

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT

(COMISIA DE LA VENEȚIA)

SERBIA

OPINIE

REFERITOARE LA

**PROIECTUL DE LEGE PRIVIND ACADEMIA JUDICIARĂ ȘI
PROIECTUL DE MODIFICARE A LEGII JUDECĂTORILOR ȘI A LEGII
PROCURATURII**

**adoptată de Comisia de la Veneția
la cea de-a 141-a Sesiune plenară
(Veneția, 6-7 decembrie 2024)**

pe baza comentariilor formulate de:

dna Regina KIENER (membru, Elveția)

dna Hanna SUCHOCKA expert, Președinte de Onoare

dl Kaarlo TUORI (expert, Președinte de Onoare)

Cuprins

I.	Introducere	3
II.	Context	3
A.	Observații generale	3
B.	Amendamentele propuse	4
III.	Analiză	6
A.	Standarde aplicabile și sfera discreției naționale.....	6
B.	Două opțiuni examinate de autorități.....	6
C.	Provocările Opțiunii 2.....	7
1.	Constituționalitate	7
2.	Proportionalitate	8
D.	Statutul Academiei.....	9
IV.	Concluzie.....	9

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 12 septembrie 2024, Ministrul Justiției al Republicii Serbia, doamna Maja Popovic, i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie cu privire la proiectul de lege privind Academia Judiciară ([CDL-REF\(2024\)041](#)) și la proiectul de amendamente la Legea cu privire la judecători și la Legea cu privire la Procuratură ([CDL-REF\(2024\)042](#), [CDL-REF\(2024\)043](#)).
2. Dna R. Kiener, dna H. Suchocka și dl K. Tuori au acționat în calitate de raportori pentru această opinie.
3. Pe 12 noiembrie 2024, raportorii au desfășurat o serie de întâlniri online cu reprezentanți ai Ministerului Justiției, Academiei Judiciare, Curții Supreme, Înaltului Consiliu Judiciar, Înaltului Consiliu al Procuraturii, Procuratura Supremă, asociațiilor profesionale ale judecătorilor și procurorilor, organizații ale societății civile și parteneri internaționali ai Serbiei, inclusiv Comisia Europeană. Comisia de la Veneția le este recunoscătoare Ministerului Justiției și Oficiului Consiliului Europei din Serbia pentru organizarea excelentă a întâlnirilor și interlocutorilor pentru disponibilitatea lor.
4. Opinia a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de amendamente. S-ar putea ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală sub toate aspectele.
5. Opinia a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor online din 12 noiembrie 2024. Proiectul opiniei a fost examinat în cadrul reuniunii comune a Subcomisiilor pentru justiție și statul de drept din 5 decembrie 2024. În urma unui schimb de opinii cu Ministrul Justiției, acesta a fost adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 141-a Sesiune plenară (Veneția, 6-7 decembrie. 2024).

II. Context

A. Observații generale

6. În ultimii ani, Serbia a întreprins reforme semnificative în domeniul justiției, iar Comisia de la Veneția a oferit asistență continuă pe tot parcursul procesului. În 2022, au fost adoptate amendamente la Constituție cu scopul de a consolida independența justiției. Aceste modificări au transferat competența de numire a judecătorilor și procurorilor de la Adunarea Națională către Înaltul Consiliu Judiciar și Înaltul Consiliu al Procurorilor, consolidând independența membrilor sistemului judiciar și statutul consiliilor. Modificările constituționale au fost adoptate printr-un referendum organizat în ianuarie 2022 și promulgate ulterior de Adunarea Națională în februarie 2022. Înainte de adoptare, modificările propuse au fost supuse analizei Comisiei de la Veneția, care a elaborat două opinii în 2021.¹
7. În februarie 2023, Serbia a promulgat cinci legi pentru a pune în aplicare amendamentele constituționale din 2022. Aceste legi de implementare au fost, de asemenea, examinate de Comisia de la Veneția.²
8. În continuarea reformei judiciare, Ministerul Justiției a pregătit un proiect de lege privind Academia Judiciară, împreună cu proiectele de modificări corespunzătoare ale Legii judecătorilor și ale Legii Procuraturii (denumite în mod colectiv „proiectul de lege”). În cererea

¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)032, Serbia - Opinie privind proiectul de amendamente constituționale privind sistemul judiciar și proiectul de lege constituțională pentru punerea în aplicare a amendamentelor constituționale, și CDLAD(2021)048, Serbia - Opinie urgentă privind proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judiciar.

² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)030, Serbia - Opinie cu privire la trei proiecte de legi de punere în aplicare a amendamentelor constituționale privind sistemul judiciar; CDL-AD(2022)042, Serbia - Opinie cu privire la două proiecte de legi de punere în aplicare a amendamentelor constituționale privind procuratura; CDL-AD(2022)043, Serbia - Opinie ulterioară cu privire la trei proiecte de legi revizuite de punere în aplicare a amendamentelor constituționale privind sistemul judiciar din Serbia.

adresată Comisiei de la Veneția, Ministrul Justiției a precizat că proiectul de lege a fost pregătit în cadrul procesului de aderare la UE, cu scopul de a asigura conformitatea Serbiei cu Benchmark-ul Interimar 4 din Capitolul 23 din Normele UE („Acquis”).³

9. Raportul din 2024 privind Serbia, emis de Comisia Europeană (CE) în cadrul Comunicării din 2024 privind politica de extindere a UE, a remarcat că recomandările CE din 2023 au fost parțial implementate și au rămas valabile; în anul viitor, Serbia ar trebui, în special, să adopte Legea privind Academia Judiciară.⁴

10. Comisia de la Veneția a examinat problema Academiei Judiciare din Serbia în două opinii. În Opinia din 2018 privind reforma constituțională a sistemului judiciar, Comisia și-a exprimat opinia că *„rolul Academiei de unic purtător al sistemului judiciar pare bine întemeiat cu aspirația și angajamentul de a consolida calibrul și profesionalismul formării judiciare și a procurorilor, dar ar fi indicat să protejăm Academia de o eventuală influență nejustificată, oferindu-i un statut ferm în cadrul Constituției”*.⁵ Consolidarea constituțională a Academiei Judiciare nu a fost însă respectată. Într-o Opinie ulterioară emisă în 2021, Comisia de la Veneția a revizuit chestiunea, afirmând că *„Academia Judiciară a fost prevăzută inițial ca fiind instituția care va oferi un „punct de intrare” în sistemul judiciar sârb. Prin urmare, trebuia să i se acorde un rol preeminent de a proteja procesul de numire împotriva influenței nejustificate... dar a fost exclus din proiectul de amendamente [constituționale]. Acestea din urmă nu mai prevăd că intrarea în justiție este condiționată de finalizarea Academiei Judiciare și nici proiectul de Amendamente nu prevede o bază constituțională pentru Academia Judiciară”*.⁶ În lumina acestui fapt, Comisia de la Veneția a propus ca, în cazul în care prevederile Academiei Judiciare nu ar fi incluse în Constituție, poziția și rolul acesteia să fie reglementate prin legislație ordinară.⁷

11. Un astfel de proiect de lege a fost întocmit de autorități și face obiectul prezentei opinii.

B. Amendamentele propuse

12. Proiectul de lege privind Academia Judiciară are ca scop reformarea Academiei existente prin stabilirea de garanții împotriva influenței nejustificate și consolidarea statutului său autonom. De asemenea, acestea urmărește consolidarea legăturilor instituționale și funcționale dintre Academie și comunitatea judiciară și a procurorilor, în special cu Înalțul Consiliu Judiciar și Înalțul Consiliu al Procurorilor (denumite în continuare „Consiliul Judiciar” și „Consiliul Procurorilor”).

13. Potrivit proiectului de lege, Academia este înființată cu scopul de a asigura pregătirea teoretică și practică necesară îndeplinirii corespunzătoare a funcțiilor judiciare și de procuror (art. 2). Pentru îndeplinirea acestui mandat, Academia va asigura, printre altele: (i) „formare prealabilă” pentru candidații pentru funcții judiciare sau de procuror și (ii) „formare continuă” pentru judecători și procurori în exercițiu (articolul 6).

14. Organele Academiei Judiciare includ Consiliul de Administrație, Directorul și Consiliul de Program. Consiliul de Administrație este compus din unsprezece membri: cinci membri numiți din rândurile judecătorilor de către Consiliul Judiciar, inclusiv doi membri numiți de

³ CE, Direcția Generală Vecinătate și Negocieri pentru Extindere (DG NEAR), Capitole din acquis. Obiectivul de referință intermediar 4 pentru Serbia prevede, în special: „Serbia stabilește un istoric inițial al punerii în aplicare a unui sistem echitabil și transparent bazat pe merit pentru gestionarea carierei judecătorilor și procurorilor, inclusiv recrutarea, evaluarea și promovarea judecătorilor și procurorilor pe baza evaluării periodice a performanțelor profesionale (inclusiv la nivel înalt)”.

⁴ CE, Direcția Generală Negocieri de Vecinătate și Extindere, Comunicarea 2024 privind politica de extindere a UE, Raportul 2024 privind Serbia, SWD(2024), 30 octombrie 2024, pagina 5.

⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2018)011, Opinie cu privire la proiectul de modificare a dispozițiilor constituționale privind sistemul judiciar, par. 42.

⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)032, Opinie cu privire la proiectul de amendamente constituționale privind sistemul judiciar și proiectul de lege constituțională pentru punerea în aplicare a amendamentelor constituționale, paragr. 97.

⁷ Ibid., para. 98.

Asociația Judecătorilor; patru membri desemnați din rândurile procurorilor de către Consiliul Procurorilor, inclusiv un membru desemnat de Asociația Procurorilor; ministrul justiției; și un membru dintre angajații Academiei, desemnați de Guvern (articolul 8).

15. Consiliul de administrație alege directorul Academiei și membrii Consiliului de Program. De asemenea, va adopta programe de formare pentru diferite categorii de personal din cadrul sistemului judiciar și al procuraturii (art. 10). Consiliul Judiciar și Consiliul Procurorului monitorizează funcționarea Academiei și exercită supraveghere profesională asupra activităților acesteia (articolul 4).

16. Problema centrală abordată de proiectul de lege se referă la utilizarea „pregătirii prealabile” în recrutarea de noi judecători și procurori. Sunt propuse două variante.

17. În cadrul Opțiunii 1, persoanele care doresc să intre în profesie pot fie: (a) să promoveze examenul profesional la Academie la finalizarea programului de „pregătire prealabilă”, fie (b) să treacă examenul direct în fața Consiliului Judiciar sau al Procurorilor fără a fi supus programului de „formare prealabilă”. Evaluarea ulterioară a candidaților și decizia privind numirea acestora se iau de către Consiliul Judiciar sau al Procurorilor. Această opțiune păstrează modelul actual de recrutare, cu adăugarea unei noi cerințe: în cazul în care candidații trec examenul direct în fața Consiliului Judiciar sau al Procurorilor și sunt ulterior numiți, aceștia trebuie să urmeze o formare post-numire de 30 de zile („formare continuă”) la Academie (articolul 56 din proiectul de lege privind Academia Judiciară).

18. Opțiunea 2 elimină posibilitatea candidaților de a se prezenta la examenul profesional direct în fața Consiliului Judiciar sau cel al Procurorilor. În cadrul acestei opțiuni, singura metodă pentru recrutarea de noi judecători și procurori va fi prin „formare prealabilă” la Academia reformată. La finalizarea cursului de formare, cursanții vor susține examenul de profesionalism la Academie, după care vor fi evaluați și numiți de Consiliul Judiciar sau Consiliul Procurorilor. Opțiunea 2 prevede o perioadă de tranziție până la 1 ianuarie 2029, timp în care sistemul de examen dual va rămâne în vigoare, permițând candidaților să treacă printr-un examen fie de către Academie, fie direct de Consiliul Judiciar sau Consiliul Procurorilor.

19. În cadrul întâlnirilor online, autoritățile și alți interlocutori s-au concentrat în primul rând pe discutarea avantajelor și dezavantajelor fiecăreia dintre cele două opțiuni. Pozițiile părților interesate au fost împărțite. Unii au susținut propunerea ca Academia să fie singurul canal de intrare (Opțiunea 2), subliniind beneficiile unei abordări instituționale uniforme a formării judecătorilor și procurorilor. Cu toate acestea, alții, în special comunitățile profesionale și organizațiile societății civile, și-au exprimat îngrijorarea cu privire la această abordare din două motive principale: (i) preocupări serioase cu privire la independența actualei Academii și echitatea în gestionarea cursurilor și a examenelor; și (ii) tratamentul potențial inechitabil al asistenților judiciari și de procurori cu experiență, care ar trebui să urmeze cursul la Academie, în ciuda experienței și expertizei lor profesionale deja dobândite. Se presupune că, în aceste cazuri, necesitatea „pregătirii prealabile” a fost mai puțin evidentă în comparație cu candidații fără nicio experiență profesională în serviciile judiciare sau de procuratură.

20. Preocupările cu privire la Opțiunea 2 au fost amplificate și mai mult de acuzațiile anumitor interlocutori cu privire la lipsa unui proces incluziv și a discuției publice în elaborarea modificărilor legislative propuse.

21. În analiza sa asupra proiectului de legislație, Comisia de la Veneția se va concentra pe aceste schimbări cele mai pertinente și pe problemele care decurg din discuțiile cu părțile interesate relevante. Lipsa comentariilor cu privire la alte prevederi ale proiectului nu trebuie interpretată ca aprobare tacită a acestor prevederi.

III. Analiză

A. Standarde aplicabile și sfera discreției naționale

22. Standardele Consiliului Europei privind formarea judecătorilor și procurorilor susțin în general opinia conform căreia formarea corectă inițială și continuă este o componentă esențială și importantă a independenței profesiei lor. În special, Recomandarea 12 (2010) a Comitetului Miniștrilor afirmă că *„[judecătorii ar trebui să beneficieze de formare teoretică și practică inițială și continuă, 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”*.⁸ Magna Carta a Judecătorilor (Principii fundamentale) a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) include Principiul 8, care afirmă: *„[f]ormarea inițială și continuă este un drept și o datorie pentru judecători. Se organizează sub supravegherea justiției. Formarea este un element important pentru a proteja independența judecătorilor, precum și calitatea și eficiența sistemului judiciar”*.⁹ CCJE recomandă ca formarea inițială obligatorie să includă programe adecvate experienței profesionale a persoanelor numite.¹⁰ De asemenea, Raportul Comisiei de la Veneția privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Sistemul de urmărire penală a remarcat că *„[o]formarea adecvată ar trebui să fie disponibilă pentru procurori de-a lungul carierei lor. Importanța pregătirii pentru procurori este cu siguranță de același nivel cu cea pentru judecători.”*¹¹

23. Deși standardele europene subliniază importanța formării, ele nu prescriu detalii specifice despre modul în care ar trebui organizat sistemul de educație și formare privind judecătorii și procurorii sau condițiile în care o astfel de formare este integrată în procesul de intrare în profesie. Aceste chestiuni intră în competența organizațională și discreția țărilor individuale. Ca atare, opțiunile de care dispune fiecare țară pentru structurarea formării și determinarea căilor de intrare în justiție și procuratură sunt destul de largi.

B. Două opțiuni examinate de autorități

24. După cum s-a menționat mai devreme, în cazul Serbiei, autoritățile iau în considerare două posibilități: Opțiunea 1 păstrează sistemul dual actual (unde candidații pot susține examenul fie la Academie, fie în fața Consiliului Judiciar/al Procurorilor); Opțiunea 2 conferă Academiei responsabilitatea exclusivă pentru examenul profesional. În ambele opțiuni însă, evaluarea finală a candidaților rămâne în competența Consiliilor Judiciare și a Procurorilor, care, în temeiul articolelor 150(2) și 162(2) din Constituție, sunt împuternicite să numească judecători și procurori.

25. Comisia de la Veneția recunoaște că, având în vedere absența unor standarde europene specifice și libertatea largă de apreciere acordată țărilor individuale în acest domeniu, ambele opțiuni sunt viabile. Cu toate acestea, în contextul nevoilor și așteptărilor contemporane, Opțiunea 2 poate prezenta avantaje distincte în pregătirea persoanelor pentru profesiile judiciare și de procuror.

26. În primul rând, pregătirea inițială înainte de numire asigură pregătirea adecvată a candidaților, permițând o evaluare reală bazată pe merit a calificărilor lor ulterior în procesul de selecție. Dacă formarea profesională are loc după decizia de numire, succesiunea devine inconsecventă, deoarece poate slăbi caracterul bazat pe merit al procesului de numire.

27. În al doilea rând, stabilirea unui canal unic pentru examenul profesional garantează că toți candidații sunt supuși aceluiași proces riguros, asigurând astfel egalitatea și transparența.

⁸ Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind judecătorii: independență, eficiență și responsabilități, para. 56-57.

⁹ CCJE, Magna Carta a judecătorilor (principii fundamentale), CCJE(2010)3, 17 noiembrie 2010, principiul 8.

¹⁰ CCJE, Opinia nr. 4 (2003) privind formarea judecătorilor, par. 26

¹¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)040, Raport privind independența sistemului judiciar: Partea II - sistemul de Sistemul de urmărire penală, 17-18 decembrie 2010, para. 70.

O procedură uniformă atenuează riscul de tratament inegal sau discrepanțe între candidați, asigurând că toți sunt evaluați conform standardelor consecvente.

28. În al treilea rând, eliminarea sistemului paralel redundant ar îmbunătăți eficiența procesului de recrutare prin simplificarea procedurii generale și creșterea predictibilității numirilor. Această abordare simplificată ar reduce, de asemenea, potențialele complicații administrative care pot apărea din menținerea sistemului dual.

C. Provocările Opțiunii 2

29. În cadrul ședințelor, raportorii au fost informați cu privire la două aspecte principale privind implementarea Opțiunii 2: (1) modelul poate întâmpina dificultăți în alinierea la dispozițiile constituționale privind competențele de numire ale Consiliilor Judiciar și al Procuraturii; și (2) poate exista un tratament disproporționat al asistenților judiciari și de procurori cu experiență, cărora li s-ar cere să se înscrie în programul de „formare prealabilă”.

1. Constituționalitate

30. În 2014, Curtea Constituțională a hotărât că atribuirea Academiei de Justiție a rolului de unic purtător al profesiilor judecătorești și de procuror intră în conflict cu atribuțiile constituționale ale Consiliilor Judiciar și al Procurorilor de a numi judecători și procurori. *Ratio decidendi* a hotărârii a fost că, printre alte argumente referitoare la principiul nediscriminării și la condițiile egale de acces la serviciul public (articolele 21 și 53 din Constituție), competențele constituționale ale Consiliilor nu puteau fi frustrate de rolul Academiei în a determina cine este apt profesional pentru funcțiile judiciare și de procuror.¹² Această jurisprudență constituțională este relevantă pentru prezentul proiect de lege. Decizând cine poate fi admis în programul de „formare prealabilă” și cine a absolvit cu succes, Academia participă *de facto* la selecția profesională a candidaților. În cadrul Opțiunii 2, Academia rămâne exclusiv competentă să efectueze selecția profesională *preliminară* a candidaților prin examenele de admitere și finale.

31. În cele din urmă, este de competența autorităților interne să evalueze conformitatea legislației ordinare cu Constituția. Cu toate acestea, este important de subliniat faptul că, deși Consiliul Judiciar și cel al Procurorului sunt încredințate constituțional cu competența de a numi judecători și procurori (articolele 150(2) și 162(2) din Constituție), această competență trebuie interpretată împreună cu alte prevederile constituționale relevante. În special, articolul 145 prevede că „condițiile pentru alegerea judecătorilor... vor fi reglementate prin lege”, care acordă legiuitorului putere discreționară de a stabili astfel de condiții, inclusiv procedura de selecție preliminară. Legiuitorul, însă, trebuie să-și exercite această putere de apreciere într-o manieră care să respecte principiul independenței judecătorești și a procurorilor, precum și competența Consiliilor de a numi judecători și procurori.

32. Proiectul de lege privind Academia Judiciară urmărește să abordeze această problemă prin asigurarea unui anumit nivel de subordonare a Academiei față de Consiliul Judiciar și al Procurorilor. Aceste Consilii, conform Constituției, sunt organe de stat însărcinate cu apărarea și garantarea independenței judecătorilor și procurorilor. Următoarele prevederi sunt deosebit de pertinente:

- (i) Academia este supusă monitorizării și supravegherii profesionale de către Consiliul Judiciar și Consiliul Procuraturii (articolul 4);
- (ii) Consiliul Judiciar și Consiliul Procurorilor au un rol decisiv în formarea organelor de conducere ale Academiei (articolele 8 și 10);
- (iii) Consiliul Judiciar și Consiliul Procuraturii au un rol decisiv în formarea (a) comisiei responsabile cu examenul de admitere, (b) comisiei de apel pentru examenul de admitere și (c) comisiei de examen final (articolul 33, 36 și 43);

¹² Curtea Constituțională a Serbiei, decizia Nr. IUz – 497/2011, 6 Februarie 2014.

- (iv) Consiliul Judiciar și cel al Procuraturii stabilesc, în mod regulat, numărul de posturi vacante pentru programul de „formare prealabilă” (art. 27);
- (v) Consiliul Judiciar și cel al Procuraturii pot revizui raportul privind examenul de admitere și clasamentul candidaților care aplică la „formarea prealabilă” (art. 38).

33. De asemenea, este de remarcat faptul că Consiliul Judiciar și Consiliul Procurorilor își păstrează competența de a decide definitiv asupra numirilor, în urma analizei și interviuării candidaților de succes, în special în ceea ce privește integritatea acestora.

34. Aceste aranjamente indică faptul că nivelul de subordonare a Academiei față de Consilii este *suficient* pentru a asigura respectarea competențelor de numire ale Consiliilor prevăzute de Constituție.

35. Cu toate acestea, Comisia este de părere că ar fi recomandabil ca proiectul de lege să ofere clarificări suplimentare cu privire la relația dintre Academie și Consilii prin elaborarea și clarificarea procedurilor legate de exercitarea de către Consilii a competențelor lor specifice în acest domeniu. : (i) să monitorizeze funcționarea Academiei și să efectueze supraveghere profesională; (ii) să revizuiască raportul și clasamentul examenului de admitere; (iii) să își exercite discreția în evaluarea candidaților după absolvirea cu succes a Academiei. Lipsa de claritate procedurală în aceste dispoziții ar putea duce la tensiuni inutile și la practici inconsecvente. Dacă se consideră oportun, astfel de clarificări ar putea fi încorporate în alte acte legislative, în special în Legea privind judecătoria și în Legea privind procuratura, actualul proiect legislativ incluzând trimiteri la aceste dispoziții.

2. Proportionalitate

36. O altă problemă se referă la proporționalitatea tratamentului actualilor asistenți judiciari și de procurori, care au o experiență semnificativă, dar vor fi obligați să urmeze un program de „formare prealabilă” la Academie. Anumiți interlocutori interni au susținut că, până în prezent, sarcinile îndeplinite în cadrul programului de stagiu le reproduc în mare măsură pe cele îndeplinite deja de asistenții judiciari și de procurori, ceea ce ar face trecerea de la asistent la cursant oarecum artificială. Cu toate acestea, ceilalți interlocutori au susținut că programul de „formare prealabilă” ar oferi în continuare o pregătire suplimentară valoroasă, chiar și pentru asistenții cu experiență, curriculum-ul fiind adaptat nevoilor specifice diferitelor categorii de cursanți. În cele din urmă, va reveni Academiei reformate să revizuiască și să adapteze programul de formare pentru a se asigura că acesta răspunde în mod adecvat nevoilor relevante. Această observație este deosebit de pertinentă pentru candidații cu experiență din mediul academic. Având în vedere calificările și experiența lor academică, necesitățile lor de formare ar trebui evaluate cu atenție și limitate la domeniile necesare, cum ar fi abilitățile judiciare. Acestea ar putea include competențe în gestionarea ședințelor de judecată, organizarea de sesiuni de interogatorii și formare specifică privind conduita judiciară.

37. Se pare că, în urmărirea obiectivelor actualei reforme prin Opțiunea 2, nu s-ar impune nicio sarcină excesivă actualilor asistenți judiciari și de procurori, din următoarele motive. În primul rând, proiectul de lege privind Academia Judiciară prevede perioade diferite de „formare prealabilă”, variind de la trei la 24 de luni, în funcție de anii de experiență profesională a cursanților (articolul 40). În al doilea rând, proiectul de lege asigură că cursanților li se asigură un contract de muncă, cu o remunerație stabilită la 80% din salariul de bază al unui judecător de la prima instanță. În plus, angajarea lor anterioară va fi suspendată, dar nu încetată (articolul 48). În al treilea rând, proiectul de legislație introduce o perioadă de tranziție de cinci ani, timp în care sistemul dual actual va rămâne în vigoare. Această perioadă, chiar dacă redusă la doi ani, va oferi asistenților actuali timp suficient pentru a utiliza sistemul actual de intrare trecând printr-o examinare directă de către Consiliul Judiciar și al Procuraturii, în cazul în care doresc să facă acest lucru.

D. Statutul Academiei

38. În îndeplinirea funcțiilor sale, Academia trebuie să fie ferită de influențe nejustificate și să se asigure că instruirea și examinările sunt efectuate în conformitate cu principiile independenței judiciare și a procurorilor. În acest sens, Comisia de la Veneția a subliniat anterior că pregătirea judecătorilor ar trebui să rămână sub controlul sistemului judiciar.¹³ În mod similar, CCJE a sfătuit că „justiția ar trebui să joace un rol major sau să fie responsabilă de organizarea și supravegherea formării”.¹⁴

39. Proiectul de lege cu privire la Academia Judiciară aderă la aceste principii, întrucât între Academie și serviciile judiciare și procuratură există o relație funcțională substanțială. După cum s-a discutat mai sus (paragraful 32), această relație este asigurată prin intermediul Consiliilor Judiciare și Procurorilor, care, potrivit Constituției, sunt responsabile cu protejarea independenței judecătorilor și procurorilor.

40. Funcționarea Academiei este supravegheată de Consiliul de Administrație, care numește directorul Academiei și membrii Consiliului de Program, adoptă programe de formare și îndeplinește alte sarcini (Articolul 10). Consiliul de Administrație este format din unsprezece membri: cinci membri numiți din rândurile judecătorilor de către Consiliul Judiciar, inclusiv doi membri numiți de Asociația Judecătorilor; și patru membri numiți din rândurile procurorilor de către Consiliul Procurorilor, inclusiv un membru desemnat de Asociația Procurorilor; ministrul justiției; și un membru dintre angajații Academiei, desemnați de Guvern (articolul 8).

41. În opinia Comisiei de la Veneția, este pozitiv faptul că marea majoritate a membrilor Consiliului de Administrație sunt numiți de către Consiliul Judiciar și al Procuraturii. Implicarea asociațiilor profesionale în selecția unora dintre acești membri este, de asemenea, lăudabilă. Totuși, faptul că proiectul de lege îl include pe ministrul Justiției în Consiliul de Administrație ridică îngrijorări. În cadrul ședințelor, raportorilor nu li s-au prezentat motive convingătoare pentru participarea ministrului justiției în consiliu. Comisia de la Veneția și-a exprimat anterior îngrijorarea cu privire la implicarea ministrului justiției în organizarea formării judiciare și a procurorilor.¹⁵ Astfel, ea recomandă ca autoritățile să ia în calcul excluderea din proiectul de lege a participării *din oficiu* a ministrului justiției în Consiliul de conducere al Academiei.

42. Un alt aspect important este transparența și corectitudinea procedurilor de admitere și examen final la Academie. Proiectul de lege al Academiei Judiciare prevede că admiterea la programul de „pregătire prealabilă” se face pe bază de convocare publică (art. 28). De asemenea, garantează drepturi procedurale pentru cursanți, inclusiv dreptul de a contesta rezultatele examenului de admitere (articolul 35) și examenului final (articolul 45). Aceste prevederi sunt pozitive și contribuie la integritatea procesului. În plus, autoritățile ar putea analiza introducerea unor dispoziții menite să asigurea unei componente echilibrate din punct de vedere al genului în organismele Academiei.

IV. Concluzie

43. La solicitarea Ministrului Justiției al Serbiei, Comisia de la Veneția a examinat proiectul de lege privind Academia Judiciară, împreună cu proiectele de modificări corespunzătoare ale Legii judecătorilor și ale Legii cu privire la Procuratură.

44. Comisia de la Veneția salută disponibilitatea autorităților de a continua reforma judiciară, abordând problema statutului și a competenței Academiei Judiciare.

45. Problema centrală în proiectul de lege este dacă Academia Judiciară ar trebui să devină canalul exclusiv de accesare în profesiile judiciare și de procuror prin finalizarea programului de „pregătire prealabilă” și promovarea unui examen profesional la Academie.

¹³ 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.

¹⁴ CCJE, Opinia nr. 4 (2003) privind formarea judecătorilor, par. 16.

¹⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)022, Bulgaria - Opinie privind proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției (în domeniul judiciar) (Veneția, 23-24 octombrie 2015), para. 72.

Autoritățile au propus două variante: prima menține sistemul dual actual, în care candidații pot alege să susțină examenul profesional fie la Academie, fie direct în fața Consiliului Judiciar sau al Procuraturii fără a urma cursul; a doua opțiune atribuie Academiei responsabilitatea exclusivă pentru examenul profesional. În ambele opțiuni, însă, evaluarea finală și decizia de numire a candidaților rămâne în competența Consiliilor Judiciare și Procuraturii, așa cum este consacrat în Constituție.

46. Pentru Comisia de la Veneția, ambele opțiuni sunt viabile, deoarece se încadrează în limitele unei largi puteri de apreciere naționale în acest domeniu. Totuși, încredințarea competenței exclusive pentru intrarea în profesiile judiciare și de procuror Academiei prezintă mai multe avantaje și ar putea reprezenta alternativa preferată. În primul rând, plasarea formării inițiale înainte de numire asigură că candidații sunt pregătiți în mod adecvat, permițând o evaluare reală bazată pe merit a calificărilor lor. În al doilea rând, un proces uniform de examinare promovează egalitatea și corectitudinea, reducând riscul deturnării practicilor. În al treilea rând, eliminarea sistemului paralel redundant ar eficientiza procesul de recrutare, sporind eficiența și predictibilitatea acestuia.

47. În acest context, Comisia de la Veneția reiterează recomandarea sa anterioară, conform căreia Academia Judiciară trebuie să fie protejată de influențe nejustificate. Este pozitiv faptul că Academia este suficient de îndepărtată de alte ramuri ale puterii și este strâns legată de Consiliul Judiciar și al Procuraturii, care sunt organe constituționale responsabile cu protejarea independenței justiției și a procuraturii. În ansamblu, proiectul de lege urmărește să consolideze statutul instituțional al Academiei, deși sunt recomandate îmbunătățiri suplimentare, așa cum se subliniază în această opinie.

48. Recomandările cheie sunt următoarele:

- (1) elaborarea și clarificarea procedurilor referitoare la exercitarea de către Consiliul Judiciar și al Procuraturii a competențelor specifice care le sunt acordate, și anume: (i) monitorizarea funcționării Academiei și supravegherea profesională a acesteia, (ii) revizuirea raportului examenului de admitere și clasamentul, (iii) exercitarea discreției în evaluarea candidaților după finalizarea cu succes a programului de „formare prealabilă” la Academie;
- (2) Luarea în considerare a excluderii participării *din oficiu* a ministrului justiției în Consiliul de Administrație al Academiei Judiciare.

49. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților sârbe pentru asistență suplimentară în această chestiune.