



Strasbourg, 3 martie 2025

CDL(2025)007*

Or. Engl.
(ARP/TP/sm)

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

KOSOVO

OPINIE

**CU PRIVIRE LA LEGEA PRIVIND CONSILIUL JUDICIAR
ȘI PROIECTUL DE LEGE DE MODIFICARE ȘI COMPLETARE A
ACESTEIA**

**Adoptată de Comisia de la Veneția
la cea de-a 142-a sesiune plenară
(Veneția, 14-15 martie 2025)**

Pe baza observațiilor făcute de

**dl António Henriques GASPARG (membru, Portugalia),
dna Janneke GERARDS (membru supleant, Olanda),
dl Fabio GIOVAGNOLI (membru, San Marino)**

Opinion co-funded
by the European Union



*Acest document a fost clasificat restricționat la data emiterii. Cu excepția cazului în care Comisia de la Veneția decide altfel, acesta va fi declassificat la un an după publicare, în conformitate cu normele stabilite în Rezoluția CM/Res(2001)6 privind accesul la documentele Consiliului Europei.

Cuprins

I. Introducere.....	3
II. Context.....	3
A. Observații generale.....	3
B. Domeniul de aplicare al opiniei.....	4
III. Analiză.....	5
A. Componenta KJC și alegerea membrilor săi.....	5
1. Componenta KJC.....	6
2. Alegerea membrilor KJC.....	8
a. Dispoziții generale privind calificările și criteriile de neeligibilitate.....	8
b. Membri aleși de sistemul judiciar.....	9
c. Membri aleși de Adunare	12
3. Durata mandatului, încetarea mandatului, demiterea și procedurile disciplinare.....	14
B. Mandatul și funcționarea KJC.....	16
1. Atribuții și competențe	17
2. Transparența reuniunilor KJC și a procedurilor decizionale.....	18
C. Structura KJC.....	19
D. Observații privind anumite alte dispoziții și procesul legislativ.....	20
IV. Concluzii	21

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 3 decembrie 2024, doamna Albulena Haxhiu, ministrul Justiției din Kosovo, a solicitat, printre altele, Opinia Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii privind Consiliul Judiciar din Kosovo (a se vedea CDL-REF(2024)047 și CDL-REF(2024)048), care face obiectul prezentei Opinii. Solicitarea de opinie privind pachetul legislativ include, de asemenea, proiectul de lege privind selecția, evaluarea performanței, controlul integrității și statutul judecătorilor și procurorilor (CDL-REF(2025)006) și Proiectul de lege pentru modificarea Legii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și procurorilor (CDL-REF(2025)007), care fac obiectul Opiniei nr. 1220/2024 (CDL-AD(2025)010).
2. Dl Gaspar, dna Gerards și dl Giovagnoli au acționat în calitate de raportori pentru prezenta opinie.
3. La 27 și 28 ianuarie 2025, o delegație a Comisiei de la Veneția compusă din dl Gaspar, dna Gerards și dl Giovagnoli, însoțiți de dl Adrià Rodríguez-Pérez și dl Taras Pashuk din partea Secretariatului, s-a deplasat la Pristina și a avut întâlniri cu reprezentanți ai Ministerului Justiției, ai Consiliului Judiciar din Kosovo (denumit în continuare CJK), reprezentanți ai organizațiilor internaționale, precum și cu organizații ale societății civile. În urma vizitei lor, au avut loc schimburi de scrisori cu Ministerul Justiției și cu Secretariatul Adunării. Comisia de la Veneția este recunoscătoare autorităților din Kosovo și Biroului Consiliului Europei din Kosovo pentru organizarea excelentă a vizitei.
4. Prezenta opinie a fost elaborat pe baza traducerii în limba engleză a modificărilor propuse și a Legii nr. 06/L-055 privind Consiliul Judiciar din Kosovo (denumite în continuare proiectul de lege și, respectiv, legea privind CJK). Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate punctele.
5. Prezenta opinie a fost redactată pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor din 27 și 28 ianuarie 2025. Prezenta opinie a fost examinată în cadrul reuniunii comune a subcomisiilor pentru sistemul judiciar, statul de drept și America Latină (Veneția, 13 martie 2025) și 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. La 3 decembrie 2024, ministrul justiției din Kosovo a solicitat opinia Comisiei de la Veneția cu privire la un set de șase acte normative privind reforma justiției. Opinia Comisiei de la Veneția a fost solicitată, în special, cu privire la aspecte legate de „evaluarea performanțelor judecătorilor și procurorilor, declarația de avere și mecanismul de verificare a integrității, vârsta de pensionare a judecătorilor și procurorilor, precum și autoritățile competente cu putere decizională în cadrul procedurilor disciplinare”. Prezenta opinie se axează pe Legea privind Consiliul Judiciar din Kosovo (CJK) și pe proiectul de lege aferent.
7. În scrisoarea menționată anterior, Ministrul Justiției a precizat că proiectele de lege examinate sunt rezultatul Declarației comune de angajament privind reforma justiției în Kosovo, care a fost semnată la 14 martie 2023 de către Ministerul Justiției, CJK și Consiliul Procurorilor din Kosovo (CPK), Curtea Supremă și Procurorul General, precum și al lucrărilor pregătitoare desfășurate de grupurile de lucru înființate după semnarea Declarației comune.¹
8. Sistemul judiciar din Kosovo a fost supus, de-a lungul timpului, mai multor analize menite să îmbunătățească funcționalitatea acestuia. Raportul Comisiei Europene privind

¹ [Comunicat de presă](#) al Ministerului Justiției, 15/03/2023; [link](#) către Declarația de angajament comun.

Kosovo pentru anul 2024 a menționat, printre altele, că funcționarea Consiliului Judiciar din Kosovo (KJC) este adecvată, iar KJC a investit în transparență și în îmbunătățirea comunicării cu publicul. Ambele consilii au numit, de asemenea, noi vicepreședinți. Cu toate acestea, potrivit raportului, „implementarea Declarației comune de angajament, semnată de conducătorii instituțiilor sistemului judiciar în martie 2023, s-a confruntat cu obstacole serioase și întârzieri. Procesul de elaborare a acestor legi-cheie de reformă nu a asigurat o consultare semnificativă a părților interesate naționale și internaționale relevante.” În plus, raportul menționează că nu a fost asigurată în mod constant componenta completă a KJC și recomandă îmbunătățirea planificării activităților, utilizarea adecvată a resurselor, practicile generale de management, procesul decizional și comunicarea.²

9. În cadrul reuniunilor desfășurate la Pristina, mai multe părți interesate au confirmat aceste constatări. Interlocutorii au recunoscut percepția generală pozitivă a activității CJK, observând îmbunătățiri substanțiale în ultimii ani. Cu toate acestea, interlocutorii și-au exprimat, de asemenea, îngrijorarea cu privire la problemele nerezolvate, în special locurile vacante din Adunare aferente comunității sârbe, precum și insuficiența mecanismelor de supraveghere judiciară în cadrul instanțelor, cauzată de lipsa unor mecanisme ierarhice adecvate de control. În general, interlocutorii au susținut că Legea CJK este apreciazabilă din punct de vedere teoretic, însă prevederile sale nu sunt întotdeauna aplicate în practică.

B. Domeniul de aplicare al opiniei

10. Principalele modificări introduse prin proiectul de lege vizează evaluarea performanțelor judecătorilor. Articolul 3 din proiectul de amendamente modifică componenta Comisiei de evaluare a performanțelor judecătorilor (modificând articolul 27 din Legea privind CJK) și introduce o Comisie de evaluare a performanțelor pentru președinții instanțelor (cu un nou articol 27/A din Legea privind CJK). Articolul 6 din proiectul de lege detaliază, de asemenea, funcțiile Unității de inspecție și verificare, precum și cerințele pentru inspectorii de verificare (modificând articolul 36 din Legea privind CJK). Proiectul de lege extinde, de asemenea, dreptul de vot al judecătorilor în alegerea judecătorilor CJK, incluzând recent înființatele instanțe specializate de primă și a doua instanță (articolul 2 din proiectul de lege, care modifică articolul 8 din Legea privind CJK); reduce perioada de numire a președinților Curții și a judecătorilor supraveghetori de la cinci (5) la patru (4) ani și le permite să fie realeși pentru un al doilea mandat (articolul 4 din proiectul de lege, modificând articolul 30 din Legea privind CJK); și modifică dispozițiile privind selecția, numirea și revocarea Secretarului General (articolul 5 din proiectul de lege de modificare a articolului 35 din CJK).

11. Aceste amendamente trebuie evaluate în cadrul mandatului constituțional al CJK „de a asigura independența și imparțialitatea sistemului judiciar” [articolul 108 alineatul (1) din Constituție] și al responsabilității sale de a recruta, propune candidați pentru numirea și reînnoirea mandatului în funcții de judecător, precum și pentru transferul și procedurile disciplinare în privința judecătorilor [articolul 108 alineatul (3)]. Unitatea responsabilă pentru sprijinirea verificărilor de integritate pentru judecători se află, de asemenea, sub responsabilitatea CJK. Pentru a evalua rolul CJK cu privire la aspectele solicitate de ministrul justiției în scrisoarea sa, este necesar să se evalueze componenta generală, precum și metodele de lucru ale CJK. Comisia de la Veneția nu a evaluat anterior Legea privind CJK. Prin urmare, prezenta opinie oferă o evaluare generală a Legii privind CJK, astfel cum se propune a fi modificată, și, în special, a mandatului, componentei și alegerii membrilor săi, precum și a structurii și metodelor sale de lucru. Prin urmare, absența comentariilor cu privire la alte dispoziții ale legii nu ar trebui interpretată ca o aprobare tacită a acestor dispoziții.

III. Analiză

A. Componenta KJC și alegerea membrilor săi

² Comisia Europeană, [Raportul Kosovo 2024](#), pagina 26.

12. Independența judiciară este parte integrantă a principiilor democratice fundamentale ale separării puterilor și ale statului de drept. Aceasta este garantată, *printre altele*, de articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO).³ În cazul Kosovo, acest principiu este consacrat în articolele 4 și 31, precum și în capitolul VII din Constituție. Conform criteriilor internaționale de referință, „independența înseamnă că sistemul judiciar este liber de presiuni externe și nu este supus unei influențe sau manipulări politice, în special din partea puterii executive”.⁴ După cum se subliniază în special în lista de verificare a Comisiei de la Veneția privind statul de drept, numai un sistem judiciar și un organ de urmărire penală independenți sunt în măsură să facă dreptate în mod imparțial pe baza legii și să prevină abuzul de putere.

13. În statele democratice guvernate de principiile statului de drept, o opțiune este de a încredința consiliilor judiciare sarcina de a asigura și de a proteja independența sistemului judiciar. Cu toate acestea, datorită bogăției culturii juridice din Europa, în acest moment nu există un model unic care să se aplice tuturor țărilor. Comisia de la Veneția este foarte conștientă de diversitatea sistemelor juridice din Europa și nu a pledat niciodată pentru un sistem judiciar autogovernat ca standard general.⁵ În opinia sa, trebuie găsit un echilibru între independente și autogovernarea judiciară, pe de o parte, și responsabilitatea necesară a sistemului judiciar, pe de altă parte⁹.

14. O modalitate de a atinge acest obiectiv este instituirea unui consiliu judiciar cu o componență echilibrată a membrilor săi. După cum a menționat deseori Comisia de la Veneția, cel mai recent în Opinia sa privind componența Consiliului judecătorilor și procurorilor din Turcia și procedura de alegere a membrilor acestuia, „Componența Consiliului trebuie să fie de natură să garanteze condițiile de independență și imparțialitate pentru exercitarea competențelor sale. În acest scop, Comisia de la Veneția a identificat câțiva parametri esențiali privind consiliile judiciale și al procuraturii:

- Cel puțin jumătate din membrii consiliilor judiciare ar trebui să fie judecători aleși sau numiți de colegii lor.
- Componenta judiciară a unui consiliu ar trebui să reprezinte întregul sistem judiciar și să respecte pluralismul din cadrul sistemului judiciar. Prin urmare, ar trebui să existe o reprezentare echilibrată a judecătorilor de la toate nivelurile și instanțele diferite, precum și o diversitate și o reprezentare cât mai largă a genului și a regiunilor.
- Riscul de corporatism în cadrul sistemului judiciar ar trebui contrabalansat prin participarea membrilor non-judecători (laici) care aparțin altor profesii juridice, de exemplu avocați, notari, cadre universitare și societatea civilă.

³ A se vedea, de asemenea, [Recomandarea CM/Rec\(2010\)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind judecătoria: independență, eficiență și responsabilități](#). A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)007](#), Lista de verificare privind statul de drept, par. 74, și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2010\)004](#), Raport privind independența sistemului judiciar, Partea I: Independența judecătorilor. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)015](#), Franța - Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului Europei privind Consiliul Superior al Magistraturii și statutul sistemului judiciar în ceea ce privește numirile, mutațiile, promovările și procedurile disciplinare, par. 18.

⁴ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)007](#), Lista de verificare privind statul de drept, para. 74.

⁵ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)017](#), Polonia - Opinia comună urgentă a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului Europei privind amendamentele la Legea privind instanțele comune, Legea privind instanța supremă și alte legi, alin. 9. ⁹ A se vedea, *printre altele*, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2014\)008](#), Bosnia și Herțegovina - Opinia cu privire la proiectul de Lege privind Consiliul Superior al Magistraturii și Procuraturii din Bosnia și Herțegovina, par. 32 și 35; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)022](#), Bulgaria - Opinia cu privire la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Constituției (în domeniul judiciar) a Republicii Bulgaria, par. 45; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)037](#), Armenia - Prima opinie privind proiectul de modificare a Constituției (capitolele 1-7 și 10) a Republicii Armenia, par. 179; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2017\)019](#), Armenia - Opinia privind proiectul de Cod judiciar al Armeniei, par. 89; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgaria - Opinia privind Legea privind sistemul judiciar al Bulgariei, par. 24; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)017](#), România - Opinia cu privire la proiectele de modificare a Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii din România, par. 138 și 139.

- Membrii non-judecători ar trebui să beneficieze de aceeași protecție ca și membrii judiciari, în special în ceea ce privește siguranța mandatului și dreptul la un proces echitabil în caz de disciplină, suspendare și revocare, ca o condiție prealabilă esențială pentru independența Consiliului. Orice diferență de tratament între membrii judiciari și nejudiciari ar trebui să fie justificată în mod corespunzător.
- În cazul în care membrii nejudiciari sunt aleși de Parlament, acest lucru ar trebui să se facă cu cel mai larg acord, în principiu printr-un vot cu majoritate calificată care implică opoziția, în urma unui concurs deschis și transparent. Ar trebui să se prevadă mecanisme eficiente de combatere a blocajelor. [...]
- Membrii consiliilor judiciare ar trebui să se bucure de inamovibilitate și imunitate funcțională ca garanții esențiale ale independenței lor.⁶

1. Componenta KJC

15. În conformitate cu articolul 108 alineatul (6) din Constituție, articolul 8 din Legea privind KJC, astfel cum a fost modificat prin articolul 2 din proiectul de lege, stabilește că KJC are 13 membri:

- Șapte (7) membri sunt judecători aleși de membrii sistemului judiciar, dintre care doi (2) sunt judecători ai Curții Supreme, doi (2) sunt judecători ai Curții de Apel sau instanțelor specializate de a doua instanță, iar trei (3) sunt judecători ai instanțelor de bază sau ai instanțelor specializate de primă instanță.⁷
- Șase (6) membri sunt aleși de Adunare. Dintre aceștia, doi sunt aleși de deputații Adunării care dețin mandate în urma repartizării generale a locurilor; doi de către membrii Adunării ale căror locuri sunt rezervate sau garantate pentru comunitatea sârbă și doi de către membrii Adunării ale căror locuri sunt rezervate sau garantate pentru celelalte comunități. Fiecare dintre aceste trei grupuri de doi membri trebuie să includă cel puțin un judecător (ales, respectiv, de membrii Adunării care își ocupă locurile în timpul alocării generale a locurilor; de membrii Adunării ale căror locuri sunt rezervate sau garantate pentru comunitatea sârbă și de membrii Adunării ale căror locuri sunt rezervate sau garantate pentru celelalte comunități).

16. Comisia de la Veneția a afirmat în repetate rânduri că cel puțin jumătate din membrii consiliilor judiciare ar trebui să fie judecători aleși sau numiți *de colegii lor și să reprezinte întregul sistem judiciar*. Pentru a asigura legitimitatea democratică a Consiliului Judiciar, ceilalți membri ar trebui să fie aleși de Parlament dintre persoanele cu calificări juridice adecvate, ținând seama de posibilele conflicte de interese.⁸ Membrii non judecători nu ar trebui să fie judecători, ci să provină mai degrabă din rândul "utilizatorilor" sistemului judiciar, de exemplu avocați, procurori, notari, cadre universitare sau membri ai societății civile⁽¹³⁾.

17. După cum se afirmă în Opinia privind Turcia menționată mai sus, „scopul alegerii membrilor non judecători într-un consiliu judiciar este de a obține o componentă pluralistă,

⁶ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Opinia privind componenta Consiliului judecătorilor și procurorilor și procedura de alegere a membrilor acestuia, punctul 29.

⁷ După cum se va explica la punctul 27 de mai jos, instanțele specializate includ instanțele comerciale și administrative recent create.

⁸ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2007\)028](#), Raport privind numirile judiciare de către Comisia de la Veneția, par.

¹³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2010\)004](#), Raport privind independența sistemului judiciar - Partea I: Independența judecătorilor, par. 32. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)003](#), Republica Moldova - Opinia privind Legea pentru modificarea și completarea Constituției (sistemul judiciar) al Republicii Moldova, par. 56; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)015](#), Republica Moldova - Opinia comună urgentă a Comisiei de la Veneția și a Direcției pentru Drepturile Omului (DHR) din cadrul Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului Europei privind proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 947/1996 privind Consiliul Superior al Magistraturii;

legitimată din punct de vedere democratic, care poate contribui la consolidarea legitimității externe a consiliului și la reducerea aspectelor negative (și a abaterilor) ale corporatismului”.⁹ Încredințarea Adunării cu alegerea membrilor non judecătorești este o modalitate comună și eficientă de a oferi legitimitate democratică acestui organ și de a evita riscurile corporatismului într-un consiliu. În plus, alegerea membrilor non judecătorești de către Parlament sau numiți în alt mod garantează un „element democratic” al acestor consilii.¹⁰ În același timp, alegerea de către Parlament prezintă un risc inherent de a fi influențată de compromisuri politice și de puterea forțelor majoritare, în special atunci când alegerea se poate realiza printr-o majoritate simplă (după cum se va explica mai jos).

18. În acest context, Comisia de la Veneția consideră că prezența a șapte judecătorești aleși de colegii lor la diferite niveluri de jurisdicție (din cei 13 membri ai Consiliului Judiciar) este în conformitate cu standardele. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția notează, de asemenea, că, în conformitate cu dispozițiile articolului 8 din Legea privind CJK, cel puțin 10 membri ai CJK vor fi judecătorești, dar nu este exclus ca toți membrii CJK să poată fi, de fapt, judecătorești. Acest lucru nu este considerat problematic de către interlocutori, iar unii chiar au subliniat că ar fi de dorit ca toți membrii să fie judecătorești. În această privință, trebuie remarcat faptul că, deși Constituția prevede că cel puțin 10 dintre cei 13 membri trebuie să fie judecătorești, aceasta nu se referă la statutul celorlalți trei membri. Acest lucru sugerează că legea ar putea stipula că acești membri trebuie să fie membri nejudiciari sau veritabili membri non judecătorești. Comisia de la Veneția consideră că normele actuale privind componenta non-judiciară a CJK nu sunt conforme cu standardele amintite în opiniile sale anterioare.¹¹ Pentru a oferi garanții suficiente împotriva corporatismului și pentru a permite reprezentarea diferitelor medii și expertize în cadrul CJK, este necesar ca toți cei șase membri ai CJK numiți de Adunare să fie veritabili membri non judecătorești.

19. În această privință, Comisia de la Veneția observă că Legea în vigoare privind CJK prevede posibilitatea alegerii în cadrul CJK a unor membri neprofesioniști care nu sunt judecătorești și care au o pregătire profesională diversă. În special, articolul 8 alineatul (5) din Legea privind CJK stipulează că „pot fi numiți profesioniști respectabili din afara domeniului juridic și pot include persoane cu expertiză în management, finanțe, tehnologia informației sau științe sociale”. Comisia de la Veneția recomandă ca, în absența unei reforme constituționale, legea să prevadă cel puțin ca cei trei membri aleși de Adunare care nu sunt judecătorești să includă un membru al Baroului, un profesor de drept și un reprezentant al societății civile pentru a obține o componență pluralistă a CJK.¹²

Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)015](#), Franța - Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind Consiliul Superior al Magistraturii și statutul magistraților în ceea ce privește numirile, mutațiile, promovările și procedurile disciplinare, par. 23; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Opinion on the composition of the Council of Judges and Prosecutors and the procedure for the election of its members, par. 29.

⁹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Opinia privind componența Consiliului judecătorilor și procurorilor și procedura de alegere a membrilor acestuia, alin. 45.

¹⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2017\)031](#), Polonia - Opinia cu privire la proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii; cu privire la proiectul de lege de modificare a Legii privind Curtea Supremă, propus de președintele Poloniei, și cu privire la Legea privind organizarea instanțelor ordinare, alin. 18.

¹¹ În plus față de opiniile Comisiei de la Veneția menționate mai sus, a se vedea, de asemenea, CCJE, [Opinia nr. 24 \(2021\)](#), privind evoluția Consiliilor pentru sistemul judiciar și rolul acestora în sistemele judiciare independente și imparțiale, punctul 31. 31, care afirmă: „Trebuie evitată o alegere a membrilor judecătorești de către parlament sau o selecție de către executiv. O alegere de către parlament a *membrilor nejudicătorești* ar putea fi, totuși, acceptabilă.” [subliniere adăugată].

¹² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Opinia cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Procuraturii din Kosovo, par. 49. La rândul său, acest mecanism de numire implică propriile sale riscuri, după cum arată experiența cu KPC. În cazul Consiliului Procuraturii, acesta a trebuit să funcționeze „cu unsprezece (11) membri, deoarece Adunarea nu a reușit să asigure alegerea a doi membri neprofesioniști din cauza lipsei nominalizărilor pentru un membru neprofesionist din partea Baroului Avocaților din Kosovo și a lipsei de interes din partea reprezentanților organizațiilor societății civile pentru a candida pentru celălalt post vacant de membru neprofesionist”. A se vedea Comisia de la Veneția, [CDLAD\(2023\)043](#), Kosovo – Opinia de monitorizare a opiniilor anterioare privind amendamentele la Legea privind Consiliul Procuraturii, alin. 12.

20. În timpul schimburilor de opinii care au avut loc la Pristina, mai mulți interlocutori și-au exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că foștii membri non-judecători ai CJK s-au confruntat cu o lipsă generală de includere în procesele decizionale, ceea ce ar putea submina participarea lor efectivă și angajamentul instituțional. În opinia Comisiei de la Veneția, această tendință aparentă de marginalizare a membrilor care nu sunt judecători subliniază necesitatea de a spori implicarea acestora în cadrul CJK.

2. Alegerea membrilor KJC

21. Articolul 108 alineatul (4) din Constituție nu prevede niciun criteriu pentru selectarea membrilor CJK, ci precizează că acestea sunt "prevăzute prin lege". În ciuda delegării către lege în Constituție, Legea privind CJK descrie doar pe scurt procedura de numire, alegere și demitere a membrilor Consiliului de către Adunare (articolul 10). Întreaga procedură de alegere a judecătorilor numiți de colegii lor este lăsată la latitudinea regulamentelor adoptate de CJK, în timp ce Regulamentul de procedură al Adunării (denumit în continuare „Regulamentul”) nu detaliază procedura descrisă la articolul 10 din Legea privind CJK.

22. În acest sens, trebuie remarcat faptul că membrii consiliilor judiciare „trebuie selectați în cadrul unei proceduri transparente care sprijină funcționarea independentă și eficientă a Consiliului și a sistemului judiciar și evită orice percepție de influență politică, interese personale sau favoritism.”¹³ Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă ca Legea privind CJK să fie modificată pentru a include procedurile și recomandările descrise în prezentul document, în loc să lase acest aspect la latitudinea regulamentelor interne ale CJK și ale Adunării.

a. Dispoziții generale privind calificările și criteriile de neeligibilitate

23. Articolul 8 alineatul (1) din Legea privind CJK prevede că toți membrii trebuie să dețină calificări și expertiză profesională. Cu toate acestea, nu stabilește cerințe profesionale minime specifice pentru a se asigura că membrii, în special cei care îndeplinesc funcția de judecător, dețin experiența profesională și practică necesară și adecvată pentru îndeplinirea corespunzătoare a sarcinilor lor. Această omisiune este în contradicție cu standardele stabilite, care au subliniat în mod constant necesitatea unor astfel de criterii în scopul consolidării autorității unui consiliu judiciar și, în consecință, a încrederii publice în acesta.¹⁴ Pe lângă adăugarea unor astfel de criterii, ar putea fi luată în considerare introducerea unei dispoziții care să prevadă o perioadă minimă de activitate profesională ca o condiție prealabilă pentru numirea în CJK (de exemplu, cinci ani).

24. Articolul 9 din Legea privind CJK prevede că o persoană nu poate fi membru al CJK dacă este președinte al unei instanțe sau judecător aflat la primul mandat; este implicată activ într-una dintre celelalte puteri ale statului (de exemplu, în calitate de membru al Adunării sau al Guvernului, exercită o funcție într-un partid politic sau în administrație); sau este procuror. De asemenea, legea prevede că un membru ales al Consiliului trebuie demis în cazul în care nu demisionează sau nu își suspendă funcția incompatibilă. Excluderea membrilor puterii executive și legislative, precum și a candidaților cu o afiliere politică semnificativă, este în conformitate cu cerințele internaționale.¹⁵ Incompatibilitățile astfel stabilite la articolul 9 par

¹³ CCJE, [Opinia nr. 24 \(2021\)](#), privind evoluția Consiliilor Judiciare și rolul acestora în cadrul sistemelor judiciare independente și imparțiale, punctele 27, 29, 31, 34.

¹⁴ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)015](#), Republica Moldova - Opinia comună urgentă a Comisiei de la Veneția și al Direcției pentru Drepturile Omului (DHR) a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 947/1996 privind Consiliul Superior al Magistraturii, alin. 30

¹⁵ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)001](#), Republica Moldova - Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind proiectul de lege de modificare și completare a Constituției cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, par. 54; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)050](#), Muntenegru - Opinia cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Judiciar și Judecătorii, par. 10; și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Opinia privind componența Consiliului judecătorilor și procurorilor și procedura de alegere a membrilor acestuia, par. 47.

echilibrate și justificate de natura și responsabilitățile Consiliului. Totuși, formularea Articolului 9(1.5), care prevede că incompatibilitatea se aplică și „persoanelor care exercită funcții în Guvern, în organele administrative sau în instituții stabilite prin Constituție sau create prin legislație”, este excesiv de vagă și pare chiar a fi în contradicție cu faptul că instanțele din care sunt aleși judecătorii sunt create prin Constituție și prin legislație.

25. În ceea ce privește criteriile de neeligibilitate politică, Comisia de la Veneția recomandă, de asemenea, introducerea unei perioade de reflecție, solicitând astfel ca candidații să nu fi avut afilieri politice semnificative timp de câțiva ani înainte de alegerea lor în CJK (de exemplu, cinci ani).¹⁶ În opinia Comisiei de la Veneția, acest lucru ar crea o anumită „distanță de siguranță”, în special între membrii non judecătorești și politici, care ar putea contribui la asigurarea neutralității politice a CJK.¹⁷

26. Un alt criteriu de ineligibilitate este legat de condamnarea pentru o infracțiune, cu excepția infracțiunilor comise din neglijență [articolul 9 alineatul (1.2) din Legea privind CJK]. Întrucât candidații la CJK pot fi declarați neeligibili din cauza condamnării penale, normele nediscriminatorii care nu iau suficient în considerare gravitatea infracțiunii sunt în contradicție cu standardele internaționale. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă modificarea legii pentru a asigura că ineligibilitatea cauzată de o condamnare penală, prevăzută la articolul 9(1.2) din Legea privind KJC, este limitată la infracțiuni de o anumită gravitate.¹⁸

b. Membri aleși de sistemul judiciar

27. În timp ce articolul 108 alineatul (6) din Constituție prevede că șapte membri ai CJK trebuie să fie judecători aleși de membrii sistemului judiciar, Legea privind CJK, astfel cum a fost modificată prin proiectul de lege, stabilește că doi sunt judecători ai Curții Supreme, doi sunt judecători ai Curții de Apel sau ai instanțelor specializate de a doua instanță și trei judecători ai instanțelor de bază sau ai instanțelor specializate de primă instanță. În timpul întâlnirilor de la Pristina și al schimburilor de informații ulterioare cu autoritățile, delegația a fost informată că aceste amendamente au fost introduse pentru a acorda drept de reprezentare instanțelor comerciale și administrative recent înființate. Comisia de la Veneția salută faptul că proiectul de lege include acum prima și a doua instanță în rândul instanțelor din care judecătorii sunt aleși de către colegii lor, extinzând astfel dreptul de vot la toți judecătorii în exercițiu.¹⁹ Cu toate acestea, se recomandă completarea referinței la instanțele specializate printr-o mențiune explicită la cadrul juridic care le guvernează.

28. Comisia de la Veneția reafirmă principiul fundamental al asigurării unei reprezentări largi și echitabile în cadrul unui consiliu judiciar la toate nivelurile și categoriile de instanțe, deoarece acest lucru este esențial pentru susținerea pluralismului judiciar.²⁰ Distribuția din

¹⁶ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)050](#), Muntenegru - Opinia cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Judiciar și judecătorii, par. 33.

¹⁷ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)030](#), Muntenegru - Opinia urgentă cu privire la proiectul revizuit de amendamente la Legea privind Procuratura de Stat, punctul 29, și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Opinia cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Procuraturii din Kosovo, punctul 29. 34.

¹⁸ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)009](#), Bosnia și Herțegovina – Opinie preliminară de monitorizare a opiniilor anterioare privind Consiliul Superior al Magistraturii, para. 60.

¹⁹ Potrivit autorităților, dispozițiile care reglementează tribunalul comercial se regăsesc în Legea nr. 08/L-015 privind tribunalul comercial, în timp ce dispozițiile care reglementează tribunalul administrativ se regăsesc în proiectul de lege privind tribunalul administrativ. Delegația a fost informată, de asemenea, că Legea privind Tribunalul Administrativ a fost aprobată de Adunare, dar contestată de opoziție la Curtea Constituțională din Kosovo din motive procedurale pentru aprobarea sa, împreună cu o serie de alte legi.

²⁰ CCJE, [Opinia nr. 24 \(2021\)](#), privind evoluția consiliilor pentru justiție și rolul acestora în sistemele judiciare independente și imparțiale. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-PI\(2022\)005](#), Masa rotundă internațională - "Shaping judicial councils to meet contemporary challenges", Roma (Italia), 21-22 martie 2022 - Concluzii generale; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)043](#), Cipru - Opinia cu privire la trei proiecte de lege privind reforma sistemului judiciar, punctele 49 și 60; Comisia de la Veneția Comisia, [CDL-AD\(2023\)015](#), Franța - Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind Consiliul Superior al Magistraturii și statutul sistemului judiciar în ceea ce privește numirile, mutațiile, promovările și procedurile disciplinare, alin. 31; și

Legea privind CJK pare să urmărească asigurarea unei reprezentări largi a sistemului judiciar în cadrul Consiliului, astfel cum prevăd standardele europene.²¹ Cu toate acestea, distribuția actuală pare să fie deosebit de dezechilibrată în favoarea Curții Supreme, a Curții de Apel și a celei de-a doua instanțe a instanțelor specializate.²² Comisia de la Veneția recomandă luarea în considerare a unei reevaluări a echilibrului reprezentării instanțelor inferioare și superioare.

29. Un motiv suplimentar de îngrijorare îl reprezintă metodele de alegere prevăzute în Regulamentul nr. 09/2019 al CJK privind procedura și criteriile de alegere a membrilor Consiliului Judiciar din Kosovo de către sistemul judiciar (denumit în continuare „regulamentul”). În conformitate cu aceste norme, fiecare dintre judecătorii din cele trei instanțe sunt aleși *numai* de către judecători *din rândurile lor*, în timp ce, în conformitate cu Legea privind CJK, judecătorii aleși de către colegii lor *provin*, respectiv, din rândul membrilor Curții Supreme, ai Curții de Apel și ai instanțelor de bază. Astfel, regulamentele interne limitează alegerea fiecărui membru la votul exclusiv al judecătorilor din propriile rânduri.

30. Stabilirea unor cote pentru judecători din diferite niveluri și jurisdicții poate facilita pluralismul și o reprezentare largă în cadrul sistemului judiciar. Cu toate acestea, repartizarea actuală a judecătorilor aleși de colegii lor favorizează în mod disproporționat judecătorii care activează în cadrul Curții Supreme, al Curților de Apel și al instanțelor specializate de al doilea grad, în detrimentul judecătorilor de la instanțele de bază și instanțele specializate de prim grad, care, în mod colectiv, reprezintă majoritatea corpului judiciar din Kosovo. Mai mult, sistemul actual de alegere, discutat la paragraful 29, care nu este impus de Legea privind Consiliul Judiciar din Kosovo (KJC) ca atare, accentuează reprezentarea disproporționată a anumitor instanțe în raport cu altele. Comisia de la Veneția recomandă ca metoda de alegere a judecătorilor în cadrul KJC să asigure faptul că aceștia nu reprezintă interesele nivelului jurisdicțional din care provin, ci interesul sistemului judiciar în ansamblu. O modalitate de a atinge acest obiectiv ar fi ca cel puțin o parte dintre judecătorii membri ai KJC să fie aleși de întregul corp judiciar, și nu doar de colegii lor de același rang. Există diverse modele de alegeri directe, iar alegerea aparține autorităților din Kosovo, cu condiția ca să se respecte standardele relevante și ca sistemul să fie consacrat la nivelul Legii privind KJC.

31. Regulamentul stabilește mai multe criterii de eligibilitate, inclusiv faptul că judecătorii candidați nu trebuie să fi fost supuși niciunei sancțiuni disciplinare în ultimii trei ani, cu excepția unui avertisment sau mustrări scrise care nu sunt publice (articolul 5 alin. (1.2) din Regulament). În plus, articolul 6 alin. (1) din Regulament pare să sugereze că Consiliul poate stabili criterii suplimentare față de cele prevăzute de Lege și Regulament, prin „precizarea nivelului instanțelor din care ar trebui să fie selectat membrul, termenului pentru depunerea candidaturilor, criteriilor și documentației necesare.” În ceea ce privește criteriile formale de eligibilitate menționate mai sus, potrivit Legii privind Consiliul Judiciar din Kosovo (KJC), toți judecătorii permanenți care sunt îndreptățiți să exercite funcții judiciare ar trebui să aibă dreptul de a candida la alegeri. Cu privire la criteriile suplimentare prevăzute în Regulament și salutând criteriul referitor la lipsa sancțiunilor disciplinare în ultimii trei ani, Comisia de la Veneția recomandă ca toate criteriile de eligibilitate să fie prevăzute la nivelul Legii privind KJC.

[CDLAD\(2024\)041](#), Türkiye - Opinion on the composition of the Council of Judges and Prosecutors and the procedure for the election of its members, par. 29 și 36.

²¹ [Recomandarea CM/Rec\(2010\)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind judecătorii: independență, eficiență și responsabilități](#), punctul 48; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2010\)004](#), Raport privind independența sistemului judiciar, Partea I: Independența judecătorilor, punctul. 32; și CCJE, [Opinia nr. 10 \(2007\)](#) privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, punctul 27.

²² Conform statisticilor din [Raportul pregătit de CEPEJ în atenția Comisiei Europene](#) 2024, numărul total de judecători profesioniști în 2023 a fost de 424. Dintre aceștia, 334 au servit în instanțele de primă instanță, 58 în instanțele de a doua instanță și 32 la Curtea Supremă. Aceasta înseamnă că cei 32 de judecători de la Curtea Supremă sunt reprezentați în raport de 16 judecători pentru fiecare membru al CJC (2 membri), cei 58 de judecători de la instanțele în a doua instanță în raport de 29 de judecători pentru fiecare membru al CJC (2 membri), iar cei 334 de judecători de la instanțele în primă instanță în raport de 111 judecători pentru fiecare membru al CJC (3 membri).

32. Articolul 8 alineatul (2) din Legea privind CJK prevede, de asemenea, că membrii Consiliului ar trebui să reflecte principiile egalității de gen din Republica Kosovo. În acest sens, articolul 6 alineatul (5) din regulament stipulează că „în cazul în care Consiliul constată că există o subreprezentare de gen [...] în componența membrilor din sistemul judiciar, atunci anunțul posturilor vacante se va face pentru judecătorii candidați la funcția de judecător de genul subreprezentat”. Comisia de la Veneția salută faptul că dispozițiile privind egalitatea de gen din Legea privind CJK sunt transpuse în regulament, deoarece a subliniat adesea că consiliile ar trebui să aibă o reprezentare echilibrată a genurilor.²³ Cu toate acestea, dispozițiile din Legea privind CJK sunt excesiv de largi și nu stabilesc criterii specifice pentru a asigura atingerea echilibrului de gen.²⁴ Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă ca dispozițiile de reglementare menite să garanteze o compoziție echilibrată de gen a CJK să fie prevăzute expres în lege.

33. În cele din urmă, articolul 6 alineatul (5) din regulament solicită asigurarea unei reprezentări etnice echilibrate în componența membrilor sistemului judiciar. Comisia de la Veneția observă că Constituția Kosovo încredințează CJK sarcina de a se asigura că instanțele „reflectă pe deplin natura multiethnică a Kosovo” și că prevede reguli specifice de alegere a membrilor CJK aleși de Adunare. Conform Articolului 108 din Constituția Kosovo: doi (2) membri sunt aleși de deputații Adunării care dețin mandate în urma distribuției generale a locurilor; doi (2) membri sunt aleși de deputații Adunării care ocupă locuri rezervate sau garantate pentru comunitatea sârbă din Kosovo; Doi (2) membri sunt aleși de deputații Adunării care ocupă locuri rezervate sau garantate pentru celelalte comunități. Componența multiethnică a CJK este menită să sporească legitimitatea și încrederea publică în Consiliu. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția este de părere că „condiționarea calității de membru de apartenența unei persoane la o comunitate etnică [...] ar submina autoritatea și imparțialitatea [...] unei instituții guvernate de statul de drept mai degrabă decât de interesele grupurilor etnice”.²⁵ Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că este suficient ca criteriile etnice, alături de criteriile lingvistice, religioase sau de altă natură, să fie luate în considerare de fiecare organ de selecție pentru a asigura o componență pluralistă și echilibrată a KJC, fără a impune obligații suplimentare asupra organelor de numire.

34. Alegerile sunt gestionate de un comitet ad-hoc format din trei membri ai CJK (articolul 7 din regulament). Acest lucru este în conformitate cu principiul conform căruia alegerile organelor reprezentative ale sistemului judiciar sunt gestionate de sistemul judiciar însuși.²⁶ Cu toate acestea, deciziile luate de comitetul ad-hoc par să fie definitive, deoarece nici legea privind CJK și nici regulamentul nu prevăd niciun control judiciar, nici din partea Consiliului însuși, nici din partea instanțelor. Comisia de la Veneția consideră că o astfel de revizuire ar trebui prevăzută în Legea privind CJK.

35. În conformitate cu articolul 8, articolul 9 alineatul (1.1) și articolul 10 alineatul (1.1) din regulament, candidații trebuie să se autodesemneze. O preocupare potențială care decurge din această procedură este că candidații foarte calificați s-ar putea abține de la a se prezenta din cauza reticenței de a se autodesemna. În plus, rolul și influența asociațiilor judiciare nu par

²³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2011\)010](#), Muntenegru - Opinia cu privire la proiectul de amendamente la Constituția Muntenegrului, precum și cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind instanțele, Legea privind procuratura de stat și Legea privind consiliul judiciar din Muntenegru, par. 20-22; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)029](#), The Netherlands - Joint opinion on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power, par. 42; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgaria – Opinia cu privire la proiectul de modificare a Constituției, par. 48; și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Opinia privind componența Consiliului judecătorilor și procurorilor și procedura de alegere a membrilor acestuia, punctul 29.

²⁴ În ceea ce privește dispozițiile echivalente din Legea KPC, Comisia de la Veneția a concluzionat că „această dispoziție pare a fi doar o chestiune de îndemn pios, dar, în lipsa unor detalii suplimentare, rămâne prea ambiguă pentru a fi aplicată eficient în practică”. A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo – Opinia de monitorizare a opiniilor anterioare referitoare la modificările aduse Legii privind Consiliul Procuraturii, par. 72.

²⁵ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)015](#), Bosnia și Herțegovina - Opinia cu privire la metoda de alegere a judecătorilor Curții Constituționale, par. 30.

²⁶ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)018](#), Polonia – Opinia comună urgentă a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului Europei cu privire la proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii din Polonia, par. 40.

a fi luate în considerare în mod corespunzător în acest proces. Comisia de la Veneția recomandă încorporarea unor mecanisme alternative pentru desemnarea candidaților la funcția de judecător în cadrul CJK, inclusiv posibilitatea ca propunerile să fie prezentate de asociațiile judiciare sau să fie susținute de un număr suficient de reprezentativ de judecători.

c. Membri aleși de Adunare

36. Spre deosebire de procedura pentru membrii Consiliului aleși de sistemul judiciar, articolul 10 din Legea privind CJK detaliază procedura de numire, alegere și demitere. Membrii Consiliului sunt aleși de Adunare. Majoritatea măsurilor sunt luate la nivelul Comitetului "relevant" al Adunării, care întocmește o listă restrânsă de doi candidați care urmează să fie prezentată Adunării. Adunarea votează apoi cu privire la candidații selectați. În cazul în care niciunul dintre candidații propuși nu obține majoritatea voturilor tuturor deputaților prezenți și votanți, candidatul cu cel mai mare număr de voturi este considerat ales în al doilea tur.

37. Comisia de la Veneția reamintește că „când membrii neprofesioniști sunt aleși de parlamente, acest lucru ar trebui să se facă cu cel mai larg consens, în principiu printr-un vot cu majoritate calificată care să implice opoziția, în urma unui concurs deschis și transparent. Ar trebui să se prevadă mecanisme eficiente de combatere a blocajelor”.²⁷ Pentru a evita riscul politizării alegerii membrilor non judecători de către parlament, ar trebui să se desfășoare o procedură de selecție organizată în mod corespunzător. O astfel de procedură ar trebui să îndeplinească trei condiții cumulative: pluralism real în cadrul organului de selecție; sprijin larg pentru candidații nominalizați în întregul spectru politic; și împiedicarea majorității din Adunare să eludeze sau să saboteze procedura de selecție.²⁸ Cu toate acestea, Comisia de la Veneția constată că procedurile actuale, astfel cum sunt descrise în Legea privind CJK și în regulament, nu îndeplinesc pe deplin aceste cerințe.

38. Comisia „relevantă” a Adunării este responsabilă de selectarea candidaților, inclusiv de etape-cheie precum stabilirea cerințelor, evaluarea îndeplinirii acestora de către candidați, desfășurarea interviurilor și preselecția a doi candidați. Cu toate acestea, nici Legea privind CJK, nici regulamentul nu precizează care este această comisie. În timpul vizitei sale la Pristina, delegația a fost informată că procedura de selecție este condusă de Comisia pentru legislație, mandate, imunități, regulamentul de procedură al Adunării și controlul Agenției Anticorupție (denumită în continuare "comisia"). În conformitate cu Regulamentul de procedură al Adunării, grupurile parlamentare sunt reprezentate în cadrul comisiei în funcție de numărul de deputați [articolul 31 alineatul (1)]. Din perspectiva diversității de opinii pe care o reflectă, este pozitiv faptul că acest Comitet include membri din diferite partide parlamentare, ceea ce înseamnă că acest organ este formal pluralist.

39. În afară de distincția dintre judecători și non-judecători din articolul 8, criteriile de eligibilitate pentru candidați, astfel cum sunt stabilite de Comitetul Adunării în temeiul articolului 10 alineatul (4) din Legea privind CJK, nu sunt definite în mod explicit în lege. Această lipsă de claritate conferă comitetului o marjă de apreciere semnificativă în stabilirea cerințelor, influențând astfel în mod potențial selecția membrilor CJK. O astfel de marjă largă de apreciere ridică probleme cu privire la independența CJK și, în ultimă instanță, a sistemului judiciar ca atare. Pentru a soluționa aceste probleme, Legea privind CJK ar trebui să

²⁷ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-PI\(2022\)005](#), International Round Table - "Shaping judicial councils to meet contemporary challenges", Roma (Italia), 21-22 martie 2022 - General conclusions, și Comisia de la Veneția, [CDLAD\(2023\)015](#), France - Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Superior Council of Magistracy and the status of the judiciary as regards nominations, mutations, promotions and disciplinary procedures, par. 28.

²⁸ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo – Opinia privind proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Procuraturii din Kosovo, par. 42, și [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo – Opinia de monitorizare a opiniilor anterioare cu privire la amendamentele la Legea privind Consiliul Procuraturii, para. 41.

definească în mod explicit eligibilitatea cerințelor care să asigure preselecția celor mai buni candidați, bazată pe merit, și neutralitatea lor politică.²⁹

40. În plus, procedurile actuale nu prevăd nicio contribuție din partea experților asociațiilor profesionale ale avocaților, a facultăților de drept sau a organizațiilor societății civile în timpul procesului de selecție. În timpul reuniunilor de la Pristina, organizațiile profesionale și organizațiile societății civile au informat că nu au fost consultate în timpul procesului de selecție în cadrul Comitetului. Pentru a soluționa aceste probleme, ar trebui consacrate în lege dispoziții privind contribuția experților. Alternativ, ar putea fi introduse modificări legislative care să prevadă că organele precum baroul, universitățile și organizațiile societății civile sunt implicate în desemnarea candidaților care urmează să fie aleși de Comitet și, ulterior, de Adunarea Națională.³⁰

41. Spre deosebire de dispozițiile Regulamentului privind selecția membrilor aleși de sistemul judiciar, Comisia de la Veneția observă că nu există dispoziții care să asigure o reprezentare echilibrată a genurilor în rândul membrilor CJK aleși de Adunare. În acest sens, și în timp ce articolul 8 alineatul (2) din Legea privind CJK prevede că membrii Consiliului ar trebui să reflecte principiile egalității de gen în Republica Kosovo, Comisia de la Veneția a fost informată că în componența actuală a CJK, din cei 11 membri actuali, doar trei sunt femei. Prin urmare și așa cum s-a subliniat mai sus, Comisia de la Veneția recomandă introducerea unui mecanism care să garanteze o componentă echilibrată de gen pentru membrii non judecători ai CJK aleși de Adunare în Legea privind CJK.

42. După cum s-a subliniat mai sus, Comisia de la Veneția este, de asemenea, de părere că caracterul multiethnic al CJK nu ar trebui realizat prin contingente etnice.

43. După cum a recomandat deja Comisia de la Veneția în Opinia sa privind CPK, Adunarea ar trebui să poată alege dintr-un număr suficient de mare de candidați pentru a reduce riscurile de influență politică excesivă în procesul de selecție.³¹ Prin urmare, Comisia își reiterează recomandarea conform căreia ar fi util să nu se limiteze grupul de candidați la doi pentru fiecare post, ci să se ofere Adunării mai multe nume din care să aleagă.

44. În cadrul Adunării, membrii CJK sunt aleși cu majoritatea voturilor exprimate de deputații prezenți și votanți, astfel cum se prevede la articolul 10 alineatul (9) din Legea privind CJK. În plus, articolul 10 alineatul (9) din Legea privind CJK prevede că, în cazul în care niciunul dintre cei doi candidați nu obține o majoritate de voturi, în al doilea tur de scrutin candidatul cu cel mai mare număr de voturi este considerat ales. Standardele internaționale pledează pentru un consens mai larg, care ar trebui asigurat prin intermediul unei majorități calificate, adică cu două treimi sau trei cincimi din totalul membrilor Adunării.³² Comisia de la Veneția a observat că cerința unei majorități absolute, spre deosebire de majoritatea simplă, este acceptabilă, deoarece este cel mai scăzut nivel de majoritate calificată.³³ Cu toate acestea, în sistemul din Kosovo, mecanismul majorității absolute din Legea privind CJK pentru primul tur este inefficient dacă acei candidați susținuți doar de partidul de guvernământ pot fi

²⁹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Opinia cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Procurorilor din Kosovo, par. 47

³⁰ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Opinia cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Procuraturii din Kosovo, par. 32; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)018](#), Polonia – Opinia urgentă comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului Europei cu privire la proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii din Polonia, par. 39; și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Opinia privind componența Consiliului judecătorilor și procedura de alegere a membrilor acestuia, par. 47.

³¹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo – Opinia de monitorizare a opiniilor anterioare privind amendamentele la Legea privind Consiliul Procuraturii, para. 12

³² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)015](#), Muntenegru - Opinia cu privire la proiectul de lege privind amendamentele la legea privind Consiliul Judiciar și judecătoria, par. 13.

³³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)034](#), Polonia - Opinia cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind procuratura, par. 41.

aleși cu o majoritate simplă în al doilea tur.³⁴ Deoarece acest lucru creează un risc de politizare, Comisia de la Veneția ar recomanda, prin urmare, ca membrii non judecătorești ai CJK să fie aleși întotdeauna cu majoritatea absolută a voturilor la Adunare.

45. Din cauza riscului de blocaj în numirea membrilor CJK atunci când sunt necesare majorități absolute, Comisia de la Veneția recomandă, de asemenea, adoptarea unui mecanism anti blocaj care să fie invocat în cazul în care Adunarea nu reușește să aleagă noi membri.³⁵ Acest scenariu nu este doar o posibilitate abstractă, deoarece, în timpul vizitei la Pristina, delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că numirea a doi membri ai CJK de către Adunare era încă în așteptare. O opțiune pe care autoritățile kosovare ar putea să o ia în considerare este prelungirea mandatului membrilor care fac deja parte din CJK ca membri *interimari* până la alegerea unui nou membru non judecător.³⁶ Acordarea competenței de a desemna candidații unei alte instituții neutre a statului a fost aleasă ca mecanism anti blocare în alte țări.³⁷ O altă opțiune ar fi tragerea la sorți între candidații eligibili propuși Adunării.³⁸ În cazul Kosovo, Comisia observă că tragerea la sorți este un mecanism care a fost prevăzut în Regulamentul 2105 privind alegerea membrilor Consiliului Judiciar al Kosovo din cadrul sistemului judiciar [articolul 8 alineatul (4) și articolul 9 alineatul (5)]. În consecință, Comisia de la Veneția este de părere că, în cazul în care Adunarea nu reușește să aleagă un membru non judecător cu o majoritate absolută, selecția ar putea fi determinată prin tragere la sorți între candidații propuși de Comitet, mai degrabă decât prin majoritate simplă. În cazul în care acest proces durează mai mult decât mandatul membrului non judecător care urmează să fie înlocuit, acesta ar putea rămâne în cadrul CJK ca membru *interimar* până la alegerea unui nou membru non judecător.

3. Termenul, încetarea, concedierea și procedurile disciplinare

46. Principiul securității mandatului pentru titularii de funcții, în general, și pentru membrii consiliilor judiciare, în special, este esențial, derivând din principiile statului de drept și independenței judiciare.³⁹ Având în vedere acest principiu, este esențial să se specifice toate motivele de fond posibile pentru încetarea funcției, demitere și aplicarea procedurilor disciplinare și să se introducă garanții procedurale adecvate în procedurile împotriva membrilor CJK.⁴⁰

47. Articolul 12 alineatul (1) din Legea privind CJK stabilește că membrii au un singur mandat de cinci ani, nereînnoibil. Articolul 10 alineatul (10) și articolul 19 alineatul (3) din Legea privind CJK reglementează revocarea membrilor săi, stipulând că aceștia pot fi revocați la propunerea Comitetului Adunării sau, respectiv, a CJK însuși, prin vot majoritar. În cazul demiterii de către CJK, procedura specifică este descrisă la articolul 13 alineatul (2), care prevede în mod explicit că demiterea poate avea loc numai în urma emiterii unei măsuri

³⁴ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)015](#), Muntenegru – Opinia cu privire la proiectul de Lege privind amendamentele la legea privind Consiliul Judiciar și judecătoria, par. 15. A se vedea preocupări similare în Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2017\)031](#), Polonia - Opinia cu privire la proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii; cu privire la proiectul de lege de modificare a legii privind Curtea Supremă, propus de președintele Poloniei, și cu privire la Legea privind organizarea instanțelor ordinare, par. 22.

³⁵ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)015](#), Muntenegru – Opinia cu privire la proiectul de lege privind amendamentele la Legea privind Consiliul Judiciar și judecătoria, alin. 19.

³⁶ A se vedea o propunere similară în Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)015](#), Muntenegru - Opinia cu privire la proiectul de lege privind amendamentele la legea privind Consiliul Judiciar și judecătoria, punctul 28.

³⁷ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)050](#), Muntenegru - Opinia cu privire la proiectul de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar și judecătoria, punctul 27. În timp ce această soluție ar motiva parlamentarii să obțină majoritatea necesară pentru numirea membrilor neprofesioniști, punerea ei în aplicare în Kosovo ar necesita modificarea Constituției.

³⁸ A se vedea o propunere similară în Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)015](#), Muntenegru - Opinia cu privire la proiectul de lege privind amendamentele la legea privind Consiliul Judiciar și judecătoria, par. 35.

³⁹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)018](#), Polonia - Opinia comună urgentă a Comisiei de la Veneția și a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept a Consiliului Europei privind proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii din Polonia, par. 57.

⁴⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Opinia privind componența Consiliului judecătorilor și procurorilor și procedura de alegere a membrilor acestuia, alin. 59.

disciplinare de către CJK. În conformitate cu litera Legii, *orice* măsură disciplinară pare să fie suficientă ca temei pentru demitere. Comisia de la Veneția reiterează faptul că încetarea anticipată a mandatului unui membru al Consiliului ar trebui să fie întotdeauna legată de o abatere clar identificabilă sau de neîndeplinirea atribuțiilor sale și ar trebui să îndeplinească cerința de proporționalitate. Pentru a asigura proporționalitatea și a proteja independența judiciară, Comisia de la Veneția recomandă modificarea legii pentru a introduce o gradație a abaterilor disciplinare, făcând distincție între diferitele grade de severitate și consecințele corespunzătoare, și ca demiterea să fie prevăzută numai pentru cele de o gravitate considerabilă.⁴¹

48. După cum a declarat anterior Comisia de la Veneția, legea ar trebui să stabilească motive clare și limitate pentru acțiunile disciplinare.⁴² În această privință, Comisia de la Veneția este preocupată de lipsa unor dispoziții clare în Legea privind CJK cu privire la infracțiunile și procedurile disciplinare, deoarece articolul 19 deleagă această chestiune normelor interne ale Consiliului. În timp ce un regulament separat ar putea reglementa unele dintre aspectele mai detaliate ale suspendării și demiterii, ar fi preferabil ca cadrul juridic să contureze cel puțin principiile generale privind procedurile disciplinare. În plus, judecătorii numiți în cadrul CJK ar trebui să fie protejați cu aceleași garanții ca și cele acordate judecătorilor care exercită funcții jurisdicționale, iar membrii nejudiciari ar trebui să beneficieze de o protecție echivalentă.⁴³

49. În plus, Comisia de la Veneția remarcă faptul că comitetul disciplinar prevăzut la articolul 19 alineatul (2) este format exclusiv din judecători, ceea ce ar putea genera un risc de corporatism. Pentru a atenua acest risc și odată ce CJK asigură o compoziție echilibrată a membrilor săi între cei aleși de sistemul judiciar și adevărații membri non judecători aleși de Adunare, ar fi recomandabil ca această comisie să reflecte componența generală a CJK.⁴⁴ În ceea ce privește majoritatea de vot de două treimi din plen, având în vedere componența dominată de judecători a CJK și în vederea unei participări efective atât a membrilor judiciari, cât și a celor non judecători, ar trebui să se garanteze că deciziile disciplinare nu ar trebui adoptate exclusiv prin voturile unuia dintre aceste grupuri.⁴⁵ Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă consolidarea dispozițiilor din Legea privind CJK prin proceduri și criterii disciplinare clare, consacrarea unei componente pluraliste a comitetului disciplinar și solicitarea unor majorități.

50. În plus față de măsurile disciplinare, în temeiul articolului 13 alineatul (1.3), mandatul unui membru încetează dacă acesta lipsește în mod repetat de la activitățile CJK pentru mai mult de trei luni. Această dispoziție nu pare să ia în considerare cazurile în care absența poate

⁴¹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)050](#), Muntenegru – Opinia cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Judiciar și judecătorii, par. 33.

⁴² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye – Opinia privind componența Consiliului judecătorilor și procurorilor și procedura de alegere a membrilor acestuia, alin. 59. A se vedea, de asemenea, para. 63 și nota de subsol 76.

⁴³ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)029](#), Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind garanțiile juridice ale independenței puterii judiciare față de puterea executivă a Țărilor de Jos, punctul 55. 55. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDLAD\(2024\)009](#), Bosnia și Herțegovina – Opinia preliminară de monitorizare a opiniilor anterioare privind Consiliul Superior al Magistraturii, punctul 28.

⁴⁴ A se vedea, în ceea ce privește procedurile disciplinare ale judecătorilor, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)044](#), Armenia - Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind proiectul de amendamente la Codul judiciar, par. 35; și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2019\)024](#) Armenia - Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției pentru Drepturile Omului (DHR) din cadrul Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) cu privire la modificările aduse Codului judiciar și altor legi, par. 19.

⁴⁵ A se vedea, pentru procedurile disciplinare ale judecătorilor, [CDL-AD\(2023\)045](#), Armenia - Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei cu privire la Documentul conceptual privind reforma Comisiei de etică și disciplină a Adunării Generale a Judecătorilor, par. 26, și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)019](#), Republica Moldova - Opinia cu privire la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (sistemul judiciar) din Moldova, par.49. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)044](#), Armenia - Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind proiectul de modificare a Codului Judiciar, par. 42

fi justificată. În același timp, ținând seama de componența incompletă a CJK, precum și de potențiala utilizare a absenteismului ca strategie obstructionistă, așa cum s-a întâmplat în cadrul CPK, trei luni pare o perioadă foarte lungă în care poate fi permisă neparticiparea la activitățile Consiliului, în special pentru acei membri care își desfășoară activitatea cu normă întreagă (și anume, președintele, vicepreședintele și președinții Comitetului pentru aspectele normative, administrația judiciară și președintele Comitetului pentru evaluarea performanței).⁴⁶ Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă revizuirea perioadei în care neparticiparea unui membru la activitățile CJK poate duce la încetarea mandatului acestuia, prevăzând perioade flexibile pentru membrii care nu lucrează cu normă întreagă și pentru absențele justificate, care ar trebui să fie clar prevăzute în lege.

51. În cele din urmă, demiterea membrilor aleși de Adunare este decisă de Adunare cu majoritatea voturilor tuturor deputaților [articolul 10 alineatul (10)]. Nu este clar cum se corelează demiterea de către Adunare prevăzută la articolul 10 alineatul (10) cu demiterea pentru o abatere disciplinară care trebuie decisă chiar de către CJK, prevăzută la articolul 19 existent, și/sau cu încetarea mandatului unui membru ca urmare a neparticipării repetate la activitățile CJK timp de mai mult de trei luni, în temeiul articolului 13 alineatul (1.3).⁴⁷ În timpul întâlnirilor de la Pristina și al schimburilor ulterioare cu autoritățile, delegația a fost informată că CJK poate iniția procedura și efectua ancheta pentru toți membrii CJK și doar demiterea definitivă a membrilor aleși de Adunare ar trebui să fie decisă de Adunare, fie pe baza propunerii CJK (după efectuarea anchetei), fie din proprie inițiativă, prin intermediul comitetului „competent”. Comisia de la Veneția își reiterează constatările din Opinia privind proiectul de modificare a legii CPK, potrivit cărora “[membrii [...] nu ar trebui să fie „destituiți” doar pentru că majoritatea parlamentară sau colegii lor dezaproabă deciziile pe care le iau”.⁴⁸ În conformitate cu standardele internaționale, “membrii non-judiciari ar trebui să beneficieze de aceeași protecție ca și membrii judiciari, în special în ceea ce privește siguranța mandatului și dreptul la un proces echitabil în caz de disciplină, suspendare și revocare, ca o condiție prealabilă esențială pentru independența Consiliului”.⁴⁹ În plus, orice diferență de tratament între membrii judiciari și nejudiciari ar trebui să fie justificată în mod corespunzător.⁵⁰ În cazul Kosovo, există un motiv suplimentar de îngrijorare, deoarece, în conformitate cu dispozițiile actuale, pot exista diferențe de tratament între membrii judiciari aleși de colegii lor și judecătorii numiți de Adunare. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă că ar trebui să fie responsabilitatea CJK să stabilească și să justifice existența unor circumstanțe care pot justifica pierderea mandatului unui membru numit de Adunare în temeiul articolului 13 alineatul (1.3) și al articolului 19, dar că autoritatea de a decide cu privire la demiterea unui astfel de membru ar trebui să rămână exclusiv a acesteia din urmă. Diferența de tratament între membrii numiți de Adunare și cei care reprezintă sistemul judiciar ar fi justificată de diferența dintre mandatele lor respective.

B. Mandatul și funcționarea CJK

52. Articolul 108 alineatul (1) din Constituție însărcinează CJK cu asigurarea independenței și imparțialității sistemului judiciar. Acest lucru este în conformitate cu sarcina unui consiliu judiciar de a „proteja independența sistemului judiciar și a judecătorilor individuali și de a

⁴⁶ A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo – Opinia de monitorizare a opiniilor anterioare privind amendamentele la Legea privind Consiliul Procuraturii, para. 66.

⁴⁷ A se vedea preocupările similare din Opinia Comisiei de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)051](#), privind proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Procuraturii din Kosovo, punctele 53 și 54.

⁴⁸ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Opinie cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Consiliul Procuraturii din Kosovo, par. 54.

⁴⁹ CCJE, [Opinia nr. 24 \(2021\)](#), privind evoluția Consiliilor Judiciare și rolul acestora în sistemele judiciare independente și imparțiale, punctele 37 și 38.

⁵⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)029](#), The Netherlands - Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power, par. 55-56.

garanta, în același timp, eficiența și calitatea justiției, astfel cum sunt definite la articolul 6 din CEDO, pentru a consolida încrederea publicului în sistemul judiciar”.⁵¹

1. Atribuții și competențe

53. Articolul 7 din Legea privind CJK stabilește o gamă largă de atribuții și competențe ale Consiliului, care sunt comune majorității consiliilor judiciare superioare din sistemele care au aceste organisme. CJK este însărcinat cu o gamă largă de funcții, inclusiv administrarea instanței, numirile judiciare, transferurile, promovările și chestiunile disciplinare, în conformitate cu articolul 108 din Constituție, acesta asigură independența judiciară, profesionalismul și diversitatea etnică și de gen în cadrul instanțelor din Kosovo. În plus, CJK supraveghează organizarea, gestionarea și administrarea sistemului judiciar, supraveghează criteriile de recrutare și efectuează inspecții judiciare. De asemenea, acesta gestionează bugetele judiciare, stabilește numărul de judecători pe jurisdicție și recomandă înființarea de noi instanțe. Deși Legea privind CJK nu prezintă lacune semnificative în ceea ce privește mandatul său, aceasta este lipsită de claritate și structură, deoarece toate funcțiile sunt enumerate într-un singur articol neorganizat, fără o grupare sau încadrare pe categorii corespunzătoare. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă modificarea articolului 7 pentru a asigura claritatea și structura acestuia.

54. Proiectul de amendamente introduce unele modificări legate de mandatul CJK. Modificările se referă în principal la evaluarea performanțelor judecătorilor și ale președinților instanțelor. Proiectul de lege privind CJK nu prevede criteriile, procedura sau nivelurile de evaluare a performanțelor, care sunt stabilite în proiectul de lege privind recrutarea, evaluarea performanțelor, controlul integrității și statutul judecătorilor și procurorilor.⁵²

55. Articolul 3 din proiectul de lege, care modifică articolul 27 din Legea privind CJK, stabilește că Comitetul de evaluare a performanțelor CJK este compus exclusiv din judecători, mai exact șapte judecători, dintre care patru de la Curtea Supremă și trei de la Curtea de Apel sau instanțe echivalente. Având în vedere dezechilibrul actual în componența CJK, Comisia de la Veneția recomandă ca Comitetul de evaluare a performanțelor să aibă o componență mixtă și pluralistă pentru a reduce riscul de corporatism, inclusiv cu membri neprofesioniști din cadrul CJK sau alți profesioniști calificați, care ar trebui numiți pe baza unor criterii clare.⁵³

56. Articolul 3 din proiectul de lege introduce, de asemenea, articolul 27A pentru a institui comitete de evaluare a performanțelor pentru președinții de instanțe. Spre deosebire de Comitetul general de evaluare a performanțelor, comitetul prevăzut la articolul 27A este compus din cinci membri ai CJK, ceea ce ar permite includerea unor membri din afara sistemului judiciar. În timpul întâlnirilor de la Pristina și al schimburilor ulterioare, delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că, în prezent, Comitetul de evaluare a președinților Curții poate include deja membri ai Consiliului non-judecători, în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul privind evaluarea performanțelor președinților Curții și ale judecătorilor de supraveghere. Comisia de la Veneția salută faptul că această componență este acum posibilă la nivelul Legii privind CJK, dar recomandă ca proiectul de Lege privind CJK să fie

⁵¹ CCJE, [Opinia nr. 10 \(2007\)](#) privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, recomandarea A.b). A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Opinia privind componența Consiliului judecătorilor și procurorilor și procedura de alegere a membrilor acestuia, punctul 76. 76.

⁵² A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL\(2025\)003](#), Kosovo - Proiect de opinie privind proiectul de lege privind recrutarea, evaluarea performanțelor, controlul integrității și statutul judecătorilor și procurorilor și proiectul de lege de modificare a legii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și procurorilor, punctele 24-38.

⁵³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)031](#), Armenia - Opinia comună al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept cu privire la proiectul de amendamente la Codul judiciar al Armeniei (privind evaluarea judecătorilor), punctele 21-26. A se vedea, de asemenea, [CDL-AD\(2014\)007](#), Armenia - Opinia comună al Comisiei de la Veneția și al Direcției pentru Drepturile Omului (DHR) din cadrul Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind proiectul de lege de modificare și completare a Codului judiciar (privind sistemul de evaluare a judecătorilor) al Armeniei.

modificat astfel încât să garanteze în mod expres o astfel de componență pluralistă în comisiile de evaluare a performanțelor președinților Curții.

57. Articolul 5 din proiectul de lege modifică articolul 30 din Legea privind CJK pentru a scurta mandatul președinților de instanță și al judecătorilor de supraveghere de la cinci ani la patru ani, permițând realegerea pentru un al doilea mandat. Deși această reducere prezintă un risc potențial pentru independența titularilor de funcții, interlocutorii din Pristina și-au exprimat sprijinul pentru această modificare, datorită sistemului actual și a numărului limitat de judecători, ceea ce impune ca toți judecătorii să își asume aceste roluri, deși nu toți excelează în sarcinile manageriale.

2. Transparența reuniunilor CJK și a procedurilor decizionale

58. În conformitate cu articolul 14 din Legea privind CJK, reuniunile CJK sunt, în general, deschise publicului, ordinea de zi fiind publicată cu cel puțin 48 de ore înainte. Transparența este asigurată și de articolul 14 alineatul (7), care prevede publicarea deciziilor și politicilor pe site-ul oficial al CJK. Deși legislația prevede caracterul public al reuniunilor Consiliului, aceasta conține, de asemenea, anumite excepții pentru sesiunile închise. În conformitate cu articolul 14 alineatul (3) din Legea privind CJK, Consiliul poate organiza reuniuni cu ușile închise cu acordul majorității membrilor săi în anumite circumstanțe, cum ar fi aspecte legate de secrete de stat, probleme de personal, evaluări ale performanțelor sau informații comerciale sensibile. Comisia de la Veneția observă că, în conformitate cu legea, reuniunile în care Consiliul ia o decizie disciplinară finală împotriva unui judecător nu pot fi ținute *cu ușile închise*. În acest context, Comisia constată că abaterile disciplinare ar trebui incluse în lista excepțiilor, având în vedere principiile distincte, natura lor și consecințele pe care le implică. Publicitatea obligatorie impusă de lege riscă să cauzeze prejudicii nejustificate atât instituției, cât și judecătorului vizat de proceduri, fiind lipsită de efecte preventive și creând probleme de interpretare cu privire la deciziile finale pronunțate. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă modificarea Legii privind CJK pentru a se asigura că excepțiile de la principiul publicității sunt permise în ceea ce privește audierile disciplinare și deciziile finale. Cu toate acestea, acest lucru nu ar trebui să excludă posibilitatea de a face publică decizia în cazul în care autoritatea de adjudecare o consideră adecvată.

59. Articolul 15 din Legea privind CJK prevede că, pentru a lua decizii, Consiliul are nevoie de un cvorum de nouă membri. Deciziile sunt luate cu majoritate simplă. Aceasta înseamnă că, în practică, o decizie în cadrul CJK poate fi luată cu doar cinci voturi pentru, ceea ce ar putea permite obținerea unor rezultate bazate fie exclusiv pe sprijinul membrilor aleși de sistemul judiciar, fie pe cel al membrilor aleși de Adunare, fără a lua în considerare în mod corespunzător perspectivele celui alt grup. Cerința actuală privind cvorumul și majoritatea simplă în procesul decizional pare astfel inadecvată, având în vedere componența dezechilibrată a Consiliului, și se sugerează punerea în aplicare a unei proceduri decizionale cu majoritate calificată pentru deciziile importante, astfel încât să se asigure o abordare mai pluralistă. Comisia de la Veneția recomandă legislativului din Kosovo să stabilească norme care să nu permită nici judecătorilor aleși de colegii lor, nici membrilor non judecători să guverneze singuri, excluzând în același timp posibilitatea blocării reuniunilor. Ar putea fi avută în vedere o „majoritate specială” care să împiedice fie membrii judecători, fie membrii non judecători să guverneze singuri, cel puțin pentru deciziile cele mai importante, combinată cu un mecanism antiblocare. Parametrii specifici ai acestor majorități și ai mecanismului antiblocare ar trebui identificați de legiuitor în dialog cu principalele părți interesate și cu partenerii internaționali.

60. Absența unor dispoziții care să abordeze blocajele în scenariile în care cvorumul nu este atins, care ar putea apărea în cazul în care nu au fost ocupate toate locurile în CJK (cum este cazul în prezent), reprezintă, de asemenea, un motiv de îngrijorare. Deși nu au fost raportate situații concrete de blocaj pentru CJK, riscul blocării procesului decizional în cadrul CJK rămâne o posibilitate. În plus, articolului 15 îi lipsește un mecanism de soluționare a

egalității de voturi și ar fi corect să se introducă o dispoziție care să acorde președintelui un vot decisiv în astfel de cazuri. Se recomandă modificarea Legii privind CJK pentru a include dispoziții care să abordeze blocajele sau voturile la egalitate.

C. Structura CJK

61. Organizarea unui consiliu judiciar depinde de condițiile și de alegerea fiecărui sistem judiciar național. Sunt posibile mai multe soluții, iar fiecare sistem juridic o adoptă pe cea mai potrivită pentru circumstanțele sale.⁵⁴

62. CJK își alege președintele și vicepreședintele dintre judecătorii săi membri pentru un mandat de trei ani care nu poate fi prelungit [articolul 11 alineatul (1) din Legea privind CJK]. Unele standarde internaționale, precum cele ale CCJE, susțin alegerea unui judecător ca președinte al Consiliului.⁵⁵ Cu toate acestea, componența actuală a CJK, împreună cu componența unora dintre comitete, favorizează în mare măsură judecătorii, ceea ce ridică probleme privind echilibrul și pluralismul. Comisia de la Veneția a criticat anterior cerința ca un judecător să ocupe funcția de președinte, avertizând împotriva tendințelor corporatiste.⁵⁶ Având în vedere componența actuală a CJK și în absența unei reforme constituționale care să garanteze că toți membrii aleși de Adunare nu sunt judecători, Comisia de la Veneția recomandă încredințarea președinției sau a vicepreședinției CJK unui membru neprofesionist pentru a spori legitimitatea democratică și credibilitatea în fața publicului sau, alternativ, introducerea unui sistem de rotație între membrii judecători și nejudicari pentru funcția de președinte.

63. În conformitate cu articolul 16 din CJK, Consiliul menține mai multe comitete permanente, care se ocupă, respectiv, de chestiuni normative, de evaluarea performanțelor judecătorilor, de administrarea instanțelor, de buget, finanțe și personal, precum și de formare. Dispoziția permite înființarea de comitete suplimentare în funcție de necesități. Articolul 16 prevede în mod expres că fiecare comitet este prezidat de un membru al Consiliului pentru a asigura o supraveghere directă. Delegarea ulterioară a atribuțiilor și responsabilităților este reglementată exclusiv prin regulamente suplimentare și nu există criterii de eligibilitate explicite. Comisia consideră că, având în vedere natura critică a acestor comitete în ceea ce privește protejarea independenței judiciare, dispoziția de mai sus ar beneficia de o formulare mai clară sau de stabilirea unor cerințe minime de eligibilitate.

64. În conformitate cu articolul 6 din proiectul de lege (de modificare a articolului 36 din Legea privind CJK), Unitatea de inspecție și verificare are un mandat dublu. În primul rând, aceasta sprijină punerea în aplicare a verificărilor de integritate pentru judecători, astfel cum se prevede în proiectul de lege privind recrutarea, evaluarea performanțelor, controlul integrității și statutul judecătorilor și procurorilor (articolele 27-29 din proiect).⁵⁷ În al doilea rând, este responsabilă de efectuarea verificărilor de integritate ale ofițerilor de investigație din cadrul Unității de inspecție și verificare, detaliile specifice urmând să fie prevăzute într-un act subjuridic emis de CJK [a se vedea articolul 36 alineatul (4) modificat din Legea privind

⁵⁴ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Opinia privind componența Consiliului judecătorilor și procurorilor și procedura de alegere a membrilor acestuia, par. 92.

⁵⁵ CCJE, [Opinia nr. 10 \(2007\)](#) privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, par. 33. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Opinia privind componența Consiliului judecătorilor și procurorilor și procedura de alegere a membrilor acestuia, punctul 99.

⁵⁶ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2012\)024](#), Muntenegru - Opinia cu privire la două seturi de proiecte de amendamente la dispozițiile constituționale referitoare la sistemul judiciar din Muntenegru, punctul 22; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)022](#) Bulgaria - Opinia cu privire la proiectul de lege de modificare și completare a Constituției (în domeniul judiciar) a Republicii Bulgaria, par. 71; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)042](#), Macedonia de Nord - Opinia cu privire la legile privind răspunderea disciplinară și evaluarea judecătorilor din "Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei", par. 66; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2019\)008](#), Macedonia de Nord - Opinia privind proiectul de lege privind Consiliul Judiciar din Macedonia de Nord, par. 12.

⁵⁷ A se vedea Comisia de la Veneția, CDL(2025)003, Kosovo - Proiect de opinie privind proiectul de lege privind recrutarea, evaluarea performanțelor, controlul integrității și statutul judecătorilor și procurorilor și proiectul de lege de modificare a legii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și procurorilor, par. 39-50.

CJK]. Comisia de la Veneția a subliniat necesitatea unui cadru juridic și de reglementare solid pentru astfel de unități de verificare.⁵⁸ Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă perfecționarea suplimentară a acestor dispoziții. Alineatul (3) ar trebui să specifice cerințele profesionale minime pentru membrii Unității de inspecție și verificare, în special având în vedere mandatul acesteia privind independența judiciară, recrutarea, performanța și aspectele disciplinare. În mod similar, alineatul (4) ar beneficia de adăugarea unor principii mai clare care să reglementeze procedurile de verificare. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă consolidarea articolului 36 din Legea privind CJC, introducerea unor criterii explicite de numire și a unor cerințe profesionale pentru membrii Unității de inspecție și verificare și stabilirea unor principii mai clare care să reglementeze procedurile de verificare.

D. Observații privind anumite alte dispoziții și procesul legislativ

65. Având în vedere constatările și recomandările menționate anterior, Comisia de la Veneția subliniază importanța respectării principiilor statului de drept în procesul de elaborare legislativă. Rețeaua complexă de legi, regulamente și norme ar putea submina obligația de a pune în aplicare legea, precum și previzibilitatea acesteia, elemente fundamentale ale principiului legalității.⁵⁹ Comisia de la Veneția a susținut că "[un sistem ambiguu și complex de legi impenetrabil pentru cei din afară ar putea constitui un obstacol în calea punerii în aplicare".⁶⁰ Deși niciuna dintre părțile interesate consultate la Pristina nu și-a exprimat îngrijorarea cu privire la aceste aspecte, anumite dispoziții ar beneficia de clarificare și reformulare. A fost deja menționat faptul că articolul 7, care enumeră funcțiile CJK, nu are o structură pe deplin coerentă. Mai semnificativ, articolul 8 alineatele (3) și (4) din Legea privind CJK, care reflectă articolul 108 alineatele (9) și (10) din Constituție, nu se referă la membrii judiciari ai Consiliului, ci mai degrabă la funcții judiciare specifice rezervate comunităților care nu sunt majoritare în cadrul sistemului judiciar. Articolul 9 alineatul (1.6) pare deplasat, deoarece se referă mai degrabă la procedurile de demitere decât la funcțiile incompatibile și se suprapune cu articolul 9 alineatul (2). Relația dintre competența Adunării de a concedia în temeiul articolului 10 alineatul (10) și competența CJK de a demite pentru abateri disciplinare (articolul 19) sau absenteism [articolul 13 alineatul (1.3)] rămâne neclară. În cele din urmă, articolul 36 din Legea privind CJK prezintă ambiguitate în ceea ce privește procedurile de integritate. Articolul 36 alineatul (1.3) se referă la anchetele administrative pentru controlul integrității judecătorilor și candidaților, în timp ce articolul 36 alineatul (4) prevede un control al integrității pentru inspectorii de verificare din cadrul Unității de inspecție și verificare, ceea ce necesită o procedură distinctă care să fie reglementată printr-un act subjuridic. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă o revizuire aprofundată a Legii privind CJK pentru a-i spori claritatea și structura.

66. Din punct de vedere al dreptului constituțional, este, de asemenea, demn de remarcat faptul că numeroși interlocutori au părut să accepte reglementarea chiar și a chestiunilor importante prin regulamente adoptate de CJK. Această delegare a autorității de reglementare este considerată justificată de nevoia de flexibilitate și de provocările legate de modificarea legislației formale. Cu toate acestea, normele juridice trebuie să respecte principiile securității juridice și previzibilității. Acestea trebuie să fie redactate într-o manieră inteligibilă și formulate cu suficientă previziune și claritate pentru a permite persoanelor fizice și juridice să își reglementeze comportamentul în conformitate cu cerințele legii.⁶¹ Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă stabilirea unor fundamente clare în lege, oferind astfel garanții suficiente pentru legitimitatea democratică a normelor procedurale, în special pentru acele dispoziții care reglementează alegerea membrilor judecătorești și non judecătorești ai CJK, procedurile disciplinare

⁵⁸ Comisia de la Veneția, Kosovo - Opinia cu privire la Documentul conceptual privind verificarea judecătorilor și procurorilor și proiectele de amendamente la Constituție, [CDL-AD\(2022\)011](#), par. 67.

⁵⁹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)007](#), Rule of Law Checklist, II.A.7.

⁶⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2019\)025](#), Kosovo - Opinia cu privire la proiectul de lege privind actele juridice, para. 11.

⁶¹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)007](#), Lista de verificare privind statul de drept, II.B.3.i și punctul 58.

pentru membri, sarcinile și responsabilitățile diferitelor comisii din cadrul CJK, precum și componența și procedurile Unității de inspecție și verificare.

67. În cele din urmă, potrivit Listei de verificare a statului de drept a Comisiei de la Veneția, procesul de legiferare trebuie să fie „transparent, responsabil, incluziv și democratic.” Pentru a îndeplini această cerință, publicul ar trebui să aibă acces la proiectele de acte normative și să dispună de o oportunitate reală de a contribui cu observații și propuneri. În timpul misiunii desfășurate în țară, delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că organizații ale societății civile de specialitate, precum și organizații internaționale, au fost implicate în procesul de elaborare. În observațiile scrise transmise, Ministerul Justiției a subliniat că a asigurat un proces de redactare transparent și incluziv, organizând mai multe runde de consultări: la 1 mai 2024, proiectul de lege a fost transmis pentru comentarii către actorii relevanți, inclusiv organizațiilor societății civile; între 15 mai și 5 iunie 2024 au avut loc consultări preliminare; iar între 10 iunie și 2 iulie 2024, proiectul de lege a fost publicat pe portalul oficial pentru consultare publică. Transparența și caracterul incluziv demonstrate de autorități sunt salutare. Cu toate acestea, mai mulți interlocutori non-statali și-au exprimat regretul că, în pofida contribuțiilor aduse în cadrul grupurilor de lucru, nu au fost informați în mod sistematic cu privire la evoluția procesului legislativ, inclusiv în ceea ce privește accesul la cele mai recente versiuni ale proiectului de lege, care a suferit revizuirii ulterioare după încheierea consultărilor, în iulie 2024.

IV. Concluzii

68. La solicitarea ministrului justiției din Kosovo, Comisia de la Veneția a evaluat Legea privind CJK și proiectele sale de modificare, concentrându-se pe mandatul, componența și alegerea membrilor săi, precum și pe structura și metodele sale de lucru.

69. Comisia de la Veneția constată că sistemul judiciar din Kosovo a depus eforturi semnificative pentru a-și îmbunătăți funcționalitatea. Comisia salută îmbunătățirile recente în funcționarea și transparența CJK. În timpul schimburilor de opinii care au avut loc la Pristina, părțile interesate și-au exprimat percepția pozitivă asupra activității CJK, recunoscând progresele substanțiale realizate în ultimii ani și progresele înregistrate în ceea ce privește numirile judecătorilor bazate pe merit, care sporesc în mod semnificativ credibilitatea sistemului judiciar.

70. Fără a aduce atingere celor de mai sus, Comisia de la Veneția face următoarele recomandări cheie:

- Cei șase membri ai CJK numiți de Adunare ar trebui să fie cu adevărat membri non judecătorești. În așteptarea unei reforme a Constituției în acest sens, legea ar trebui să prevadă că cel puțin trei membri neprofesioniști ar trebui să fie aleși dintre „participanții” sistemului judiciar, de exemplu avocați, procurori, notari, cadre universitare sau membri ai societății civile. În plus, legea ar trebui să stabilească criterii specifice de eligibilitate pentru aceste numiri.
- Procedurile de selecție a membrilor CJK ar trebui să fie consacrate prin lege, cu criterii clare de selecție a candidaților, și să prevadă o contribuție suficientă a experților.
- Procedurile de alegere a membrilor sistemului judiciar de către colegii lor ar trebui să garanteze că aceștia acționează în interesul sistemului judiciar în ansamblul său și să fie precizate în lege.
- Membrii neprofesioniști ai Adunării ar trebui să fie aleși întotdeauna pe baza majorității calificate, asigurând un mecanism antiblocare care să nu descurajeze negocierile politice mai ample, cum ar fi tragerea la sorți.

- Ar trebui introdus în lege un mecanism care să garanteze o componență echilibrată a CJK în funcție de gen, atât pentru membrii judecători aleși de colegii lor, cât și pentru membrii non judecători aleși de Adunare.
- Procedurile disciplinare ar trebui să fie descrise în mod clar în Legea privind CJK, specificând motivele limitate pentru acțiuni disciplinare și demitere. Pentru a reduce riscul de corporatism, comitetul disciplinar ar trebui să reflecte componența CJK, iar în toate deciziile disciplinare ar trebui să se asigure majorități largi, inclusiv din partea membrilor judiciari și a membrilor non judecători. Motivele de fond pentru încetarea mandatului ar trebui să fie definite în mod explicit, cu garanții procedurale adecvate în cadrul procedurilor de demitere.
- În absența unei reforme constituționale care să consolideze echilibrul și pluralismul în rândul membrilor CJK, președintele sau vicepreședintele CJK ar trebui să fie, de preferință, un membru non judecător, sau președintele ar putea fi selectat printr-un sistem de rotație între membrii judiciari și nejudiciari. Ar trebui avută în vedere o "majoritate specială" care să împiedice membrii judiciari sau neprofesioniști să guverneze singuri, cel puțin pentru cele mai importante decizii, combinată cu un mecanism antiblocare. Ar trebui avută în vedere o dispoziție care să acorde președintelui un vot decisiv pentru a rezolva problema egalității de voturi.
- Articolul 36 din Legea privind CJK ar trebui să introducă criterii explicite de numire și cerințe profesionale pentru membrii Unității de inspecție și verificare și să ofere principii mai clare care să reglementeze procedurile de verificare ale acestora.

71. Comisia de la Veneția subliniază necesitatea de a asigura securitatea juridică și previzibilitatea prin stabilirea unei baze legislative clare pentru aceste norme-cheie la nivelul Legii privind CJK.

72. Comisia de la Veneția invită, de asemenea, autoritățile kosovare să reflecte asupra faptului că unele dintre recomandările sale nu pot fi puse în aplicare, deoarece sunt reglementate de Constituție și, prin urmare, orice modificare a acestor dispoziții ar trebui să fie făcută prin intermediul unui amendament constituțional. Comisia de la Veneția este pregătită să ofere asistență în acest sens.

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