

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT

(COMISIA DE LA VENEȚIA)

KOSOVO

OPINIA PRIVIND

PROIECTUL AMENDAMENTELOR LA LEGEA

PRIVIND ACADEMIA DE JUSTIȚIE

Adoptată de Comisia de la Veneția

la cea de-a 142-a sesiune plenară

(Veneția, 14-15 martie 2025)

pe baza observațiilor formulate de:

dna Regina KIENER (membru, Elveția),

dna Mary O'TOOLE (membru supleant, Irlanda),

dl Kaarlo TUORI (Președinte de onoare al Comisiei de la Veneția)

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 3 decembrie 2024, ministrul Justiției din Kosovo, dna Albulena Haxhiu, i-a solicitat Comisiei de la Veneția opinia cu privire la proiectele de modificare a Legii privind Academia de Justiție (denumite în continuare „proiectele de amendamente”) (CDL-REF(2024)049).
2. Dl K. Tuori, dna R. Kiener și dna M. O' Toole au acționat în calitate de raportori pentru prezenta opinie.
3. La 27 și 28 ianuarie 2025, o delegație a Comisiei, formată din dna Kiener, dna O'Toole și dl Taras Pashuk din cadrul Secretariatului, a vizitat Pristina și s-a întâlnit cu reprezentanți ai funcționarilor Ministerului Justiției, ai Academiei de Justiție, ai Consiliului Judiciar, ai Consiliului Procurorilor, ai Baroului, ai organizațiilor internaționale și ai organizațiilor societății civile. Comisia îi este recunoscătoare Ministerului Justiției din Kosovo, care a facilitat organizarea excelentă a acestei vizite de către Oficiul Consiliului Europei la Pristina.
4. Opinia a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectelor de amendamente. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală din toate punctele de vedere.
5. Opinia a fost elaborată pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor din 27 și 28 ianuarie 2025. Ca urmare a unui schimb de opinii cu ministrul adjunct al justiției, dl Vigan Qorrolli, aceasta a fost adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 142-a sesiuni plenare (Veneția, 14-15 martie 2025).

II. Context

A. Observații generale

6. Kosovo a depus eforturi pentru a-și alinia sistemul de justiție la standardele europene și s-a angajat în cooperare cu instituțiile europene. În ultimii ani, Comisia de la Veneția a emis mai multe opinii cu privire la reforma justiției în Kosovo, inclusiv cu privire la integritatea judecătorilor și procurorilor,¹ precum și la statutul Consiliului Procurorilor din Kosovo.²

¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)011, Kosovo - Opinie privind documentul conceptual privind verificarea judecătorilor și procurorilor și proiectele de amendamente la Constituție; CDL-AD(2022)014, Kosovo - Opinie cu privire la proiectul de lege nr. 08/L-121 privind Biroul de stat pentru verificarea și confiscarea activelor nejustificate; CDL-AD(2022)052, Kosovo - Opinie ca urmare a opiniei referitoare la proiectul de lege nr. 08/L-121 privind Biroul de stat pentru verificarea și compensarea activelor nejustificate.

² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)051, Kosovo - Opinie cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul procurorilor din Kosovo; CDL-AD(2022)006, Kosovo - Opinie cu privire la proiectul revizuit de modificare a Legii privind Consiliul Procurorilor; CDL-AD(2023)043, Kosovo - Opinie ca urmare a opiniilor anterioare privind modificările aduse Legii privind Consiliul Procurorilor.

7. Potrivit scrisorii de solicitare a ministrului Justiției, Kosovo întreprinde o reformă cuprinzătoare a sectorului justiției. Au fost elaborate mai multe proiecte de legi care acoperă domenii cheie, inclusiv angajarea, cariera și răspunderea judecătorilor și procurorilor, precum și funcționarea Consiliului Judecătorilor și Consiliului Procurorilor și a Academiei de Justiție. Aceste proiecte de legi au fost prezentate Comisiei de la Veneția pentru expertiză juridică. Comisia a elaborat mai multe opinii, inclusiv prezenta opinie, care se concentrează în mod specific asupra Academiei de Justiție.

8. În scrisoarea menționată mai sus, ministrul Justiției a menționat că proiectele de legi examinate sunt rezultatul Declarației de angajament comun privind reforma justiției în Kosovo, care a fost semnată la 14 martie 2023 de Ministerul Justiției, Consiliul judecătorilor din Kosovo și Consiliul procurorilor din Kosovo, Curtea Supremă și Procurorul de Stat, precum și al lucrărilor pregătitoare desfășurate de grupurile de lucru înființate după semnarea Declarației comune.

9. Reforma justiției în curs de desfășurare este, de asemenea, legată de cererea de aderare a Kosovo la UE. În raportul din octombrie 2024 privind Kosovo, Comisia Europeană a declarat că Kosovo se află într-un stadiu incipient de pregătire a funcționării sistemului judiciar și a înregistrat progrese limitate.³ În ceea ce privește Academia de Justiție, același raport a menționat că „modificările la legea Academiei sunt în prezent în așteptare și trebuie asigurată alinierea deplină la standardele europene. Academia are resurse insuficiente.”⁴

B. Cadrul constituțional

10. Sistemul de justiție din Kosovo este reglementat de Capitolul VII al Constituției, intitulat „Sistemul de justiție”. Judecătorii sunt numiți, reconfirmați în funcție și demisi de către Președintele Kosovo la propunerea Consiliului Judiciar (articolul 104 § 1). Mandatul inițial pentru judecători este de trei ani, în timp ce reconfirmarea acordă un mandat permanent până la vârsta de pensionare sau revocarea în conformitate cu legea (articolul 105 §§ 1 și 2). Criteriile și procedurile de reconfirmare în funcție sunt stabilite de Consiliul Judiciar și se pot diferenția în grad de cele aplicate la revocarea judecătorilor (articolul 105 alineatul 3). Propunerile de numiri judiciare trebuie să se bazeze pe un proces de selecție deschis și pe meritul candidaților, toți candidații trebuind să îndeplinească criteriile de selecție stabilite de lege (articolul 108 alineatul 4). Judecătorii pot fi revocați din funcție dacă sunt condamnați pentru o infracțiune gravă sau pentru neglijență gravă în exercitarea obligațiilor (articolul 104 alineatul 4).

11. Consiliul Judiciar are responsabilitatea de a asigura că instanțele funcționează în mod independent, profesionist și imparțial (articolul 108 § 2). Acesta este format din

³ Comisia Europeană, Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind extinderea, Comunicarea din 2024 privind politica de extindere a UE, Raportul Kosovo din 2024, Bruxelles, 30.10.2024, SWD(2024)692, pagina 5.

⁴ Comisia Europeană, Raportul Kosovo din 2024, citat mai sus, pagina 28.

treisprezece membri, dintre care șapte sunt judecători aleși de colegii lor. Ceilalți șase membri sunt aleși de Parlament, cel puțin trei fiind judecători (articolul 108 § 6).

12. Consiliul procurorilor este responsabil de recrutarea, propunerea, promovarea, transferul, reconfirmarea și tragerea la răspundere disciplinară a procurorilor în conformitate cu legea (articolul 110 alineatul 2). Mandatul inițial al procurorilor este de trei ani, în timp ce reconfirmarea acordă un mandat permanent până la vârsta de pensionare sau demiterea în conformitate cu legea (articolul 109 alineatul 5). Propunerile de numire a procurorilor trebuie făcute pe baza unei proceduri transparente, pe baza meritelor candidaților (articolul 110 § 3). Procurorii pot fi revocați din funcție dacă sunt condamnați pentru o infracțiune gravă sau pentru neglijență gravă în exercitarea obligațiilor (articolul 109 § 6). Consiliul procurorilor se asigură că procuratura funcționează în mod independent, profesionist și imparțial (articolul 110 § 1). Componenta sa este stabilită prin lege (articolul 110 § 4).

13. Constituția nu conține prevederi explicite privind Academia de Justiție. Cu toate acestea, ea reglementează statutul agențiilor independente, cum ar fi Academia, care sunt instituții create de Parlament și guvernate de legi specifice care le stabilesc înființarea, funcționarea și competențele (articolul 142 § 1). Agențiile independente au bugete proprii, care trebuie administrate în mod autonom, în conformitate cu legea (articolul 142 § 2). În plus, toate organele și instituțiile sunt obligate să coopereze și să răspundă solicitărilor agențiilor independente în exercitarea competențelor lor juridice, așa cum prevede legea (articolul 142 § 3).

C. Proiecte de amendamente

14. Proiectele de amendamente propuse de Ministerul Justiției conțin mai multe modificări ale statutului și funcționării Academiei de Justiție. Funcțiile Academiei sunt extinse pentru a include competența de a emite regulamente, în special privind formarea și organizare internă care nu sunt reglementate de legislație.

15. Structura conducerii Academiei este supusă unor revizuri semnificative. Acestea vizează dispozițiile privind consiliul de conducere, remunerarea membrilor săi și modificări ale Consiliului programelor, în special componenta și responsabilitățile acestuia. Consiliul programelor are competențe suplimentare pentru a examina plângerile împotriva formatorilor și pentru a evalua performanța acestora. Alte modificări se referă la numirea și demiterea directorului executiv al Academiei, introducând cerința de a fi promovat examenul de avocatură și specificând că procedura de numire și revocare a directorului executiv va fi stabilită de legislația secundară. În plus, prevederile privind formatorii și mentorii, precum și obligațiile Academiei de prezentare a rapoartelor, au fost revizuite.

16. Proiectele de amendamente redefinesc, de asemenea, cadrul de formare, specificând diferite tipuri de formare, inclusiv formarea inițială și sesiuni suplimentare pentru judecători, procurori și asociații profesioniști. O nouă dispoziție stabilește programe de formare specifice pentru administrația instanțelor și a procurorilor.

17. Delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că proiectele de amendamente au fost elaborate în consultare cu experți juridici, inclusiv cu Comisia Europeană. Una dintre aspectele cheie discutate în timpul acestor consultări a fost alegerea modelului de formare inițială – dacă ar trebui să urmeze o abordare prealabilă sau ulterioară numirii. Proiectul final de amendamente păstrează modelul existent de post-numire, care este în vigoare de câțiva ani. În cadrul acestui sistem, judecătorii și procurorii nou numiți trebuie să urmeze douăsprezece luni de formare inițială, care coincide cu primul an al mandatului lor inițial de trei ani.

18. În analiza proiectelor de amendamente, Comisia de la Veneția se va concentra pe cele mai pertinente modificări și pe problemele care decurg din discuțiile cu părțile interesate relevante. Lipsa observațiilor cu privire la anumite dispoziții ale proiectului nu ar trebui interpretată ca o aprobare tacită a acestor dispoziții.

III. Analiză

A. Standardele aplicabile și domeniul de aplicare al puterii discreționare naționale

19. Anterior Comisia de la Veneția a abordat problema formării în sectorul justiției în opiniile sale, cel mai recent în opinia sa privind Serbia.⁵ Standardele relevante, așa cum au fost rezumate în opinia menționată (paragrafele 22 și 23), sunt citate mai jos:

(a) Standardele Consiliului Europei privind formarea judecătorilor și procurorilor susțin în general opinia că formarea inițială și continuă adecvată este o componentă esențială și importantă a independenței profesiei lor. În special, Recomandarea 12 (2010) a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei prevede că *„angajații ar trebui să beneficieze de formare teoretică și practică inițială și la locul de muncă, finanțată în întregime de stat. (...) O autoritate independentă ar trebui să se asigure, în deplină conformitate cu autonomia educațională, că programele de formare inițială și continuă îndeplinesc cerințele de deschidere, competență și imparțialitate inerente funcției judiciare”*.⁶ Magna Carta a judecătorilor (principii fundamentale) a Consiliului consultativ al Judecătorilor europeni (CCJE) include principiul 8, care afirmă: *„Formarea tehnică și continuă este un drept și o datorie pentru judecători. Acesta este organizat sub supravegherea sistemului judiciar. Formarea este un element important pentru a proteja independența judecătorilor, precum și calitatea și eficiența sistemului judiciar”*.⁷ CCJE recomandă ca formarea inițială obligatorie să includă programe adecvate experienței profesionale a persoanelor numite.⁸ De asemenea, Raportul Comisiei de la Veneția privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Sistemul de urmărire penală a

⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)036, Serbia – Opinie cu privire la proiectul de lege privind Academia Judiciară și proiectele de modificare a Legii cu privire la judecători și la Legea privind procuratura.

⁶ Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind judecătorii: independență, eficiență și responsabilități, para. 56-57.

⁷ CCJE, Magna Carta a judecătorilor (principii fundamentale), CCJE(2010)3, 17 noiembrie 2010, principiul 8.

⁸ CCJE, Avizul nr. 4 (2003) privind formarea judecătorilor, para. 26

menționat că „o formare adecvată ar trebui să fie disponibilă pentru procurori pe tot parcursul carierei lor. Importanța formării procurorilor este cu siguranță la același nivel cu cea a judecătorilor”.⁹

(b) Deși standardele europene subliniază importanța formării, acestea nu prevăd detalii specifice cu privire la modul în care ar trebui organizate sistemele de educație și formare privind judecătoria și procurorii sau condițiile în care această formare este integrată în procesul de intrare în aceste profesii. Aceste chestiuni țin de competența organizațională și de discreția statelor. Ca atare, opțiunile disponibile fiecărui stat pentru structurarea formării și determinarea căilor de intrare în sistemul judiciar și în serviciile de urmărire penală sunt destul de largi.

B. Statutul Academiei

20. În îndeplinirea funcțiilor sale, Academia trebuie să fie protejată de influențe necorespunzătoare și să se asigure că formarea și evaluările se desfășoară în conformitate cu principiile independenței judecătorilor și procurorilor.¹⁰ În această privință, Comisia de la Veneția a subliniat deja că formarea judecătorilor ar trebui să rămână sub controlul sistemului judiciar.¹¹ În mod similar, CCJE a sfătuit ca „sistemul judiciar să joace un rol major sau să fie responsabil pentru organizarea și supravegherea formării”.¹²

21. Academia este considerată drept agenție independentă în sensul articolului 142 din Constituție. Aceasta implică faptul că legea trebuie să stabilească suficiente garanții pentru a asigura funcționarea sa independentă, inclusiv dispoziții privind statutul organelor sale de conducere, interacțiunea acestora cu alte autorități și instituții, mecanismele de responsabilitate și garanțiile bugetare. Comisia va analiza aceste elemente mai jos.

C. Guvernanța internă a Academiei

22. Articolul 7 din Legea privind Academia de Justiție rămâne neschimbat și menține structura existentă a organelor Academiei, și anume consiliul de conducere, consiliul programelor și directorul executiv. Cu toate acestea, modificările vizează componența și funcționarea acestor organe.

1. Consiliul de conducere

23. În conformitate cu reglementările actuale (articolul 10 din Legea privind Academia de Justiție), Consiliul de conducere exercită competențe executive și organizatorice

⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)040, Raport privind independența sistemului judiciar: partea a II-a – sistemul de urmărire penală, 17-18 decembrie 2010, para. 70

¹⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)036, Serbia – Opinie cu privire la proiectul de lege privind Academia Judiciară și proiectele de modificare a Legii cu privire la judecători și la Legea privind Parchetul. § 38

¹¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)003, Ucraina - Opinie comună cu privire la proiectul de lege privind sistemul judiciar și statutul judecătorilor, para. 123.

¹² CCJE, Avizul nr. 4 (2003) privind formarea judecătorilor, para. 16.

extinse, inclusiv monitorizarea activității Academiei, aprobarea regulamentelor privind chestiunile definite de prezenta lege, aprobarea proiectului de buget al Academiei și aprobarea listei formatorilor și mentorilor; în plus, el are autoritatea asupra altor organe ale Academiei, deoarece alege și demite directorul executiv și numește membrii consiliului programelor. Aceste dispoziții rămân neschimbate.

a. Componenta consiliului de conducere

24. În prezent, consiliul de conducere este alcătuit din nouă membri: doi membri *din oficiu* (președintele Curții Supreme și Procurorul General), un membru numit de ministrul Justiției, trei membri numiți de Consiliul Judiciar (doi judecători și un reprezentant al Secretariatului Consiliului) și trei membri numiți de Consiliul Procurorului (doi procurori și un reprezentant al Secretariatului Consiliului). Amendamentele propuse (proiectul de articol 8) reduc numărul de membri ai consiliului de conducere de la nouă la șapte, limitând numărul de judecători numiți de Consiliul Judiciar la unul (în loc de doi) și numărul de procurori numiți de Consiliul Procurorilor la unul (în loc de doi). În plus, amendamentele înlocuiesc membrul numit de ministrul Justiției cu ministrul în persoană.

25. Componenta consiliului, în pofida reducerii numărului de membri numiți de Consiliile judecătorilor și procurorilor, continuă să asigure o majoritate a judecătorilor și procurorilor, menținând în același timp implicarea substanțială a Consiliilor în procesul de numire. Aceasta rămâne o caracteristică importantă, deoarece menține legătura instituțională dintre autoritatea de formare și Consiliile judecătorilor și procurorilor, care au mandatul constituțional de a proteja independența sistemului judiciar și a procuraturii.

26. Cu toate acestea, raționamentul pentru reducerea numerică a consiliului de conducere nu este clar, mai ales având în vedere concentrarea puterilor substanțiale în acest organism și influența sa asupra celorlalte organisme ale Academiei. Reducerea vine în detrimentul membrilor judecători și procurori numiți de consilii, sporind astfel influența membrilor rămași. În acest sens, includerea ministrului Justiției ca membru *din oficiu* creează un risc de influență a executivului asupra funcționării Academiei de Justiție. Într-un context similar, Comisia de la Veneția a recomandat înlăturarea ministrului Justiției din consiliul de administrație al instituțiilor de formare judiciară.¹³

27. Deși participarea ministrului Justiției poate juca un rol funcțional în susținerea intereselor bugetare ale Academiei, ar trebui luate în considerare mecanisme alternative pentru a asigura un sprijin financiar adecvat. Academia se califică ca o agenție independentă în conformitate cu Constituția și trebuie să existe garanții bugetare adecvate pentru a menține acest statut. Cu toate acestea, s-a raportat că, în practică, Academia suferă de o subfinanțare semnificativă. Astfel, articolul 26 din Legea privind Academia de Justiție, care reglementează bugetul Academiei, ar trebui consolidat pentru a asigura o

¹³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)036, Serbia – Opinie cu privire la proiectul de lege privind Academia Judiciară și proiectele de modificare a Legii cu privire la judecători și la Legea privind Procuratura §41.

mai mare stabilitate financiară și pentru a asigura resurse suficiente pentru implementarea programelor de formare necesare.

28. Prezența ministrului Justiției în consiliul de conducere poate fi, de asemenea, legată de faptul că Academia oferă programe de formare pentru alte profesii juridice independente, cum ar fi avocații, notarii, executorii judecătorești privați, mediatorii și administratorii de faliment (articolul 22 din lege). Deși aceasta poate fi o considerație relevantă, informațiile disponibile nu demonstrează suficient necesitatea participării ministeriale în consiliu. În primul rând, delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că domeniul de aplicare al unor astfel de programe de formare în cadrul Academiei rămâne relativ limitat. În al doilea rând, dacă se consideră necesar, proiectul de amendamente ar putea prevedea includerea reprezentanților acestor profesii juridice în consiliu.

29. Având în vedere considerentele de mai sus, Comisia de la Veneția recomandă creșterea numerică a consiliului de conducere pentru a permite o mai mare participare a judecătorilor și procurorilor numiți de consiliile judecătorilor și procurorilor, eliminând în același timp ministrul Justiției din consiliu.

b. Răspunderea membrilor consiliului de conducere

30. Articolul 12 din lege reglementează revocarea membrilor consiliului de conducere. Procedura necesită o decizie a consiliului de conducere, urmată de aprobarea instituției care a numit membrul, în special a consiliului judiciar sau consiliului procurorilor. Cu toate acestea, domeniul de aplicare al acestei proceduri necesită clarificări suplimentare, în special în ceea ce privește condițiile în care o decizie de revocare devine definitivă și în cazurile în care există un dezacord între propunerea consiliului de conducere și determinarea organismului de numire.

31. În plus, proiectele de amendamente prevăd că mandatul membrilor aleși ai consiliului de conducere este de trei ani, cu posibilitatea de a fi realeși pentru un mandat suplimentar (proiectul de articol 8 § 3). În consecință, articolul 12 § 4 din lege ar trebui modificat pentru a se alinia la această nouă prevedere, deoarece în prezent prevede că un candidat la o funcție vacantă în consiliul de conducere este ales pentru un mandat de patru ani, ceea ce creează o inconsecvență care ar trebui soluționată.

2. Consiliul programelor

32. Consiliul programelor este destinat a fi principalul organ de experți al Academiei, asigurând dezvoltarea și implementarea eficientă a programelor de formare. Conform proiectului de articol 15, Consiliul programelor este format din șapte membri numiți de consiliul de conducere: trei judecători, doi procurori, un expert selectat dintre foștii formatori ai Academiei și directorul executiv, care prezidează consiliul.

a. Componenta Consiliului programelor

33. Având în vedere că consiliul programelor este principalul organism de experti responsabil cu consilierea cu privire la natura, domeniul de aplicare și durata programelor de formare, componența sa actuală pare prea limitată pentru a-și îndeplini în mod adecvat rolul. Creșterea numărului de judecători și procurori ar fi recomandabilă, împreună cu asigurarea unei diviziuni a muncii prin care problemele de formare judiciară să fie tratate în principal de judecători, în timp ce problemele de formare a procurorilor să fie tratate în principal de procurori. În plus, proiectele de amendamente ar putea prevedea în mod explicit dreptul consiliului programelor de a desemna formatori și mentori pentru a asista consiliul *ad-hoc* atunci când abordează probleme specializate, precum și datoria corespunzătoare a formatorilor și mentorilor de a contribui la astfel de cazuri.

34. Pe lângă extinderea componenței consiliului, ar fi oportun să se ia în considerare, de asemenea, o mai mare implicare a Consiliilor judecătorilor și procurorilor în numirea și revocarea membrilor consiliului programelor, având în vedere rolul lor constituțional în supravegherea sistemului judiciar și a procuraturii.

b. Responsabilitatea membrilor consiliului programelor

35. În ceea ce privește răspunderea membrilor consiliului programelor, proiectul de articol 15 § 3 prevede că procedura de revocare a membrilor consiliului de conducere se aplică prin analogie. Cu toate acestea, această abordare largă este lipsită de claritate și nu este suficient de coordonată cu alte dispoziții ale legii. De exemplu, revocarea membrilor consiliului de conducere poate implica Consiliul judecătorilor sau al consiliilor procurorilor (a se vedea considerațiile de mai sus privind răspunderea membrilor Consiliului de conducere), în timp ce, în conformitate cu articolul 10 din Lege, membrii Consiliului programelor sunt revocați numai de către Consiliul de conducere. Ar fi necesare clarificări suplimentare cu privire la această procedură pentru a asigura securitatea juridică și previzibilitatea.

c. Competențele consiliului programelor

36. Competențele consiliului programelor, așa cum sunt definite la articolul 16 din Legea privind Academia de Justiție, generează preocupări cu privire la nivelul de autonomie al consiliului. Deși consiliul este responsabil de elaborarea programelor de formare, de emiterea de avize cu privire la formatorii și mentorii candidați și de furnizarea de consiliere și propuneri cu privire la calitatea formării, aceste decizii rămân supuse aprobării unilaterale de către consiliul de conducere (a se vedea articolul 10). Ar fi recomandabilă o mai bună coordonare între aceste două organe în procesul decizional, asigurându-se, în același timp, că consiliul programelor beneficiază de mai multă autonomie în exercitarea rolului său de expert față de consiliul de conducere.

37. În acest context, este o evoluție pozitivă faptul că proiectele de amendamente extind competențele consiliului programelor pentru a include evaluarea formatorilor Academiei și revizuirea plângerilor împotriva formatorilor (proiectul de articol 16 §§ 1.4a și 1.4b). Cu toate acestea, dispozițiile menționate ar trebui dezvoltate în continuare pentru a include detalii procedurale și pentru a specifica consecințele evaluărilor formatorilor,

precum și procedura de depunere a plângerilor, inclusiv măsurile de remediere aplicabile. Mecanisme și proceduri similare ar trebui prevăzute prin lege în ceea ce privește mentorii. Deoarece mulți dintre formatori și mentori vor fi judecători, este important ca orice măsuri impuse să nu le afecteze statutul judiciar.

3. Directorul executiv

38. Articolul 18 alineatul 1 din Legea cu privire la Academia de Justiție prevede că numirea și demiterea directorului executiv se efectuează de către consiliul de conducere, în conformitate cu dispozițiile care reglementează funcțiile de conducere superioară prevăzute de Legea cu privire la funcționarii publici. Proiectele de amendamente introduc un criteriu suplimentar de eligibilitate, care impune candidaților să fi promovat examenul în avocatură (proiectul de articol 18 § 3).

39. Cu toate acestea, având în vedere responsabilitățile manageriale semnificative ale directorului executiv, inclusiv prezidarea consiliului programelor, ar fi oportun să se stabilească competențele manageriale și experiența anterioară în administrarea sectorului justiției ca criterii specifice de eligibilitate. În plus, prevederea ar trebui să clarifice faptul că atât judecătorii și procurorii activi, cât și cei pensionați sunt eligibili pentru această poziție.

40. Proiectele de amendamente mai prevăd că procedura de numire și revocare a directorului executiv va fi stabilită prin regulamente aprobate de consiliul de conducere (proiectul de articol 18 § 4). Cu toate acestea, ar fi mai adecvat să se stabilească dispozițiile esențiale privind numirea și revocarea în cadrul legii în sine. Acest lucru ar oferi o mai mare stabilitate statutului său și ar consolida cadrul legal care guvernează această funcție.

4. Formatorii și mentorii

41. Conform proiectului de amendamente, formatorii și mentorii vor fi numiți din rândul profesioniștilor în domeniu, inclusiv judecători și procurori, printr-o procedură deschisă și transparent desfășurată de Academia de Justiție (proiect de articol 24 § 2). Metoda de selectare și angajare a formatorilor și mentorilor, precum și drepturile și îndatoririle acestora sunt definite printr-un regulament al consiliului de conducere (proiectul de articol 24 alineatul 5).

42. Cu toate acestea, criteriile de eligibilitate și principalele prevederi privind numirea și concedierea formatorilor și mentorilor ar trebui să fie stabilite în legea însăși, mai degrabă decât în regulamentul Academiei. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă modificarea acestui articol în consecință.

43. În ceea ce privește criteriile de selectare a formatorilor, este adevărat că formările ar trebui să fie furnizate în primul rând, dar nu exclusiv, de către judecători. Implicarea limitată a altor experți poate fi utilă pentru perfecționarea programelor.

D. Programe de formare

44. Proiectele de amendamente introduc un nou articol 19, care definește tipurile de formare oferite de Academie. Acestea includ: formarea inițială a judecătorilor și a procurorilor nou numiți; formare continuă disponibilă pe tot parcursul carierei judecătorilor, procurorilor și asociaților profesioniști; formare specializată; instruire obligatorie; formare pentru alte profesii juridice; și formarea personalului administrativ în sistemele judiciare și de urmărire penală.

45. Comisia se va concentra pe două tipuri de formare care au generat discuții în timpul reuniunilor: formarea inițială și formarea obligatorie.

1. Formarea inițială

46. Conform proiectelor de amendamente, judecătorii și procurorii oferă formare inițială de douăsprezece luni după ce aceștia au fost numiți pentru mandatul inițial de trei ani. Unii interlocutori și-au exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că menținerea actualului model post-numire este inefficientă, deoarece nu asigură un proces de numire bazat pe merit și prezintă un risc pentru calitatea justiției, permițând judecătorilor și procurorilor neinstruiți să își exercite atribuțiile pentru o perioadă lungă de timp. Cu toate acestea, alții au susținut că modelul post-numire este mai adecvat, deoarece consolidează rolul de recrutare al Consiliilor Judiciare și al Procurorilor, asigură o utilizare mai eficientă a resurselor și atenuează riscul ca stagiarii să petreacă o perioadă semnificativă fără o garanție de numire viitoare. În plus, ei au subliniat că modelul post-numire ajută la abordarea diferitelor probleme de drept al muncii care ar putea apărea într-un sistem de pre-numire, cum ar fi asigurarea locului de muncă principal în timpul formării și regularizarea concediilor de maternitate și a altor concedii speciale.

47. Comisia de la Veneția a examinat recent o întrebare similară într-o opinie anterioară și a recunoscut că, având în vedere absența unor standarde europene specifice și marja largă de apreciere acordată țărilor individuale în acest domeniu, ambele modele sunt viabile. Comisia a constatat că modelul de pre-numire avea anumite avantaje, printre care considerația că plasarea formării inițiale înainte de numire garanta că candidații erau pregătiți în mod adecvat, permițând o evaluare reală bazată pe merit a calificărilor lor ulterioare în procesul de selecție; dacă formarea profesională a avut loc după decizia de numire, secvența ar slăbi natura bazată pe merit a procesului de numire.¹⁴

48. Considerații similare se aplică în contextul Kosovo. Proiectul de lege privind recrutarea, evaluarea performanței, controlul integrității și statutul judecătorilor și procurorilor (denumit în continuare „proiectul de lege privind recrutarea” CDL-REF(2025)006), care este, de asemenea, supus evaluării de către Comisia de la Veneția, stabilește criteriile de eligibilitate pentru numirile în funcțiile de magistrați și procurori (articolul 5). Printre alte cerințe, candidații trebuie să aibă (a) cel puțin trei ani de

¹⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)036, Serbia – Opinie cu privire la proiectul de lege privind Academia Judiciară și proiectele de modificare a Legii privind judecătorii și la Legea privind Parchetul, §26.

experiență profesională și (b) să fi promovat un examen profesional în fața Consiliului Judiciar sau al Procurorilor. Articolul 6 alineatul (5) prezintă un set de competențe pe care candidații trebuie să le demonstreze în timpul procesului de recrutare, inclusiv cunoștințe profesionale, abilități de raționament juridic, participarea anterioară la formare și capacitatea de a analiza aspecte juridice.

49. Având în vedere această abordare, primul avantaj al modelului de pre-numire este că oferă un cadru mai echitabil și mai adecvat pentru candidații care, în contextul Kosovo, sunt de obicei tineri profesioniști, având în vedere pragul relativ scăzut pentru experiența profesională necesară, pentru a dobândi abilitățile și competențele necesare prin formarea inițială la Academie înainte de a concura într-un proces de selecție bazat pe merit. Modelul de pre-numire creează astfel condiții mai bune pentru ca Consiliile judecătorești și procurorii să-și îndeplinească rolul de recrutare în conformitate cu cerința constituțională conform căreia procesul de numire trebuie să se bazeze pe fond (articolele 108 § 4 și 110 § 3 din Constituție). Astfel, după cum s-a discutat într-un aviz anterior, este de ¹⁵ competența cadrului legislativ relevant să se asigure că rolul Academiei de justiție nu interferează în mod nejustificat cu competențele de selecție ale consiliilor.

50. Al doilea avantaj este că modelul de pre-numire ar atenua riscul pentru calitatea justiției reprezentat de judecătorii și procurorii neinstruiți. În cadrul modelului actual de formare post-numire, proiectul de lege privind recrutarea prevede că, în cazul în care un stagiar nu reușește să susțină formarea inițială, perioada de formare va fi prelungită (articolul 9 § 5). La un moment dat, înainte de încheierea mandatului inițial, judecătorii și procurorii sunt supuși primei evaluări (articolul 22 alineatul 2), iar dosarul lor de evaluare a formării este inclus în evaluarea performanței lor (articolul 9 alineatul 5). În cazul în care performanța lor este evaluată ca fiind „slabă”, aceștia nu vor fi propuși pentru numire permanentă (articolul 24 § 7). Cu toate acestea, după cum au explicat interlocutorii, această primă evaluare are loc cu doar câteva luni înainte de expirarea mandatului inițial de trei ani. Prin urmare, judecătorii și procurorii care nu au reușit formarea inițială pot rămâne în funcție pe întreaga durată a mandatului lor inițial, beneficiind de securitatea mandatului, protejată de Constituție, inclusiv de motivele constituționale limitate pentru revocarea anticipată a judecătorilor și procurorilor (a se vedea punctele 10 și 12 de mai sus). Un astfel de aranjament ridică îngrijorări cu privire la impactul potențial asupra calității justiției din cauza prezenței judecătorilor și procurorilor slab calificați.¹⁶

51. Anumiți interlocutori au menționat presupusele beneficii ale modelului post-numire, inclusiv economiile de resurse și evitarea dificultăților legate de legislația muncii. Cu toate acestea, considerentele enumerate par mai puțin semnificative decât cerința constituțională a numirii pe bază de merit și nevoia generală de a asigura calitatea justiției.

¹⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)036, Serbia – Opinie cu privire la proiectul de lege privind Academia Judiciară și proiectele de modificare a Legii privind judecătorii și la Legea privind Parchetul, §§ 30-35.

¹⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)036, Serbia – Opinie cu privire la proiectul de lege privind Academia Judiciară și proiectele de modificare a Legii cu privire la judecători și la Legea privind Ministerul Public, §37

Mai mult, astfel de preocupări pot fi abordate în mod eficient prin acorduri legislative interne. Numărul de stagieri înainte de numire poate fi ajustat pentru a rămâne proporțional cu nevoile de recrutare. Resursele investite în formarea lor nu ar fi irosite, deoarece ei ar putea participa la activitatea judiciară și de urmărire penală sub supravegherea atentă a judecătorilor-mentori. În cele din urmă, problemele de drept al muncii pot fi abordate prin garanții adecvate, cum a menționat anterior Comisia de la Veneția.¹⁷

52. O problemă separată se referă la claritatea dispozițiilor legale care reglementează consecințele formării inițiale. În prezent, proiectul de articol 19/A § 4 prevede că stagiarii vor fi evaluați de Academie, în timp ce proiectul de articol 19/A § 5 prevede că metoda de evaluare va fi stabilită de consiliul de conducere al Academiei în consultare cu Consiliul judecătorilor și al procurorilor. Cu toate acestea, ar fi mai adecvat ca legea să reglementeze mai detaliat evaluarea finală a stagiarii, specificând criteriile de evaluare, procedura de evaluare, consecințele finalizării nereușite a formării inițiale și posibilitatea de a contesta.

53. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă ca autorii să analizeze încă o dată cu atenție – în consultare cu toate părțile interesate relevante – alegerea între modelele de formare inițială înainte și după numire, inclusiv avantajele modelului de formare înainte de numire menționat mai sus.

54. O altă problemă separată se referă la durata fixă a formării inițiale, care este de douăsprezece luni, fără flexibilitate pentru a se adapta la diferite medii ale cursanților. Comisia de la Veneția a aprobat anterior sisteme mai flexibile, care permit perioade de formare ajustabile. Proiectele de amendamente ar putea introduce durate diferite pentru formarea inițială, în funcție de experiența profesională a cursanților, asigurându-se că cerințele de formare sunt adaptate la diferite niveluri de expertiză anterioară. În acest context, ar fi oportun să se detalieze natura și amploarea programelor de formare și posibilele modalități ale acestora, având în vedere termene diferite.

2. Instruiri obligatorii

55. Proiectul de articol 19, care definește tipurile de formare, oferă o descriere restrânsă a formării obligatorii, limitând-o la formarea dispusă de comisiile de evaluare a performanței ale Consiliului judecătorilor sau al procurorilor. Cu toate acestea, această definiție nu cuprinde toate tipurile de formare care ar trebui considerate obligatorii. În primul rând, propunerea de reglementare a formării inițiale sugerează că aceasta este, de asemenea, obligatorie, chiar dacă nu este dispusă de o comisie de evaluare. În al doilea rând, proiectul de articol 20 alineatul 2 permite, de asemenea, formarea obligatorie în cazuri excepționale, la cererea Consiliului judecătorilor sau al procurorilor, ceea ce nu este reflectat în definiția oferită în proiectul de articol 19.

¹⁷ A se vedea, de asemenea, Declarația IOJT privind principiile de formare judiciară: în timp ce principiul 7 prevede că membrii sistemului judiciar ar trebui să beneficieze de formare înainte sau în momentul numirii lor, comentariul la principiul 7 precizează că „[de]regulă, formarea prealabilă ar trebui să aibă loc înainte ca judecătorul să își exercite funcția”.

56. Calificarea anumitor programe de formare ca fiind obligatorii este relevantă nu numai pentru Legea privind Academia de Justiție, ci și pentru alte acte legislative. De exemplu, articolul 5 § 2.14 și articolul 6 § 2.9 din Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și procurorilor (CDLREF(2025)007) definesc „eșecul continuu în programele de formare obligatorii” ca fiind o abatere disciplinară. O definiție restrânsă a formării obligatorii în proiectul de articol 19 poate crea inconsecvențe în aplicarea dispozițiilor disciplinare din alte acte legislative.

57. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă modificarea definiției formării obligatorii din proiectul de articol 19 pentru a se asigura că aceasta acoperă toate cazurile în care formarea nu este voluntară. În plus, proiectul de articol 20 alineatul 2 ar trebui elaborat pentru a clarifica circumstanțele și condițiile în care formarea poate deveni obligatorie la cererea Consiliului judecătorilor sau al procurorilor.

E. Procesul legislativ și consultarea publică a proiectului de lege

58. Standardele și cele mai bune practici ale procesului legislativ echitabil sunt cuprinse în special în Lista de verificare a statului de drept a Comisiei de la Veneția¹⁸ și în Parametrii acesteia privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare.¹⁹ Conform Listei de verificare a statului de drept,²⁰ procesul de elaborare a legii trebuie să fie transparent, responsabil, incluziv și democratic. Pentru a satisface această cerință, publicul ar trebui să aibă acces la proiectele legislative și ar trebui să aibă o oportunitate semnificativă de a oferi contribuții.²¹

59. În timpul misiunii de țară, delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că organizațiile experților societății civile și organizațiile internaționale au fost implicate în procesul de elaborare. În observațiile sale scrise, Ministerul Justiției a subliniat că a asigurat un proces de elaborare transparent și cuprinzător, cu mai multe runde de consultări: la 1 mai 2024, proiectul de lege a fost trimis pentru observații părților interesate relevante, inclusiv organizațiilor societății civile; între 15 mai și 5 iunie 2024, s-au desfășurat consultări preliminare; iar între 10 iunie și 2 iulie 2024, proiectul de lege a fost publicat pe portalul oficial pentru consultare publică.

60. Transparența și deschiderea manifestată de autorități sunt binevenite. Între timp, mai mulți interlocutori nestatali și-au exprimat regretul că, în ciuda contribuțiilor lor la grupurile de lucru, nu au fost informați în mod sistematic cu privire la progresul procesului legislativ, inclusiv accesul la cele mai recente versiuni ale proiectului de lege, care a suferit noi revizui după finalizarea consultărilor în iulie 2024. Comisia recunoaște eforturile Ministerului Justiției de a asigura transparența și invită autoritățile să își

¹⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007rev, Lista de verificare a statului de drept, 18 martie 2016.

¹⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametri privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare.

²⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007rev, Lista de verificare a statului de drept, criterii de referință A.5.

²¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007rev, Lista de verificare a statului de drept, criterii de referință A.5.iv.

continue și sporească eforturile pentru a asigura participarea efectivă și comunicarea sistematică de informații tuturor actorilor principali, inclusiv organizațiilor specializate ale societății civile și experților universitari, în etapele ulterioare ale procesului legislativ.

IV. Concluzii

61. La solicitarea ministrului Justiției din Kosovo, Comisia de la Veneția a evaluat proiectele de modificări ale Legii privind Academia de Justiție.

62. Comisia de la Veneția recunoaște eforturile autorităților de a consolida statutul și competențele Academiei de Justiție, care constituie un element important al reformei justiției. Proiectele de amendamente se bazează pe premisa că Academia se califică drept agenție independentă în conformitate cu Constituția, ceea ce implică faptul că trebuie protejată de influențe nejustificate. În acest sens, este o evoluție pozitivă faptul că Academia este suficient de distanțată de alte ramuri ale statului, rămânând în același timp legată instituțional de Consiliul judecătorilor sau Consiliul procurorilor, care au mandatul constituțional de a proteja independența sistemului judiciar și a procuraturii. În general, proiectul de lege urmărește să consolideze statutul Academiei; cu toate acestea, sunt recomandabile îmbunătățiri suplimentare, astfel cum se subliniază în prezentele concluzii.

63. Recomandările cheie sunt următoarele:

- a Legea privind Academia de Justiție ar trebui să stabilească criterii și proceduri clare pentru numirea și revocarea membrilor organelor Academiei, a formatorilor și a mentorilor; ar trebui să reglementeze criteriile și procedura de evaluare a formatorilor și mentorilor, precum și procedura de depunere a plângerilor împotriva formatorilor și mentorilor, inclusiv măsurile de remediere aplicabile;
- b Componenta consiliului de conducere al Academiei ar trebui extinsă pentru a include un număr mai mare de judecători și procurori aleși de Consiliile judiciar și al procurorilor, în timp ce participarea ministrului justiției la consiliul de conducere ar trebui eliminată;
- c Componenta consiliului programelor ar trebui să includă mai mulți judecători și procurori, iar Consiliul judecătorilor sau consiliul procurorilor ar trebui să fie mai implicat în numirea și revocarea membrilor consiliului programelor;
- d Consiliul programelor ar trebui să beneficieze de mai multă autonomie în exercitarea rolului său de expert în raport cu consiliul de conducere;
- e Autoritățile sunt încurajate să analizeze cu atenție – în consultare cu toate părțile interesate relevante – alegerea între modelele de formare inițială înainte și după numire, inclusiv avantajele formării înainte de numire;
- f Legea ar trebui să stabilească mai detaliat procedura de finalizare a formării inițiale, inclusiv criteriile de evaluare, procesul de evaluare, consecințele finalizării nereușite și posibilitatea de contestare;

- g Legea ar trebui să ofere o descriere cuprinzătoare a formării obligatorii și să specifice circumstanțele și condițiile în care formarea este obligatorie.

64. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților din Kosovo pentru asistență suplimentară în această chestiune.