

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul Legii privind selecția, evaluarea
performanțelor și cariera judecătorilor

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul de Lege cu privire la selecția, evaluarea performanțelor cariera judecătorilor a fost elaborat de Ministerul Justiției.

La baza versiunii inițiale a proiectului de lege a stat Conceptul privind consolidarea mecanismului de selecție și de evaluare a performanțelor judecătorilor, care a fost consultat și plasat pe pagina web oficială a ministerului¹.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite.

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

Selecția și cariera judecătorilor constituie elemente cheie pentru asigurarea unui sistem judiciar independent și profesionist. De la adoptarea Legii privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor la 5 iulie 2012 a trecut mai mult de un deceniu, timp în care au fost identificate mai multe curențe. Deși, în anul 2018 au fost operate o serie de modificări în cadrul normativ, care au contribuit la o îmbunătățire a proceselor, totuși rezultatele au fost modeste.

Organizarea concursurilor pentru selecția și promovarea judecătorilor au loc, de regulă, de două ori pe an. Modalitatea dată de organizare a concursurilor permite candidaților la funcția de judecător să aibă o mare previzibilitate în oportunitățile de carieră, dar și să economisească resursele și timpul Consiliului Superior al Magistraturii (în continuare – CSM). Cu toate acestea, autorii studiilor ce au avut drept scop monitorizarea activității CSM și a organelor din subordinea acestuia au demonstrat că progresele au fost nesemnificative.

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

Referitor la problemele depistate, prezentăm următoarele **date statistice**:

- În perioada ianuarie-octombrie 2020, Colegiul de selecție a activat în componență numerică de 6 membri (din 7 prevăzuți de lege). În luna octombrie 2020 mandatele membrilor Colegiului de selecție din rândul judecătorilor au expirat.

¹ Link: https://justice.gov.md/sites/default/files/document/5._concept_colegii_pt_aprobare.aprobat.pdf

Respectiv, la finele lunii octombrie, Colegiul de selecție a devenit nefuncțional, atestându-se un blocaj instituțional².

- În perioada ianuarie-octombrie 2020, Colegiul de evaluare a activat în componența numerică de 6 membri (din 7 prevăzuți de lege), iar în perioada noiembrie-decembrie 2020 au exercitat funcția de membru al Colegiului doar 3 membri, fapt ce a condus la imposibilitatea convocării ședințelor Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor din lipsă de cvorum³.

- După cum a fost menționat supra, numirile și promovările selective în cadrul sistemului judiciar sunt o problemă evidențiată în mai multe rapoarte ale ONG-urilor internaționale și locale, problemă care s-a agravat în special în ultimii ani⁴.

În 2012-2016, au fost adoptate mai multe modificări legislative pentru a asigura numirile și promovările bazate pe merite. Cu regret, practica care a urmat de atunci a arătat că problemele variază de la criterii de evaluare necorespunzătoare, la concursuri organizate cu un singur candidat și până la ignoranța spiritului legii în evaluarea integrității.

Subliniem că necesitatea elaborării și promovării prezentului proiect de lege rezultă din următoarele **documente de politici**:

- *Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană (măsura nr. 1.1, acțiunea 3)*, aprobat de Comisia Națională pentru Integrare Europeană, la 4 august 2022: „Elaborarea conceptului de modificare a unor acte legislative pentru îmbunătățirea capacității și reformarea comisiilor de selecție și evaluare a performanțelor judecătorilor din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii”;

- *Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 235/2021 (acțiunea nr. 3.6.2)*: „Modificarea cadrului normativ în vederea consolidării colegiilor de selecție și evaluare a performanțelor judecătorilor”;

- *Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025*, aprobată prin *Legea nr. 211/2021 (acțiunea nr. 1.1.4 lit. c)*: „Modificarea cadrului legal în vederea consolidării colegiilor de selecție și evaluare a performanțelor judecătorilor”.

În procesul de elaborare a proiectului de lege, **în calitate de suport informativ au fost utilizate următoarele studii**:

² Informație preluată din Raportul privind activitatea Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor, ianuarie-octombrie 2020, link: https://www.csm.md/files/RAPOARTE/2020/Raport_CE_2020.pdf

³ Informație preluată din Raportul privind activitatea Colegiului pentru selecție și cariera judecătorilor, ianuarie-octombrie 2020, link: <https://www.csm.md/files/RAPOARTE/2020/RaportCS2020.pdf>

⁴ A se vedea Raportul „Ruperea cercului vicios: Regândirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova”, disponibil în limbile română și engleză, la linkul: <https://ccia.md/reports/ruperea-cercului-vicios/>

- „Cartea Albă a Justiției: Recomandări pentru o justiție independentă și integră”⁵, autori: Institutul pentru Politici și Reforme Europene și Grupul de experți în domeniul justiției, august 2021;
- Studiul „Volumul excesiv de muncă: cum afectează independența și integritatea judecătorilor”⁶, autori: Fundația Friedrich Elbert, septembrie 2021;
- Documentul de politici: „Resetarea sistemului de selecție și promovare a judecătorilor – lecții învățate și (noi) provocări”⁷, autor: Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Ilie CHIRTOACĂ, mai 2020;
- Studiul „Integritatea judiciară – problema cheie în reformarea justiției”⁸, autori: Fundația Friedrich Elbert, decembrie 2020;
- Documentul analitic: „Selecția și promovarea judecătorilor în Republica Moldova, iunie 2017 – decembrie 2018”⁹, autor: Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Ilie CHIRTOACĂ, Victoria VIRSCHI, decembrie 2019.

Finalitățile urmărite de promovarea prezentului proiect de lege sunt următoarele:

- îmbunătățirea mecanismului de evaluare și selecție a judecătorilor, inclusiv prin comasarea Colegiului de selecție cu Colegiul de evaluare;
- capacitarea colegiului nou creat cu pârghii și instrumente de lucru suplimentare, pentru ca să devină cu adevărat eficient și mult mai incisiv în procesul de selectare și evaluare a subiecților;
- revizuirea criteriilor și procedurii de selecție a candidaților la funcția de judecător;
- revizuirea criteriilor și procedurii de evaluare a judecătorilor;
- sporirea clarității și preciziei criteriilor de selecție și a celor de evaluare;
- asigurarea aprecierii obiective și echidistante a candidaților la funcția de judecător sau, după caz, a judecătorilor în funcție.

Subliniem că următorul pas în procesul pre-vetting va fi evaluarea candidaților în colegiile CSM. Acest exercițiu este extrem de necesar în condițiile în care colegiile CSM vor prelua mandatul Comisiei de evaluare pentru realizarea mecanismului de evaluare internă a subiecților ce nu se vor regăsi în primele faze ale procesului de evaluare externă („full vetting”), inclusiv cei care vor solicita promovarea în funcții de conducere sau instanțe superioare.

⁵ „Cartea Albă a Justiției: Recomandări pentru o justiție independentă și integră”, link: http://ipre.md/wp-content/uploads/2021/08/Cartea-Alba-a-Justitiei_FINAL_26_08_2021_RO-1.pdf

⁶ Studiul „Volumul excesiv de muncă: cum afectează independența și integritatea judecătorilor”, link: https://voxjust.md/feed/doc_file-0-1632914140.pdf

⁷ Documentul de politici: „Resetarea sistemului de selecție și promovare a judecătorilor – lecții învățate și (noi) provocări”, link: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/05/Resetare-sistem-selecție-si-promovare-2013-2019.pdf>

⁸ Studiul „Integritatea judiciară – problema cheie în reformarea justiției”, link: https://voxjust.md/feed/doc_file-0-1613644401.pdf

⁹ Documentul analitic: „Selecția și promovarea judecătorilor în Republica Moldova, iunie 2017 – decembrie 2018” https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-12-09_Promovarea-judecatorilor.pdf

În context, comasarea colegiilor CSM (Colegiul de selecție și Colegiul de evaluare) ar fi soluția optimă pentru accelerarea procesului de evaluare a candidaților pentru calitatea de membri într-un singur colegiu, organizarea unui singur concurs și pentru formarea acestuia într-un termen cât mai scurt posibil încât să fie unul funcțional.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Actualmente, aspectele de bază referitoare la selecția, evaluarea și cariera judecătorilor sunt reglementate în Legea nr. 154/2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor.

Remarcăm că comasarea Colegiului pentru selecția și cariera judecătorilor (în continuare – Colegiul de selecție) cu Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor (în continuare – Colegiul de evaluare) implică foarte multe modificări de ordin tehnic. De asemenea, proiectul vine cu unele modificări conceptuale. Astfel, toate acestea însumate implică modificarea a mai mult de 60 % din Legea nr. 154/2012.

Din considerentele expuse, s-a optat pentru adoptarea unei noi Legi privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor și abrogarea Legii nr. 154/2012.

Potrivit prevederilor art. 63 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, „[d]acă adoptarea, aprobarea sau emiterea unui act normativ presupune modificarea ulterioară a altor acte normative, modificările respective [...] se includ în dispozițiile tranzitorii ale actului normativ de bază.”.

În context, menționăm că unele aspecte ce țin de domeniul referitoare la selecția, evaluarea și cariera judecătorilor sunt reglementate în alte legi:

- 7. Legea nr. 514/1995 cu privire la organizarea judecătorească;
- 8. Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului;
- 9. Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

Astfel, dispozițiile tranzitorii ale proiectului legii conțin modificări pentru legile menționate supra.

Precizăm că modificările propuse pentru Legea nr. 514/1995, Legea nr. 544/1995 și Legea nr. 947/1996 sunt determinate de faptul comasării celor două colegii și au un caracter tehnic.

În cele ce urmează, vor fi expuse în mod detaliat aspectele noi ale prezentului proiect de lege.

A. Comasarea Colegiului de selecție cu Colegiul de evaluare

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

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

Reieșind din cele expuse, se propune comasarea acestora într-un singur colegiu – **Colegiul de evaluare și selecție a judecătorilor** (în continuare – CSEJ), care va îmbina competențele colegiilor menționate supra. Remarcăm că crearea unui colegiu unic de selecție și evaluare a judecătorilor a fost recomandată și în Studiul „Integritatea judiciară – problema cheie în reformarea justiției”.

Colegiul nou creat va avea în componența sa 9 membri, dintre care 3 reprezentanți ai societății civile și 6 judecători. Referitor la membrii din rîndul judecătorilor, se propune ca 3 să fie aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, iar 3 să fie numiți de Consiliul Superior al Magistraturii. Colegiul va fi condus de un președinte ales din rîndul membrilor săi.

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

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

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

În cele ce urmează, prezentăm succint informația referitoare la volumul de lucru al Colegiului de evaluare¹⁰ și volumul de lucru al Colegiului de selecție¹¹. Informația a fost preluată din rapoartele de activitate ale colegiilor respective pentru anul 2020, care au fost publicate pe pagina web a CSM. Din considerentul că pe parcursul anilor 2021 și 2022 ambele colegii nu au fost funcționale, pentru anii respectivi nu este făcut public nici un raport de activitate al acestora.

- **Volumul de muncă al Colegiului de evaluare:**

În perioada ianuarie – octombrie 2020 Colegiul de evaluare s-a convocat în 8 ședințe (avînd în componența sa doar 6 membri din 7), în cadrul cărora a evaluat în mod ordinar și extraordinar, performanțele a 146 judecători și 5

¹⁰ Raportul privind activitatea Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor, ianuarie-octombrie 2020, link: https://www.csm.md/files/RAPOARTE/2020/Raport_CE_2020.pdf

¹¹ Raportul privind activitatea Colegiului pentru selecție și cariera judecătorilor, ianuarie-octombrie 2020, link: <https://www.csm.md/files/RAPOARTE/2020/RaportCS2020.pdf>

președinți/vicepreședinți ai instanțelor judecătorești, adoptând în total 151 de hotărâri (privind evaluarea periodică și cea extraordinară).

Menționăm că, urmare a intrării în vigoare a *Legii nr. 47/2022 pentru modificarea art. 13 din Legea nr. 154/2012 privind selecția, evaluarea și cariera judecătorilor*, în legătură cu excluderea termenului inițial de 5 ani de numire în funcție a judecătorului, a fost abrogat temeiul corespunzător de efectuare a evaluării extraordinare a judecătorilor. În consecință, volumul de lucru al viitorului CSEJ va fi redus în mod corespunzător.

- **Volumul de muncă al Colegiului de selecție:**

În perioada ianuarie-octombrie 2020, Colegiul de selecție a activat în componență numerică de 6 membri. În perioada de referință Colegiul de selecție s-a întrunit în 9 ședințe, fiind adoptate 122 de hotărâri.

Informația detaliată despre volumul de muncă a celor două colegii poate fi vizualizată în Conceptul privind consolidarea mecanismului de selecție și de evaluare a performanțelor judecătorilor¹², precum și în rapoartele anuale de activitate ale acestora.

B. Membrii colegiului (CSEJ)

Legea nr. 154/2012 prevede reducerea volumului de lucru pentru membrii-judecători din cele două colegii (art. 3 alin. (3)). Modalitatea de reducere a volumului de lucru se aprobă prin hotărâre a CSM. Reieșind din volumul de lucru estimativ al viitorului CSEJ, precum și din intenția de a spori calitatea prestației viitorilor membri, se propune reglementarea prin lege a nivelului minim de reducere a volumului de muncă a membrilor judecători.

În context, considerăm oportun de a reexamina și modalitatea de remunerare a membrilor CSEJ, pentru a fi corespunzătoare cu sarcinile atribuite și volumul de lucru. Astfel, se propune majorarea de la 2 la 5 a numărului minim de ședințe lunare pentru care se achită indemnizația de membru. Totodată, se impune precizarea că colegiul ar putea să se întrunească în mai multe ședințe dacă situația o va impune, însă remunerarea va fi calculată în limita a 5 ședințe.

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

Pentru membrii care sunt selectați din rîndul societății civile, legea stabilește următoarele criterii: reputație ireproșabilă; statut bun în societate; să nu fie deputat în Parlament; să nu desfășoare activitate de întreprinzător.

¹² Conceptul poate fi accesat la linkul:

https://justice.gov.md/sites/default/files/document/5._concept_colegii_pt_aprobare.aprobat.pdf

Se impune reglementarea mai detaliată a incompatibilităților pentru candidați la funcția de membru al CSEJ, astfel încât să nu fie desemnată în calitate de membru, persoana care a fost membru al unui partid politic în ultimii 5 ani, care nu are studii în domeniul dreptului sau o vechime minimă de muncă în domeniul juridic. Deci, se propune reglementarea într-un articol distinct a condițiilor de accesare la funcția de membru în CSEJ.

Pentru a evita potențialele blocaje ale activității noului CSEJ este necesar de a reglementa expres modalitatea de prelungire a activității membrului Colegiului a cărui mandat a expirat până la alegerea/numirea membrului nou, în special în cazul în care nu există nici un supleant. Se propune stabilirea în lege a unui termen-limită fix de maximum 3 luni pentru asigurarea interimatului funcției de către membrul al cărui mandat a expirat. În interiorul acestui termen, instituțiile vor asigura organizarea procesului de numire/selectare a noului membru al Colegiului de selecție și evaluare.

C. Procesul de evaluare a judecătorilor

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

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

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

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

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

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

4. Fundamentarea economico-financiară

Pentru implementarea proiectului vor fi necesare resurse financiare în mărime de **2 631,8 mii lei/an**, necesare pentru achitarea indemnizațiilor lunare pentru cei 9 membri ai CSEJ.

Pentru descifrarea detaliată a calculelor, a se vedea Analiza impactului de reglementare a proiectului de lege (se anexează).

5. Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare

În vederea ajustării cadrului normativ conex, precum și pentru evitarea apariției unor neconcordanțe între prevederile actelor normative ce vizează sistemul judecătoresc, în dispozițiile tranzitorii ale proiectului de lege au fost incluse modificări pentru următoarele acte normative:

- Legea nr. 514/1995 cu privire la organizarea judecătorească;
- Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului;
- Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

Acele normative enumerate conțin referințe la Colegiile ce urmează a fi comasate. Modificarea acestora este necesară pentru realizarea unei reforme eficiente.

Suplimentar, va fi necesară ajustarea de către Consiliul Superior al Magistraturii a actelor sale interne, inclusiv:

- Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor, aprobat prin Hotărîrea CSM nr. 613/29 din 20 decembrie 2018;
- Regulamentul cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor, aprobat prin Hotărîrea CSM nr. 212/8 din 5 martie 2013.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la directoriul *Transparența decizională*, a fost plasat **Anunțul privind inițierea procesului de elaborare** a proiectului Legii pentru modificarea unor acte normative (consolidarea colegiilor de selecție și evaluare a judecătorilor), care poate fi accesat la următorul link: <https://justice.gov.md/ro/content/anunt-privind-initierea-procesului-de-elaborare-proiectului-legii-privind-modificarea-unor-2>

Elaborarea proiectului de lege a fost precedată de **elaborarea Conceptului** privind consolidarea mecanismului de selecție și de evaluare a performanțelor judecătorilor. **Consultarea publică** a acestuia a avut loc la data de 28 decembrie 2022, fiind urmată de o avizare suplimentară (scrisoarea Ministerului Justiției nr. 03/11235 din 30 decembrie 2022).