplinare (care consumă mai mult timp și, deci, lăsate, de obicei, pentru probleme mai grave, și utilizate ca o ultimă instanță).

În democrațiile de tranziție, există exemple unde evaluarea performanțelor este folosită, sau se încearcă folosirea acesteia, ca un mijloc în scopuri disciplinare. Spre exemplu, proiectul legii privind evaluarea performanțelor³⁹ din Armenia prevede răspundere potențială disciplinară dacă judecătorii nu participă la instruirile obligatorii sau nu îndepli

34 Centrul Național pentru Instanțele de stat „Ghid pentru promovarea independenței și imparțialității judiciare – ediție revizuită” 2002. Misiunea Centrului Național pentru instanțele de stat este îmbunătățirea procesului de administrare judiciară în instanțele din Statele Unite și instanțele din întreaga lume, vezi <http://www.ncsc.org/>.

35 Oficiul ONU pentru droguri și criminalitate, „Ghidul resurselor privind consolidarea integrității și capacității judiciare” 2011.

36 Ng, Gar Yein, „Caliatea organizării judiciare și piedici și contraponderi”, Intersentia, Antwerp 2007 p.94.

37 Sudre, Jean-Paul, *Working Group on Evaluation of Judges: Final Report*, la rețeaua europeană pentru sistemul judiciar BARCELONA 2005 disponibil la http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cejpej/quality/EvalJuges_en.pdf.

38 Oficiul ONU pentru droguri și criminalitate, „Ghidul de resurse pentru consolidarea integrității și capacității judiciare” 2011, pagina 13.

39 V. Avizul Comisiei de la Veneția a CoE privind Armenia.

nesc alte atribuții stabilite de supervisor.⁴⁰ În Croația, o evaluare poate duce la proceduri disciplinare, dacă judecătorul nu satisface “criteriile cantitative”.⁴¹

Cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, este de menționat că orice sancțiune sau măsură disciplinară impusă trebuie reglementată prin lege primară (fie legislație sau constituție⁴²) proporțional și trebuie să existe un drept la apel, pentru a corespunde cu cerințele independenței judiciare.⁴³ Mai jos se va argumenta că utilizarea evaluării performanțelor ca un mijloc de disciplină nu corespunde cu standardele internaționale.

C. Cadrul pentru evaluarea performanțelor în Moldova

1. Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor

Evaluarea performanțelor judecătorilor este determinată, în mare parte, de Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, Titlul II (în continuare Legea nr. 154).⁴⁴ Această lege stabilește obiectivele generale pentru evaluarea judecătorilor, și instituțiile responsabile pentru procedurile de evaluare.

În primul rând, scopul evaluării performanței judecătorilor, precum este stipulat în legea nr. 154, este determinarea “cunoștințelor și a competențelor profesionale ale judecătorilor, precum și abilitatea de a aplica cunoștințele teoretice și a competențelor necesare în practicarea profesiei de judecător, determinând punctele slabe și puternice în activitatea judecătorilor, și sprijinind tendința de îmbunătățire a competențelor profesionale și creșterea eficienței judecătorilor individuali și la nivel de instanță”.⁴⁵

40 V. Avizul Comisiei de la Veneția a CoE privind Armenia, alin.112.

41 Consiliul Europei: Consiliul consultativ al judecătorilor europeni, „Evaluarea performanțelor judecătorilor în Croația – Când, Cum și De Ce.” 2014, pagina 6; disponibil la (http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/Onenparle/Sessa_Association_swiss_judges.pdf), accesat ultima dată 23/04/2014.

42 Sudre, Jean-Paul, *Grupul de lucru privind evaluarea judecătorilor: Raportul final*, la rețeaua europeană pentru sistemul judiciar BARCELONA 2005; vezi exemplele Consiliul Superior al Magistraturii, România; Consiglio Superiore Della Magistratura, Italia; Uniunea Europeană, „Sporirea eficienței sistemului pentru evaluarea performanțelor magistraților” 2007.

43 Consiliul Superior al Magistraturii, România; Consiglio Superiore Della Magistratura, Italia; Uniunea Europeană, „Sporirea eficienței sistemului pentru evaluarea performanțelor magistraților” 2007.

44 Legea privind selecția, evaluarea performanței și cariera judecătorilor, nr. 154, din 5 iulie 2012

45 Legea privind selecția, evaluarea performanței și cariera judecătorilor 2012, Articolul 12,1.

Legea nr. prevede că rezultatele evaluării pot fi utilizate în diferite scopuri care ar duce la îmbunătățirea capacității și a profesionalismului: organizarea instruirilor profesionale corespunzătoare (atât ca politică generală cât și individual pentru judecători); determinarea conformității cu standardele judiciare, asigurarea unei comparații obiective pentru promovare, îmbunătățirea administrării instanțelor de judecată, și asigurarea unui curriculum pentru instruirea în domeniul judiciar actual și relevant cerințelor profesionale.⁴⁶

Legea stabilește de asemenea mediul instituțional pentru desfășurarea evaluării performanțelor, reglementând structura și funcțiile Colegiului, precum și modalitățile de contestare a deciziilor acesteia. Legea nr. 154 stabilește, de asemenea, criteriile pentru evaluarea performanței judecătorilor, lăsând la discreția Consiliului Superior al Magistraturii elaborarea regulilor de funcționare a Colegiului și indicatorii și sursele de verificare pentru fiecare criteriu de evaluare a performanței. Suplimentar, legea prevede tipurile de evaluare și gradele de calificare, ce li se atribuie judecătorilor după susținerea evaluării, și consecințele respective.

După cum a fost menționat mai sus, BIDDO s-a expus printr-o opinie juridică privind Legea nr. 154 într-un document separat, unde a descris câteva preocupări cu privire la lege, din punctul de vedere al conformității acesteia cu standardele internaționale.⁴⁷ Opinia oferă, de asemenea, recomandări concrete pentru abordarea acestor preocupări.

2. Reglementul privind criteriile, indicatorii și procedurile pentru evaluarea performanței judecătorilor

În timp ce Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor a fost aprobată de parlament, regulamentul privind criteriile, indicatorii și procedurile a fost aprobat de Consiliul Superior al Magistraturii (în continuare regulamentul CSM). Prin urmare, responsabilitatea primară pentru evaluare și cadrul juridic al acesteia este pe sistemul judiciar, asigurând-se astfel independența instituțională de parlament și guvern. În conformitate cu cadrul general, oferit de către legea nr. 154, scopurile formulate de către regulamentul CSM sunt analiza eficienței, calității lucrului, integrității și instruirii continui în rândul tuturor judecătorilor. Se vor desfășura evaluări ulterioare ale judecătorilor în funcții de conducere la toate nivelele, concentrându-se asupra abilităților de conducere, comunicare și control.

Evaluarea este definită ca “procesul prin care performanța (nivelul calității), cu care judecătorul își îndeplinește atribuțiile în instanța de judecată, este evaluată în raport cu un cadrul de referințe care definește indicatorii relevanți pentru criteriile de evaluare.”

46 Ibid. articolul 12,2.

47 Opinia juridică a OSCE/BIDDO.

Având în vedere că procesul de evaluare "...implică analiza modul în care judecătorul își îndeplinește atribuțiile profesionale curente, pentru a evalua comportamentul profesional și acțiunile întreprinse la un nivel corespunzător cerințelor profesionale și pentru a identifica acțiuni profesionale în care judecătorul are nevoie de îmbunătățiri și autodezvoltare."

Criteriile de evaluare "sunt linii de reper, în conformitate cu care va fi evaluată performanța judecătorilor" și indicatorii de performanță sunt "... un set de valori, cantitativi și calitativi, în baza cărora se va măsura performanța judecătorilor".

În conformitate cu scopurile descrise în articolul 1, evaluarea este întreprinsă pentru stabilirea "cunoștințelor și a competențelor profesionale ... abilitatea de a aplica cunoștințele și competențele teoretice în practică ... determinarea punctelor slabe și punctelor forte în activitatea judecătorilor ... [și] încurajarea tendinței de îmbunătățire competențelor profesionale și creșterea eficienței activității judecătorilor ..." care sunt în conformitate cu scopurile menționate anterior în legea pentru sprijinirea capacității și îmbunătățirea profesionalismului.

Rezultatele acestor activități trebuie să ducă, în primul rând, la organizarea instruirilor pentru judecători, ce ar corespunde cu necesitățile acestora.⁴⁸ Mai mult, rezultate trebuie să stabilească "nivelul obiectiv al corespunderii judecătorilor cu poziția deținută sau solicitată pe parcursul carierelor lor," să poată "asigura o comparație obiectivă între mai mulți judecători, în caz de promovare", să stimuleze judecătorii "să-și îmbunătățească nivelul de instruire și competențe profesionale", "să îmbunătățească administrarea instanțelor de judecată" și să acorde judecătorilor grade de calificare.⁴⁹

Regulamentul descrie, de asemenea, în detalii, tipurile evaluărilor planificate în lege, și anume, evaluările regulate/ordinare pentru judecători o dată la trei ani,⁵⁰ și pentru președinți de instanțe – o evaluare suplimentară regulată, în același timp, ca manager. Evaluările extraordinare pot fi desfășurate în următoarele cazuri: în primul rând, pentru numirea pe viață în funcție de judecător a unui judecător care a exercitat această funcție pentru o perioadă de cinci ani; în cazul în care un judecător solicită o promovare (către o instanță ierarhic superioară sau pentru o funcție de conducere în calitate de vicepreședinte sau președinte al instanței); în cazul în care un judecător solicită transfer la o instanță de același nivel sau la o instanță ierarhic inferioară și, în cele din urmă, în cazul în care un judecător a primit un calificativ insuficient în timpul unei evaluări ordinare.⁵¹ Evaluarea poate fi inițiată de către un judecător care solicită promovare sau transfer,

48 Regulamentul CSM, articolul 2.

49 Vezi aceste grade de calificare articolul 13 din Legea privind Statutul Judecătorilor. Aceste grade sunt titluri de onoare fără influență asupra promovării sau salariului.

50 Ibid. articolul 4.

51 Ibid. articolele 4-5.

Consiliu, CSM, inspecția judiciară (din oficiu) și președinții instanțelor de judecată în cazul judecătorilor ce activează în cadrul acestor instanțe de judecată.⁵²

Regulamentul menționează, de asemenea, următoarele criterii pentru evaluarea performanțelor judecătorilor: 1. Eficiența activității (rata de soluționare, timpul rezonabil, rapiditatea redactării hotărârilor etc.); 2. Calitatea activității judecătorilor, care include examinarea ratei hotărârilor menținute și casate, claritatea argumentării; organizarea activității profesionale și instruirii; și 3. Integritatea profesională (care include conformitatea cu etica, reputația profesională, lipsa abaterilor disciplinare și încălcărilor CEDO). Acest raport evaluează aceste trei criterii și indicatorii acestora în vederea aplicării lor în practică (capitolul E de mai jos).

Regulamentul descrie, de asemenea, mai detaliat, procedurile ce trebuie aplicate de către Colegiu: în primul rând, Colegiul colectează informații cu privire la aceste criterii, recepționează opinia președintelui instanței de judecată, pe lângă altă informație colectată, și interviează judecătorul. Fiecare membru al Colegiului completează un formular de evaluare pentru judecătorul evaluat, și scorul final este stabilit ca urmare al interviului cu judecătorul respectiv. Scorul stabilește calificativul de la eșuat (mai puțin de 40 puncte) până la excelent (91-100 puncte pentru toți judecătorii⁵³, cu excepția judecătorilor CSJ, pentru care există un sistem de punctaj separat⁵⁴). Precum a fost menționat mai sus în cadrul internațional, sistemul care se bazează pe punctaj acordat fiecărui indicator, de fapt, nu este un sistem util, dacă scopul este, în mare parte, îmbunătățirea competențelor unui judecător. Într-un sistem ce are scop îmbunătățirea competențelor și a profesionalismului unui judecător, recomandările sunt mai importante decât punctajul. Comisia de la Veneția a CoE a subliniat că sistemul de punctare, cu punctaje exacte, nu este necesar, și este mai important să se cunoască dacă judecătorii îndeplinesc criteriile și care sunt punctele lor slabe și forte.⁵⁵

Deși un astfel de sistem intenționează să fie foarte exact și să reducă, cât de mult posibil, impactul opiniilor subiective și Colegiului, analiza deciziilor Colegiului și rezultatele interviurilor nu sugerează că punctajului exact per fiecare indicator ar ajuta la realizarea acestui scop în practică.

52 Ibid articolul 6.

53 Articolul 14 din regulamentul CSM prevede următoarele calificative pentru toți judecătorii, cu excepția judecătorilor CSJ: mai puțin de 40 puncte = eșuat; 41-60 puncte = insuficient; 61-75 puncte = bine; 76-90 puncte = foarte bine; 91-100 puncte = excelent.

54 Articolul 14 din regulamentul CSM prevede următoarele calificative pentru judecătorii CSJ: mai puțin de 40 puncte = eșuat; 41-60 puncte = insuficient; 61-70 puncte = bine; 71-80 puncte = foarte bine; 81-90 puncte = excelent.

55 Avizul Comisiei de la Veneția a CoE privind Armenia, alin 77.

Recomandare Parlamentului, Ministerului Justiției, CSM și Colegiului: reconsiderarea abordării alese pentru evaluarea performanței judecătorilor, în special acordarea punctelor per indicator și, în cele din urmă, acordarea gradelor calificative în baza punctelor acumulate. În locul unui exercițiu matematic foarte exact per indicator, Colegiul ar putea acorda calificative per criteriu și, ulterior, să acorde judecătorului un grad calificativ general. Gradele calificative recomandate ar putea fi următoarele: insuficient sau slab, suficient, bine, foarte bine și excelent.⁵⁶

3. Instituții

Atât CSM cât și Colegiul joacă diferite roluri în procesul de evaluare a performanței judecătorilor. Legea nu este complet clară cu privire la raportul exact între aceste două instituții, în special dacă Colegiul este un organ subordonat sau egal în drepturi cu CSM.⁵⁷ CSM are sarcina (printre altele) să desfășoare evaluarea judecătorilor, în conformitate cu Legea privind Statutul judecătorilor.⁵⁸ Aceștia trebuie să determine indicatorii și procedurile prin intermediul regulamentelor.⁵⁹ În conformitate cu regulamentul CSM, paragraful 6(C), CSM poate iniția proceduri de evaluare a judecătorilor. În conformitate cu regulamentul⁶⁰, CSM poate, de asemenea, recepționa plângeri cu privire la comportamentul judiciar (care pot, ulterior, fi folosite în cadrul evaluării însăși, ca parte a sistemului de acordare a punctelor pentru fiecare indicator).⁶¹ Mai mult, în conformitate

56 Luând în considerație că această recomandare înseamnă modificarea Legii nr. 154 și a regulamentului CSM, acest raport include, de asemenea, recomandări pentru îmbunătățirea sistemului actual, în baza punctelor pentru fiecare indicator, dacă factorii de decizie vor decide să continue cu acesta.

57 Statutul Colegiului nu este foarte clar reglementat. Legea privind CSM, articolul 7, prevede că Colegiul este unul din "organele subordonate CSM". Regulamentul CSM privind activitatea Colegiului de Performanțe menționează, de asemenea, în articolul 1 că Colegiul este creat "în subordinea CSM". Totuși, legea nr. 154, stipulează în articolul 15 că Colegiul este creat "pe lângă" CSM. Utilizarea expresiei "organ subordonat CMS" induce în eroare, ori Colegiul este independent în activitatea sa zilnică și nici un membru al CSM nu trebuie să poată influența deciziile acestuia. Selectarea membrilor Colegiului și statutul lor profesional (judecătorii și reprezentanții societății civile) exclude orice posibilitate a controlului ierarhic din partea membrilor CSM a membrilor Colegiului. În practică, CSM nu a acceptat încă nici o contestație a deciziilor Colegiului, ori toate au fost declarate inadmisibile/respinse. În teorie, datorită faptului că ei pot doar analiza procedura adoptării deciziilor, ei trebuie doar să poată anula deciziile Colegiului și să le retransmită Colegiului pentru ca acesta să adopte o decizie nouă.

58 Legea privind Statutul Judecătorilor, no. 544-XIII din 20 iulie 1995; Monitorul Oficial nr. 15-17/63, din 22.01.2013; nr. 117-119/946, din 15.08.2002; nr. 59-60/664, din 26.10.1995.

59 Ibid., articolul 12(2).

60 Alin. 20(5).

61 Alin. 20(5).

cu articolul 24 din legea 154, CSM îi este încredințată examinarea contestațiilor împotriva deciziilor Colegiului. În sfârșit, CSM poate decide să aplice procedura de eliberare din funcție a unui judecător în baza evaluării, în anumite circumstanțe.⁶² Posibilitatea atât de a iniția o procedură de evaluare a unui judecător cât și de a examina contestațiile, este un motiv de preocupare în ce privește echitatea procedurilor privind dreptul la un tribunal independent și imparțial, în special în cazul în care consecința respingerii contestației deciziei Consiliului poate fi eliberarea din funcție.

Colegiul este principalul organ ce desfășoară evaluarea performanței judecătorilor. Acesta este compus din șapte membri, fiecare cu mandate de patru ani; cinci sunt judecători și doi – membri ai societății civile. Membrii judecători ai Colegiului sunt numiți pentru o perioadă de patru ani prin intermediul unei alegeri desfășurate de Adunarea Generală a Judecătorilor și CMS, și membrii reprezentanți ai societății civile sunt selectați prin intermediul unor concursuri publice.⁶³ Activitatea Colegiului este în continuare reglementată de Regulamentul privind organizarea activității Colegiului pentru evaluarea performanțelor,⁶⁴ care descrie mai detaliat caracterul transparent al procedurii de evaluare, și posibilitatea contestării independenței oricărui membru al Colegiului.

În plus, Colegiul are posibilitatea de a iniția procedurile de eliberare din funcție a judecătorilor în anumite circumstanțe.⁶⁵ Reamintind discuția din punctul de vedere al normelor internaționale, precum că eliberarea din funcție, răspunderea disciplinară și evaluarea trebuie păstrate separat, prin intermediul organelor și procedurilor independente, această evaluare a analizat practica și percepțiile asociate cu acest aspect.

Recomandare Parlamentului: clarificarea în legislația relevantă ca Colegiul să fie un organ independent din punct de vedere operațional, CSM având doar posibilitatea de a examina contestațiile cu privire la deciziile Colegiului. A se lua în considerație excluderea dreptului membrilor CSM de a iniția evaluarea performanțelor judecătorilor (la inițiativa lor proprie sau la propunerea inspecției judiciare) pentru a asigura o separare mai clară a puterilor între CSM și Colegiu.

62 Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor 2012 articolul 23(3); alin. 23.

63 Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor 2012 capitolul 2.

64 Aprobata prin decizia CSM nr. 59/3 din 22 ianuarie 2013.

65 Articolul 26: Circumstanțele sunt în articolul 25.1: Decizia privind eșecul în evaluarea performanțelor va fi adoptată de Colegiul în cazul:

- a) neconformității evidente a judecătorului cu poziția sa;
- b) neîndeplinirii corespunzătoare de către președintele/vicepreședintele instanței a atribuțiilor sale manageriale.

D. Percepțiile noului sistem de evaluare a performanței

Începând din această secțiune, raportul va evalua cum evaluarea performanței judecătorilor în Republica Moldova funcționează în practică, în baza rezultatelor interviurilor realizate și analiza deciziilor Colegiului, selectate aleatoriu de echipa de evaluare.

Au fost puse diferite întrebări pentru a evalua percepția judecătorilor asupra noului sistem de evaluare a performanței, de exemplu dacă a fost o îmbunătățire în comparație cu vechiul sistemul de atestare; dacă acesta are impactul scontat pe îmbunătățirea abilităților și evaluarea obiectivă pentru promoții; cum ei au înțeles criteriile și procedurile; și dacă și-au simțit aportul la crearea noului sistem de evaluare a performanțelor lor.⁶⁶

Răspunsul majoritar la întrebarea cum este noul sistem de evaluare a performanței judecătorilor în comparație cu acel vechi, este că noul sistem este mult mai bun. Vechiul sistem era prea teoretic, și îi făcea pe judecători să se simtă de parcă erau din nou studenți, și nu profesioniști cu experiență. Pe unii, sistemul vechi îi lăsa cu un sentiment de umilire față de membrii Colegiului, care sunt profesori pe domenii foarte înguste, pe când majoritatea judecătorilor sunt generaliști. unii s-au exprimat precum că nu cred că ei trebuie să știe legea pe de rost pentru a face lucru analitic. Este clar că cunoașterea legii este un lucru important, însă examenele orale de stil universitar nu sunt cea mai adecvată metodă de a evalua cunoștințele judecătorilor în domeniul legii. Noua metodă de evaluare testează cunoștințele prin aprecierea altor abilități și competențe ale judecătorilor, cum sunt calitatea deciziilor, comportamentul, reputația, organizarea, instruirea și alte activități profesionale. Aceste criterii au fost considerate ca fiind mai adecvate de majoritatea respondenților.

Printre judecătorii intervievați, există o înțelegere generală că noul sistem are ca scop îmbunătățirea aptitudinilor sale prin aplicarea criteriilor de evaluare a performanței. Judecătorii înțeleg că vor trebui să îndeplinească aceste criterii pentru a susține evaluarea, astfel însăși existența acestor criterii le ajută judecătorilor de a-și îmbunătăți lucrul. Spre exemplu, aspectele pe care respondenții le-au identificat pentru auto-îmbunătățirea lor includ, printre altele, gestionarea timpului de examinare a dosarelor, îmbunătățirea disciplinei privind unele aspecte a activităților sale, precum menținerea fișierelor clare și ordonate a cauzelor examinate, și revizuirea deciziilor sale înainte de finalizare pentru a asigura claritatea acestora.

66 Aducerea aportului este un factor important în introducerea unui sistem nou așa ca evaluarea performanței - astfel sporește cooperarea, motivarea de participare și încrederea.

Majoritatea respondenților au spus că instruirile organizate pentru judecători nu corespund necesităților lor, identificate de rezultatele evaluării.⁶⁷ Colegiul a confirmat că legătura dintre rezultatele evaluării performanței și instruirile oferite de Institutul Național de Justiție (INJ) nu au fost încă discutate de factorii de decizie relevanți: evaluarea performanței a vizat în mare parte trecutul și nu viitorul. Aceasta înseamnă că în practică, la moment, nu există nici o legătură dintre rezultatele evaluării performanței și instruirile pe care le primesc judecătorii.

Evaluarea performanței judecătorilor a mai fost percepută ca fiind utilă procesului de numire în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, oferirea criteriilor mai clare, corectitudine și transparență în întregul proces de avansare în funcție. În același timp, a fost exprimat un șir de frustrări privind hotărârile CSM de promovare în funcție - acestea nu sunt bazate, de fapt, pe rezultatele evaluării performanță, pentru că avizul colegiului de selecție nu este obligatoriu pentru CSM, și pentru că sistemul punctelor acordate pentru selectarea candidaților de Colegiul de selecție nu ia în calcul în mod suficient rezultatele evaluării performanțelor. Spre exemplu, dacă scrisoarea de motivație este considerată buna, punctele obținute la evaluarea performanței nu contează. Oferirea unei baze corecte și obiective pentru promovarea judecătorilor, bazate pe rezultatele evaluării performanțelor acestora, are sens doar în cazul în care selecția/promovarea este bazată pe merite iar alți factori sunt excluși. Spre exemplu, un respondent a afirmat că unii judecători sunt selectați/aleși pentru promovare înaintea inițierii procesului de promovare, iar asupra altor candidați este pusă o presiune de a-și retrage candidatura din concurs. Acest fapt prezintă o problemă pentru că asta ar însemna că promovările nu sunt transparente și nu sunt bazate pe merit.

Mai mult decât atât, judecătorii intervievați au menționat probleme precum inconsecvența în acordarea punctelor la diverși indicatori și lipsa argumentării a procesului de luare a deciziilor din partea Colegiului. Deciziile Colegiului deseori sunt percepute ca fiind subiective, și nu obiective și bine argumentate, fapt ce naște percepția unor practici corupte, spre exemplu punctaje scăzute sau mărite, notarea sau ignorarea unor aspecte problematice în activitatea judecătorului, în funcție de cine este acest judecător. Unii judecători au simțit ca Colegiul are deja un punctaj pe care dorește să-l ofere, și ei doar se joacă cu punctele pentru a atinge punctajul final dorit.

Unii respondenți au mai menționat că nu toți judecătorii au fost tratați în mod egal din motivul că regulile procedurii și criteriile au fost schimbate în timpul procesului de eval-

67 Un respondent a spus că legea se schimbă prea rapid pentru ca instruirea să aibă un impact particular asupra cunoașterii legii. Alții au mai menționat că Institutul Național de Justiție (INJ) cere feedback de la judecători și organizează multe seminare, unele împreună cu organizații internaționale, care însă nu corespund necesităților judecătorilor în baza evaluării. Judecătorii pot alege cursurile care simt că îi vor ajuta mai bine, oferite de INJ, sau pot studia în mod independent.

uare.⁶⁸ Felul în care criteriile au fost interpretate și aplicate de asemenea a prezentat o problemă pentru câțiva respondenți. Ar putea să fie interpretat precum oferirea unui avantaj judecătorilor ce lucrează mai puțin, deoarece cu cât mai puțin lucrează, cu atât au făcut mai puține hotărâri, astfel la mai puține hotărâri a fost depus un apel sau casate. Mai mult decât atât, a fost exprimată o preocupare majoră precum că acest sistem a fost folosit pentru a reprimă judecătorii incomozi.⁶⁹

Colegiul acceptă importanța transparenței și deciziilor bine motivate ca fiind factori esențiali în consolidarea încrederii din partea judecătorilor și a publicului în noul sistem de evaluare. Însă, ei au menționat că o perioadă de doi ani impusă de lege pentru a evalua judecătorii este un termen foarte scurt, împreună cu statutul membrilor Colegiului de membri ne-permanenți și foarte puțină asistență secretarială. Judecătorii și membrii Colegiului au recunoscut în interviuri că Colegiul de fapt are foarte puțin timp pentru a intra în detaliile fiecărei evaluări.

Membrii Colegiului au notat beneficiile noului sistem în comparație cu acel precedent. În special a fost menționat că acesta încurajează competiția între judecători de a obține punctaje mai bune la evaluări, ceea ce îi motivează să-și sporească performanța și să-și îmbunătățească activitatea. Comisia de la Veneția a CoE a subliniat însă, în contextul sistemului menit pentru Armenia, că competiția între judecători în cadrul unui scheme de clasament, poate avea consecințe negative asupra independenței și comportamentului judecătoresc.⁷⁰ Interviurile au mai arătat că goana după punctaje înalte îi poate demoraliza pe unii judecători.

Referitor la chestiunea implicării judecătorilor în dezvoltarea noului sistem, la fel au fost exprimate opinii diferite printre judecători. În conformitate cu Raportul IRP din 2013, 22 din judecători respondenți au indicat că cunosc noul sistem superficial.⁷¹ În timp ce CSM a organizat un grup de lucru pentru a elabora criteriile și indicatorii de evaluare a performanțelor, au fost organizate întruniri și au fost trimise proiecte tuturor curților pentru comentarii, unii respondenți s-au expus precum că le-a fost dificil să vadă valoarea adăugată a contribuției sale, dacă ei au fost implicați doar o dată sporadic, în cadrul întregului timp în care a fost elaborat sistemul. Mulți din Chișinău nu au putut fi implicați din cauza supraîncărcării sale. Dacă evenimentele și informația ar fi fost organizate mai bine, ar fi fost și o participare mai bună, au argumentat judecătorii. Pe de altă parte, CSM a menționat că judecătorii cointeresați au avut orice șansă de a participa în elaborarea indicatorilor și că mulți judecători au fost implicați.

68 Regulamentul CSM a fost modificat prin decizia CSM nr. 796/34 din 5 Noiembrie 2013.

69 Raportul IRP din 2013 indică o preocupare printre judecători. În particular, doar 48% de judecători consideră ca sistemul include suficiente garanții pentru protejarea intereselor legale ale judecătorilor, pe când 49% de judecători sunt sceptici în privința existenței și folosirii garanțiilor pentru protejarea intereselor legale a judecătorilor în sistemul de evaluare a performanței, vezi nota 8, pagina 54.

70 Avizul Com.Ven. pr. Armenia, alin. 88.

71 Raport IRP, vezi nota 8 (p. 7 și 21).

În concluzie, echipa de evaluare a observat că consolidarea încrederii publicului în sistemul judiciar este un scop implicit al noului sistem de evaluare a performanței, chiar dacă nu este expres prevăzut în lege. Acest scop ar trebui să fie comunicat mai bine judecătorilor. Scopul respectiv explică accentul pe o transparență mai mare și este important pentru o înțelegere mai bună a criteriilor și indicilor evaluării performanței. Colegiul și CSM ar trebui să asigure că judecătorii au încredere în sistemul de evaluare pentru ca acesta să devină un instrument pentru îmbunătățirea aptitudinilor și competențelor judecătorilor.

Recomandări pentru Colegiu:

- *De a îmbunătăți comunicarea cu judecătorii privind așteptările de la judecători cu privire la evaluarea performanțelor și metodele de evaluare ale Colegiului.*
- *De a asigura coerență și argumentare adecvată a deciziilor, acest fapt fiind crucial pentru asigurarea încrederii și acceptării noului sistem, atât din partea publicului, cât și a judecătorilor.*
- *De a gândi metode pentru identificarea necesităților de instruire a judecătorilor, bazate pe evaluarea performanței și de a iniția discuții cu INJ referitor la metode de ajustare a instruirilor inițiale și continue, bazate pe necesitățile identificate.*

Recomandări pentru CSM:

- *De a motiva în mod clar orice hotărâre de promovare în funcție a unui judecător cu un punctaj mai mic decât alți candidați, pentru a evita pierderea încrederii judecătorilor în sistemul de evaluare a performanțelor și a cooperării lor.*

Recomandări pentru INJ:

- *De a lua în considerație necesitatea planificării programelor de instruire în funcție de standardele pe care judecătorii sunt așteptați să le îndeplinească, și de a elabora programe care îmbunătățesc aptitudinile judecătorilor, pentru ca aceștia să atingă standardele maxime pe parcursul carierei sale. În acest scop, ar trebui să existe un mecanism de comunicare dintre Colegiul de evaluare și INJ cu privire la punctele slabe recurente în performanțele judecătorilor.*

E. Criterii, indicatori, surse de verificare și punctajul alocat / ponderea

Această secțiune va analiza criteriile individuale de evaluare și indicatorii, precum și sursele de verificare și punctele alocate pentru indicatorii respectivi, utilizate în cadrul evaluării performanțelor judecătorilor. Acest capitol va analiza mai în detaliu acei indicatori care ridică semne de îngrijorare din perspectiva independenței justiției sau relevanței pentru rolul de judecător. Analiza servește pentru a evidenția aspectele ce creează motive de îngrijorare și pentru a face recomandări pentru îmbunătățirea acestora.

1. Prezentare generală și abordarea criteriilor, indicatorilor și surselor de verificare

Legea nr. 154 nu stabilește criteriile de evaluare a performanței sau indicatorii de performanță pentru judecători, lăsînd stabilirea acestora pe seama CSM.⁷² CSM a elaborat Regulamentul cu privire la criteriile, indicatori și procedurile de evaluare a performanțelor judecătorilor (denumit în continuare: Regulamentul CSM).⁷³ Abordarea generală adoptată de CSM în regulamentul a fost de a stabili trei criterii generale de evaluare și indicatori detaliați pentru fiecare criteriu, atribuind punctaj (ponderea indicatorului specific) pentru fiecare indicator și oferind gama de surse de verificare (mijloacele de obținere a informațiilor relevante pentru indicatorul respectiv) pentru fiecare indicator. Această abordare a fost, probabil, menită să reglementeze cît mai detaliat posibil procesul de evaluare, în scopul de a reduce la minim discreția membrilor Colegiului. În timp ce acest lucru este de înțeles, într-un context în care percepția subiectivismului în evaluare și alegații cu privire la corupție sînt probleme de mare îngrijorare, o astfel de abordare prezintă și un risc.

Riscul este că sistemul de evaluare a performanțelor judecătorilor se poate transforma fie într-un mijloc de control asupra judecătorilor, în special de către instanțele superioare, fie într-o formalitate ce nu aduce nici o valoare judecătorilor individuali sau sistemului judiciar în ansamblu. Acest risc este, în general, caracteristic sistemelor de evaluare a performanțelor, dar este în special valabil în cazul în care indicatorii și sursele de verificare nu sînt alese adecvat sau prea multă pondere sau accent se pune pe evaluarea mai degrabă a cantității decît calității, și dacă deciziile Colegiului nu sînt suficient

72 Art. 14 alin. (2) al Legii nr. 154.

73 Consiliul Superior al Magistraturii nr.212/8 din 5 Martie 2013, prin care a fost aprobat Regulamentul privind criteriile, indicatorii și procedurile de evaluare a performanțelor judecătorilor.

de bine motivate.⁷⁴ S-ar putea ca abordarea de a calcula punctele exacte să crească pericolul riscului ca sistemul de evaluare să se transforme într-o formalitate (a se vedea în acest context, de asemenea, analiza de mai sus și recomandările relevante de a lua în considerație posibilitatea modificării modalității de alocare a punctelor, secțiunea C.2.).

Remarcile de mai jos sînt menite să ajute CSM și Colegiul să reexamineze unii indicatori și unele surse de verificare ce ar putea fi dăunătoare sau contraproductive vis-a-vis de obiectivele declarate de evaluare a performanței judecătorilor în Republica Moldova.

Regulamentul CSM prevede următoarele trei criterii de evaluare a judecătorilor: eficiența activității judecătorului, calitatea activității și integritatea profesională. În plus, președinții și vicepreședinții instanțelor de judecată sînt evaluați în baza următoarelor criterii: capacitatea de conducere, capacitatea de control și capacitatea de comunicare. Fiecare criteriu este evaluat în baza indicatorilor enumerați mai jos și i se atribuie un anumit număr de puncte.

Evaluarea judecătorilor:

Eficiența activității⁷⁵:

- Rata de soluționare a dosarelor (maximum 10 puncte),
- Respectarea termenelor rezonabile⁷⁶ în procesul de înfăptuire a justiției (maximum 10 puncte),
- Respectarea termenului de redactare a hotărîrilor⁷⁷ (maximum 8 puncte),
- Îndeplinirea în termen legal a altor atribuții stabilite prin lege (maximum 6 puncte),
- Cunoștințele și aplicarea în domeniul tehnologiilor informaționale (maximum 6 puncte);

Calitatea activității:

- Procentajul hotărîrilor / încheierilor menținute din cele contestate, cu excepția hotărîrilor anulate din motive neimputabile judecătorului (maximum 10 puncte),
- Numărul și procentajul hotărîrilor / încheierilor casate din cele examinate⁷⁸ (maximum 6 puncte),

74 A se vedea mai multe analize asupra procesului decizional al Colegiului în secțiunea G a prezentului raport.

75 Anexa I la regulamentul CSM stabilește suma maximă de puncte atribuite pentru fiecare indicator și totalul pe criteriu. În ceea ce privește primul criteriu, eficiența activității, se pare că există o eroare materială în anexă, care atribuie un total de 38 de puncte pentru acest criteriu, în timp ce suma maximă de puncte acordate pentru fiecare indicator inclus în acest criteriu este 40.

76 Termeni folosiți aici ca „perioade de timp” sau timp.

77 Acest indicator a fost modificată prin decizia CSM nr. 796/34 din 5 noiembrie 2013 prin excluderea sintagmei „și de publicare a hotărîrilor judecătorești pe site-ul instanței”. Acest amendament a fost salutat de către judecătorii intervievați pentru această evaluare, în special pentru faptul că publicarea hotărîrilor pe site-ul instanței nu este o obligație judiciară.

78 Acest indicator a fost introdus prin decizia CSM nr. 796/34 din 5 noiembrie 2013. Opinia judecătorilor intervievați este împărțită în ceea ce privește acest indicator, mai multe detalii fiind prezentate mai jos.

- Claritatea expunerii și calitatea motivării hotărârilor (maximum 10 puncte),
- Modalitatea de organizare a activității profesionale a judecătorului (maximum 10 puncte),
- Dezvoltarea profesională continuă a judecătorului (maximum 10 puncte);

Integritatea profesională⁷⁹:

- Respectarea eticii profesionale (maximum 7 puncte),
- Reputația profesională (maximum 7 puncte),
- Prezența abaterilor disciplinare (pînă la minus 5 puncte),
- Violări CEDO constatate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (pînă la minus 5 puncte);
- Criterii facultative (menționat doar în anexa 1 a regulamentului CSM): cunoașterea limbilor de lucru ale CtEDO, cunoștințele în domeniul tehnologiilor informaționale (MS Word, Excel, capacitatea de utilizare a internet și e-mail) (maximum 4 puncte).

Raportul de față nu va analiza fiecare dintre indicatorii prevăzuți în regulamentul CSM privind criteriile de evaluare a performanțelor judecătorilor, dar va analiza numai pe acei care ridică întrebări și pot avea un impact negativ asupra independenței și responsabilității judiciare, sau acei care nu sînt adecvați pentru un sistem de evaluare a performanțelor sistemului judiciar. Raportul nu se concentrează pe evaluarea funcțiilor de conducere. Prin urmare, analiza de mai jos cuprinde doar indicatorii problematici în ceea ce privește evaluarea judecătorilor.

2. Analiza indicatorilor problematici, inclusiv a surselor de verificare

i. Rata de soluționare a dosarelor

Regulamentul CSM prevede că rata de soluționare a dosarelor “reprezintă numărul de dosare examinate de judecător în complet sau unipersonal exprimat ca procent în raport cu numărul dosarelor repartizate judecătorului sau completului de judecători. Acest număr este apreciat în funcție de rata medie de soluționare a dosarelor pe țară și în instanța unde activează judecătorul. Datele despre rata de soluționare a dosar or sunt

⁷⁹ Similar cu primul criteriu, numărul total alocat pentru acest criteriu ar putea necesita o revizuire, deoarece Anexa I indică 23 de puncte, în timp ce există doar doi indicatori obligatorii, fiecare apreciat cu maxim 7 puncte și un indicator opțional apreciat cu maximum 4 puncte, care fac un total de 18 puncte. Ceilalți doi indicatori incluși în acest criteriu, și anume cel privind abaterile disciplinare și cel cu privire la încălcările CEDO, sînt apreciați în felul următor: punctele se scad pînă la 5 puncte pentru fiecare indicator, în cazul în care aceștia sînt relevanți pentru judecător, prin urmare suma totală alocată de 23 de puncte pe acest criteriu nu este clar și ar trebui să fie revizuit.

datele din Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD)⁸⁰. Ca soluție provizorie, în cazul în care nu sunt date disponibile în PIGD, rata este calculată în baza datelor de la unitatea de evidență a instanței de judecată. Acest indicator este apreciat cu maximum 10 puncte. Cu toate acestea, aplicarea acestuia de către Colegiu nu este foarte clară.

În particular, nu este clar ce procent din rata de soluționare corespunde unui număr de puncte. De exemplu, într-o decizie rata medie de soluționare pe trei ani a fost de 83,65%, iar Colegiul a alocat 6 puncte, în timp ce într-o altă decizie rata medie de soluționare pe trei ani a fost de 71,82%, iar Colegiul a atribuit 7 puncte.⁸¹ Aceste cifre nu arată o anumită logică urmată de Colegiu, ci mai degrabă o inconsecvență în alocarea punctelor. Mai mult decât atât, în unele decizii Colegiul include rata de soluționare în procente, care e un mod corect de calcul și prezentare, în conformitate cu alin. 9.1. din regulamentul CSM, în timp ce în altele este dat doar numărul de cauze examinate. De asemenea, în unele decizii Colegiul indică numărul de cauze nesoluționate din anul precedent, în timp ce ea în altele acest lucru nu se face.⁸²

Inconsecvența în alocarea punctelor poate afecta negativ încrederea judecătorilor și a publicului în sistemul de evaluare a performanței, deoarece aceasta poate ridica suspiciuni că Colegiul favorizează unii judecători versus alții. Inconsecvența în alocarea punctelor și motivarea insuficientă a deciziilor au fost de asemenea evidențiate ca îngrijorări în Raportul IRP.⁸³

80 PIGD prevede înregistrarea electronică completă a cauzelor disponibilă în „timp real” judecătorilor și personalului instanțelor, precum și un sistem informațional integrat de gestionare a activității cu capacitatea de a sorta și analiza datele statistice privind cauzele și de a produce rapoarte statistice. Acesta a fost elaborat în 2007-2008 și a început să fie implementat în Republica Moldova în anul 2009. Conform Programului de consolidare instituțională a Statului de drept (ROLISP), în 2014, cu toate că este instalat în fiecare instanță, unele instanțe sînt în imposibilitatea de a utiliza în mod eficient toate caracteristicile PIGD din cauza problemelor legate de conectivitatea la internet și de lărgimea de bandă, probleme electrice din construcție, precum și alte probleme legate de echipamentul tehnic. Referință disponibilă la http://www.rolisp.org/images/publications/ghid_gestionarea_judecata_en_res.pdf.

81 Pentru detalii, a se vedea decizia nr. 15/2 din 26 Aprilie 2013 (<http://csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2013/2/15-2.pdf>), unde Colegiul a oferit 6 puncte pentru următoarele rate de soluționare: 84,46% (97,5% pe instanță) pentru 2010, 79,65% (112% pe instanță) pentru 2011 și 86,84% (117,7% pe instanță) pentru 2012; în hotărîrea nr. 58/5 din 19 iulie 2013 (http://csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2013/5/Blesceaga%20Stella,%20hot_%2055_5%20din%2019_07_2013_%20evaluare.pdf), Colegiul a oferit 7 puncte pentru următoarele rate de soluționare: 80,81% pentru 2010, 66,73% pentru 2011 și 67,92% pentru 2012 (în această decizie rata de soluționare pe instanță nu este indicată).

82 A se vedea, de pildă, decizia nr. 144/12 din 24 ianuarie 2014, disponibilă la <http://www.csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2014/12/144-12.pdf>; decizia nr. 132/11 din 20 Decembrie 2013, disponibilă la http://csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2013/11/132_11.pdf; decizia nr. 130/10 din 29 Noiembrie 2013, disponibilă la http://csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2013/10/130_10.pdf.

83 Raportul IRP 2013, a se vedea nota 8, pag. 64.

ii. Respectarea termenelor rezonabile în procesul de înlăptuire a justiției

Acest indicator este evaluat, conform regulamentului CSM, pe baza termenilor de examinare a cauzelor în întreaga țară și pe instanța de judecată respectivă. Acesta este apreciat cu maximum 10 puncte. Colegiul ar trebui să aprecieze acest indicator pe baza datelor PIGD, explicațiile judecătorului, opinia scrisă a președintelui instanței și hotărârile ce se referă în mod special la încălcările rigorilor de termen rezonabil. Practica Consiliului cu privire la acest indicator de asemenea nu este foarte clară.

Printr-o examinare aleatorie a mai multor decizii ale Colegiului, se pare că Colegiul ține seamă doar de cauzele în derulare care au fost pe rol mai mult de 12, 18, 24 și 36 de luni. Cu toate acestea, din decizii nu este explicat modul în care sînt atribuite punctele. De exemplu, într-o decizie⁸⁴, Colegiul a atribuit 8 puncte pentru un judecător care nu a avut cauze pe rol peste 24 și 36 de luni, ci 18 cauze pe rol timp de mai mult de 12 luni. Prin contrast, într-o altă decizie⁸⁵, Colegiul a alocat de asemenea 8 puncte pentru un judecător care la moment nu a avut nici un caz pe rol peste 12, 24 sau 36 de luni. În ambele decizii, Colegiul nu explică motivele pentru atribuirea punctelor respective. În absența unui astfel de explicații, se poate doar specula dacă Colegiul, eventual, a examinat caracterul cauzelor judecătorului cu 18 de cauze aflate pe rol sau a analizat alte aspecte ce nu sînt incluse în decizie. Fără o explicație detaliată, cititorul este lăsat confuz, de pildă de ce 10 puncte nu au fost atribuite judecătorului care nu a avut cauze aflate pe rol mai mult de 12 luni, sau, de ce ambilor li s-a atribuite 8 puncte pentru situații destul de diferite, judecînd doar după numere.

Interviurile cu judecătorii au confirmat că mulți dintre judecătorii evaluați sau care urmează să fie evaluați de asemenea duc lipsă de claritate în ceea ce privește politica Colegiului de alocare a punctelor. Mai mult decît atît, unii judecători au declarat că în timpul interviului de evaluare membrii colegiului nici măcar nu au întreat despre motivele aflării pe rol a cauzelor pentru perioade de 12, 18, 24 și 36 luni sau despre tipologia acestor cauze, iar judecătorii au aflat despre numărul de puncte atribuite la acest indicator doar atunci cînd a fost publicată decizia Colegiului.

Atribuirea de către Colegiu a punctelor pentru indicatorul privind termenii rezonabili ridică anumite îngrijorări din perspectiva independenței justiției. Judecătorilor nu li se oferă în mod obișnuit șansa de a explica motivele de tergiversare în cauze ce durează mai mult de 18, 24 și 36 de luni. Pe termen lung, în cazul în care acest indicator este aplicat inconsecvent și fără a lua în considerație explicațiile judecătorilor, aceasta poate duce la situația cînd judecătorii ar încercă să finalizeze cauzele mai rapid în detrimentul calității de examinare și motivare a hotărîrilor judecătorești.⁸⁶ Astfel de date numerice de asemenea trebuie citite în context, de exemplu datele ar trebui să fie analizate în lumina

84 Decizia nr. 144/12 din 24 Ianuarie 2014.

85 Decizia nr. 132/11 din 20 Decembrie 2013.

86 A consulta, pentru preocupări similare, Avizul Com.Ven. pentru Armenia, punctul 43.

complexității cauzelor, volumul de lucru per judecător (cît și între instanțe), creșterea numărului de cauze, printre altele.⁸⁷ În această lumină, este extrem de important ca deciziile colegiului să reflecte ca acest lucru să fie de fapt făcut.

iii. Îndeplinirea în termen legal a altor atribuții stabilite prin lege

Conform regulamentului CSM, acest indicator se poate referi la “conducerea practicii persoanelor repartizate la practică, implicarea în procesul de elaborare a actelor normative, generalizarea practicii judiciare, participarea la ședințe sau cursuri de instruire cu reprezentanți ai organelor de drept la care s-au discutat chestiuni legate de efectuarea justiției etc.” Acest indicator este evaluat cu maxim 6 puncte.

În timp ce acest indicator este important pentru motivarea judecătorilor ca ei să se implice în activități extra-judiciare și, prin urmare, să contribuie la îmbunătățirea sistemului de justiție, explicația indicatorului în regulamentul CSM și practica Colegiului ridică câteva întrebări importante. În primul rînd, regulamentul CSM enumeră doar cîteva exemple de atribuții, fără a oferi nici o orientare cu privire la modul în care acestea ar trebui să fie evaluate în sprijinul indicatorului. Acest lucru creează dificultăți pentru aplicarea loc consecventă de către Colegiu. Într-al doilea rînd, unele aspecte ale acestui indicator au pus unii judecători de primă instanță într-un dezavantaj, de exemplu pentru că primele instanțe joacă un rol mai mic în generalizarea practicii judiciare decît judecătorii de la instanțele superioare. În mod similar, judecătorii aflați în afara Chișinăului, de asemenea se pot confrunta cu provocări mai mari și au mai puține posibilități de a se implica în elaborarea diferitor acte normative, comparativ cu cei din Chișinău, deoarece modul cel mai des aplicat de implicare în elaborarea actelor normative este prin participarea în grupuri de lucru, organizate de Ministerul Justiției sau CSM, și călătoria din alte regiuni la Chișinău pentru a participa la astfel de grupuri de lucru este destul de rară.

Practica Colegiului nu este foarte coerentă și poate fi percepută ca arbitrară și subiectivă, în cazul în care deciziile sale nu oferă suficientă motivare pentru punctele atribuite. De exemplu, într-o decizie Colegiul a atribuit 3 puncte pentru acest indicator, oferind următoarele explicații: “în timpul perioadei de evaluare [judecătorul] nu s-a implicat în elaborarea de acte normative, nu a participat la ședințe sau cursuri de instruire cu reprezentanți ai organelor de drept reprezentanților organelor de în perioada 2011-2012, nu a participat la generalizarea practicii judiciare. Judecătorul a supravegheat stagiul a 6 studenți.”⁸⁸ Într-o altă decizie, Colegiul a alocat, de asemenea, 3 puncte unui judecător, oferind următoarea explicație: “în ultimii 3 ani, judecătorul nu se implică în elaborarea proiectelor de acte normative, generalizarea practicii judiciare și nu a avut stagieri”.⁸⁹ În schimb, într-o altă decizie, Colegiul a oferit 0 puncte unui judecător care “a supravegheat 2 stagieri, nu s-a implicat în elaborarea proiectelor de acte normative,

87 Ibid. punct. 41-42.

88 Decizia nr. 144/12 din 24 ianuarie 2014.

89 Decizia nr. 44/4 din 21 iunie 2013.

nu a participat la reuniuni sau sesiuni de instruire a organelor de drept.”⁹⁰ Sau, într-o decizie Colegiul a atribuit 4 puncte, menționând doar că judecătorul “a supravegheat 12 studenți”,⁹¹ în timp ce într-o altă decizie Colegiul a atribuit 3 puncte pentru un judecător care “a supravegheat 32 de stagiași și a participat la trei seminare specializate”.⁹² Mai mult, evaluarea a arătat că în unele decizii Colegiul a inclus participarea la sesiunile de instruire organizate de INJ la acest indicator, deși formarea profesională a judecătorilor este un indicator separat (indicatorul 10.4).⁹³

Exemplele de mai sus sînt descrise aici pentru a ilustra cît de variată este practica și interpretarea acestui indicator. În timpul interviurilor judecătorii au confirmat atît o practică inconsecventă, cît și o lipsă de claritate pentru judecători cu privire la ceea ce se așteaptă de la ei la realizarea acestui indicator. O astfel de practică inconsecventă poate afecta încrederea judecătorilor în sistemul de evaluare. În același timp, este important de recunoscut că este util de a încuraja un judecător să se implice în alte funcții care, deși nu sînt considerate pur judiciare, nu pot fi făcute de oricine altcineva, cum ar fi îndrumarea stagiilor, sau comentarea proiectelor de legi care vor avea un impact final asupra independenței judiciare.

iv. Cunoașterea și aplicarea tehnologiei informaționale

Regulamentul CSM explică indicatorul de cunoaștere și aplicare a IT după cum urmează: cunoașterea și utilizarea de programe MS Word și Excel, internetul și e-mail, precum și PIGD și Programul “Femida”.⁹⁴ Mai departe, regulamentul prevede că membrii Colegiului evaluează îndeplinirea acestui indicator prin evaluarea informațiilor din PIGD cu privire la cauzele examinate de către judecător, certificatelor sau altor documente ce confirmă participarea la cursuri de instruire în tehnologia informațională, precum și interviurile cu personalul instanței. Acest indicator este apreciat cu un maxim 6 puncte.

Curios este aici o referința la cunoașterea tehnologiei informaționale prevăzută în tabelul inclus în anexa 1 din regulament, enumerat ca un indicator facultativ al criteriului

90 Decizia nr.41/3 din 21 martie 2014.

91 Decizia nr. 130/10 din 29 noiembrie 2013.

92 Decizia nr. 15/2 din 26 aprilie 2013.

93 A se vedea, de pildă, decizia nr. 114/9 din 8 noiembrie 2013, în care Colegiul a atribuit 4 puncte pentru judecătorul care „a participat la toate seminarele de formare organizate de către Institutul Național al Justiției”. Sau, decizia nr. 52/5 din 19 iulie 2013, în care Colegiul a atribuit 3 puncte pentru judecătorul care „a participat la toate cursurile de formare organizate de către Curtea de Apel Chișinău și CSJ”.

94 Împreună cu Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD), sistemul de înregistrare audio a audierilor „SRS Femida” este destinat pentru a spori eficiența și eficacitatea desfășurării actului justiției prin automatizarea organizării activității în instanțele de judecată din Republica Moldova. Echipamentul special de înregistrare a fost introdus în 2009 ca parte a unui proiect USAID, a se vedea http://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/pilonstudiu1/Rezultatele_evaluarii_sistemului_de_inregistrare_audio_SRS_Femida_si_a_dictofoanelor_in_instanțele_judecătorești-ROLISP-2013_eng.pdf.

de integritate profesională, împreună cu cunoașterea limbilor de lucru ale CtEDO. În cazul în care se utilizează punctele incluse în tabelul respectiv, aceasta ar însemna că judecătorii sînt evaluați de două ori în ceea ce privește cunoașterea și utilizarea de către ei a tehnologiilor informaționale. Probabil, referirea la cunoștințe IT a fost menținută în anexa 1 ca urmare a unei erori tehnice ce a avut loc în timpul procesului de modificare a regulamentului CSM.⁹⁵ Deciziile examinate ale Colegiului emise după amendamentele din 5 noiembrie 2013 nu au mai folosit acest indicator opțional inclus la punctul 15 în tabelul din anexa 1 a regulamentului CSM. Cu toate acestea, cunoașterea IT (punctul 15) ar trebui să fie exclusă din anexa 1 a regulamentului CSM pentru a asigura claritatea reglementărilor și pentru a evita evaluarea aceluiși tip de abilități de două ori.

v. Procentajul hotărîrilor/încheierilor menținute din cele contestate, cu excepția hotărîrilor casate din motive neimputabile judecătorului

Acest indicator este definit după cum urmează în regulamentul CSM: “procentajul hotărîrilor/încheierilor menținute din cele contestate, cu excepția hotărîrilor casate din motive neimputabile judecătorului (ex: examinarea circumstanțelor noi de instanța de apel, aplicarea retroactivității legii noi, amnistiei etc.). Pentru acest indicator, vor fi luate în considerare doar hotărîrile definitive. Procentajul va fi calculat din numărul total al hotărîrilor/încheierilor care au fost contestate.”

Acest indicator poate fi pus la îndoială din punctul de vedere al conformității cu standardele internaționale privind independența judecătorilor. După cum s-a subliniat mai sus, riscul principal al unui astfel de indicator este faptul că aplicarea acestuia poate duce, pe termen lung, la un control ierarhic a judecătorilor din instanțele inferioare din partea instanțelor superioare.

Se înțelege că acest indicator a fost introdus ca un mijloc de a încuraja dezvoltarea unei practici judiciare uniforme în țară, ceea ce este crucial pentru asigurarea principiului securității raporturilor juridice. Aceasta este o cauză nobilă, dar ea poate justifica utilizarea acestui indicator doar atît timp cît este clar pentru judecători, și numai în cazul în care Colegiul aplică acest indicator în mod coerent. Cel mai important, Colegiul trebuie să ofere judecătorilor o oportunitate de a explica ratele de casare. Este recomandat de a face foarte clar faptul că acest indicator este menit să sprijine dezvoltarea unei practici judiciare uniforme ce duce la securitatea raporturilor juridice (un factor-cheie în accesul la justiție și egalitatea în fața legii) și că “din motive neimputabile judecătorului” include și situațiile în care hotărîrile unui judecător ce s-au abătut de la jurisprudența anterioară au fost bine motivate.

Cu toate acestea, interviurile cu judecătorii au relevat că mulți judecători nu duc evidența propriei statistici cu privire la hotărîrile/încheierile atacate și motivația lor. Mai mult ca atît, cîtiva judecători au menționat că nu li sa cerut să explice procentajul hotărîrilor

95 Înainte de modificările din 05 noiembrie 2013, regulamentul CSM include un indicator opțional în ceea ce privește limbile de lucru ale CtEDO. Acest indicator facultativ a fost exclus prin decizia nr. 796/34 din 5 noiembrie 2013 a Consiliului Superior al Magistraturii.

menținute în timpul interviului cu Colegiul. În plus, nici una dintre deciziile analizate ale colegiului nu conținea nici o explicație cu privire la modalitatea prin care colegiul ia în considerare motivele pentru care hotărârile au fost menținute sau modificate. Deciziile conțin mai degrabă doar numărul de hotărâri menținute și echivalentul în procente. Deși membrii Colegiului au explicat că ei nu iau în considerare deciziile casate din motive neimputabile judecătorului, acest lucru nu este deloc evident din motivarea inclusă în deciziile Colegiului, care fac referință doar numărul total de hotărâri / încheieri menținute.

vi. Numărul și procentul hotărârilor/încheierilor casate din numărul total al celor examinate

Acest indicator a fost introdus atunci când CSM a modificat regulamentul CSM la 5 noiembrie 2013. Echipa de evaluare nu a putut stabili motivul care au determinat introducerea acestui indicator alături de indicatorul aproape identic cu privire la hotărârile menținute, descris mai sus. Opiniile judecătorilor intervievați și membrilor Colegiului sînt împărțite în ceea ce privește acest indicator; unii l-au criticat cu înverșunare pentru faptul că în mod indirect se pedepsesc judecătorii pentru hotărâri / încheieri judecătorești casate pe motive neimputabile lor.

Preocupările de mai sus cu privire la indicatorii ce se bazează pe hotărârile casate se aplică în mod egal și acestui indicator. Argumentele pentru excluderea unui atare indicator sînt cu atât mai mult aplicabile în contextul acestui indicator ce nu ia în considerare dacă casările sînt imputabile judecătorului.

vii. Claritatea expunerii și calitatea motivării hotărârilor și modalitatea de organizare a activității profesionale a judecătorului

Indicatorii oferți în p. 10.2 și 10.3 din regulamentul CSM nu ridică probleme în ceea ce privește formularea și explicarea lor în regulamentul CSM, dar aplicarea lor de către Colegiu lasă mult spațiu pentru îmbunătățiri. Similar altor indicatori, se recomandă ferm ca Colegiul să trateze acești indicatori mai serios și să ofere o analiză detaliată de evaluare a hotărârilor judecătorești, decît doar să folosească fraze generale în deciziile sale.⁹⁶ Este de asemenea important în ceea ce privește acești doi indicatori ca Colegiul să exprime motivarea deciziei astfel încît să fie clară baza reieșind din care Colegiul a ajuns la decizia respectivă, de pildă prin a menționa ședințele de judecată observate, sau opinia președintelui de instanță.

viii. Formarea profesională continuă a judecătorului

În ceea ce privește indicatorul privind formarea profesională a judecătorului, regulamentul CSM menționează că va fi examinată formarea profesională a judecătorului în perioada supusă evaluării. Vor fi examinate atât instruirea profesională în cadrul Institu-

96 De exemplu, în decizia nr. 132/11 din 20 decembrie 2013, Colegiul a atribuit 8 din cele maxim 10 puncte pentru acest indicator, oferind următoarea explicație: „hotărârile au fost întocmite corect, bine și au fost obiectiv motivate, ca urmare a unei examinări aprofundate în toate aspectele legate de probele prezentate”.

tului Național al Justiției, cît și în altă parte. Judecătorilor care au acumulat 40 de ore de instruire continuă li se vor acorda 5 puncte. În cazul în care numărul de ore de instruire continuă va depăși cifra de 40, pentru fiecare 8 ore suplimentare de instruire continuă judecătorilor li se vor acorda 1 punct, însă nu mai mult de 5 puncte. În cazul în care numărul de ore de instruire continuă acumulat este mai mic de 40 de ore, judecătorilor li se va scădea cîte un punct pentru fiecare 8 ore neacumulate”.

Opiniile cu privire la acest indicator sînt împărțite. Pe de o parte, se pare că acest indicator a fost introdus cu scopul de a motiva judecătorii să participe la cursurile de instruire continuă de la INJ și să îndeplinească obligația de a acumula anual 40 de ore de instruire. Pe de altă parte, se pare că judecătorii sînt răsplătiți cu 5 puncte pentru o simplă participare la 40 de ore de instruire, la care ei sînt obligați să participe conform legii. Acest indicator nu atestă deloc eficacitatea formării, deoarece el ia în considerație doar simpla prezență la orele de instruire, fără a lua în considerare dacă judecătorul, de fapt, a învățat ceva. Pe de altă parte, nu este posibil ca Colegiul să analizeze rezultatele instruirii, deoarece INJ nu efectuează nici o evaluare a judecătorilor la sfîrșitul cursurilor de instruire continuă.

Interviurile au relevat că acest indicator este considerat necesar pentru a motiva judecătorii să participe la instruirea oferită INJ și evaluarea performanțelor nu poate fi legată de rezultatele formării, deoarece nu există încă vreun sistem de evaluare a formării continue. În acest context, se recomandă ca acest indicator să fie evaluat în mod similar cu cele referitoare la abaterile disciplinare și încălcări ale CEDO, și anume ca îndeplinirea celor 40 de ore obligatorii să fie considerată ca un minim și 0 puncte fiind atribuite, iar pentru orice 8 ore lipsă 1 punct să fie dedus, cu o deducere de cel mult pînă la -5. Acest sistem va încuraja judecătorii să îndeplinească cele 40 de ore obligatorii de instruire anuală a judecătorilor, dar se va evita a da impresia ca punctele pot fi colectate doar prin îndeplinirea unei obligații legale. Există riscul că judecătorii vor pierde motivația de a participa la instruire peste minimul de formare necesar pentru formarea abilităților. Cu toate acestea, pe termen lung, acest sistem ar putea avea alte beneficii pozitive, cum ar fi determinarea judecătorilor spre a deveni mai interesați în utilizarea celor 40 de ore obligatorii de formare, acestea fiind utile și relevante pentru dezvoltarea lor profesională, decît în colectarea de puncte pentru evaluare. În cazul în care judecătorii devin mai interesați într-o formare mai bună, acest lucru poate influența în mod pozitiv și calitatea cursurilor de instruire oferite de către INJ.

ix. Respectarea eticii profesionale

Regulamentul CSM definește acest indicator ca respectarea de către judecător a prevederilor Codului de etică al judecătorului, în măsura în care aceasta nu constituie abateri disciplinară. Colegiul evaluează acest indicator (1) în baza notei informative a inspecției judiciare în ceea ce privește verificările efectuate și plîngerile primite cu privire la judecătorul vizat și (2) prin asistării la ședințele judiciare ale judecătorului sau audierea

înregistrării audio a cel puțin 5 ședințe judiciare alese aleatoriu de către membrii Colegiului. Maximum de puncte atribuite pentru acest indicator este 7 (6 pînă la modificările din 5 noiembrie 2013).

În ceea ce privește numărul de plîngeri depuse, evaluarea a relevat o anumită îngrijorare cu privire la modul în care acest lucru este inclus în Regulament, precum și modalitatea prin care Colegiul aplică și explică alocarea punctelor pentru acest indicator în deciziile sale. Simpla referire la numărul de plîngeri depuse, așa cum e sugerat de redacția Regulamentului CSM, nu spune prea multe despre etica profesională a unui judecător. Judecătorii nu ar trebui să fie pedepsiți pentru simplul fapt că au fost depuse plîngeri, și nici nu ar trebui recompensați doar pentru lipsa de plîngeri, deoarece aceasta este în întregime în afara sferei de influență a judecătorilor. Ceea ce contează sînt rezultatele plîngerilor și verificarea de către Inspekția Judiciară, precum și concluziile Colegiului.

Un alt aspect problematic este faptul că unele decizii ale Colegiului se referă la absența unor proceduri disciplinare împotriva judecătorului evaluat, cu toate că regulamentul CSM exclude în mod expres procedurile disciplinare din domeniul acestui indicator (indicatorul 11.1 în regulamentul CSM).⁹⁷ Conform regulamentului CSM, abaterile disciplinare ar trebui să fie luate în considerare numai atunci cînd se evaluează indicatorul legat de existența abaterilor disciplinare (indicatorul 11.3 în regulamentul CSM). Acest lucru dă impresia că judecătorului îi pot fi atribuite puncte pentru doi indicatori (etica profesională și prezența de abateri disciplinare) bazate pe același fapt: lipsa sau comiterea abaterilor disciplinare de către judecător. Un alt motiv de îngrijorare este faptul că în majoritatea deciziilor Colegiului se menționează doar numărul de plîngeri depuse la inspekția judiciară și, de obicei, că acestea sînt nefondate, în timp ce în unele decizii se adaugă unele detalii.⁹⁸ Mai mult decît atît, persistă alocarea inconsecventă de puncte

97 A se vedea, de exemplu: decizia nr. 114/9 din 08 noiembrie 2013, disponibilă la <http://csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2013/9/cojocari.pdf>; decizia nr. 19/2 din 26 Aprilie 2013 disponibilă la <http://csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2013/2/19-2.pdf>.

98 De pildă, în decizia nr. 41/3 din 21 Martie 2014, disponibilă la <http://www.csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2014/03/41-3.pdf>, Consiliul menționează, pe lîngă numărul plîngerilor depuse, că judecătorul „nu are o atitudine corectă în exercitarea atribuțiilor sale, vis-a-vis de colegii sai, avocați, experți, martori, alți participanți la proces, încălcînd Codului de Etică a Judecătorilor”. Sau, în decizia nr. 144/12 din 24 ianuarie 2014, disponibilă la <http://www.csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2014/12/142-12.pdf>, Consiliul menționează că „din informații confidențiale obținute de la societatea civilă, justițiabili și avocați, judecătorul are un comportament lipsit de respect și etică vis-a-vis de participanții ședințelor de judecată”.

și lipsa de motivare de către colegiu, o problemă evidențiată și în ceea ce privește alți indicatori.⁹⁹

x. Reputația profesională

Regulamentul CSM prevede că pentru evaluarea reputației profesionale a judecătorului, Colegiul va lua în considerație „opinia generală despre judecător, precum și autoritatea judecătorului în sectorul justiției”. Acest indicator este evaluat în baza opiniei scrise a președintelui instanței, luându-se în considerație deținerea de către judecător a funcțiilor în organele de administrare sau de promovare a intereselor judecătorilor, precum și informații din alte surse, cum ar fi mass-media.

Raportul de evaluare concluzionează că este problematic de a folosi drept sursă de verificare pentru acest indicator faptul că un judecător deține o funcție în organele administrației judiciare sau cele ce promovează interesele judecătorilor. Acesta oferă credit automat unor astfel de judecători și îi dezavantajează pe ceilalți judecători. Mai mult ca atât, faptul că un judecător a fost numit sau ales într-un organ de administrare judecătorească nu este un semn incontestabil de bună reputație profesională.

Recomandări pentru SCM:

- *De a exclude “deținerea de către judecător a funcțiilor în organele de administrare sau de promovare a intereselor judecătorilor” din regulamentul CSM ca sursă de verificare.*
- *De a elimina punctul 15 din tabelul din anexa 1 a regulamentului CSM pentru a exclude posibilitatea de a oferi puncte de două ori pentru aceleași competențe stabilite privind tehnologiile informaționale.*
- *De a modifica regulamentul CSM pentru a clarifica faptul că indicatorul privind procentul de hotărâri menținute are drept scop reducerea practicii judiciare neuniforme. De a efectua o revizuire periodică (la fiecare 3 ani) a aplicării indicatorului privind procentul de hotărâri menținute, pentru a se asigura că acesta nu este utilizat în detrimentul independenței judiciare, în conformitate cu angajamentele internaționale, cu scopul de a-l elimina în cele din urmă total, odată ce lip-*

99 A se vedea, de exemplu, decizia nr. 13/1 din 21 februarie 2014 disponibilă la <http://www.csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2014/01/13-1.pdf>, în care Colegiul atribuie un maximum de 7 puncte unui judecător împotriva căruia „au fost înaintate 41 de plângeri, nefondate” sau decizia nr. 23/2 din 28 februarie 2014, disponibilă la <http://www.csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2014/02/23-2.pdf>, în care Consiliul a atribuit un maxim de 7 puncte pentru un judecător față de care „au fost depuse 5 plângeri, nefondate”. Pe de altă parte, în decizia nr. 30/3 din 31 mai 2013, disponibilă la <http://www.csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2013/3/30-3.pdf>, Colegiul a alocat 5 puncte din maximum de 6 unui judecător față de care „au fost depuse 21 de plângeri, nefondate”. Sau, în decizia nr. 44/4 din 21 iunie 2013, disponibilă la <http://www.csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2013/4/44-4.pdf>, Colegiul atribuite numai 3 din 6 puncte unui judecător față de care „au fost depuse 16 plângeri, nefondate”.

sa unei practici judiciare uniforme este considerată o îngrijorare mai mică în Republica Moldova.

- De a exclude indicatorul privind procentul de hotărâri casate, odată ce acesta este contrar tuturor standardelor și recomandărilor internaționale privind utilizarea hotărârilor casate în evaluarea performanței judiciare.
- De a modifica regulamentul CSM privind punctele atribuite pentru indicatorul referitor la formarea profesională continuă a judecătorilor pentru a include un sistem de alocare similar indicatorilor cu privire la abateri disciplinare și încălcări ale CEDO, așa cum este descris mai sus.
- De a modifica formularea referitoare la numărul de plângeri depuse ca o sursă de verificare pentru indicatorul cu privire la etica profesională, făcând în schimb referință la “rezultatele plîngerilor depuse cu privire la judecător”.
- De a lua în considerare măsuri pentru a oferi oportunități tuturor judecătorilor de a obține puncte în domeniul de executare a altor funcții, așa cum este descris mai sus. De a discuta soluții instituționale pentru a aborda aceste probleme, cum ar fi asigurarea de șanse egale tuturor judecătorilor de a instrui stagiați, a oferi instruire la INJ, sau a contribui la discuții privind politicile în domeniul justiției.

Recomandări Colegiului:

- De a armoniza practicile de evaluare și de a include datele privind ratele de soluționare atât în numere cât și în procente, ceea ce va fi mai clar judecătorilor și publicului.
- De a elabora (sau a publica în cazul în care deja este elaborată) un tabel de punctaj pentru a arăta modul în care sînt distribuite punctele pentru diferite rate de soluționare a cauzelor. Acest lucru va spori transparența procesului de luare a deciziilor de către Colegiu, dar și va ajuta Colegiul să mențină o practică consecventă de alocare a punctelor. De a se asigura că tabelul de punctaj face referire la factori relevanți, cum ar fi complexitatea cauzelor examinate de judecător.
- De a arăta în motivarea deciziilor cînd se iau în considerare orice alte informații decît rata de soluționare pentru indicatorul cu privire la rata de soluționare (cum ar fi restanțe de cauze din anii anteriori și complexitatea cauzelor) și de a explica de ce și cum aceasta este apreciat.

- *De a explica în detaliu faptele avute în vedere și modul în care acestea sînt apreciate atunci cînd se atribuie judecătorului puncte pentru indicatorul cu privire la respectarea termenelor rezonabile.*
- *De a oferi o oportunitate și de a încuraja în mod expres judecătorii să ofere explicații în timpul interviului sau în scris în ceea ce privește indicatorul privind respectarea termenilor rezonabile, dat fiind faptul că durata cauzelor depinde de multe ori de o serie de alți factori decît judecătorul și gestionarea de către el a cauzei.*
- *De a elabora ghiduri în ceea ce privește aplicarea regulamentului CSM, explicînd, printre altele, tipurile de activități ce sînt considerate de către Colegiul la evaluarea judecătorilor pe baza indicatorului privind îndeplinirea altor atribuții stabilite prin lege. De a examina adăugarea a mai multor exemple de activități ale judecătorilor ce pot fi luate în considerare la evaluarea acestui indicator. De a sublinia faptul că diverse activități sînt luate în considerare, acomodînd judecătorii de la diferite nivele de instanțe.*
- *Referitor la indicatorul privind executarea altor atribuții stabilite prin lege, de a examina elaborarea unui tabel de punctaj cu privire la activitățile ce pot fi măsurate cantitativ, cum ar fi numărul de stagii (persoane repartizate la practică) supravegheați în scopul de a asigura atît coerență în alocarea punctelor, cît și claritatea pentru judecătorii cu privire la ceea ce se așteaptă de la ei.*
- *De a explica judecătorilor, printr-o instrucțiune sau decizie separată, metodologia de evaluare a indicatorului privind procentul de hotărîri menținute, în special necesitatea pentru judecător de a ține cont de motivele de casare a hotărîrilor / încheierilor judecătorești și de a oferi aceste explicații Colegiului înaintea interviului.*
- *De a folosi interviul pentru a discuta despre statisticile referitoare la indicatorul privind hotărârile menținute pentru a se asigura că judecătorii nu sînt evaluați pe nedrept pentru hotărârile / încheierile judecătorești casate pentru motive neimputabile lor. De a considera ca hotărîre casată din motive neimputabile judecătorului orice hotărîre ce este bine motivată, chiar dacă ea se abate de la practica judiciară anterioară, atît timp cît motivele abaterii sînt explicate în mod adecvat.*
- *Cu privire la indicatorul pentru respectarea eticii profesionale, de a oferi o motivare detaliată privind acest indicator și de a menționa sursele utilizate*
- *Cu privire la indicatorul pentru respectarea eticii profesionale, de a se abține de la includerea acțiunilor disciplinare în acest indicator.*

F. Metode de colectare a informațiilor

Procesul de evaluare a performanțelor judecătorilor implică diferite metode de colectare a informațiilor,¹⁰⁰ analiza diferitor surse cu privire la modul cum judecătorii își desfășoară activitățile lor profesionale și dacă aceștia îndeplinesc standardele impuse de Regulamentul CSM. Toți indicatorii pentru fiecare criteriu descriu modul în care ei urmează să fie măsurați sau evaluați, adică surse de informații sau probe. Pentru fiecare indicator sunt colectate informații din diferite surse. Datele statistice, precum și datele cu privire la aspectele de eficiență, pot fi colectate fie din PIGD, sau, în cazul în care nu sînt disponibile, de la Cancelaria (arhiva) instanței de judecată unde lucrează judecătorul evaluat. Pentru a obține mai multe detalii, precum și pentru alte criterii, Colegiul poate colecta informații din documente ce confirmă cunoștințele sau activitatea judecătorului, opinii scrise de președinții instanțelor de judecată, interviuri cu judecătorii evaluați, precum și alt personal al instanței și observarea ședințelor de judecată de către membri colegiului.

Pe lângă aceasta, pentru indicatorii, cum ar fi cei care servesc pentru a evalua integritatea profesională a judecătorilor, Colegiul primește informații cu privire la plîngeri și abateri disciplinare de la Colegiul disciplinar și Inspekția Judiciară, precum și cu privire la încălcările CEDO de la Direcția Agentului guvernamental din cadrul Ministerului Justiției. Restul secțiunii date va descrie unele preocupări asociate cu diferite moduri de colectarea a informațiilor pentru evaluarea performanțelor, cît și va oferi recomandări pentru a aborda preocupările exprimate aici.

1. Arhivele dosarelor

Dosarele sînt baza pentru măsurarea unui număr de indicatori ce țin de eficiența activității judecătorilor (în special rata de soluționare și respectarea cerinței de termen rezonabil) și importante pentru calitatea activității judecătorilor (în special indicatorii cu privire la rata hotărârilor casate și și organizarea activității profesionale). Prin urmare, arhivele dosarelor (digitale)¹⁰¹ sînt surse utile de date și informații cu privire la cantitatea și calitatea activității judecătorilor. Folosirea datelor și informațiilor din arhivele dosarelor (digitale) pentru evaluarea judecătorilor de către Colegiu va stimula judecătorii să-și organizeze mai bine activitatea lor, și servesc Consiliul la înțelegerea progresului judecătorilor și îmbunătățirilor, precum și a problemelor cu care ei s-au confruntat pe parcursul perioadei evaluate de trei ani.

100 Aceasta include nu numai date statistice sau numerice, dar, de asemenea valoroase hotărâri de judecată, explicații, opinii din partea părților și judecătorilor înșiși.

101 PIGD este o inovație mai recentă, și multe cauze sînt încă în format fizic; a se vedea referința de mai sus.

Evaluarea a revelat că unii judecători sînt foarte bine organizați și duc evidența hotărîrilor lor care au fost menținute sau casate, și care sînt, prin urmare, dotați cu exemple de bune practici pentru munca lor la alte cauze. Pentru alți judecători, care au fost mai puțin organizați, a fost nevoie de mult timp pentru a se pregăti pentru evaluare, cercetînd în arhivele de trei ani în urmă hotărîrile lor casate și menținute, pentru a alege cu atenție hotărîrile judecătorești pentru a fi prezentate Colegiului pentru examinare în legătură cu aprecierea indicatorului cu privire la calitatea motivării hotărîrilor judecătorești. În timp ce există plîngeri că această pregătire ia mult timp din atribuțiile obișnuite ale judecătorilor, acest lucru este de așteptat și este un efect dorit al procesului de evaluare pentru că toți judecătorii să fie pe viitor mai bine organizați, în general, inclusiv pentru următoarea evaluare.

Colegiul a afirmat că judecătorilor li s-a dat timp pentru a aduna datele necesare pentru procesul de evaluare, dar și că s-a confruntat cu o lipsă de motivare pentru a face acest lucru în cazul unor judecători. Pentru primul ciclu de evaluare a performanțelor judecătorilor, Colegiul se aștepta la o mai bună pregătire și motivare din partea judecătorilor.

2. Interviu ale Colegiului cu judecătorii evaluați

Interviurile cu judecătorii evaluați sînt o metodă importantă pentru colectarea de informații, deoarece acestea servesc spre a clarifica orice lacune sau preocupări din partea membrilor Colegiului în evaluarea judecătorilor. Cel mai important este că aceste interviuri ar trebui să fie folosite pentru a clarifica orice motive și circumstanțe posibile legate de ratele de casări (calitatea hotărîrilor). Judecătorii pot fi solicitați să comenteze asupra oricărei casări cu care ei nu sînt de acord, sau de ce ei consideră că casarea nu le este imputabilă. Colegiul poate, de asemenea, întreba judecătorii evaluați despre relațiile problematice cu colegii (atît de secretariat, cît și personalul juridic) sau justițiabilii (avocați și părți), despre chestiuni de etică și reputație, sau alte aspecte din activitatea profesională.

Aprecierea practicii de evaluare din trecut a arătat că interviul, așa cum este în prezent efectuat, nu acoperă multe din aceste chestiuni importante. Problema care s-a dovedit a fi discutată mai des a fost rata casărilor. Cu toate acestea, judecătorii intervievați în cadrul acestei evaluări au menționat că membrii Colegiului nu le-au cerut să explice rata casărilor și dacă hotărîrile casate au fost din motive neimputabile lor. Ocazional, judecătorii au fost întrebați despre aspecte de conflict la locul de muncă. Cu toate acestea, unii judecători s-au plîns că membrii Colegiului au făcut referință la “comentarii negative” din partea colegilor și altor profesioniști, neoferind mai multe detalii despre aceste, astfel încît aceștia nu se puteau apăra.

Mai mult, evaluarea a arătat că nu există nici un format special și interviurile sînt adaptate la fiecare judecător și la preocupările specifice ale Colegiului.¹⁰² Judecătorii intervievați în perioada acestei evaluări au raportat despre duratele interviurilor variind de la 7 la 20 de minute. Un judecător și-a creat impresia că interviul a fost o formalitate superficială, astfel încît judecătorul chiar s-a întrebat de ce a mai fost nevoie de prezența judecătorului.

Membrii Colegiului au afirmat că interviurile durează în mediu 30 de minute. Colegiul a recunoscut că interviurile încă nu au reușit să ofere informații foarte utile. Principala justificare a Colegiului a fost aceea că ei se află sub o presiune de timp extraordinară, dat fiind termenul limită pentru a finaliza primul ciclu de evaluare ordinară a tuturor judecătorilor pînă la sfîrșitul anului 2014. Pe lîngă evaluarea ordinară, Colegiul, de asemenea, trebuie să se ocupe de evaluări extraordinare, în special legate de promovări și numiri în funcție pe viață.

Interviul ar trebui să fie menținut ca un element esențial pentru procesul decizional al Colegiului dat fiind că acesta oferă ocazia de a clarifica eventualele probleme nerezolvate, atît cele calitative, cît și cele cantitative cu privire la activitatea judecătorului evaluat. Interviul nu ar trebui să fie o simplă formalitate. Acesta de asemenea ar trebui să fie utilizat pentru a discuta provocările cu care se confruntă judecătorul și recomandările oferite de Colegiu judecătorului.¹⁰³ Judecătorii ar trebui să știe că interviul este etapa finală înainte ca Colegiul să-și adopte decizia și că este locul unde ei pot furniza și cere orice clarificări cu privire la problemele care au apărut în cadrul procesului de evaluare. Pentru un interviu calitativ, durata nu ar trebui să fie mai mică de 30 de minute.

3. Opinia președintelui instanței de judecată

O parte importantă din dosarul depus la Colegiu cu privire la judecătorul evaluat¹⁰⁴ este opinia președintelui instanței în care lucrează judecătorul. Colegiul are nevoie de o opinie de la președintele de instanța pentru evaluarea judecătorilor vis-a-vis de mai mulți indicatori: în primul rînd, pentru respectarea termenilor rezonabile în procesul de înfăp-

102 Articolul 21 alineatul (5) din Legea nr. 154 prevede că se fac procese-verbale ale interviurilor și că acestea sînt semnate de către președintele și secretarul reuniunilor, dar el nu specifică cine urmează să le întocmească. Interviurile, de asemenea, sînt înregistrate audio.

103 Colegiul nu face în prezent recomandări specifice pentru judecătorii evaluați, cu excepția unei decizii pe care echipa de apreciere/evaluare a identificat-o ce conține o recomandare. Este ferm recomandat ca Colegiul să examineze posibilitatea de a face recomandări pentru judecători, în special pentru cei care primesc alte note decît excelente. Recomandările sînt importante pentru asigurarea faptului că evaluarea performanței ajută judecătorii să-și îmbunătățească abilitățile și competențele lor. A se vedea secțiunea G pentru mai multe la această temă.

104 Echipa de apreciere/evaluare a înțeles că dosarul judecătorului evaluat include informații transmise de către instanță, care cuprinde informațiile furnizate de către președintele instanței și judecător, informațiile / dovezi colectate de către membrii colegiului și informații / dovezile prezentate de către alte agenții, de exemplu, inspecția judiciară sau nota CSM, sau nota Agentului guvernamental.

ture a justiției.¹⁰⁵ În al doilea rând, Colegiul are nevoie de opinia președintelui de instanță pentru aprecierea îndeplinirii de către judecător a “altor atribuții stabilite prin lege”.¹⁰⁶ Al treilea indicator unde e nevoie de opinia președintelui este cel cu privire la organizarea activității profesionale.¹⁰⁷ Al patrulea indicator pentru care este nevoie de opinia președintelui este reputația profesională a judecătorului.¹⁰⁸

O preocupare abordată cu Colegiul în această evaluare este ponderea opiniilor președintelui de instanță, comparativ cu alte informații colectate în scopul de evaluare a performanțelor judecătorilor. Această preocupare este ridicată din perspectiva potențialului efect indirect al sistemului de evaluare a performanțelor judecătorilor asupra puterilor sporite nejustificate ale președinților de instanțe și influenței nejustificate a președinților de instanțe asupra judecătorilor din instanțele lor. Colegiul a dat asigurări că opiniile președinților sînt citite în lumina altor date furnizate de instanța de judecată și nu poartă o pondere aparte. Se pare că Colegiul era conștient de potențiala denaturare a activității judecătorilor de către președintele instanței; prin urmare, el coroborează opinia președintelui cu alte informații și dovezi colectate. De asemenea, judecătorii intervievați nu au fost prea îngrijorați de opiniile negative ale președinților lor. O preocupare pentru Colegiu este că unii președinți de judecată pot da opinii false pentru a scăpa de un judecător, sau ajutând judecătorul să obțină o promovare.

Raportul de evaluare a concluzionat că nu există o abordare uniformă sau ghidare din partea Colegiului pentru președinții de instanțe cu privire la modul de a emite proiectului de opinie și dacă și cum să se consulte judecătorul evaluat. De asemenea, este neclar dacă judecătorul are dreptul să se familiarizeze cu opinia, și dreptul la replică în cazul în care președintele de instanță dă o evaluare proastă. Rezultatele interviurilor efectuate pentru acest raport sugerează că, în general, opinia este elaborată de președinte și apoi discutată cu judecătorul. Potrivit respondenților, se pare că opinia președintelui de instanță se bazează pe o evaluare generală pe parcursul perioadei de trei ani, precum și pe reuniunile săptămânale desfășurate de președinții de instanțe cu toți judecătorii din instanțele respective. Respondenții au descris opiniile ca fiind foarte generale, ocazional incluzând unele statistici.

105 Regulamentul CSM, alin 9.2. Împreună cu opinia președintelui de instanță, Colegiul evaluează, de asemenea, acest indicator pe baza datelor PIGD, explicațiilor judecătorului, și hotărîrilor judecătorești ce arată încălcarea de către judecător a termenului rezonabil.

106 Ibid. alin. 9.4. Colegiul evaluează acest indicator nu numai pe baza opiniei președintelui, dar, de asemenea, în baza documentelor prezentate de către judecător care ilustrează îndeplinirea acestor sarcini.

107 Acest indicator mai este evaluat în baza a 5 cauze selectate aleatoriu, prin PIGD, și prin observarea directă de către Colegiu a proceselor sau înregistrărilor audio.

108 Regulamentul CSM alin. 11.2. Acest indicator este, de asemenea, evaluat pe baza informațiilor din alte surse, cum ar fi mass-media.

Este important, în general, ca Colegiul să sublinieze faptul că opinia președintelui de instanță este examinată în lumina altor surse de date pentru acest indicator și modul în care fiecare a contribuit la numărul de puncte care au fost alocate.

4. Observarea de către Colegiul de evaluare a ședințelor de judecată și colectarea altor informații

i. **Observarea:** General vorbind, Colegiul trimite membrii săi să observe unele ședințe de judecată. Judecătorii sînt informați că cineva va participa la proces. Acest lucru nu se întîmplă întotdeauna, totuși, și Colegiul a afirmat că au dificultăți și constrîngerii de timp pentru a ajunge la toate instanțele de judecată, în special la cele din afara Chișinăului. Regulamentul CSM prevede o alternativă bună observării instanței, și anume audierea înregistrarea audio a ședințelor de judecată (sunt prevăzute diferite numere de ședințe pentru diferiți indicatori).

ii. **Interviu confidențial cu alți judecători și personalul instanței în care lucrează judecătorul evaluat:** Colegiul desfășoară interviuri cu alți membri ai instanței, atât administrativ, cît și judiciar. Caracterul acestor interviuri este confidențial, care este de înțeles, în scopul de a obține informații imparțiale. Cu toate acestea, în cazul în care aceste interviuri au condus la obținerea de informații și evaluare negativă a judecătorului, respondenții interviurilor efectuate pentru acest raport s-au plîns de lipsa de oportunități de a răspunde comentariilor negative sau de a se apăra împotriva unor astfel de comentarii.

Faptul că aceste interviuri sînt confidențiale nu este suficient pentru a justifica faptul că judecătorii nu sînt informați cu privire la comentariile negative primite și nu li se dă șansă de a răspunde. Acest lucru nu este în conformitate cu un proces echitabil.

Recomandări către Colegiu:

Pentru beneficiul judecătorilor:

- *De a elabora un ghid pentru judecători cu privire la ce informații să fie colectate și stocate pentru a fi pregătiți pentru procedura de evaluare a performanțelor.*
- *De a produce un ghid sau comentariu cu privire la regulamentul CSM pentru a detalia scopul interviului și faptul că judecătorul ar trebui să fie pregătit să răspundă la întrebările Colegiului, precum și să ofere orice explicații pentru oricare din indicatori, după caz. Urmează a fi evidențiat dreptul judecătorului de a fi ascultat și de a contrazice argumentele împotriva sa, precum și faptul că Colegiul are responsabilitatea de a confrunța judecătorii evaluați cu principalele aspecte ce afectează în mod negativ evaluarea performanțelor lor.*

- De a asigura că impactul oricăror declarații cu privire la întreaga evaluare este motivat în mod clar în decizia finală.
- De a discuta în timpul interviului recomandările Colegiului pentru judecător, care vor fi ulterior incluse în decizia Colegiului.

Pentru procedurile Colegiului:

- De a asigura tratamentul egal al judecătorilor evaluați prin a oferi timp pentru observarea ședințelor de judecată ale tuturor judecătorilor evaluați. De a asigura proceduri unificate pentru observarea ședințelor de judecată în scopul reducerii subiectivismului sau abordărilor diferite din partea membrilor Colegiului. Acest lucru poate include un protocol sau ghid care va cuprinde obiectivul de a observa ședințele de judecată, aspecte ce trebuie respectate (de exemplu, în forma unei liste de verificare) precum și un document model pentru concluzii.
- În cazul în care membrii Colegiului nu devin membri cu normă deplină și sarcina lor de lucru nu le permite observarea corespunzătoare a ședințelor de judecată, o posibilitate ar putea fi angajarea de stagiați studenți din ultimii ani de la universitate sau de a pune pe sarcina membrilor secretariatului CSM sau a Colegiului să efectueze observarea performanței judecătorilor în instanță, sau să solicite cooperarea ONG, în strictă conformitate cu protocolul sau ghidul indicat mai sus și sub responsabilitatea Colegiului. În cazul în care o astfel de abordare este acceptată, ar trebuie să fie asigurate suficiente garanții pentru a elimina eventualul abuz sau interpretare eronată. Astfel de garanții ar putea include, dar nu și limitate la, elaborarea unui protocol sau ghid pentru observarea ședințelor de judecată, descriind procedura și lista de verificare pentru observare în instanță, precum și statutul observatorilor ședințelor de judecată.
- De a efectua interviuri, care să fie mai substanțiale, pentru a da posibilitatea purtării unei conversații în profunzime cu judecătorii evaluați. Pare a fi rezonabilă o durată medie de mai mult de 30 de minute.
- De a examina adăugarea unui al doilea interviu, înainte de decizia finală a Colegiului, în cazurile când judecătorul ar putea obține un calificativ "insuficient" sau "a eșuat". Acest interviu poate fi utilizat pentru clarificarea punctelor atribuite judecătorului și recomandărilor făcute de Colegiu pentru judecător.
- De a produce un ghid sau îndrumar pentru președinții de instanțe cu privire la opiniile lor despre performanțele judecătorilor, inclusiv procesul recomandat spre a fi urmat de către președinții de instanțe

la elaborarea opiniilor. Judecătorul ar trebui să aibă șansa să vadă proiectul opiniei, să-l discute cu președintele, înainte ca acesta din urmă să-l semneze și judecătorului ar trebui să i se ofere cel puțin șansa de a prezenta o explicație scrisă Colegiului în cazul în care nu este de acord cu opinia președintelui de instanță.

Recomandări către INJ:

- *De examinat includerea în formarea continuă a judecătorilor (organizată de către INJ) a aspectelor legate de păstrare și organizarea datelor / de gestionare a datelor cu privire la dosarele examinate și cele aflate în procedură.*

Recomandări către președinți de instanțe:

- *De a organiza instruirii sau reuniuni pentru schimb de experiență la nivel de instanță pentru schimbul de bune practici între judecători cu privire la evaluarea performanței.*
- *Atunci când se analizează în serios rolul lor în evaluările de performanță, trebuie de avut în vedere impactul general pe care îl are evaluarea performanței asupra înfăptuirii justiției de către instanța de judecată în întregime. Orice opinie oferită trebuie să fie completă, corectă, exactă și obiectivă, indiferent de faptul dacă convine sau nu judecătorului. Opiniile de asemenea ar putea reflecta sprijinul oferit judecătorilor evaluați pentru a menține standarde și eficiență înaltă în activitate.*

G. Corectitudinea în procesul decizional al Colegiului de Evaluare

1. Procedura Colegiului

Punctajul general pentru un judecător evaluat ar trebui să fie format dintr-o medie a punctelor acordate independent de către fiecare membru al colegiului, oferind o bază pentru o decizie justă. Această secțiune analizează aspectele legate de motivare și de transparență ce contribuie la corectitudinea punctelor (calificativelor) și consecințelor generale ale unei decizii, cum ar fi eliberarea din funcție.

Procedura decizională a Colegiului este reglementată de secțiunea B a regulamentului CSM, în special articolul 12.

“Fiecare membru al Colegiului completează fișa de evaluare și acordă judecătorului evaluat, potrivit propriei convingeri, punctajul pentru fiecare indicator de mai sus, însă nu mai mult decât punctajul maxim prevăzut în Anexa nr.1 la Regulament. Punctajul final este stabilit după interviul cu judecătorul evaluat, fișa de evaluare semnată fiind transmisă secretarului Colegiului. După transmiterea fișei de evaluare secretarului Colegiului, membrul Colegiului nu o poate modifica. Punctajul final obținut în urma evaluării reprezintă suma punctajului total acordat de membrii Colegiului și divizat la numărul de membri ai Colegiului care au evaluat judecătorul. După stabilirea punctajului, membrii colegiului adoptă o hotărâre în care menționează principalele constatări în urma evaluării, inclusiv deficiențele de ordin profesional, administrativ sau organizațional în activitatea judecătorului evaluat. Colegiul indică în hotărâre recomandările pentru judecătorul evaluat în vederea înlăturării deficiențelor depistate și îmbunătățirea performanțelor profesionale ale judecătorului evaluat. Hotărârea dată se ia cu votul majorității membrilor Colegiului.”

Articolul 14(3) al Legii nr. 154 prescrie în continuare:

“Procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor trebuie să respecte principiul corectitudinii juridice, principiul așteptărilor legitime și alte principii fundamentale, să creeze condiții pentru o evaluare obiectivă și multidimensională a activității profesionale a judecătorilor.”

Ceea ce a devenit clar în cursul acestei evaluări este o lipsă de includere a judecătorilor în acest proces. Toate datele există independent de ei; unicul timp real când un judecător este auzit este timpul interviului - care a fost deja stabilit ca fiind o formalitate superficială. În timp ce Colegiul adună date din mai multe surse, judecătorul este rareori capabil să participe - fie pentru a explica anumite rezultate sau pentru a se apăra. Aceasta pune sub semnul întrebării corectitudinea procedurii.

2. Independența și corectitudinea în motivarea deciziilor

Integritatea, obiectivitatea și responsabilitatea membrilor Colegiului în a produce evaluarea motivată clar și onest este un element cheie în orice sistem de evaluare a performanței, însă aceste caracteristici sînt chiar mai importante și mai greu de atins într-o țară care este atît de mică încît cei mai mulți oameni din medii profesionale, cum ar fi sistemul judiciar, se cunosc reciproc, și oferirea evaluării obiective poate fi dificilă.

Din acest motiv, aspectul de imparțialitate și obiectivitate este extrem de important, și un mod prin care acest lucru poate fi realizat, ca și cu răspunderea judiciară în mod normal, este prin motivare clară și amănunțită a fiecărei decizii. Rezultatele analizei deci-

ziilor de evaluare efectuate pentru acest raport de evaluare au confirmat faptul că există o lipsă de motivare și există inconsecvență în oferirea de puncte pentru performanță la prima vedere similară. De exemplu, se poate vedea o diferență în modul în care sînt atribuite punctele pentru etică, în cazul în care au fost depuse un număr similar de petiții nefondate împotriva unui judecător, între un judecător care a primit 3 puncte pentru 16 petiții nefondate,¹⁰⁹ și alți judecători, care au primit 6 puncte pentru 12 petiții nefondate împotriva lor.¹¹⁰ Nici una dintre aceste decizii nu au indicat motivele care ar putea explica această diferență de puncte.

Diferențe mari în atribuirea punctelor pot fi văzute și în indicatorul de cunoașterea IT, între un judecător care a obținut 4 puncte pentru “cunoașterea” poștei electronice, internet, Word și Excel, cu unele probleme în folosirea PIDG,¹¹¹ și un alt judecător, cînd Colegiul a dat 7 puncte și a menționat doar cunoașterea de e-mail, internet, Word și Excel, fără referire la orice alt program electronic utilizat în instanțele de judecată (cum ar fi PIGD sau Femida).¹¹² Colegiul de asemenea distinge inconsecvent între cunoștințe avansate, cunoștințe intermediare, și cunoștințe de bază, fără a explica care sînt cerințele și modul în care acestea influențează calitatea activității judecătorilor, dar totuși oferă rezultate inconsecvente, de exemplu, 7 puncte pentru cunoștințe de bază fără vreo instruire pentru acestea¹¹³ și 8 puncte pentru judecător cu “cunoștințe avansate”.¹¹⁴

În timp ce evaluarea ar trebui doar să examineze trei ani de activitate a judecătorului, un exemplu a fost găsit în cazul în care Colegiul ia în considerare o perioadă mai lungă, referindu-se la un premiu acordat judecătorului în anul 2007.¹¹⁵ Nu este evident dacă Colegiul se uită doar la cei trei ani, sau dacă analizează performanța și reputația mult mai din trecut, ceea ce ar putea afecta decizia sa.

Motivarea inconsecventă poate fi văzută și la criteriul de eficiență a activității, la analiza dacă cauzele sînt examinate într-un termen rezonabil. Ocazional, Colegiul adaugă că ia în considerare aspecte concrete, cum ar fi complexitatea cauzelor, numărul de participanți, comportamentul și creșterea bruscă a volumului de lucru, dar nu întotdeauna. Din 13 decizii examinate ale colegiului, numai două decizii au avut astfel de motivare detaliată. În alte decizii se pare că Colegiul pur și simplu se uita la numărul de cauze examinate ce depășesc limitele de 12, 24 și 36 de luni înainte de a atribui puncte.

Un alt exemplu uimitor de motivare inconsecventă poate fi observat cu privire la indicatorul pentru organizarea activității profesionale a judecătorului. De obicei, Colegiul oferă

109 Decizia nr. 44/4 din 21 Iunie 2013.

110 Decizia nr. 46/5 din 19 Iulie 2013 și decizia nr. 32/3 din 31 Mai 2013.

111 Decizia nr. 44/4 din of 21 Iunie 2013.

112 Decizia nr. 34/3 din 31 Mai 2013.

113 Decizia nr. 5/1 din 5 Aprilie 2013.

114 Decizia nr. 62/6 din 27 Septembrie 2013.

115 Decizia nr. 34/3 din 31 Mai 2013.

exemple concrete unde judecătorul a ajuns la standardul cerut, unde judecătorul este pregătit în mod corespunzător, justițiabili sînt pe deplin informați cu privire la termene și program, documentele au fost trimise la părțile interesate, apelurile sînt direcționate imediat la instanța de apel, ședințele sînt ținute la timp, iar judecătorii sînt respectuoși. Cu toate acestea, uneori, deciziile nu reușesc să descrie exemple concrete de îndeplinire a acestor standarde și oferă punctaj mare pentru cazuri mai puțin concrete, cum ar fi “grad adecvat de profesionalism”, sau pentru “solemnitate” și pur și simplu evitarea “practicii de tergiversare.”¹¹⁶ Acestea sînt caracteristici bune pentru un judecător, dar atunci cînd citim motivările pentru evaluări, judecătorii trebuie să vadă unde se pot îmbunătăți, cum ar fi ținerea ședințelor la timp util, sau de planificare corectă.

Existența motivării și punctajului coerent va contribui la crearea unei proceduri corecte și transparente de evaluare. În conformitate cu Comisia de la Veneția a CoE, existența unei explicații, de asemenea, va “permite judecătorului să aibă o decizie motivată cu privire la atribuirea punctelor (calificativului) lui/ei sau pe care el/ea îl poate apoi contesta...”¹¹⁷ Acest lucru este cu atît mai important în cazul în care o decizie a Colegiului ar putea duce în cele din urmă la eliberarea din funcție a judecătorului evaluat.

Colegiul însuși a recunoscut că el trebuie să motiveze deciziile sale mai bine, dar s-a plîns de lipsă de timp pentru a lua decizii motivate, datorită volumului său de muncă. Membrii judecători ai Colegiului s-au plîns că în practică politica volumului de lucru redus pentru membrii judecători ai colegiului nu funcționează prea bine.¹¹⁸ Membrii societății civile au menționat că sînt plătiți doar pentru ziua în care Colegiul se întrunește în ședință, în timp ce activitatea legată de pregătirea pentru interviurile de evaluare a judecătorului (cum ar fi vizite la instanțele de judecată pentru a observa ședințele, colectarea de informații, analiza dosarului judecătorului) nu sînt acoperite. În plus, Colegiul are doar un singur secretar pentru de a ajuta membrii săi.

116 A se vedea de pildă decizia nr. 62/6 din 27 Septembrie 2013 și decizia nr. 46/5 din 19 Iulie 2013.

117 Avizul Com.Ven. pr. Armenia, alin. 76.

118 Conform Legii nr. 154, membrii judecători ai Colegiului rămîn în funcția lor de judecător și nu primesc nici o plată pentru că sunt membri ai Consiliului. În schimb, pentru a le permite să își îndeplinească funcția lor în calitate de membri ai Colegiului, ar trebui să aibă un volum de lucru redus. Decizia CSM nr. 613/26 din 20 august 2013 prevede că PIGD ar trebui să atribuie judecătorilor, care sînt membri ai consiliului, cauze în proporție de 75% din volumul de muncă al unui judecător obișnuit. La 5 noiembrie 2013, CSM a adoptat o nouă decizie, bazată pe cererea Colegiului ce a menționat că membrii judecători ai Colegiului nu pot face față volumului înalt de muncă în calitate de membri ai Colegiului și ca judecători obișnuiți. Decizia CSM nr. 811/34 a redus volumul de muncă al judecătorilor membri ai Colegiului de la 50% în comparație cu alți judecători din instanțele de judecată respective.

Recomandări către Parlament și CSM:

- *De a analiza volumul de lucru al Colegiului la încheierea primului ciclu de evaluare a performanțelor judecătorilor (sfârșitul anului 2014) și de a examina oportunitatea modificării statutului membrilor Colegiului prin a-i face membri permanenți / cu normă deplină (aceasta înseamnă că judecătorii ar putea fi suspendată de la funcția lor de judecători, similar membrilor judecători din CSM, iar reprezentanții societății civile ar putea să desfășoare numai activități ce sînt compatibile cu calitatea lor de membru cu normă deplină, după cum este cazul pentru orice funcție publică).*

Recomandări Colegiului:

- *De a asigura motivarea clară a deciziilor care să explice unde au eșuat judecătorii comparativ cu standardul așteptat de la ei. Membrii Colegiului ar trebui să beneficieze de instruire cu privire la motivarea deciziilor de evaluare, organizată nu numai în cadrul Colegiului, dar, de asemenea, cu participarea judecătorilor și/sau experților din țări în care evaluarea performanțelor judecătorilor este de succes și experiența respectivă ar putea fi utilă pentru Republica Moldova. De a solicita asistența din partea organizațiilor internaționale și actorilor societății civile pentru activități de consolidare a capacităților Colegiului, în cazul în care este necesar un sprijin extern.*
- *De a elabora caracteristici clare și concrete ale fiecărui indicator, și un ghid cu privire la modul în care pot fi îndeplinite standardele. Caracteristicile și ghidul ar trebui să fie proporționale și realiste, precum și corelate în mod clar cu indicatorul la care se referă.*
- *De a elabora o un ghid cu privire la modalitatea de acordare a punctelor și, respectiv, a calificativelor (în cazul în care alocarea de puncte per fiecare indicator este menținută) pentru indicatorii cantitativi. Colegiul ar trebui să elaboreze un ghid sau comentariu cu privire la regulamentul CSM, care ar include explicații detaliate cu privire la fiecare indicator, sursele relevante de verificare și procesul de evaluare. Acest lucru va oferi îndrumare pentru judecători la ce să se aștepte și cum să se pregătească pentru evaluarea performanței. În secțiunea E sunt oferite recomandări pentru unii indicatori ce ridică anumite preocupări. În plus, de a dezvolta un tabel de alocare apunctelor pentru indicatori cantitativi. De a face publice aceste documente (sau un document în cazul în care ambele aspecte sînt îmbinate), diseminându-le tuturor judecătorilor și de a organiza reuniuni regionale pentru a le explica.*

- *În cele din urmă, de a elabora rapoarte analitice anuale, care nu ar oferi doar statistici, dar, de asemenea, ar identifica tendințele pozitive și negative în cadrul sistemului, bazate pe evaluarea realizată a performanțelor, și ar recomanda soluții potențiale. Aceasta ar ajuta publicul să dezvolte o opinie informată despre sistem și va informa actorii relevanți despre provocările și rigorile sistemului.*

H. Rolul Consiliului Superior al Magistraturii

Conform articolului 24 din Legea nr 154, o decizie a Colegiului poate fi atacată la CSM, exclusiv pe aspecte de procedură. În cazul în care judecătorii doresc să conteste, deoarece aceștia nu sînt de acord cu punctajul atribuit cu privire la vreun indicator, cum ar fi organizarea activității lor profesionale, CSM nu va fi în stare să ofere nici un aviz cu privire la această chestiune de fond. Numai dacă au existat unele nereguli în procedura ca atare, de exemplu, în colectarea de date, sau incapacitatea de a recuza un membru al Colegiului, CSM ar fi în măsură să accepte și să examineze contestația. Având în vedere că acesta este cazul, consensul general în rîndul judecătorilor intervievați pentru acest raport de evaluare a fost că nu există nici un sens să conteste deciziile Colegiului.

Un sistem de evaluare a performanțelor judecătorilor, care se concentrează exclusiv pe îmbunătățire, ar necesita cu adevărat un mecanism de apel/contestație doar în cazul în care decizia cu privire la evaluare are consecințe profunde pentru judecător sau independența judiciară. Acesta este cazul în Republica Moldova, odată ce o decizie de evaluare a performanțelor poate duce la eliberarea din funcție a judecătorului, ceea ce, așa cum s-a discutat mai devreme, este în contradicție cu principiul inamovibilității. Prin urmare, limitarea domeniului de aplicare a contestării la aspecte procedurale nu este suficient pentru a proteja independența judiciară în cazul Republicii Moldova. Aceasta este o viziune comună, în general împărtășită de CSM, Colegiu și respondenții la interviuri, care cred că ar trebui să fie oferit și dreptul de a contesta la CSM decizia Colegiului cu privire la aspectele de fond.

Împărțirea clasică între aspecte procedurale și de fond ridică unele întrebări cum ar fi modul în care un judecător poate dovedi că Colegiul a interpretat ceva greșit; și ce este un aspect procedural spre deosebire de unul de fond în evaluarea performanței.

Cu toate acestea, în cazul în care se va examina oportunitatea lărgirii competenței CSM la contestarea deciziei Colegiului și cu privire la fondul acesteia, aceleași preocupări exprimate cu privire la motivarea deciziilor de către Colegiu s-ar aplica și la CSM în

cea ce privește procedurile, motivarea și confidențialitatea. În cazul în care CSM are competența să examineze aspectele de fond, se ridică întrebarea dacă ar trebui să fie în măsură să ia o nouă decizie (să înlocuiască deciziile Colegiului cu propria sa decizie) sau doar să anuleze decizia Colegiului și să trimită decizia înapoi spre reexaminare către Colegiu, oferind o prezentare detaliată cu privire la ceea ce trebuie să fie reexaminat și ce trebuie să fie adăugat. Aceasta este o problemă conceptuală asupra căreia vor trebui să decidă factorii de decizie. Dacă se decide că CSM poate adopta decizii noi privind evaluarea performanței, CSM va trebui să prevadă procedura detaliată de examinare a contestațiilor și deciziile CSM vor trebui să fie bine motivate. Dacă acesta își păstrează puterea de a lua o nouă decizie, atunci CSM ar trebui să aibă și timp și resurse pentru a colecta informații și reevalua indicatorii contestați. În cele din urmă, există o problemă legată de propria independență și capacitate a CSM. Într-o țară atât de mică, numaidecât vor fi relații personale între judecători, iar aceasta ar putea ridica întrebări cu privire la imparțialitatea în timpul examinării contestației. Motivație clară, proceduri transparente ce să respecte standardele internaționale la un proces echitabil, și imparțialitatea sînt factori cheie pentru o procedură de apel de succes la CSM.

O problemă suplimentară pentru extinderea domeniului de aplicare a contestațiilor este capacitatea Colegiului. Acesta are sprijin instituțional limitat, timp limitat, și resurse limitate. În cazul în care, pe lângă volumul de muncă actual, Colegiul va trebui să examineze deciziile CSM care anulează decizia Colegiului și o trimite pentru o nouă decizie, aceasta înseamnă volum de lucru suplimentar. Cu toate acestea, într-un sistem ce activează în mod corect, cu proceduri transparente și decizii bine întemeiate, nu ar trebui să fie depuse multe contestații. Prin urmare, se pare că este mult mai important să fie oferit un drept la o cale de atac efectivă, decît să fie exclus din considerente de resurse limitate.

Recomandări către Parlament:

- *De a modifica Legea nr. 154 pentru a asigura dreptul la apel deplin împotriva deciziilor Colegiului de evaluare a performanței. De a examina una din următoarele opțiuni alternative în acest sens:*
 - *De a permite CSM să audieze contestațiile deciziilor Colegiului privind aspecte de fond și de procedură, și de a-i permite să schimbe punctajul și calificativele / recomandările sau*
 - *De a permite CSM să audieze contestațiile deciziilor Colegiului privind aspecte de fond și de procedură, să identifice lacunele în decizia Colegiului și să trimită decizia înapoi pentru o nouă procedură și decizie a Colegiului ca atare.*

I. Publicitatea deciziilor Colegiului versus Independența judiciară

Cu toate că îmbunătățirea încrederii publicului în sistemul judiciar nu este un obiectiv explicit al evaluării performanței judecătorilor în Republica Moldova, se presupune că orice politică de acest gen încearcă să îmbunătățească percepția judecătorilor în societate. Aceasta a fost reflectat în regulamentul din Moldova prin prevederea că Colegiul desfășoară interviuri cu judecătorii în public, și că deciziile Colegiului sînt publice.

În timpul interviurilor realizate pentru acest raport de evaluare, nici unul dintre respondenți nu s-a plîns cu privire la faptul că interviurile de evaluare cu judecătorii și deciziile Colegiului de evaluare sunt publice. Judecătorii recunosc că ei sînt funcționari publici și ar trebui să fie responsabili publicului. Mai mult ca atît, unii judecători au menționat că ei sprijină un sistem transparent, cu publicarea deciziilor Colegiului privind fiecare judecător, ca o garanție importantă împotriva deciziilor subiective și abuzului potențial din partea Colegiului. Ei au susținut că un sistem închis / confidențial nu este adecvat în contextul Republicii Moldova, unde, conform rapoartelor și altor informații publice, subiectivismul și practicile corupte nu sunt încă o excepție.¹¹⁹

Cu toate acestea, așa cum e menționat în opinia juridică a OSCE/BIDDO "... "transparent" și "public" nu sînt în mod necesar sinonime în materia de evaluare a performanței judiciare. Deși în sine este lăudabil că legiuitorul a urmărit să asigure publicitate maximă prin caracterul public al interviurilor și deciziilor cu privire la evaluarea judecătorilor, este de remarcat aici că evaluările publice de asemenea pot reduce încrederea în judecătorii care iau puncte mai mici, ceea ce poate afecta, la rîndul său, autoritatea acestor judecători și, prin extensie, autoritatea sistemului judiciar în general."¹²⁰

Gradul de transparentă ar trebui să fie determinat în legătură cu necesitatea administrării eficiente a justiției, care ar putea fi afectată dacă judecătorii ar pierdut o parte din autoritatea lor de a examina cauze din cauza evaluărilor slabe. Se poate considera că eșuarea unui judecător nu înseamnă eșuarea tuturor judecătorilor, cu toate acestea, aceasta poate avea un impact asupra autorității sistemului judiciar mai larg. Mai mult decît atît, clasamentul ce apare ca un rezultat firesc al publicării punctajului (calificativelor) "ar putea avea consecințe serioase pentru administrarea justiției. Cum ar putea un justițiar să reacționeze în cazul cînd cauza lui este distribuită unui judecător care a fost clasat în grupul inferior?"¹²¹

119 În conformitate cu Raportul IRP 2013, 39% din judecători respondenți consideră că ședințele Colegiului în care judecătorii sînt intervievați ar trebui să fie deschise, fără posibilitatea de a decide cu privire la ședințele închise, în timp ce 61% consideră că ar trebui să existe o posibilitate de a declara ședințe închise la cererea motivată a judecătorului evaluat, a se vedea nota 8, pag. 54.

120 Opinia juridică a OSCE/BIDDO, alin. 37.

121 Avizul Com.Ven. Armenia, alin. 89.

Într-adevăr, raportul de evaluare a arătat că au existat deja plîngerii la CSM din partea justițiabililor că cauzele lor sînt auzite examinate de către judecători cu un grad “insuficient”. Atît în discuția cu CSM, cît și cu Colegiul, au fost menționate sugestii de a elimina calificativele “insuficient” și “excelent” - primul pentru că nimeni nu ar vrea să fie audiat de către un judecător care a primit un calificativ insuficient, iar cel din urmă deoarece la moment nu sunt foarte mulți care îndeplinesc acest criteriu. Cu toate acestea, eliminarea acestor două calificative nu ar aborda în mod necesar miezul preocupărilor ridicate.

Oamenii merită să aibă judecători care sînt competenți, și cunoașterea faptului că judecătorii sînt ținuți responsabili pentru atingerea standardelor profesionale poate contribui la creșterea încrederii publicului în sistemul judiciar, în general. Cu toate acestea, sistemul așa cum funcționează în prezent nu poate fi într-o poziție bună pentru a genera această încredere publică, odată ce deciziile Colegiului sînt destul de superficiale și nu sînt motivate într-o măsură care să explice și să justifice punctajul și calificativele acordate judecătorilor. Aceste evaluări de performanțe, la acest moment, nu pot fi considerate o reflectare exactă a activității profesionale sau competenței. Încrederea publicului este importantă, pentru administrarea justiției, și, de asemenea, încrederea judiciară în sistemul de evaluare, publicul trebuie doar să știe că judecătorii sînt competenți să examineze cauze. Mai mult ca atît, publicul are un interes în a ști că judecătorii sînt responsabili pentru standarde profesionale și în ce mod, dar nu este neapărat necesar ca justițiabilii să cunoască rezultatele detaliate ale evaluărilor performanțelor judecătorilor.

În timp ce pentru unii respondenți la interviu nu erau importante punctele și chiar credeau că acestea nu le-ar putea stimula să activeze mai bine, punctele/calificativele în sine pot avea consecințe, mai ales cînd este atribuit calificativul “insuficient” sau “eșuat” - ceea ce poate duce la eliberare din funcție. Mai mult decît atît, un calificativ poate avea și un impact asupra perspectivelor de promovare.

Mai mult decît atît, lipsa de coerență observată în deciziile ce au fost făcute publice de asemenea a avut un efect demoralizator pentru unii judecători și creează o concurență între ei, ceea ce, așa cum sa discutat mai sus în cadrul teoretic, ar putea compromite procesul de luare a deciziilor de către judecători. Acest lucru ar putea cu timpul crea probleme pentru procesul de evaluare în sens de încredere și cooperare. Evaluarea performanțelor în Republica Moldova riscă să devină un exercițiu birocratic, prin care judecătorii nu vor coopera pe deplin cu evaluarea, și, prin urmare, nu vor beneficia pe deplin din rezultatele sale potențiale (cum ar fi recomandările de îmbunătățire și chiar realizarea standardelor necesare pentru promovare).

Pentru a realiza ambele obiective, cel al încrederii publicului și încrederea judecătorilor în sistem, precum și pentru a atenua orice efecte negative asupra independenței justiției, raportul de evaluare a concluzionat că sistemul actual are nevoie de schimbare. Ar putea fi adoptate diferite opțiuni, cum ar fi înlocuirea punctajului/calificativelor actuale cu calificările trecut/eșuat sau să se examineze o publicare limitată a deciziilor colegiului.

Se pare că problema încrederii publice, și chestiunile derivate ale preocupărilor legate de independența judiciară, au abătut accentul de la îmbunătățirea abilităților judecătorilor. Justițiabilii au fost mai preocupați că vor fi audiați de judecători cu note insuficiente, decât cu scopul sistemului de evaluare a performanțelor de a îmbunătăți competențele judiciare. Unii respondenți, inclusiv membrii colegiului și CSM sînt de convingerea că orice calificativ mai jos de “excelent” este un stimulent spre îmbunătățire. Cu toate acestea, astfel cum s-a subliniat mai devreme, Comisia de la Veneția a CoE a afirmat că clasificarea (calificativele) nu este în conformitate cu spiritul de evaluare a performanțelor judiciare și nu servește bine obiectivului general: îmbunătățirea abilităților.¹²²

Chiar dacă se precizează în regulamentul CSM că ar trebui să se ofere recomandări pentru îmbunătățirea abilităților, membrii colegiului au recunoscut că de fapt nu prea s-au gîndit la acestea. Acest lucru este reflectat în faptul că, printre multe decizii examinate, a fost doar una cu o recomandare formală, și anume de a îmbunătăți cunoașterea limbii de stat.¹²³ Acest lucru a fost scris în criteriile opționale de cunoaștere a limbilor CtEDO și abilități IT. Interesant e că nicăieri în altă parte în decizia dată nu s-a a indicat că acest judecător ar fi avut probleme de limbă și asta nu a avut vreun impact asupra calificativului general care a fost “foarte bun”. Colegiul a recunoscut problema că punctele acordate sînt văzute mai mult ca o pedeapsă și umilire decât un ajutor pentru îmbunătățirea abilităților.

Cu toate acestea, consensul general în rîndul celor intervievați a fost că recomandările, deși ar fi utile, nu pot fi realiste avînd în vedere că evaluarea ca atare este prea scurtă și superficială. Percepția e că prea mult se bazează pe criterii cantitative, mai puțin pe criterii calitative, și ar fi utile mai multe observații. Comisia de la Veneția de asemenea subliniază importanța utilizarea unor criterii calitative la un nivel practic, deoarece aceasta include “cele mai importante aptitudini pe care un judecător ar trebui să le aibă, cum ar fi cunoștințe și abilități personale.”¹²⁴

Îmbunătățirea abilităților și încrederii publice nu sînt obiective de evaluare a performanțelor judecătorilor care se exclud reciproc. În practică, se pare că accentul pe transparență a condus la probleme legate de încrederea publicului și modul de a o gestiona, și a subliniat faptul că unul din obiectivele pe care trebuia să le realizeze adică îmbunătățirea abilităților nu a fost realizat de fapt.

122 Com.Ven. Armenia, alin. 77.

123 Decizia nr. 46/5 din 19 Iulie 2013.

124 Ibid. alin. 78.

Recomandări către CSM:

- *De a modifica regulamentul CSM pentru a atenua efectele negative asupra independenței sistemului judiciar și încrederii publicului în sistemul judiciar ca urmare a publicării tuturor deciziilor Colegiului, inclusiv calificativele și punctele atribuite judecătorilor. De examinat următoarele opțiuni alternative:*
 - *De a înlocui calificativele actuale cu calificative susținut/eșuat. Asta înseamnă schimbarea abordării actuale cu privire la evaluare; sau*
 - *De a publica deciziile Colegiului, excluzând numele judecătorilor. De a face disponibile deciziile cu numele judecătorilor doar pentru judecători (pentru a crea un sistem intern de verificări/frâne și contrabalansări) și în scopuri de cercetare, cu aprobarea CSM și condiția păstrării confidențialității numelor judecătorilor individuali.*

Ambele opțiuni alternative satisfac necesitatea transparenței și mențin încrederea publicului, fără ca, în același timp, să reducă încrederea în sistemul judiciar, ceea ce ar putea să se întâmple și se întâmplă când oamenii se plîng că sînt examinați de un judecător care a primit note insuficiente.

Recomandări pentru Colegiu:

- *Colegiul ar trebui să facă recomandări individuale și concrete pentru fiecare judecător evaluat cu privire la modul în care performanța acestuia poate fi îmbunătățită.*

J. Aspecte generale

Din această analiză, există o serie de aspecte generale ce pot afecta realizarea scopurilor și obiectivele evaluării performanțelor, în general: Primul este posibilitatea controlului ierarhic, care poate conduce la influențarea judecătorilor în conținutul deciziilor lor, ceea ce ar crea un precedent periculos. Sub-secțiunile 2 și 3 pe scurt abordează problema integrării perspectivei de gen și dacă există vreo formă perceptibilă de discriminare împotriva femeilor, cât și cerința de cunoaștere a limbii de stat. În cele din urmă, secțiunea abordează aspectele articolului 13 la Legea cu privire la statutul judecătorului care face o trimitere clară la evaluarea performanțelor judecătorilor.

1. Controlul ierarhic

În Moldova controlul ierarhic al judecătorilor și al hotărârilor acestora nu a fost evidențiat ca o problemă. Principala preocupare pentru examinare este utilizarea ratei de casări ca un indicator de calitate, și modul în care aceasta potențial afectează procesul decizional al judecătorilor (deja a fost menționat în acest raport că acest indicator este nepotrivit pentru evaluarea judiciară, în general).¹²⁵

Instanțele superioare verifică doar legalitatea hotărârilor instanțelor inferioare, la apel, în cauze individuale, dar niciodată nu-i instruiesc cum să se pronunțe cu privire la o cauză individuală. În Moldova nu s-au remarcat cazuri când judecătorii s-ar consulta cu judecătorii instanței superioare înainte de a lua o decizie, în scopul de a evita o anulare.¹²⁶ Unii au spus că este prea devreme pentru a spune dacă sistemul de evaluare va conduce la un astfel de control ierarhic. În timp ce instanțele pot organiza reuniuni cu privire la interpretarea corectă a legii, aceste reuniuni niciodată nu se axează pe cauze individuale și, prin urmare, nu există nici un risc ca judecătorii să fie instruiți cu privire la cum să decidă în aceste cauze.

2. Integrarea dimensiunii de gen

Integrarea dimensiunii de gen examinează dacă există politici și măsuri care să asigure șanse egale pentru toți judecătorii, precum și impacte diferite pe care orice lege nouă sau politici noi - cum ar fi evaluarea performanțelor - ar putea avea asupra bărbaților și femeilor (adică, dacă aceasta produc egalitate și oportunități egale). Situația în Moldova este, de fapt, destul de bună, dacă numărul femeilor și bărbaților în sistemul judiciar este evaluat. În timp ce la nivelul instanțelor primare există mai puține femei (97) decât bărbați (220), există mai multe femei judecătorești (48) decât bărbați judecătorești (31) nivelul doi al instanțelor, iar la CSJ raportul este de 20 femei la 27 bărbați judecătorești. S-ar părea, în situația prezentă, că femeile nu sînt discriminate la promovare și la funcții în instanțe de apel. Numerele sugerează o altă tendință la nivelul președinților de instanțe: există aproape de trei ori mai mulți bărbați (34) decât femei (12) la nivelul de prima instanță, și de cinci ori mai mulți bărbați (5) decât femei (1) la nivelul doi al instanțelor.¹²⁷

Pentru a înțelege în ce măsură evaluarea performanțelor poate avea un impact diferit asupra femeilor și bărbaților, de exemplu în obținerea funcțiilor de conducere, ar trebui să fie investigată în primul rînd sursa decalajului de numere în aceste numiri.

125 A se vedea secția E a acestui raport.

126 O astfel de practică este descrisă pentru cazul Armeniei în avizul Comisiei de la Veneția a CoE, Armenia, alin. 18.

127 Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției, „Raportul CEPEJ 2012 privind evaluarea sistemelor judiciare europene - eficiență și calitate a justiției (date din 2010)”; disponibil la următoarea adresă: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf.

Acest raport nu a putut analiza relația între această discrepanță și practicile de evaluare a performanțelor judecătorilor, deoarece evaluarea președinților și vice-președinților de instanță nu a fost acoperită în acest raport. În interviurile noastre, nici unul dintre respondenți nu au văzut nici o problemă în sistemul de evaluare (criterii, indicatori, surse de verificare, interviu), care ar putea afecta femeile în mod disproporționat. Regulamentul CSM include o prevedere că judecătorii în concediu de maternitate sau concediu pentru îngrijirea copiilor sînt evaluați pentru ultimele 12 luni înainte sau după ce concediu (art. 231, introdus în noiembrie 2013). Această prevedere a fost inclusă, probabil, pentru clarificarea art. 13 alin. (6) din Legea nr. 154, potrivit căruia judecătorii care sînt în concediu de maternitate sau concediu pentru îngrijirea copiilor nu sînt supuși evaluării performanțelor. Echipa de apreciere/evaluare nu a identificat nici un indicator în criteriile de evaluare a judecătorilor ce ar ridica probleme din perspectiva de gen. O serie de președinți de instanțe sugerează că ar putea exista o problemă pentru femei în promovare la astfel de funcții. Cu toate acestea, acest lucru este în mare parte legat de sistemul de promovare a judecătorilor, în care evaluarea performanțelor este doar o parte.

3. Aspecte lingvistice

Legislația Republicii Moldova prevede că toți judecătorii trebuie să aibă o înțelegere activă a limbii de stat. Cu toate acestea, conform informației primite de la Colegiu, există instanțe în Republica Moldova în care unii judecători vorbesc doar limba rusă și/sau găgăuză (cea mai mare parte judecătorilor care activează în instanțele situate în unitatea teritorial-administrativă autonomă Găgăuzia¹²⁸). Conform articolului 6 din Legea cu privire la statutul judecătorului, pentru a fi numit în funcția de judecător, candidatul trebuie să cunoască „limba de stat”.¹²⁹ Cu toate acestea, în timp ce aceasta este parte a criteriilor de selecție pentru a deveni judecător, acesta nu pare a fi parte din criteriile de evaluare a performanțelor. Ca atare, Consiliul nu dispune de mijloace reale de a se ocupa cu o situație în care un judecător nu vorbește fluent limba moldovenească/română. Acest lucru a fost menționat ca problematic în mai multe evaluări, în cazul în care judecătorii nu au putut comunica cu Colegiul în timpul interviului.

Întrebarea privind cunoașterea de către judecători a limbii de stat ar putea afecta calitatea actului de justiție, deoarece incapacitatea lor de a citi în limba moldovenească/română îi poate împiedica să țină pasul cu jurisprudența CSJ, avînd în vedere faptul că, de obicei, în rusă sînt traduse numai explicații generale. De aceea, este necesar să fie create condiții pentru a permite tuturor judecătorilor să învețe limba de stat. Colegiul are

128 Statutul special al acestei unități administrativ-teritoriale este reglementat de Legea cu privire la statutul special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), nr. 344 din 23 decembrie 1994.

129 Acest raport nu examinează compatibilitatea acestui articol cu Constituția Republicii Moldova și standardele internaționale cu privire la nediscriminare.

putea analiza oportunitatea să recomande judecătorilor ca aceștia să-și îmbunătățească competențele lingvistice.

Cu toate acestea, doar un singur judecător a primit o recomandare oficială ca să-și îmbunătățească cunoașterea limbii de stat în cadrul unei evaluări, de altfel, foarte bune.

4. Articolul 13 din Legea cu privire la statutul judecătorilor

Următoarele dispoziții din articolul 13 alin. (4) la Legea cu privire la statutul judecătorilor par problematice:

“Judecătorii pot fi supuși și evaluării extraordinare a performanțelor în cazul în care hotărârile judecătorești pronunțate de ei ridică îndoieli cu privire la nivelul lor de calificare și competențele profesionale”

În timpul interviurilor cu judecătorii, CSM și Colegiu, echipa de apreciere/evaluare a fost informată că această prevedere nu este utilizată în practică. Ea a apărut în regulamentul CSM și pînă în prezent nu a fost utilizat în deciziile cu privire la nici un judecător. Un motiv dat pentru neutilizarea acesteia este că nimeni nu pare să înțeleagă exact ce ea înseamnă.

Recomandări:

Recomandări pentru CSM și societatea civilă:

- *De a revizui periodic practica judiciară (CSM și/sau ONG-urile locale și organizațiile internaționale) pentru a se asigura că nu există nici o mișcare spre un control ierarhic al judecătorilor cu privire la modul de a pronunța hotărâri pe cauze.*
- *De a efectua o analiză/cercetare separată privind integrarea dimensiunii de gen în sistemul judecătoresc din Republica Moldova, care ar acorda atenție selecției, promovării și evaluării performanței președinților și vicepreședinților de instanțe.*
- *De a examina posibilitatea abordării problemei judecătorilor la capitolul “cunoaștere suficientă a limbii de stat” în cadrul evaluării performanței într-o manieră ce acordă sprijin acelor judecători care au nevoie de a-și îmbunătăți abilitățile de cunoaștere a limbii de stat prin instruirea ce ar trebui să fie oferită de INJ și nu într-o manieră care ar afecta disproporțional judecătorii care aparțin minorităților naționale în baza cunoașterii insuficiente a limbii de stat.¹³⁰*

130 Cunoașterea limbii de stat poate fi introdusă ca un indicator numai în cazul în care este abolit sistemul de punctaj. De asemenea, urmează a fi luate în considerare orice circumstanțe ce pot afecta disproporțional anumiți judecători din cauza originii lor naționale sau regionale. De asemenea, acest indicator nu ar trebui să fie aplicabil judecătorilor care au fost numiți în funcție pînă la introducerea cerinței privind limbă de stat ca cerință legală de selecție a judecătorilor.

Recomandări către Colegiu:

- În cazul în care un judecător este deja numit pe viață, de a face recomandări în deciziile de evaluare de a urma un curs pentru a îmbunătăți cunoștințele în limba de stat, și de a evalua nivelul cunoștințelor lingvistice în modul corespunzător la următoarea evaluare.

Recomandări pentru INJ:

- De a elabora cursuri speciale pentru termeni juridici în limba de stat (a se vedea, de exemplu, programul de la Universitatea Passau¹³¹).

Recomandări către Parlament:

- De a abroga articolul 13 alin. (4) la Legea cu privire la statutul judecătorilor.

K. Concluzii

Aceste concluzii vor evalua pe scurt conformitatea sistemului în raport cu standardele internaționale (așa cum este stabilit în cadrul teoretic), și eficiența evaluării performanțelor judecătorilor din Republica Moldova în raport cu propriul set de obiective: de a stabili și de a îmbunătăți abilitățile și cunoștințele profesionale, conformarea la standardele de a fi judecător, și sistemul obiectiv de comparație pentru promoții.

1. Standarde internaționale

Pentru preocupările legate de conformarea Legii nr. 154 la standardele internaționale, a se consulta opinia juridică a OSCE/BIDDO, în special în ceea ce privește posibilitatea de eliberare din funcție a unui judecător, urmare a evaluării performanțelor.

O preocupare importantă privind conformarea la dreptul internațional este faptul că ratele de casare a hotărârilor judecătorești pot duce la punctaj mai mic, care poate duce în cele din urmă la eliberare din funcție dacă punctajul nu sînt suficient pentru a permite judecătorului să susțină evaluarea. Eliberarea din funcție este problematică în lumina principiilor de securitate a mandatului și inamovibilitate a judecătorilor. Dreptul la mandat nu este nelimitat în dreptul internațional, dar sistemele juridice trebuie să asigure standarde oficiale și clare cu privire la situația cînd un judecător poate fi eliberat din

131 <http://www.uni-passau.de/en/international/coming-to-passau/7-reasons-for-studying-in-passau/language-centre/>.

funcție pentru că a nu a îndeplinit standardele cerute de la el (etice sau profesionale). Totuși, acest raport a ajuns la concluzia că există o serie de probleme privind corectitudinea și transparența sistemului, cum ar fi lipsa de coerență în alocarea punctelor și determinarea calificativelor, motivarea insuficientă a deciziilor colegiului, precum și percepția cu privire la persistența subiectivismului la alocarea punctelor. Pe termen scurt și mediu, factorii de decizie trebuie să clarifice și să asigure transparență și înțelegere în ceea ce privește funcționarea întregii proceduri de evaluare a performanțelor, politicile de apreciere a indicatorilor și alocarea punctelor, precum și la orice rol pe care-l joacă rezultatele evaluării în legătură cu promovările și potențiale eliberări din funcție a judecătorilor. Acest lucru ar ajuta la minimizarea riscurilor la adresa independenței judiciare.

2. Obiectivele Moldovei

Acest raport de evaluare concluzionează că procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor și rezultatele ei în prezent nu răspund unor din obiectivele inițiale ale evaluării performanțelor.

Având în vedere lipsa de coerență și motivarea insuficientă de către Colegiu a deciziilor sale, nu este ușor de a stabili nivelul de competență și calificare a unui judecător. Fără acest lucru, este imposibil de a crea recomandări utile pentru judecător, sau de a conecta procesul la rezultate măsurabile, altele decât alocarea punctelor și calificativelor, care în cel mai bun caz de asemenea vor fi superficiale. Fără a înțelege pe deplin de unde este generat punctajul, este, de asemenea, greu de înțeles ceea ce trebuie să fie îmbunătățit. După cum s-a subliniat mai devreme, unele decizii au arătat exemple foarte clare și concrete de practici fie slabe sau foarte bune, iar altele au fost foarte vagi în aprecierea lor. Mai mult decât atât, nu există nici o conexiune cu procesul de instruire a judecătorilor și sunt foarte puține recomandări concrete reale pentru judecători cu privire la aspectele pe care urmează să le îmbunătățească.

În timp ce noul sistem este lăudabil, în încercarea lui de a introduce criterii concrete în evaluarea judecătorilor, și sistemul, în general, a fost salutat ca o îmbunătățire față de vechiul sistem, CSM, Colegiul, cât și judecătorii înșiși ar trebui să ia în considerare cu atenție obiectivele pe termen scurt, mediu și lung, utilizând recomandările din acest raport, în scopul aducerii sistemului în conformitate cu standardele internaționale, precum și pentru a atinge obiectivele stabilite în propriile legi și regulamente cu privire la evaluarea performanțelor judecătorilor.