

AD-HOC EVALUATION OF JUDGES: PANACEA OR PROCUST’S BED?

EVALUAREA AD-HOC A JUDECĂTORILOR: PANACEU SAU PATUL LUI PROCUST?

Carolina CIUGUREANU-MIHAILUȚĂ¹⁰⁹, PhD, Associate Prof.

Abstract: *This study is reserved for the analysis of the problem of "special" evaluation of the Moldovan judicial system. The article reflects the purpose, necessity, justification, guarantees, international standards, but also the risks of ad hoc evaluation of judges. Any evaluation procedure of judges must pursue the sole purpose of enhancing the performances of judges. Ad hoc evaluation of judges may be necessary and justified if it is demonstrated that the judicial system is compromised to such an extreme degree and depth that the application of ordinary measures to ensure the evaluation and accountability of judges is not feasible to guarantee judicial independence, impartiality and integrity. In such a case, it is necessary to provide for a number of strict safeguards in order to provide protection to judges who conscientiously fulfill their duties. The application of measures to purify the judiciary without taking into account the international standards of fair trial or the basic principles of the independence of judges will compromise the intended objective, that of strengthening the judiciary, and will, on the contrary, undermine it.*

Keywords: *judicial system, independence of the justice, ad-hoc evaluation, international standards.*

JEL CLASSIFICATION: K10, K33, K38, K40

1. Introducere

Independența justiției este un principiu constituțional, trăsătură definitorie a statului de drept, ce ține de separația/echilibrul puterilor în stat, fiind în fond o garanție în fața abuzurilor puterilor. Independența justiției nu poate fi asigurată decât în condițiile în care toți cei implicați sunt angajați să susțină instituțiile democrației. Această cerință impune atât independența instituțională a sistemului de justiție, cât și independența individuală a judecătorilor. Fără independența judecătorilor, nu se poate vorbi de o activitate autentică de îndeplinire a justiției. Justiția bine funcțională este esențială pentru o bună guvernare, reducerea corupției, creșterea economică, prestarea eficientă a serviciilor publice, valorificarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

O societate care are încredere în sistemul său judiciar, în eficacitatea normei și în aplicarea principiului conform căruia toți sunt egali în fața legii este o societate puternică și prosperă. Cu regret, societatea moldavă nu se bucură de confortul unei asemenea încrederi. Or, starea de fapt a justiției moldovenești, reflectată în rapoarte oficiale ale diverselor structuri autoritare, se prezintă ca una critică. Este deja un clișeu să zici că moldovenii nu au încredere în justiție. Potrivit ultimului Barometru al Opiniei Publice (IPP, 2021), 71,6% din respondenți nu au încredere în justiție. E o cotă halucinantă. În spatele cifrelor și percepțiilor stau fapte. În ultimii ani, sistemul de justiție a înregistrat regres la principalii indicatori ce țin de independența și calitatea actului judiciar, precum încălcarea drepturilor omului, justiție selectivă, aplicarea standardelor duble etc. În cea mai mare parte, problema ține de oamenii din sistem, integritatea lor șubredă și loialitățile dubioase.

În acest context, identificarea unor soluții fezabile urgente pentru problemele justiției moldave a devenit un imperativ, regăsindu-se și în agenda politicului, care tot mai mult și mai insistent promovează teza evaluării ad-hoc a judecătorilor.

¹⁰⁹ ciugureanu_mihailu.carolina.npha@ase.md, ASEM

Acest studiu își propune să identifice scopul, necesitatea, justificarea, garanțiile, standardele internaționale, dar și riscurile evaluării ad-hoc a judecătorilor, debutând prin analiza măsurilor ordinare pentru asigurarea evaluării judecătorilor.

Preocuparea cea mai mare din punct de vedere al standardelor internaționale este ca evaluarea performanțelor judecătorilor, cea „specială” în mod deosebit, să nu fie utilizată de către actorii politici sau guvernanți ca un mijloc de control al activității judecătorilor (Council of Europe, 2014b). Principalul subiect de discuție ține de protecția independenței judiciare prin asigurarea că nici o instituție nu se implică în accesul la un proces echitabil oferit de o instanță imparțială. Totodată, orice normă în baza căreia pot fi trași la răspundere judecătorii, trebuie să fie proporțională și să nu se intervină în nici un fel în procesul de luare a deciziei de către judecător în cazuri individuale.

2. Obiectivele sistemelor de evaluare a performanțelor judecătorilor

Evaluarea performanțelor serviciului public, mecanism relativ recent, a apărut ca un subprodus al progreselor înregistrate în cadrul cerințelor bunei guvernări.

Funcția de judecător presupune un grad înalt de responsabilitate și profesionalism. Odată numită în funcția de judecător, persoana trebuie să demonstreze, pe parcursul carierei sale, că merită să ocupe acest post, fiind supusă periodic evaluării performanțelor.

Evaluarea performanțelor judecătorilor individuali este importantă, pe de o parte, pentru sporirea capacităților și a profesionalismului acestora și, pe de altă parte, pentru a contribui la transparența activității judecătorilor și responsabilizarea lor (OSCE/ODIHR, 2014, 11).

În dreptul comparat, scopurile sistemelor de evaluare a performanțelor sunt divizate în trei grupuri principale: auto-îmbunătățire, creșterea încrederii publice, facilitarea luării deciziilor asupra subiectelor privind cariera și promovarea în cadrul sistemului judiciar. În unele cazuri rare, evaluarea performanțelor este asociată cu acțiuni disciplinare. Aceste scopuri nu se exclud și orice model poate prelua mai multe scopuri (OSCE/ODIHR, 2014, 10).

Totuși, evaluarea performanțelor judecătorilor trezește multiple dispute, iar în unele sisteme este chiar evitată, datorită riscurilor asociate cu aceasta de încălcare a independenței judecătorilor în luarea deciziilor.

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 (Montreal Declaration, 1983; OHCHR, 1985). Totodată, se impune ca evaluările performanțelor să nu fie niciodată utilizate ca mijloc de influență politică sau ca sancțiune, demitere sau retrogradare a unui judecător „incomod” din punct de vedere politic sau „neloial” (OSCE/ODHIR, 2010, 28; Council of Europe, 2014a, 23). Comisia de la Veneția susține: „faptul că un rezultat negativ în procedura de evaluare ar putea duce la o sancțiune disciplinară, inclusiv demitere, este problematic” (Council of Europe, 2014a, 9).

Categoric, la conceperea sau implementarea unui sistem de evaluare a performanțelor, în concordanță cu standardele internaționale privind independența judiciară, este necesar de a identifica un echilibru între scopurile legitime ale sistemului de evaluare și protejarea independenței judecătorului privat individual.

3. Standarde internaționale privind evaluarea performanțelor judecătorilor

Normele internaționale privind evaluarea performanțelor judecătorilor fortifică principiul meritocrației. Accentul primar al sistemului de evaluare a performanțelor judecătorilor trebuie să fie consolidarea capacităților. Totodată, evaluarea performanțelor judecătorilor trebuie separată în mod clar de sistemul responsabilității disciplinare a judecătorilor. „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.” (Council of Europe, 2014a, 23)

Recomandările de la Kiev privind independența judiciară subliniază că evaluarea performanțelor judecătorilor trebuie să poseze, în primul rând, un caracter calitativ, și să se axeze pe calificări necesare pentru un judecător: competențe profesionale, care includ 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; competențe sociale, care țin de abilitatea judecătorilor de a media și a da dovadă de respect față de părți. Acestea nu sunt contradictorii și ating esența funcției judiciare (OSCE/ODHIR, 2010, 27-29).

Evaluarea performanțelor din punct de vedere cantitativ este mai controversată, așa cum există un risc că se va pune accent doar pe productivitate, ceea ce ar compromite calitatea în favoarea volumului de lucru al judecătorilor. Recomandările de la Kiev stabilesc că indicatorii cantitativi se vor utiliza doar pentru auto-îmbunătățire și nu vor constitui principalul element al evaluării performanțelor judecătorului (OSCE/ODHIR, 2010, 30). La rândul său, Comisia de la Veneția susține: „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” (Council of Europe, 2014a, 12). De altfel, numărul cazurilor și ratele de casare „nu trebuie utilizate în detrimentul judecătorilor individuali” (Council of Europe, 2014a, 34, 39), ci ca un instrument al administrării judiciare.

Reglementările internaționale oferă recomandări privind transparența și echitatea sistemelor de evaluare a performanțelor. Acestea se referă la necesitatea de a publica criteriile și de a desfășura procedurile de evaluare într-o manieră transparentă (OSCE/ODHIR, 2010, 29, 31; Council of Europe, 2014a, 70). 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, procedurile pentru luarea deciziilor de evaluare (OSCE/ODHIR, 2014, 15). Transparența ține, de asemenea, de calitatea motivării hotărârilor adoptate. Recomandările privind echitatea procedurilor includ drepturile judecătorilor de a fi ascultați și dreptul la apel (OSCE/ODHIR, 2010, 31; Council of Europe, 2014a, 86).

4. Cadrul legal pentru evaluarea performanțelor judecătorilor în Republica Moldova

Legea națională pune accent pe profesionalism și reputație ireproșabilă, reglementări puse în aplicare de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), și pe integritate, prin verificarea averilor și intereselor actorilor din justiție de către Autoritatea Națională de Integritate (ANI).

Evaluarea performanțelor judecătorilor a fost introdusă în Republica Moldova prin Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor (Legea nr.154/2012). Sistemul de evaluare a performanțelor judecătorilor a devenit operațional în 2013.

Performanțele judecătorilor se evaluează de către Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor, organ specializat din cadrul CSM (Legea nr.947/1996, 7(1)b)), „evaluarea având ca scop stabilirea nivelului de cunoștințe și aptitudini profesionale ale judecătorilor, cât și a capacității de a aplica cunoștințele teoretice și aptitudinile necesare în practica profesiei de judecător, stabilirea aspectelor slabe și aspectelor forte din activitatea judecătorilor, stimularea tendinței de perfecționare a abilităților profesionale și sporirea eficienței activității judecătorilor la nivel individual și la nivel de instanțe judecătorești” (Legea nr.154/2012, 12(1)).

Evaluarea performanțelor judecătorilor se desfășoară în două forme: periodică (ordinară) și extraordinară. Judecătorul este supus evaluării periodice a performanțelor o dată la 3 ani. Însă, evaluarea poate avea loc și în mod extraordinar: atunci când judecătorul, după perioada inițială, de 5 ani, de exercitare a funcției solicită să fie numit în funcție pe până la atingerea plafonului de vârstă de 65 de ani, atunci când vrea să fie promovat la o instanță superioară, atunci când depune dosarul pentru o funcție de președinte sau vicepreședinte de instanță sau atunci când solicită transferarea la o altă instanță de același nivel sau la o instanță inferioară. Evaluarea extraordinară se aplică și în cazul în care un judecător a primit calificativul „insuficient” la evaluarea periodică.

Aceasta poate fi inițiată personal de către judecător, de către președintele instanței în care judecătorul activează sau de către membrii CSM. (Legea nr.154/2012, 13)

Legea nu stabilește criteriile de evaluare sau indicatorii de performanță pentru judecători, lăsând stabilirea acestora pe seama CSM. Abordarea adoptată de CSM în regulamentul (CSM, 212/8/2013) a fost de a stabili trei criterii generale de evaluare și indicatori detaliați pentru fiecare criteriu, atribuind punctaj (ponderea indicatorului specific) și oferind gama de surse de verificare pentru fiecare indicator.

Astfel, toți judecătorii sunt evaluați pentru activitatea în calitate de judecător pe criteriile: eficiența activității, calitatea activității și integritatea lor profesională. Președinții și vicepreședinții tuturor instanțelor judecătorești, curților de apel și ai Curții Supreme de Justiție (CSJ) sunt evaluați atât în ceea ce privește activitatea de judecător, cât și activitatea lor în funcția de președinte sau vicepreședinte, conform următoarelor criterii: capacitatea de conducere, control și comunicare. (CSM, 212/8/2013, 3)

În urma evaluării, judecătorii sunt „notați” cu calificative, în funcție de punctajul acumulat: „insuficient”, „bine”, „foarte bine” sau „excelent”. În cazul în care se stabilește necorespunderea evidentă a judecătorului cu funcția pe care o deține, Colegiul de evaluare adoptă hotărârea privind eșuarea evaluării performanțelor, hotărâre ce constituie temei de drept pentru suspendarea din funcție și pentru inițierea de către CSM a procedurii de eliberare a persoanei din funcția de judecător sau din cea de președinte/vicepreședinte de instanță judecătorească. (Legea nr.154/2012, 23)

Regulamentul cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor (CSM, 212/8/2013) descrie detaliat, procedurile ce trebuie aplicate de către Colegiu: colectarea informațiilor cu privire la criterii, recepționarea opiniei președintelui instanței de judecată, pe lângă altă informație colectată, interviuarea judecătorului. Fiecare membru al Colegiului completează un formular de evaluare pentru judecătorul evaluat, scorul final fiind stabilit ca urmare al interviului cu judecătorul respectiv. Scorul stabilește calificativul de la eșuat (mai puțin de 40 puncte) până la excelent (86-94 puncte pentru judecătorii din judecătorii și curțile de apel și 70-78 puncte pentru judecătorii CSJ) (CSM, 212/8/2013, 14).

O simplă evaluare a criteriilor de evaluare reflectă disproporționalitatea în ponderea acestora. Astfel, din cele 94 (78 pentru CSJ) de puncte câte se acordă la evaluare, integritatea judecătorilor „valorează” doar 14 puncte, în timp ce pentru experiență și profesionalism, se acordă 80 (64 pentru CSJ) de puncte. Integritatea judecătorului este mai puțin relevantă la evaluare decât rapiditatea soluționării dosarelor și redactarea deciziilor (14 puncte vs. 18 puncte). Criteriile pentru evaluarea integrității judecătorilor stabilite de regulament de asemenea generează critici: respectarea eticii profesionale, reputația profesională, lipsa abaterilor disciplinare (ultimii 3 ani), absența violărilor Convenției Europene pentru Drepturile Omului (CEDO) constatate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (ultimii 6 ani) (CSM, 212/8/2013, 11), chiar dacă anterior a fost sancționat disciplinar sau se face responsabil de condamnarea Republicii Moldova de către instanța europeană. Chiar dacă un judecător nu acumulează niciun punct la criteriul integritate, acesta poate obține calificativul „foarte bine”, 71-85 (60-69 pentru CSJ) de puncte, și poate fi promovat.

Integritatea judecătorului, alături de independența și imparțialitatea sa, sunt premisele consolidării încrederii cetățenilor în sistemul judecătorec. Indiscutabil, integritatea nu se rezumă doar la redactarea declarațiilor de avere, ci presupune mult mai mult, inclusiv imaginea publică a judecătorului.

Legea națională definește „integritatea profesională” ca și capacitate a agentului public de a-și desfășura activitatea profesională în mod etic, liber de influență necorespunzătoare și manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, a supremației Constituției Republicii Moldova și a legii (Legea nr.82/2017, 3).

Critic, integritatea este evaluată în puncte, or acesta este un concept absolut: judecătorul este sau nu este integru, *punctum!* Mai mult, integritatea este apreciată ca și criteriu tehnic, și nu de admisibilitate în profesie. În plus, se atestă o superficialitate a informației oferite de ANI, la

solicitarea CSM atunci când are loc colectarea de date, ceea ce duce la absența temeiurilor formale care ar exclude promovarea judecătorilor.

Depășind obiectul de cercetare al prezentului studiu, reținem că ANI este o autoritate publică independentă, specializată, menită să asigure integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor (Legea nr.132/2016, 2, 5).

Conform datelor conținute în Raportul privind activitatea Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor (CSM, 2020), în anul 2020 au fost supuși procedurii de evaluare 146 de judecători, fiindu-le atribuite următoarele calificative: 29 calificative „excelent”, 121 calificative „foarte bine”, 1 calificativ „bine”. În comparație cu ultimii 3 ani de activitate a Colegiului, se constată că în anul 2020 a fost acordat un număr mai mic de calificative „excelent” comparativ cu anul 2019, dar mai mult decât în anii precedenți. În 2020 a crescut numărul calificativului „foarte bine” și a scăzut numărul calificativului „bine”. Totodată, în perioada 2019-2020 nu a fost acordat calificativul „insuficient”.

O analiză sumară atestă inconsecvența în acordarea punctelor la diverși indicatori și motivarea insuficientă a deciziilor Colegiului de evaluare. Fără acest lucru, este dificil de a stabili nivelul de competență și calificare a unui judecător, respectiv, de a formula recomandări concrete pentru judecător referitoare la aspectele pe care ar trebui să le îmbunătățească sau de a asigura conexiunea între evaluarea performanțelor și instruirea acestuia.

O astfel de abordare a fost, probabil, menită să reglementeze cât mai detaliat posibil procesul de evaluare, în scopul de a reduce la minim discreția membrilor Colegiului. Deși, într-un context în care percepția subiectivismului în evaluare și alegații cu privire la corupție trezesc îngrijorare o astfel de abordare este de înțeles, totuși, aceasta prezintă un risc.

Riscul este că sistemul de evaluare a performanțelor judecătorilor se poate transforma fie într-un mijloc de control asupra judecătorilor, fie într-o formalitate ce nu aduce nici o valoare judecătorilor individuali sau sistemului judiciar în ansamblu. Dacă scopul evaluării ține, în principal, de îmbunătățirea competențelor și a profesionalismului unui judecător, atunci sistemul care se bazează pe punctaj acordat fiecărui indicator nu este un sistem util, or, recomandările sunt mai importante decât punctajul. În aceeași ordine de idei, Comisia de la Veneția 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 (Council of Europe, 2014a, 77).

Mecanismul național de evaluare a judecătorilor urmează a fi regândit. Se impune clarificarea și asigurarea transparenței și înțelegerii în ceea ce privește funcționarea întregii proceduri de evaluare a performanțelor, politicile de apreciere a indicatorilor și de acordare a punctelor și calificativelor, precum și în ceea ce privește rolul 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. (OSCE/ODIHR, 2014, 5)

5. Aspecte privind răspunderea disciplinară a judecătorilor în Republica Moldova

Procedurile disciplinare împotriva judecătorilor trebuie să implice cazurile de presupuse abateri profesionale grave și care discreditează sistemul judiciar.

Conform standardelor internaționale, procedurile disciplinare pot fi demarate în cazul în care judecătorii nu reușesc să își îndeplinească obligațiile într-o manieră eficientă și adecvată. Aceste proceduri ar trebui să fie efectuate de către o autoritate independentă sau o instanță judecătorească, cu toate garanțiile unui proces echitabil și care să îi asigure judecătorului dreptul de a contesta decizia și sancțiunea. Sancțiunile disciplinare trebuie să fie proporționale cu abaterea comisă. (Council of Europe, 2010a, 69; OSCE/ODHIR, 2010, 26)

Potrivit Constituției Republicii Moldova (Constituția nr.1/1994, 123(1)), CSM asigură aplicarea sancțiunilor disciplinare în privința judecătorilor, legea însă conferă atribuții în domeniul

stabilirii răspunderii disciplinare și aplicării de sancțiuni și Colegiului disciplinar (Legea nr.178/2014, 8). Însăși jurisprudența Curții Constituționale (CC) pare contradictorie. Astfel, într-o hotărâre CC stabilește că CSM este instanță disciplinară (Hotărârea CC nr.12/2011), într-o altă hotărâre, Curtea stabilește că CSM și Colegiul disciplinar sunt instanțe disciplinare (Hotărârea CC nr.28/2010), în cea de-a treia hotărâre Curtea precizează că examinarea acțiunii disciplinare este competența exclusivă a Colegiului disciplinar, căruia îi revine sarcina de a emite hotărâri motivate, cu menționarea probelor și aplicarea sancțiunilor disciplinare; apoi, după ce citează Legea CSM potrivit căreia CSM are atribuția de a aplica sancțiuni disciplinare în privința judecătorilor, CC conchide în mod curios că dreptul decizional privind aplicarea sancțiunii disciplinare față de judecător aparține Colegiului disciplinar și CSM (Hotărârea CC nr.9/2012).

Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor și-a propus să creeze un sistem efectiv și transparent de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor fără ca acest sistem să influențeze sau să interfereze cu activitatea judecătorului de îndeplinire a justiției (Legea nr.178/2014).

Legea definește abaterea disciplinară ca faptă care aduce atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției în așa măsură încât se afectează încrederea în justiție, comisă în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în afara acestora, care, după gravitatea ei, nu poate fi calificată doar ca încălcare a Codului de etică și conduită profesională a judecătorilor (Legea nr.178/2014, 4(1)p)).

Plângerea disciplinară nu poate viza decât conduita judecătorului. De altfel, CC s-a pronunțat în sensul că judecătorii beneficiază de imunitate în exercitarea funcției, astfel că anularea sau modificarea hotărârii judecătorești nu este un temei determinant pentru sancționarea judecătorului (Hotărârea CC nr.12/2011). De asemenea, CC a arătat că sentințele și hotărârile judecătorești pot fi verificate doar de către instanțele judecătorești, nu de Colegiul disciplinar și CSM care, dacă apreciază supra legalității hotărârii și a corectitudinii aplicării legislației, își arogă atribuțiile organului de îndeplinire a justiției (Hotărârea CC nr.28/2010).

Legea identifică patru sancțiuni disciplinare ce pot fi aplicate judecătorilor: avertisment, mustrare, reducere de salariu sau eliberare din funcția de judecător (Legea nr.178/2014, 6(4)a)), precizând și consecința sancționării disciplinare, respectiv, în perioada de acțiune a sancțiunii disciplinare judecătorul nu poate fi transferat, numit în funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță sau promovat în altă instanță (Legea nr.178/2014, 7(5)).

Procedura disciplinară dictată de lege include mai multe etape: depunerea sesizărilor privind faptele care pot constitui abateri disciplinare; verificarea sesizărilor de către Inspekția Judiciară (IJ); examinarea admisibilității sesizărilor pentru pornirea procedurii disciplinare de către completul de admisibilitate; examinarea cauzelor disciplinare de către Colegiul disciplinar; adoptarea hotărârilor pe cauzele disciplinare (Legea nr.178/2014, 18).

Hotărârile Colegiului disciplinar pot fi contestate la CSM, prin intermediul colegiului, de către persoanele care au depus sesizarea, IJ sau judecătorul vizat în hotărâre, în termen de 15 zile de la data primirii copieii hotărârii motivate (Legea nr.178/2014, 39). Curtea de apel Chișinău soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva hotărârilor CSM (Cod nr.116/2018,191(3)). Hotărârea Curții de apel poate fi atacată cu recurs la CSJ (Cod nr.116/2018, 191(5)).

De facto, în procedura disciplinară sunt implicate șapte „organisme”: IJ face verificări, completul de admisibilitate verifică lucrările IJ, plenul Colegiului disciplinar soluționează contestațiile privind respingerea sesizării de către completul de admisibilitate, Colegiul disciplinar judecă sesizarea completului de admisibilitate, CSM judecă contestația la hotărârea Colegiului, completul de 3 judecători al Curții de apel Chișinău judecă contestația împotriva hotărârii CSM, Hotărârea Curții de apel poate fi atacată cu recurs la CSJ. Considerăm că e o procedură anevoioasă, care ar putea fi gândită mult mai simplu: un organ de triere care face verificări cu privire la sesizări, reținându-le pe cele care se referă la abateri disciplinare (IJ), un organ de judecată a acestora fapte

și de sancționare (Colegiul disciplinar sau CSM), o instanță de judecată care să verifice pe procedură și pe fond soluția de sancționare (CSJ).

Pentru a evita un blocaj instituțional, considerăm că ar fi potrivită eliminarea din lege a Colegiului disciplinar și transformarea CSM într-un veritabil și unic organ competent în materie disciplinară, fie eliminarea din Constituție a atribuțiilor CSM în materie disciplinară.

6. Standarde internaționale cu referire la evaluarea ad-hoc a judecătorilor

Standardele internaționale stabilesc în mod clar că siguranța exercitării mandatului judecătoresc pe întreaga durată și inamovibilitatea judecătorilor sunt părți integrante ale garanțiilor independenței judecătorești (Montreal Declaration, 1983; OHCHR, 1985; Council of Europe, 2010a; Council of Europe, 2010b; Council of Europe, 2010c; Council of Europe, 2014b; OSCE/ODIHR, 2014; JGSJI, 2002; OSCE/ODHIR, 2010).

Atunci când are loc planificarea modului de organizare și funcționare a sistemului judecătoresc, legislativul și executivul trebuie să se abțină de a adopta măsuri ce ar putea periclita siguranța menținerii duratei mandatului de judecător sau inamovibilitatea judecătorească, și prin urmare, să constituie o imixtiune în independența judecătorească.

Principiul securității menținerii mandatului de judecător se aplică, de asemenea, atunci când circumstanțele aparent dictează necesitatea înlocuirii unui număr mare de judecători sau necesită aplicarea unor forme radicale de evaluare, pentru a îmbunătăți integritatea și calitatea sistemului judecătoresc.

În viziunea Comisiei de la Veneția, măsurile extraordinare pot fi necesare și justificate în cazurile cu totul excepționale, de exemplu pentru remedierea unui nivel extrem de înalt al corupției și a lipsei de competență profesională în rândul judecătorilor, sau acolo unde este semnalată prezența unei considerabile influențe politice asupra procedurii de numire în funcție a judecătorilor pentru perioadele precedente, și unde se conturează o totală lipsă a încrederii publice fie în onestitatea, fie în competențele profesionale ale judecătorilor (Council of Europe, 2016b).

Statul trebuie să demonstreze că mecanismele existente și sistemul judecătoresc în general sunt compromise în asemenea grad și profunzime extreme, încât aplicarea măsurilor ordinare pentru asigurarea răspunderii judecătorilor nu sunt fezabile pentru a asigura menținerea independenței, imparțialității și integrității judecătorilor.

Totuși, în asemenea cazuri, este necesar să fie prevăzute un șir de garanții stricte pentru a oferi protecție judecătorilor care își îndeplinesc conștiincios obligațiile de serviciu. Or, aplicarea măsurilor de purificare a sistemului judecătoresc fără a se ține cont de standardele internaționale de desfășurare ale procesului echitabil sau de principiile de bază ale independenței judecătorilor va rezulta, dimpotrivă, în subminarea și nu în consolidarea sistemului judecătoresc.

În lumina Avizului privind evaluarea judecătorilor al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) (Council of Europe, 2014b), Raportului Comisiei de la Veneția privind independența sistemului judecătoresc (Council of Europe, 2014a), în caz că se va examina posibilitatea creării mecanismelor ad-hoc de evaluare, este necesar să se țină seama de mai multe preocupări:

a. Instituirea unui mecanism de reevaluare sau revizuire ad-hoc trebuie să fie o măsură absolut excepțională, aplicabilă o singură dată, strict temporară și care nu poate fi aplicată în condiții normale, or, în caz contrar, aplicarea acesteia comportă riscul de creare a unui precedent în care o nouă majoritate politică va fi tentată să procedeze în mod similar.

b. Această măsură va fi utilizată doar dacă mecanismele și procedurile ordinare ale asigurării răspunderii judecătorești în vigoare s-au demonstrat a fi complet ineficiente, neadecvate și/sau disfuncționale.

c. Trebuie să existe un consens politic vast și demonstrabil și un sprijin public al acestei proceduri pe întreg teritoriul țării.

d. Urmează a se acorda o considerare aparte problemei care ar putea fi impactul potențial al acestui proces extraordinar asupra sistemului judecătoresc, precum și recunoașterea posibilității că lucrul acestuia ar putea fi afectat în mod destabilizant.

e. Este necesar să se ofere un termen adecvat, care să permită efectuarea unei evaluări obiective și calitative, în același timp fiind asigurat caracterul deschis și transparent al procesului respectiv.

f. Aceasta trebuie să fie însoțită de implementarea unei reformări mai ample structurale a mecanismelor și procedurilor ordinare ale răspunderii judecătorești.

g. Această măsură trebuie implementată cu luarea în considerare a fiecărui caz în parte, prin a efectua o cercetare dacă judecătorul a fost desemnat în mod ilegal (sau dacă a obținut acces la funcția de judecător în baza loialității față de autoritatea de desemnare) și/sau dacă el/ea au comis încălcări grave ale drepturilor omului, o abatere gravă care poate fi calificată ca o încălcare disciplinară ce este pasibilă de aplicarea măsurii de demitere din funcție și/sau pedeapsă penală, acestea fiind singurele motive pentru care este necesară eliberarea din funcție.

h. Pentru a evita riscul capturării puterii judecătorești pe viitor de către o putere politică care controlează implementarea unei asemenea măsuri, o astfel de reevaluare trebuie întotdeauna realizată de către un organ independent și imparțial și cu prevederea unor garanții inerente pentru a se asigura îngrădirea imixtiunii în independența judecătorească.

i. Procedura de reevaluare trebuie să fie realizată în conformitate cu standardele de bază ale echității procesului de judecată, cu posibilitatea de a fi contestată decizia adoptată în fața unui tribunal independent și imparțial, care să revizuiască atât aspectele de drept cât și procedurale, asigurându-se simultan transparența și supravegherea publică asupra procedurii respective.

7. Reforma constituțională din Albania: model de urmat pentru Republica Moldova?

Conștientizând că provocarea reducerii corupției este mai mult decât o reformă constituțională, că de fapt presupune o reformă politico-culturală care necesită o democratizare profundă, în iulie 2016, actorii politici din Albania au ajuns la un acord pentru adoptarea unei radicale reforme constituționale, prin modificarea dramatică a Constituției din 1998 (Council of Europe, 2016a). Obiectivul principal al reformei a fost corupția judiciară: depistarea, eradicarea și prevenirea acesteia (Law no.76/2016).

Cu sprijinul Misiunii europene de asistență în sistemul de justiție albanez (EURALIUS, 2021), procesul de reformă a început cu o analiză cuprinzătoare a sistemului de justiție, un proiect detaliat al unei strategii și un plan de acțiune și consultări cu experți naționali și internaționali. Reforma urmărea abordarea corupției judiciare în trei moduri: prin reformarea instituțiilor judiciare existente, înființarea unor instituții noi și reevaluarea judecătorilor și procurorilor la toate nivelurile, inclusiv a judecătorilor Curții Constituționale.

Ca parte integrantă a modificărilor constituționale, pachetul vizând reformarea sistemului de justiție și restabilirea încrederii cetățenilor în statul de drept, Parlamentul albanez a adoptat Legea nr.84/2016 cu privire la reevaluarea provizorie a judecătorilor și procurorilor în Republica Albania, supranumită „Legea verificării” (Law no.84/2016).

Verificarea presupune evaluarea ad-hoc a tuturor judecătorilor și procurorilor din Albania în vederea restabilirii încrederii publice în instituțiile sistemului judiciar. Legea formulează reguli speciale pentru reevaluare: evaluarea pregătirii profesionale și a integrității, verificarea proprietății, identificarea eventualelor legături sau influențe ale criminalității organizate.

Instituțiile prevăzute pentru realizarea procesului de reevaluare sunt Comisia de calificare independentă (care ia decizia inițială), Comisia specială de apel (care ia decizia finală în caz de contestare) și Comisarii publici (care reprezintă interesul public în fața Comisiei speciale).

Controlul general al muncii, al profesionalismului, al proprietății și al oricăror legături cu infracțiunea sunt realizate de alte două instituții noi înființate prin Legea nr.84/2016 din pachetul de reforme, Comisia independentă pentru calificări și Comisia de apel, ceea ce înseamnă că acest

proces nu a fost transferat sistemului judiciar existent, deoarece judecătorii sunt supuși evaluării. Aceste instituții sunt, de asemenea, monitorizate de EURALIUS, compusă din judecători și procurori selectați din diferite state membre ale Uniunii Europene.

Evaluarea patrimonială este prima componentă a legii de verificare și cea care a întâmpinat cea mai mare rezistență din partea judecătorilor și procurorilor, determinând, ca urmare, un număr mare de demisii. Toți judecătorii și procurorii își pot declara bunurile, permițând instituțiilor să efectueze o anchetă activă asupra acestora. Oricine este evaluat trebuie să-și poată justifica activele pe baza surselor legale (declarații de venituri și impozite).

Controlul persoanei constă în verificarea evaluărilor, declarațiilor și a altor date care vizează identificarea legăturilor cu crima organizată. Dacă persoana supusă evaluării, după verificare este găsită vinovată că are legături clare cu exponenți ai criminalității organizate și nu poate proba contrariul, aceasta este concediată.

Evaluarea abilităților profesionale asigură faptul că fiecare subiect va fi supus criteriilor de evaluare a abilităților specifice, în funcție de profesie. În cazul judecătorilor, aceștia sunt apreciați în funcție de capacitatea lor de a judeca cauze. De asemenea, sunt evaluate abilitățile organizaționale, etica și calitățile personale, pe baza standardelor prevăzute de lege. Persoanelor evaluate cu „insuficient” li se recomandă să urmeze un program de instruire la Școala Magistratilor, în timp ce persoanele evaluate ca inadecvate pentru o anumită abilitate sunt concediate.

Prioritatea controlului a fost acordată juriștilor aparținând celor mai înalte grade ale sistemului judiciar. Motivul acestei „soluții piramidale” a fost identificarea magistratilor potriviți pentru crearea de noi organe judiciare. Procesul de verificare este proiectat să dureze 9 ani, adică până în 2024.

E prematur pentru a evalua dacă reforma din Albania și-a atins scopurile și a da apreciere justă dacă această reformă poate fi aplicată cu încredere în alte părți ale lumii, unde probleme similare de corupție judiciară subminează normele democratice de transparență și responsabilitate.

Cert este că pentru a putea fi aplicată reevaluarea actorilor din sectorul justiției albaneze a fost necesar să fie întrunite mai multe condiții esențiale cumulative: voință din partea actorilor politici, suport masiv din partea partenerilor de dezvoltare și suficiente resurse financiare și umane. Mecanismul a fost lansat prin prismă constituțională și consultat riguros cu structurile internaționale autoritare, în special Comisia de la Veneția.

Cu toate acestea, parcursul nu a fost și nici nu este unul ușor. Reforma constituțională a solicitat depășirea rezistenței judecătorilor și a procurorilor. Deși această reformă constituțională radicală a fost adoptată cu vot unanim, au existat și rămân presiuni din partea unor partide politice reticente, care invocă, în particular, lezarea suveranității statului albanez prin supunerea procedurilor interne de reevaluare unei supravegheri externe (EURALIUS).

Situația este oarecum critică și fără precedent, deoarece riscă grav să încalce drepturile cetățenilor la un proces echitabil, derulat în termen rezonabil, și să submineze echilibrul celor trei puteri: din toți subiecții supuși până acum verificării circa 60% au rămas în afara sistemului, ceea ce a condus la „blocarea” activității instanțelor, determinând în lanț tergiversarea examinării cauzelor.

Întrebarea care se conturează este dacă reforma constituțională a Albaniei deține vreo lecție pentru Republica Moldova, care se confruntă cu propriile provocări pe dimensiunea corupției judiciare? Categorie da!

Pentru început, urmează a fi identificat dacă există un consens politic larg privind declanșarea unei reforme constituționale semnificative pentru a reduce în cele din urmă corupția judiciară, or, consensul presupune identitatea de viziuni a tuturor actorilor politici, inclusiv celor din opoziția parlamentară și extraparlamentară. Realizarea unei astfel de reforme necesită timp considerabil. Această circumstanță comportă riscul deturnării sau compromiterii reformei în ipoteza schimbării guvernărilor prin preluarea puterii de către opoziție.

De asemenea, urmează a fi identificat dacă actorii politici ar putea accepta sfaturi din străinătate pentru a elabora strategii de combatere a corupției judiciare și apoi, odată adoptate, pentru a contribui la punerea lor în aplicare. Reținem că Republica Moldova, de la independență încoace, se află într-un proces de reformare continuă a sectorului justiției, reforme compromise în cea mai mare parte.

Oamenii politici moldavi și populația trebuie să ia în considerare dacă răspunsul la combaterea corupției judiciare stă în crearea de noi instituții publice sau în dezinfectarea instituțiilor existente. În Albania a fost promovată combinația ambelor scenarii. Au fost create noi instituții pentru a le supraveghea pe cele existente, iar cele existente au fost reconfigurate cu noi garanții împotriva corupției. Riscul cu crearea de noi instituții este că poate oferi „corpului corupt” noi puncte de intrare în procesul judiciar și infrastructura țării. Cu toate acestea, fără un nou organism de supraveghere, riscul de a lăsa instituțiile existente în condiția lor actuală împotmolită în corupție, e și mai mare.

O altă întrebare ține de principiile democrației liberale, care, printre altele, limitează orice intruziune în sistemul judiciar. Vocabularul democratic include bariere constituționale și retorică puternică în calea acțiunilor care ar putea încălca „separarea puterilor” sau „independența judiciară”, chiar dacă acțiunile respective ar putea fi utile pentru a atinge eradicarea corupției judiciare în serviciul mai larg al democrației. Reforma constituțională care a fost introdusă în Albania pare să compromită independența judiciară și separarea puterilor în sensul că impun control asupra instanțelor judiciare. Și totuși, poate exista o altă cale pentru a combate corupția decât introducerea unei supravegheri a instanțelor, interne sau externe?

Desconsiderarea condițiilor ce se impun pentru o evaluare ad-hoc va conduce la creșterea dependenței de politic sau, și mai grav, la colapsul sistemului judecătoresc. Caracterul exclusiv al acestui mecanism face ca un exercițiu aplicat, chiar și picat, să excludă în mod automat o aplicare repetată.

8. Concluzie

Astăzi, refacerea sistemului judecătoresc, prin identificarea și implementarea unor soluții coerente, de ansamblu și transparente în vederea creșterii gradului de încredere al justițiabilului față de instanțele judecătorești și actul de justiție în sine, dar și refacerea imaginii nobile a judecătorului, reprezintă un imperativ. Refacerea necesită voință, timp și consecvență, dar și comportamente raționale și responsabile. E momentul să fie depășită viziunea reductivă asupra justiției, predilecțiile extrem de politizate și polarizate, pentru a face loc unei abordări constructive și pragmatice. Republica Moldova trebuie să identifice propriul scenariu pentru soluționarea problemelor din justiție. Mai mult, judecătorii sunt primii care trebuie să decidă care este panaceul sistemului malad. Ori, „remediul magic” pentru sistemul judecătoresc în prag de colaps ar putea fi identificat din afară. Respectiv, e cazul ca judecătorii, în deliberare, să decidă ce le convine.

Referințe

1. Cod nr.116/2018 Codul administrativ al Republicii Moldova
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126027&lang=ro#
2. Constituția nr.1/1994 Constituția Republicii Moldova
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro#
3. Council of Europe (1998) European Charter on the Statute of Judges and Explanatory memorandum
<https://rm.coe.int/16807473ef>
4. Council of Europe (2010a) Recommendation on Judges: independence, efficiency and responsibilities adopted by the Committee of Ministers <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>
5. Council of Europe (2010b) Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e)
6. Council of Europe (2010c) Magna Carta of Judges (Fundamental Principles) adopted by the Consultative Council of European Judges (CCJE)

- https://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/RoL%20Project/RoL_2019_02_Brussels/CCJE_Magna%20Carta%20of%20Judges.pdf
7. Council of Europe (2014a) Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Draft Law amending and supplementing the judicial code (evaluation system for judges) of Armenia [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)007-e)
 8. Council of Europe (2014b) Opinion no. 17 on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence adopted by the Consultative Council of European Judges (CCJE) <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-n-17-on-the-evaluation-of-judges-work-the-quality-of-justice-and-respect-for-judicial-independence>
 9. Council of Europe (2016a) Albania Constitution [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-REF\(2016\)064-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-REF(2016)064-e)
 10. Council of Europe (2016b) Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania adopted by the Venice Commission [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)009-e)
 11. CSM (212/8/2013) Regulamentul cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor https://www.csm.md/files/Acte_normative/Legislatia/Interne/2018/Regulament_criterii_evaluare_modificat.pdf
 12. CSM (2020) Raportul privind activitatea Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor https://www.csm.md/files/RAPOARTE/2020/Raport_CE_2020.pdf
 13. EURALIUS (2021) The European Assistance Mission to the Albanian Justice System <https://www.euralius.eu/index.php/en/>
 14. Hotărârea CC nr.28/2010 pentru controlul constituționalității prevederilor art.22 alin.(1) lit. b) din Legea nr.544-XIII din 20 iulie 1995 „Cu privire la statutul judecătorului” [...] <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=45&l=ro>
 15. Hotărârea CC nr.12/2011 pentru controlul constituționalității prevederii art.22 alin.(1) lit. p) din Legea nr.544-XIII din 20 iulie 1995 „Cu privire la statutul judecătorului” [...] <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=30&l=ro>
 16. Hotărârea CC nr.9/2012 pentru controlul constituționalității sintagmei „orice membru” din alineatul (1) articolul 10 al Legii nr.950-XIII din 19 iulie 1996 „Cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor” [...] <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=2&l=ro>
 17. IPP (2021) Barometrul Opiniei Publice, Republica Moldova <https://ipp.md/wp-content/uploads/2021/07/Raport-BOP-2021.pdf>
 18. JGSJI (2002) The Bangalore Principles of Judicial Conduct https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf
 19. Law no.76/2016 On Some Amendments of the Law No. 8417/1998 on The Constitution of Republic of Albania (Amended) https://www.legislationline.org/download/id/8196/file/Albania_Constitution_1998_am2016_en.pdf
 20. Law no.84/2016 On the Provisional Reassessment of Judges and Prosecutors in the Republic of Albania <https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation/category/360-laws>
 21. Legea nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126836&lang=ro#
 22. Legea nr.154/2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106368&lang=ro#
 23. Legea nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125045&lang=ro#
 24. Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125109&lang=ro#
 25. Legea nr.82/2017 integrității https://www.legis.md/cautare/getResults?lang=ro&doc_id=120706
 26. Montreal Declaration (1983) Universal Declaration on the Independence of Justice adopted at the final plenary session of the First World Conference on the Independence of Justice <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/02/Montreal-Declaration.pdf>
 27. OHCHR (1985) UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>
 28. OSCE/ODHIR (2010) On the Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/73487.pdf>
 29. OSCE/ODIHR (2014) Analiza evaluării performanțelor judecătorilor în Republica Moldova https://www.csm.md/files/Rapoarte_parteneri/2014_Raport_monitorizare_evaluare_OSCE.pdf