

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT

(COMISIA DE LA VENEȚIA)

KOSOVO

OPINIE

**REFERITOARE LA DOCUMENTUL DE CONCEPT PRIVIND
VERIFICAREA INTEGRITĂȚII JUDECĂTORILOR ȘI A
PROCURORILOR ȘI AMENDAMENTELE LA CONSTITUȚIE**

**adoptată de Comisia de la Veneția
la cea de-a 131-a sesiune plenară
(Veneția, 17-18 iunie 2022)**

pe baza comentariilor formulate de:

dna Grainne McMORROW (membru, Irlanda)

dl Cesare PINELLI (membru supleant, Italia)

dl Pere VILANOVA TRIAS (membru, Andora)

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 25 octombrie 2021, dna Albulena Haxhiu, ministrul Justiției din Kosovo, i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie referitoare la Documentul de concept privind verificarea antecedentelor judecătorilor și procurorilor (în continuare, „documentul de concept”, CDL-REF(2022)005). În cadrul reuniunilor online cu raportorii, ministrul a invitat Comisia să includă în obiectul opiniei proiectul amendamentelor la Constituție (CDL-REF(2022)006).

2. Dna McMorrow, dl Vilanova Trias și dl Pinelli sunt raportorii opiniei.

3. În perioada 9-11 februarie 2022, raportorii, asistați de dl Schnutz Dürr în numele Secretariatului au avut întâlniri online cu echipa juridică din cadrul biroului Președintelui, cu ministrul Justiției și cu alți oficiali guvernamentali, cu oficiul Procurorului General, cu președinții Consiliului judiciar și al procurorilor, cu partidele politice, cu comunitatea internațională, precum și cu societatea civilă. Comisia îi este recunoscătoare Oficiului Consiliului Europei din Pristina pentru organizarea excelentă a acestor reuniuni online.

4. La 13 martie 2022, dna Albulena Haxhiu, ministrul Justiției din Kosovo, a solicitat amânarea adoptării opiniei pentru următoarea sesiune pentru a oferi mai mult timp dialogului cu toate părțile interesate privind măsurile corespunzătoare pe bază de transparență, echitate și eficiență. Ea a invitat raportorii să vină în Kosovo pentru a se întâlni cu toate părțile interesate, inclusiv cu consiliul judiciar și al procurorilor și cu comunitatea internațională. Pe baza opiniilor pozitive ale raportorilor, Biroul Lărgit a acceptat această cerere, care a fost, de asemenea, discutată de Subcomisia pentru sistemul judecătoresc la reuniunea sa hibridă din 17 martie 2022. Comisia a aprobat cererea de amânare.

5. La 18 mai 2022, vice-ministrul Justiției, dna Nita Shala a prezentat amendamente constituționale revizuite pentru o opinie (CDL-REF(2022)022).

6. La 19-20 mai 2022, dna McMorrow, asistată de dl Schnutz Dürr din partea Secretariatului, a avut întâlniri la Pristina cu președintele Kosovo, cu Președintele Adunării, cu vice-prim-ministrul, cu ministrul Justiției, cu Președintele Curții Supreme, cu Procurorul suprem interimar, cu președintele Consiliului Judiciar și al Consiliului Procurorilor, cu partidele politice, cu cadrele universitare, cu comunitatea internațională și cu ONG-urile.

7. Această opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a documentului de concept și a proiectului amendamentelor la Constituție. Traducerea ar putea să nu reflecte întocmai versiunea originală sub toate aspectele.

8. Opinia a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor online din 9-11 februarie 2022 și a întâlnirilor la Pristina pe 19-20 mai 2022. Proiectul opiniei a fost examinat la întâlnirea comună a Subcomisiilor pentru statul de drept, pentru sistemul judecătoresc și pentru Bazinul

mediteraneean la 16 iunie 2022. După un schimb de opinii cu dna Albulena Haxhiu, ministrul Justiției din Kosovo, ea a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 131-a sesiune plenară (Veneția, 17-18 iunie 2022).

II. Context

A. Definiții și standarde ale verificării

9. Filtrarea judecătorilor și procurorilor, așa cum a fost examinată în opiniile anterioare ale Comisiei de la Veneția, reprezintă un proces de examinare a titularilor funcțiilor actuale. Conceptul de evaluare a integrității („vetting”) implică implementarea unui proces de mecanisme de răspundere care vizează garantarea celor mai înalte norme profesionale în materie de conduită și de integritate în funcția publică. Filtrarea se poate derula în paralel cu controlul integrității și cu ancheta privind actele criminale, dar au fiecare obiective diferite și caracteristici procedurale și juridice diferite. Anchetele penale sunt pornite pentru a se stabili dacă au fost comise infracțiuni, pe când controalele de integritate se referă la riscul sau la probabilitatea unei conduite necorespunzătoare în viitor. Sarcina probei și standardul probei sunt adesea diferite. Anchetele penale urmăresc stabilirea unui fapt dincolo de orice dubiu rezonabil, ceea ce presupune că sarcina probei îi revine statului. În alte anchete, cum ar fi controlul integrității în sens larg, sarcina probei se va realiza pe baza balanței probabilităților.

10. Într-un sistem de control prealabil al integrității, decizia de a nu recruta un candidat poate fi justificată în cazul unei simple îndoieli pe baza unei evaluări a riscurilor. Totuși, decizia de a evalua negativ titularul unei funcții actuale trebuie legată de un indiciu de ilegalitate, cum ar fi averea inexplicabilă, chiar dacă nu se poate dovedi dincolo de orice îndoială că această avere provine din surse ilegale.

11. Este foarte important ca controlul de integritate să fie separat în mod clar de evaluarea capacităților profesionale ale unui judecător, chiar dacă aceste două procese pot interveni în timpul recrutării sau evaluării. O lipsă a capacității profesionale poate fi corectată adesea prin instruire, însă este un motiv clar pentru a nu recruta o persoană.

12. Secretarul General al ONU a declarat că *„evaluarea integrității implică în mod general un proces formal de identificare și de retragere a indivizilor responsabili de abuz, în particular în poliție, serviciile penitenciare, armată și sistemul judecătoresc.”*

13. Procedurile de verificare a integrității și de filtrare nu sunt reglementate explicit prin instrumente internaționale. Cu toate acestea, ele au fost tratate și comentate prin instrumente de *soft law* și prin jurisprudență.

14. Comisia de la Veneția a tratat trei categorii de măsuri naționale: (i) „evaluarea prealabilă a integrității” candidaților la o funcție precisă; (ii) controalele de

integritate care sunt efectuate în mod regulat (de exemplu, obligația de a prezenta anual o declarație de avere); (iii) proceduri complete de evaluare a integrității.

15. Deși „verificarea prealabilă” a candidaților și controalele de integritate efectuate prin examinarea declarațiilor de avere sunt destul de întâlnite și, în principiu, lipsite de controverse, așa cum a subliniat Comisia de la Veneția, controlul extraordinar poate fi justificată doar în cazul unor circumstanțe excepționale. În cazul Albaniei, Comisia și-a bazat recomandările pe ipoteza că controlul profund al sistemului judecătoresc a beneficiat de o susținere politică și publică largă în stat, că era vorba de o măsură excepțională și strict temporară și că această măsură nu era recomandabilă statelor unde problema corupției în cadrul sistemului judecătoresc nu atingea această amploare. Experiența a demonstrat că fiecare caz este diferit și trebuie evaluat conform circumstanțelor particulare.

16. Independența judiciară face parte integrantă din principiile democratice fundamentale ale separației puterilor și statului de drept și este garantată *în special* prin articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO), precum și prin articolele 4 și 31 din capitolul VII al Constituției Kosovo. Conform criteriilor internaționale, independența presupune că puterea judecătorească este liberă de orice presiune externă și că nu este supusă unei influențe sau manipulari politice, în special din partea puterii executive. Filtrarea judecătorilor, în special atunci când este efectuată de un organ executiv, poate constitui o astfel de „presiune externă”.

17. În același timp, trebuie subliniat că menținerea autorității necesare a puterii judecătorești pretinde ca (a) sistemul juridic să instituie mecanisme adecvate pentru a garanta că candidații nu sunt numiți în funcția de judecător (sau procuror) dacă nu au competențele cerute, dacă nu corespund criteriilor de eligibilitate predeterminate sau dacă nu satisfac cele mai înalte norme de integritate și (b) mijloacele ordinare de procedură disciplinară și penală să conducă la revocarea celor care sunt considerați incompetenți, corupți sau legați cu crima organizată. Acest fapt este esențial nu doar din considerentul rolului pe care îl are puterea judecătorească într-un stat de drept, dar și pentru că – odată numit pe viață – un judecător va fi în principiu inamovibil, cu excepția unor motive precise de revocare.

18. Evaluarea integrității implică deseori o ingerință în dreptul la viață privată, care este protejat, *între altele*, de articolul 8 CEDO. Potrivit jurisprudenței Curții europene a drepturilor omului (CEDO), colectarea și stocarea informațiilor personale de către o agenție guvernamentală, precum și transferul de date între agenții, intră în câmpul de aplicare a articolului 8 CEDO. Curtea a reținut clar că o persoană concediată sau transferată dintr-o funcție publică se poate plânge de o încălcare a articolului 8 CEDO. Ingerința în dreptul la viață privată nu este acceptabilă decât dacă este acoperită prin limitările conținute în articolul 8, paragraful 2 din CEDO și dacă este proporționată scopului urmărit.

B. Evaluarea integrității în Kosovo

1. Evaluarea problemelor actuale în sistemul judecătoresc (judecători și procurori)

19. Situația sistemului judecătoresc în Kosovo a făcut obiectul numeroaselor analize în scopul ameliorării funcționării acestuia.

20. Un proces intitulat „Examinarea funcțională a sectorului statului de drept” (FRRLS) a fost lansat de Ministerul Justiției în cooperare cu Consiliul judiciar din Kosovo (CJK), Consiliul procurorilor din Kosovo (CPK) și principalii actori din sector pentru a garanta o viziune globală și consolidată a statului de drept, pentru a spori încrederea cetățenilor în sistemul judecătoresc, a accelera dezvoltarea economică și a apropia Kosovo de Uniunea Europeană.

21. În 2020, Task-Force-ul pentru integrarea europeană a Kosovo a prezentat un raport al mesei rotunde tematice despre justiție, libertate și siguranță. Referitor la judecători, raportul notează (în 2020) că *„până în prezent, niciun judecător din Kosovo nu a făcut obiectul vreunei revocări.”*. Raportul subliniază, de asemenea, îngrijorările privind caracterul public al deciziilor în materie disciplinară. Cu referire la procurori, raportul subliniază că *„este dubios că o încălcare a codului lor de etică, așa cum a fost adoptat de CPK, să conducă la o procedură disciplinară și să garanteze mecanisme de tratament/remedii adecvate pe cale disciplinară până la Consiliul de supraveghere independent sau prin acestea și poate și în sistemul judecătoresc”*.

22. În iulie 2021, Ministerul Justiției și-a publicat strategia privind statul de drept 2021-2026. Această strategie identifică deficiențele „sistemului actual de control” al judecătorilor și procurorilor, în special controlul efectuat la momentul recrutării și gama extrem de limitată de informații colectate în acest proces.

23. La rândul său, documentul de concept a constatat că sistemul judecătoresc din Kosovo este influențat și este vulnerabil în fața diverselor grupuri de interese, în fața politicii și a altor factori externi. În plus, ar exista o lipsă de profesionalism în sistemul judecătoresc, în rândul judecătorilor și al procurorilor.

24. În timpul reuniunilor cu raportorii, interlocutorii naționali și internaționali au notat că principala provocare a sistemului judecătoresc este acumularea masivă a cauzelor și întârzierile în procedurile judiciare, care aduc atingere imaginii publice a sistemului judecătoresc. Cauzele privind proprietatea pot dura între 8 și 12 ani, o stare de fapt absolut inacceptabilă.

25. Această situație pare fi datorată parțial de managementul slab și ineficient al sistemului judiciar. Tentativele Consiliului judiciar din Kosovo de a rezolva această problemă nu au dat rezultatele scontate. Sistemul actual de evaluare a judecătorilor nu pare foarte eficient. În pofida termenelor lungi, toți judecătorii

par să primească note bune sau foarte bune. Fie nu au fost întreprinse deloc măsuri disciplinare, fie au fost întreprinse foarte puține. În cadrul reuniunilor, delegația Comisiei a fost totuși informată că recent au fost întreprinse măsuri disciplinare mult mai severe, în special de Consiliul judiciar din Kosovo.

26. Se pare că judecătorii trebuie să îndeplinească o normă de 24-26 cauze pe lună. Se pare că este vorba doar de o măsură cantitativă și că judecătorii preferă să examineze mai întâi cauzele simple, lăsând la o parte cauzele mai complexe. La Pristina, delegația Comisiei de la Veneția a fost informată că această problemă este în curs de examinare prin intermediul unei modificări a criteriilor de performanță aplicabile.

27. În afară de lipsa evidentă de eficiență și de profesionalism, sistemul judiciar din Kosovo ar putea, de asemenea, suferi din cauza problemei corupției. După cum rezultă din discuțiile cu părțile interesate la nivel național și cu partenerii internaționali din Kosovo în cadrul unor reuniunilor, s-ar părea că în Kosovo există un nivel de corupție judiciară, dar nu ar fi comparabil cu amploarea corupției care a declanșat necesitatea unei verificări complete a tuturor judecătorilor și procurorilor în alte țări.

28. Raportorii au fost informați de către autorități și de reprezentanții societății civile că situația din sistemul judecătoresc este critică și că au fost epuizate celelalte remedii. Doar o evaluare a integrității pe baza amendamentelor constituționale ar putea remedia această situație. Nepotismul ar fi foarte răspândit în sistemul judiciar, unde membrii familiei judecătorilor și procurorilor de la toate nivelele sunt angajați în funcții de judecători și procurori. În cadrul puterii judecătorești, s-ar fi format grupuri de interes care s-ar susține reciproc. Critici deosebite au fost formulate în raport cu cazurile de neîncepere a urmăririi penale, de urmărire penală eronate (de exemplu, vătămări corporale ușoare în loc de tentative de omor) sau de pregătire a actelor de acuzare care ar fi fost redactate intenționat în mod incoerent, garantând astfel eșecul lor în instanță. Procedura de numire a Procurorului suprem ar fi prezentat mai multe încălcări. Această cauză este actualmente pendinte la Curtea Constituțională.

29. Referitor la calitatea hotărârilor judecătorești, raportorii au fost informați că ar exista foarte rar referiri la Convenția europeană a drepturilor omului sau la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, așa cum cere articolul 22 din Constituție.

30. Adoptarea noii legi privind răspunderea disciplinară a judecătorilor în 2018 și creșterea substanțială a salariilor judecătorilor nu au adus îmbunătățiri semnificative. Mulți judecători și procurori care nu trecuseră procesul de filtrare în 2010 au fost de fapt restabiliți după 2013. Peste 90% dintre judecători și procurori aveau o evaluare a performanței „foarte bună”.

31. Promisiunea de a institui un proces de evaluare a integrității complet în sistemul judiciar a fost unul dintre principalele obiective ale programului electoral

2021 al guvernului în cadrul alegerilor generale. Acest program electoral a fost sprijinit de un rezultat fără precedent, fiind votat de 50.28% din alegători și o mare majoritate a populației a susținut evaluarea integrității, după cum o arată sondajele recente. Guvernul din Kosovo crede că erorile comise în procesul de filtrare din Albania, unde Curtea Constituțională și supremă aveau suficienți judecători pentru a funcționa o perioadă îndelungată, ar putea fi evitate prin a asigura ca judecătorii și procurorii concediați să fie înlocuiți imediat.

32.La rândul său, Consiliul judiciar din Kosovo, a evocat un număr de îmbunătățiri recente, și anume numirea recentă a 49 de judecători noi, care a făcut obiectul unei monitorizări și evaluări pozitive a transparenței de către partenerii internaționali și reprezentanții societății civile. Toate deciziile Curții Supreme au ajuns, de asemenea, să fie publicate pentru a garanta transparența. Implementarea în curs de desfășurare a sistemului de gestionare a cazurilor CMIS/SMIL, un proiect sprijinit de Norvegia, și a sistemului e-Kosova au adus îmbunătățiri semnificative, inclusiv prin repartizarea aleatorie a cazurilor.

33.Conform CJK, au fost întreprinse măsuri disciplinare dure (reducerea salariilor, retrogradarea, concedierea în unele cazuri) și a fost creată o bază de date care să conțină toate cauzele disciplinare. La Pristina există într-adevăr o restanță mare de dosare, dar aceasta va fi în curând eliminată cu ajutorul judecătorilor nou-numiți. Numărul de cauze soluționate per judecător a crescut deja. Recent au fost evaluați patru președinți de instanțe. 953 de hotărâri au fost publicate la sfârșitul lunii martie 2022. Normele de muncă și fișele de post ale judecătorilor au fost revizuite, ceea ce va permite o mai bună responsabilizare. Judecătorii au beneficiat, de asemenea, de formare precisă cu sprijin internațional. Cu toate acestea, sistemul judiciar duce o lipsă gravă de finanțare.

34.În domeniul urmăririi penale, au fost evaluați 65 de procurori, au fost numiți șapte procurori noi și au fost luate 16 decizii disciplinare. Software-ul SMIL a fost extins la poliție pentru a facilita cooperarea. Bugetul a fost redus cu 10%. Uneori, dovezile furnizate de poliție sunt insuficiente pentru o punere sub învinuire corectă.

35.În opinia CCM, nu exista niciun motiv pentru a supune judecătorii și procurorii care au fost verificați suficient unui control suplimentar. Controlul judecătorilor comunităților sârbe ar putea periclita acordurile de la Bruxelles, care au condus la integrarea judecătorilor și a procurorilor sârbi în sistemul judiciar din Kosovo. De asemenea, nu era necesară verificarea judecătorilor actuali din cauza rotației rapide. În curând vor fi numiți 90 de judecători noi.

36.De asemenea, delegația a fost informată că pregătirea cadrului pentru procesul de evaluare urmărit nu a inclus toate părțile interesate și că documentul de concept a fost pregătit în cadrul ministerului mai degrabă decât de părțile interesate și experți, așa cum a fost cazul tentativei eșuate din 2019.

37.CJK și CPK au subliniat că indicatorul statului de drept 2021 al Proiectului Justiție Mondială plasa Kosovo pe locul 60 al clasamentului de 139 de jurisdicții, adică cu un loc mai sus decât anul trecut. O evaluare a integrității tuturor judecătorilor și procurorilor nu ar fi justificată, așadar.

38.În rezumat, autoritățile și reprezentanții societății civile identifică probleme serioase de funcționare a sistemului judiciar. Ele insistă asupra faptului că alte căi au fost deja epuizate și că doar evaluarea integrității tuturor judecătorilor și procurorilor poate remedia situația. De partea lor, CJK și CPK subliniază că au întreprins recent măsuri importante pentru a remedia aceste disfuncționalități. În plus, dat fiind faptul că guvernele succesive au promis instituirea unui control efectiv al judecătorilor și al procurorilor și că pare că populația în Kosovo este ferm convinsă despre necesitatea unui astfel de control, există un nou elan în acest sens. Totuși, se pare că publicul nu înțelege precis ce este „evaluarea integrității”.

2. Reforma în desfășurare a Consiliului procurorilor din Kosovo

39.Prezenta opinie trebuie avută în vedere în lumina proiectului de amendamente la legea privind Consiliul procurorilor din Kosovo, cu privire la care Comisia a emis două opinii (CDLAD(2021)051 și CDL-AD(2022)006). Ideea principală a proiectelor amendamentelor – atât originalul cât și versiunea revizuită – consta în reorganizarea CPK prin reducerea dominației procurorilor în acest organ și prin reînnoirea componenței sale.

40.Prima opinie, adoptată în decembrie 2021, a formulat unele recomandări-cheie care au fost luate în calcul într-un proiect revizuit. Un model viitor al CPK propus prin proiectul revizuit – cu trei procurori aleși de colegii lor, procurorul general fiind membru din oficiu și trei membri non-procurori – este, în general, conform standardelor, conform opiniei, având în vedere mai ales faptul că un membru non-procuror este numit de mediator. Dispozițiile tranzitorii revizuite respectă mai mult inamovibilitatea membrilor actuali ai procuraturii, deoarece trei dintre ei vor fi trași la sorti și vor rămâne în funcție până la sfârșitul mandatului lor. Totuși, opiniile avertizează că majoritatea specială cerută în cadrul noului consiliu pentru a lua decizii poate conduce la obstacole și că un mecanism anti-blocaj ar fi necesar.

41.Comisia a salutat modificările revizuite. Aceste amendamente sunt în prezent în curs de examinare la Adunare. Atunci când vor intra în vigoare, CPK va avea o nouă componență și aplicarea regimului disciplinar ordinar ar trebui facilitat. Autoritățile au remarcat că schimbări similare privind CJK nu vor putea fi adoptate la nivel de lege ordinară, deoarece componența CJK este reglementată direct de Constituție.

3. Terminologia evaluării integrității

42. Comisia notează că există o ambiguitate în Kosovo în ceea ce privește terminologia. În secțiunea intitulată „Clarificările privind termenul „evaluare a integrității”, documentul de concept face referire la ambiguitatea termenului și explică dificultățile întâlnite în limba albaneză. Expresia „evaluare a integrității” pare a fi folosită pentru diferite măsuri. De exemplu, documentul de concept face referire la „evaluarea integrității și la evaluarea continuă inspirată din evaluarea integrității”. Anumite propuneri/opțiuni prezentate în documentul de concept ar avea un impact mult mai profund ca mecanismele trecute ori actuale.

43. Propunerea actuală de reformă nu este o primă tentativă pentru ameliorarea calității sistemului judecătoresc din Kosovo. În 2010-2011, Comisia independentă a judecătorilor și procurorilor (CIJP), un organ independent, făcând parte din CJK, conform Constituției, a avut mandat să decidă cu privire la aptitudinea tuturor candidaților la o numire permanentă ca judecători și procurori în Kosovo. Acest proces s-a concentrat la candidații la funcțiile din sistemul judiciar, începând cu Curtea Supremă și până la instanțele municipale. Declarațiile făcute de candidați au fost verificate în raport cu informațiile primite de la diverse surse. Sistemul actual de verificare pare fi o rămășiță a acestui exercițiu. Cu toate acestea, conform documentului de concept, CJP și CPK dispun de unități de verificare administrativă interne, dar se pare că ele funcționează fără o bază juridică corespunzătoare.

44. Cum este deseori cazul în statele în tranziție, reînnoirea judecătorilor pare a fi un răspuns la aceste probleme. Totuși, o reformă mai globală și mai îndelungată a sectorului judiciar se poate dovedi a fi necesar, iar doar filtrarea singură probabil nu este în măsură să aducă rezultate rapide și vizibile. O evaluare clasică a integrității, conform definițiilor internaționale prezentate în secțiunea II.A mai sus nu ar fi suficientă pentru a se ameliora situația din sistemul judiciar din Kosovo. O combinație a diferitor măsuri ar putea fi necesară pentru atingerea acestui obiectiv. Autoritățile din Kosovo convin că evaluarea integrității ar fi un instrument complementar care, asociat cu alte reforme ale cadrului juridic, ar permite ameliorarea situației sistemului judecătoresc.

C. Cadrul constituțional

45. Articolul 108 din Constituție este dedicat Consiliului judiciar, care trebuie să verifice *în special* ca „tribunalele din Kosovo să fie independente, profesioniste și imparțiale”, Consiliul trebuie „să fie responsabil de recrutarea și propunerea candidaților la numirea și reînnoirea mandatului judecătorilor”. Propunerile de numire a judecătorilor „trebuie făcute pe baza unui proces de numire deschis, pe baza meritului candidaților, iar propunerile trebuie să reflecte principiile de egalitate a sexelor și componența tehnică a jurisdicției teritoriale a curții

respective. Toți candidații trebuie să îndeplinească criteriile de selecție prevăzute de lege”.

46. Articolul 110 din Constituție stabilește că Consiliul procurorilor din Kosovo „asigură ca toate persoanele să aibă un acces egal la justiție” și „recrutează, propune, promovează, transferă, numește din nou și sancționează procurorii conform modalităților prevăzute de lege”. Cum și în cazul judecătorilor, „propunerile de numire a procurorilor trebuie făcute pe baza unui proces de numire deschis, pe baza meritului candidaților, iar propunerile trebuie să reflecte principiile de egalitate a sexelor și componența etnică a jurisdicției teritoriale respective”.

47. Articolul 84 din Constituție privind competențele Președintelui prevede că Președintele:

„(15) numește și revocă președintele Curții Supreme a Republicii Kosovo la propunerea Consiliului judiciar din Kosovo;

(16) numește și revocă judecătorii Republicii Kosovo la propunerea Consiliului judiciar din Kosovo;

(17) numește și revocă Procurorul General al Republicii Kosovo la propunerea Consiliului procurorilor din Kosovo;

(18) numește și revocă procurorii Republicii Kosovo la propunerea Consiliului procurorilor din Kosovo”.

48. Se pare că această competență prezidențială este formală, deciziile de fond fiind luate în cadrul CJK și CPK.

III. Documentul de concept – cinci opțiuni

49. Documentul de concept conține o prezentare detaliată a normelor internaționale aplicabile, inclusiv opiniile Comisiei de la Veneția (capitolul 14), un studiu comparativ a practicii internaționale de evaluare, în special Albania (capitolul 1.5). Cinci opțiuni de reformă sunt prezentate la capitolul 3. Capitolul 4 identifică și evaluează impactele. Capitolul 5 prezintă procesul de comunicare și de consultare. Capitolul 6 evaluează apoi cele cinci opțiuni conform criteriilor de eficiență, eficacitate și etică.

50. Cele cinci opțiuni prezentate în documentul de concept sunt următoarele:

1. Opțiunea 1 – *Nicio schimbare, prevăzând menținerea status quo-ului* (capitolul 3.1);
2. Opțiunea 2 – *Ameliorarea implementării și aplicării cadrului juridic existent, fără modificarea legislației* (capitolul 3.2);
3. Opțiunea 3 – *Verificarea antecedentelor tuturor judecătorilor și procurorilor prin intermediul modificărilor legislative precise, datorită mecanismelor existente în cadrul consiliilor judecătorilor și procurorilor* (capitolul 3.3);

4. Opțiunea 4 – *Crearea unui organ special de control, a unui mecanism extern (de control ad-hoc) și de control continuu al performanțelor, al integrității și al averii, printr-un mecanism extern, prin intermediul modificărilor constituționale* (capitolul 3.4) și
5. Opțiunea 5 – *Implementarea unui proces de control prin intermediul amendamentelor constituționale care să permită un prim val de control de către un organ ad-hoc, apoi un control continuu al performanțelor, integrității și averii de către CJK și CPK* (capitolul 3.5).

51.În capitolul 7, documentul de concept recomandă implementarea opțiunii 5 (evaluarea cu modificări constituționale temporare) și opțiunii 3, ca alternativă (evaluarea pe baza doar a modificărilor legislative).

52.Cele cinci opțiuni vor fi examinate și evaluate mai jos.

A. Opțiunea 1 – nicio schimbare

53.Această opțiune ar consta doar în aplicarea mecanismelor existente. De la bun-început, documentul de concept afirmă totuși că mecanismele nu sunt suficient de efective: *„principala problemă este că, în practică, responsabilitatea și integritatea unor judecători și procurori nu sunt la nivelul pe care normele juridice ale Republicii Kosovo îl stabilesc ca fiind necesar”* și *„mecanismele existente sunt destul de generoase în evaluarea judecătorilor și a procurorilor – și ca atare, injuste pentru judecătorii și procurorii care își fac lucrul corect”,* *„Procedurile disciplinare împotriva judecătorilor și procurorilor conduc rareori la sancțiuni și chiar atunci când acest lucru se întâmplă, sancțiunile sunt foarte blânde.”*

54.Comisia de la Veneția este de acord că, având în vedere problemele identificate, atât în privința cazurilor individuale, cât și eficiența generală a sistemului judiciar, opțiunea 1 nu ar fi suficientă pentru a îmbunătăți starea actuală a lucrurilor.

55.Atât documentul de reflecție, cât și diversele reuniuni ale raportorilor și părților interesate au arătat în mod convingător existența unor probleme grave în cadrul sistemului judecătoresc din Kosovo. Comisia a luat cunoștință de cazuri de urmăriri penale legate de crima organizată. De asemenea, se pare că exista o problemă mai largă legată de durata excesivă a procedurilor judiciare în general și în cauzele privind proprietatea în particular. Luate în ansamblu, aceste probleme par să fi condus la o pierdere a încrederii societății în sistemul judecătoresc. Această stare de fapt trebuie abordată cu siguranță, iar pregătirea documentului de concept este o abordare laudabilă pentru a aborda aceste probleme.

56.Ținând cont de probleme, Comisia de la Veneția propune instituirea unei distincții între cazurile individuale de conduită judiciară necorespunzătoare și

problemele mai generale legate de ineficiența sistemului judecătoresc, în special durata excesivă a procedurilor, care încalcă și articolul 6 CEDO, care, conform articolului 22 din Constituția Kosovo, este direct aplicabil în Kosovo, chiar dacă Kosovo nu este încă membru al Consiliului Europei sau parte la Convenție.

57. Problemele legate de durata excesivă a procedurilor ar trebui tratată printr-o combinație din mai multe abordări. Un element important în acest sens ar fi o digitalizare completă a procedurilor judiciare. Ea ar trebui să includă nu doar lucrul intern în cadrul aparatului judiciar și procuraturii, dar și schimburile cu actorii externi, părțile și reprezentanții lor legali. Schimburile de documente originale sub forma de hârtie ar trebui să devină mai curând excepția, decât regula.

58. La Pristina, delegația Comisiei a fost informată că unii judecători refuzau să utilizeze noile instrumente informatice. Contează puțin dacă acest fapt are legătură cu o aversiune generală a unora în raport cu noile tehnologii informaționale ori dacă persoanele în cauză ar dori să evite transparența pentru a ascunde un comportament inadecvat. Un astfel de refuz ar trebui tratat în detaliu printr-o combinație de instruiri și de măsuri disciplinare, care să poată ajunge până la concediere, pentru judecătorii care refuză noile metode de lucru.

59. În cazul digitalizării, ar fi necesare adaptarea și reglementarea normelor de procedură (în coduri) pentru a permite noua metodologie de gestionare a instanțelor. De asemenea, ar fi o ocazie pentru a simplifica și raționaliza alte aspecte ale procedurilor judiciare. Există precedente privind implementarea unor asemenea sisteme de gestionare a procedurilor judiciare și câștigurile din perspectiva eficacității sunt enorme, inclusiv reducerea timpului de audiere necesar. Se poate face schimb de documente online, evoluția cauzelor poate fi accelerată și consimțământul poate fi dat online, fără să fie nevoie să se ia din timpul instanței.

60. De asemenea, Comisia a fost informată că procedurile judiciare sunt transcrise manual și că acest fapt utilizează resurse importante. Ar părea mai ușoară înregistrarea tuturor procedurilor și punerea la dispoziția părților la proces a acestor înregistrări prin intermediul instrumentelor informative sau a site-urilor restricționate. Acest fapt ar aduce mult mai multă transparență și, în plus, va fi mult mai puțin costisitor, odată implementat sistemul. În plus, transcrierea automată ar putea fi utilizată pentru a se identifica rapid pasajele precise în înregistrările audio care ar putea fi consultate și ascultate de părți și de judecători.

61. Luată în ansamblu, aceste elemente, ar putea constitui un mijloc de a oferi nivele de transparență imposibile din punct de vedere tehnic până la implementarea lor. Toate hotărârile pot fi făcute accesibile și sub o formă anonimată, dacă este necesar, atunci când sunt introduse în sistemul informatic, ceea ce ar putea facilita, de asemenea, separarea datelor persoanele de la bun-început. Acest acces public larg este un mijloc important pentru a permite un control public al sistemului judecătoresc din partea societății civile și a mass-

mediei. Acest control constituie un mecanism important de luptă împotriva corupției. În plus, publicarea hotărârilor poate dezvălui incompetența atunci când hotărârile duc lipsă sistematică de o motivare coerentă.

62. Salariile judecătorilor au fost majorate în ultimii ani, ceea ce are, de asemenea, un efect preventiv important, deoarece judecătorii nu se vor simți obligați să recurgă la practici de corupție atunci când vor fi în măsură să asigure decent necesitățile familiei lor.

B. Opțiunea 2 – Ameliorarea implementării și a executării fără modificarea legislației

63. Documentul de concept propune ca opțiune 2 *„posibilitatea de a ameliora situația actuală prin respectarea deplină și adecvată a obligațiilor legale existente, inclusiv posibilitatea unui sprijin bugetar mai important. În această opțiune, intervențiile în legislația secundară, precum actuala directivă privind protecția mediului înconjurător, nu sunt necesare.*

Regulamentele CJK și CPK nu sunt nici ele previzibile. Posibilitatea de a îmbunătăți situația actuală doar prin îmbunătățirea implementării cadrului juridic actual este larg limitată chiar de cadrul juridic.”

64. Documentul de concept subliniază că unitățile existente de verificare în cadrul CJK și CKP funcționează fără o bază juridică corespunzătoare. În timp ce legile privind CJK și CPK fac referire la integritatea personală ca la o exigență pentru judecători și procurori și cer verificarea datelor prezentate de candidați, aceste legi nu stabilesc o bază juridică specifică pentru unitățile de verificare existente.

65. În plus, potrivit documentului de concept, aceste unități nu dispun de suficiente resurse umane. Problema ar fi relativ ușor de remediat, însă nu ar rezolva *„lipsa unui cadru juridic și de reglementare suficient, care să stabilească clar competențele și autorizațiile lor, precum și gama foarte restrânsă a informațiilor acumulate pentru candidați.”* Și *„mai important, aceste unități nu dispun de autoritate legală și de reglementare necesară pentru a efectua acest lucru în mod regulat.”*

66. În final, documentul de concept identifică funcționari ai administrației judiciare care nu sunt acoperiți de mecanismele existente în virtutea hotărârii nr. KO203/19 a Curții Constituționale.

67. Comisia de la Veneția este de acord că aceste unități de verificare ar trebui să aibă o bază juridică și de reglementare adecvate. Simpla sporire a capacității unităților de verificare fără modificarea bazei juridice ar putea să nu fie suficientă pentru a remedia problemele identificate. Modificările juridice ar trebui, de asemenea, să includă funcționarii care nu sunt acoperiți de mecanismele existente. Cu toate acestea, ar putea fi necesare modificări legislative suplimentare.

68. Declarațiile de avere constituie o măsură generală importantă pentru a preveni corupția. Ele permit stabilirea unei discrepanțe între veniturile și averea agenților statului, inclusiv ale judecătorilor și ale procurorilor. Pentru ca acest instrument să fie util, rezultatele declarațiilor de avere nu trebuie să rămână doar în arhive; în cazul unor discrepanțe flagrante între veniturile și averea oficială ale judecătorilor și ale procurorilor, acestea trebuie examinate rapid și trebuie întreprinse măsurile disciplinare și/sau penale necesare în cazul abaterilor. Bunurile care nu pot fi justificate trebuie confiscate, conform unor proceduri echitabile.

69. Comisia de la Veneția a susținut întotdeauna specializarea instituțională în lupta împotriva corupției. În opinia sa din 2018, ea a recunoscut, de asemenea, „avantajele recurgerii la procurori specializați, asociați unui control judiciar corespunzător, pentru a investiga domenii sau infracțiuni specifice, mai ales corupția, spălarea de bani, traficul de influență etc.”. Judecătorii și procurorii ar trebui să se includă în competența organelor specializate de luptă împotriva corupției care se aplică tuturor agenților statului, inclusiv judecătorii și procurorii. Comisia salută faptul că autoritățile din Kosovo au solicitat recent o opinie privind proiectul de lege nr. 088/L-121 privind biroul de stat pentru verificarea și confiscarea averii nejustificate. Rezultatele acestor reforme și consolidarea Agenției de luptă împotriva corupției (AKA) ar putea fi, de asemenea, benefică pentru lupta împotriva corupției în sistemul judecătoresc.

70. Neregulile în declarațiile de avere ale judecătorilor și procurorilor identificați de AKA nu trebuie să rămână în acte, dar trebuie să conducă automat la proceduri disciplinare efective împotriva persoanelor vizate.

C. Opțiunea 3 – Dezvoltarea procesului de filtrare și evaluarea continuă a performanței, integrității și controlul averii prin intermediul amendamentelor juridice

71. Opțiunea 3 prevede crearea unui mecanism special *ad-hoc* pentru un „proces de evaluare în termeni de competențe și de performanțe profesionale, de integritate și de avere a tuturor judecătorilor, procurorilor și funcționarilor care ocupă funcții de conducere în cadrul sistemului judiciar. Acest proces ar trebui să se desfășoare într-o perioadă provizorie de cinci (5) ani, începând cu momentul funcționării mecanismelor”.

72. Cu asistența organismelor internaționale și pe baza acordurilor încheiate cu acestea, două grupuri de judecători și procurori ar evalua integritatea judecătorilor și a procurorilor. Fiecare din aceste patru comisii va fi compusă dintr-un membru din afară și, respectiv, din doi judecători sau procurori. Aceste comisii vor evalua integritatea candidatului sau a judecătorului ori procurorului în exercițiu. Un consiliu de supraveghere independent va constitui o a doua instanță, iar Curtea Supremă va fi ultima instanță.

73. Cu toate acestea, Consiliile judecătorilor și procurorilor (și în final Președintele Kosovo) ar rămâne competenți să ia decizia definitivă de revocare, în virtutea dispozițiilor constituționale existente: „...conform definiției constituționale, organele competente în cadrul procesului de verificare vor continua să rămână instanța care decide cu privire la cariera unui judecător/procuror. Comisiile nu emit decizii cu caracter de constrângere, ci „evaluări” care sunt puse la dispoziția Consiliului competent pentru luarea deciziei și, dacă este necesar, comisiile recomandă și măsurile care trebuie întreprinse în privința unui candidat.” În consecință, „propunerea de revocare se face de Consiliul magistraturii [sau] de Consiliul procurorilor și revocarea se face de Președinte. Deși ca a doua instanță, Curtea Supremă acționează în funcție de recursul împotriva deciziei de revocare. Decizia Curții Supreme privind legalitatea deciziei de revocare a unui judecător sau a unui procuror este definitivă și produce efecte juridice de constrângere pentru părți.”

74. Dat fiind faptul că nu are loc nicio schimbare constituțională, revocarea judecătorilor și a procurorilor nu poate fi fundamentată decât pe motivele constituționale existente: comiterea unei infracțiuni grave și încălcarea gravă a obligațiilor de judecător (articolul 104, paragraful 4 din Constituție) și de procuror (articolul 109, paragraful 6 din Constituție). Conform opțiunii 3, o evaluare negativă va fi considerată o încălcare gravă a obligațiilor. Se pare că acest fapt se referă atât la lipsa de integritate, cât și la lipsa de profesionalism.

75. Membrii CJK și CPK ar fi, de asemenea, supuși unui control, dar, ca în cazul altor părți ale sistemului judiciar, această verificare va fi eșalonată pentru a se asigura că consiliile își păstrează cvorumul decizional în caz de revocare a unuia sau mai multor membri ai săi. Se pare că procesul de verificare începe lent, din cauza unei eventuale rezistențe inițiale din partea consiliilor în componența lor actuală.

76. Chiar documentul de politici identifică posibilele inconveniente ale acestei opțiuni: „... incapacitatea mecanismelor de a oferi posibilitatea luării deciziilor privind măsurile care trebuie subiectelor evaluării și necesitatea ca fiecare evaluare și recomandare să fie supusă liberei decizii a consiliilor pot limita succesul acestui proces.” Și „decizia definitivă pentru toți membrii mecanismului rămâne în sarcina consiliilor, ale căror membri nu sunt, la această etapă, supuși evaluării.”

77. În concluzie „opțiunea urmărește desfășurarea unui proces de filtrare continuu prin menținerea competențelor consiliilor [judiciar și al procurorilor] în cadrul constituțional actual. Astfel, opțiunea tinde să maximizeze posibilitățile desfășurării unui proces de filtrare în cadrul consiliilor ca autorități decizionale, totodată încercând să garanteze independența mecanismelor de filtrare în cadrul acestor consilii.

78.Documentul de concept prevede „o demarare mai dificilă și, probabil, rezultate mai lente”, dar reprezintă „o investiție în dezvoltarea pe termen lung a capacității consiliilor de a gestiona procese de control sistematice și continue. Lecțiile învățate la începutul acestui proces le-ar fi benefice instituțiilor și ar putea deschide calea pentru îmbunătățiri continue ale procesului în următoarele decenii. ... Cu toate acestea, costul opțiunii în raport cu eficacitatea și așteptările opiniei publice și ale părților interesate vizate este foarte înalt.”

79.Comisia de la Veneția notează că instituirea unui sistem de control *ad-hoc* atât de complex ar avea un cost crescut și, după cum subliniază documentul de concept, rezultatele finale ar depinde mult de voința și de capacitatea consiliilor judecătoreștilor și procurorilor existente de a sprijini reforma. Documentul de concept nu arată în mod clar de ce un control general al tuturor judecătorilor și procurorilor cu organe de control *ad-hoc* este necesar, dacă o parte importantă a problemei este legată de o aplicare ineficientă a legislației și de lacune ale organelor în funcție.

80.În cadrul reuniunilor, raportorii au aflat că CJK și CPK au participat la reuniunile grupului de lucru responsabil de pregătirea documentului de reflecție, însă nu au putut participa la redactarea acestui document. Din contra, ei s-au simțit excluși din acest proces și s-au plâns că documentul de concept nici nu le-ar fi fost transmis oficial pentru a-l putea comenta. Autoritățile insistă asupra faptului că contribuția consiliilor a fost inclusă în documentul de concept și că reprezentanții consiliilor au salutat integrarea normelor internaționale privind drepturile procedurale în documentul de concept.

81.În orice caz, Comisia de la Veneția recomandă solicitarea sprijinului consiliilor înainte de a adopta asemenea schimbări în contextul opțiunii 3. Este fundamental necesar ca conceptul final al evaluării integrității să fie pregătit pe baza unui dialog sincer și în cooperare strânsă cu toate părțile interesate, cu ministerul, cu CJK și CPK, precum și cu societatea civilă și cu juriștii.

82.Referitor la datele colectate, este benefic că documentul de concept exclude decizia pe baza problemelor de fond care decurg din hotărârile anterioare. Hotărâre judecătorească nu ar fi luate în calcul decât dacă „prezintă motivări dubioase și deficitare, astfel încât din acestea rezultă caracterul inechitabil și o lipsă de imparțialitate”. Dacă se susține că judecătorul nu a dat dovadă de profesionalism la pronunțarea unei decizii, evaluarea nu se poate efectua prin aplicarea unei „formule generale”. Comisia de la Veneția consideră că hotărârile (sau punerile sub învinuire) repetate fără argumente juridice suficiente pot justifica o procedură disciplinară. În acest caz, trebuie să se știe dacă hotărârile trebuie reanalizate. Ar trebui evitată rejudecarea unor hotărâri care se bucură de autoritatea de lucru judecat și cauzele ar trebui redeschise doar atunci când există probe privind corupția.

83. Cu toate acestea, pentru evaluările lor, evaluatorii ar ține cont de „*legăturile/afiliațiile politice sau alte grupuri de interes ale candidatului, care afectează luarea deciziilor lor, precum și alte informații acumulate pe teren.*” Această sursă de informație pare totuși prost definită, „*alte informații acumulate pe teren*” fiind o expresie foarte vagă. Comisia de la Veneția recomandă definirea mai clară a surselor de informație. De asemenea, este important să se abordeze tipurile de informație (documente, declarații ale martorilor etc.) care pot fi utilizate pentru control și competențele de care dispun organele de control pentru a colecta aceste informații (competența de a percheziționa și de a confisca, de a colecta declarațiile sub jurământ etc).

84. În final, un alt tip de informații care trebuie colectate sunt informațiile despre avere. Declarațiile de avere sunt, cu siguranță, foarte importante pentru garantarea integrității funcționarilor publici, inclusiv a judecătorilor și a procurorilor. Totuși, documentele de concept nu analizează de ce examinarea declarațiilor de avere nu ar putea fi efectuată în cadrul unui sistem general aplicabil tuturor funcționarilor de stat. Atunci când sunt detectate averile nejustificate de către aceste organe, ar putea să se aplice procedurile obișnuite.

85. De asemenea, documentul de concept menționează posibilitatea ca judecătorii și procurorii să demisioneze înainte de a fi supuși controlului. În perspectiva unei eventuale noi candidaturi a acestor persoane la o funcție (ele vor trebui să se supună controlului). Totuși, trebuie să se țină cont de o problemă mai vastă, și anume sentimentul general de nesiguranță care cuprinde un sistem judiciar în curs de re(verificare) completă. Judecătorii și procurorii corupți ori incompetenți nu sunt singurii care pot demisiona. Deseori, judecătorii și procurorii ale căror antecedente sunt impecabile vor evita pur și simplu o examinare invazivă a vieții lor private prin a demisiona înainte de control. Această demisie a judecătorilor și procurorilor „buni” poate conduce la o pierdere gravă a capacității umane în sistemul judiciar, care este dificil de compensat prin persoane nou-recrutate, care ar putea să aibă un dosar impecabil doar pentru că nu au avut niciodată ocazia de a deveni corupte.

86. Comisia consideră că o reformă care depinde de cooperarea activă a unui organ constituțional trebuie elaborată în cooperare cu acest organ. Nu este sigur că investițiile înalte – și așteptările create – prin instituirea unui astfel de sistem nou de control să poată fi justificate dacă organele de decizie nu sunt suficient de implicate în procesul de elaborare a acestei reforme. În consecință, Comisia recomandă ca înainte de a decide și de a implementa opțiunea 3, CJK și CPK să fie implicate în procesul de pregătire a reformei.

D. Opțiunea 4 – Derularea procedurii de evaluare și de control continuu al performanțelor, integrității și averii cu modificări constituționale

87. Opțiunea 4 prevede un control printr-un mecanism special, ca în opțiunea 3, însă decizia de concediere nu va fi luată de CJK și, respectiv, CPK, ci direct de organele acestui nou mecanism. Membrii CJK și CPK vor fi, de asemenea, supuși examinării, dar nu vor decide cu privire la concedieri, inclusiv cu privire la concedierea propriilor membri. Revocarea finală ar continua să fie decisă de Președintele Kosovo, dar propunerea ar veni de la comisiile de evaluare.

88. În timp ce controlul de securitate prevăzut la opțiunea 3 ar trebui să se bazeze pe motivul constituțional de „încălcarea gravă a obligațiilor” prevăzut de articolele 104, paragraful 4 și 109 paragraful 6 din Constituție, amendamentele constituționale ar introduce „refuzul de a trece controlul de securitate” ca motiv precis de concediere.

89. Componenta generală a juraților selectați (aici, trei jurați pentru judecători și doi pentru procurori) ar fi aceeași ca și cea descrisă în opțiunea 3 de mai sus. Recursurile ar fi examinate de un complet de recurs, compus din cinci judecători. Procedura se preconizează a fi conformă cu articolele 6 și 13 din CEDO.

90. Componenta comisiilor și a mecanismului de recurs este întrebarea-cheie: *„procesul de selecție a membrilor mecanismului se va face în cooperare între Adunare și Președinte. Procedura de selecție și modul de urmărire a selecției, dar și implementarea evaluării și a controlului continuu vor fi determinate prin lege. Obiectivul grupului de lucru responsabil de redactarea prezentului document de reflecție este ca ansamblul procesului să fie controlat de un organ mixt, care să cuprindă și parteneri internaționali. Membrii mecanismului vor face obiectul unui control prealabil de către un organ beneficiind de o asistență internațională.”* *„Biroul Președintelui va încheia un acord cu o instituție/organizație internațională pentru a duce la bun sfârșit evaluarea candidaților membrilor mecanismelor. Numele propuse care trec examinarea, precum și justificarea propunerilor vor fi supuse aprobării de către Președinte. După aprobarea de către Președinte, numele membrilor acestor mecanisme vor fi trimise Adunării pentru aprobare.”*

91. Odată ce va fi finalizat „primul val” de filtrare a judecătorilor și procurorilor în exercițiu, noul mecanism va rămâne în vigoare sub autoritatea noilor dispoziții constituționale: *„după finalizarea filtrării, mecanismul de filtrare va fi transformat într-un mecanism de control continuu al performanțelor, integrității și averii.”*

92. Datele acumulate sunt similare celor din opțiunea 3. Observațiile făcute mai sus sunt aplicabile în mod corespunzător.

93. Înainte de excluderea competențelor CJK și CPK, ar trebui realizată o reformă aprofundată a legislației existente pentru a se verifica integritatea membrilor CJK și CPK. Această reformă ar trebui să meargă dincolo de cea urmărită în cadrul opțiunii 2. Ar fi cazul să se aibă în vedere un sistem unificat de control al declarațiilor de avere și ar trebui consolidate mecanismele disciplinare

existente, precum și CJK și CPK. În cadrul reuniunilor, ei s-au arătat deschiși reformei și au subliniat că, recent, unele proceduri disciplinare au condus la concedieri.

94. Este adevărat că amendamentele constituționale ar suprima necesitatea de a se ajunge la un acord cu CJK și CPK. Totuși, nu este sigur că o reformă a mecanismelor existente nu poate fi realizată și în cadrul unui dialog - critic – cu aceste instituții. Înainte de a urmări un control pe scară largă, implicând costuri ridicate și inevitabila perturbare a sistemului judiciar, ar trebui explorate forme mai blânde de reformă. Desigur schimbări constituționale ar putea constitui remediul final dacă o astfel de reformă nu putea fi implementată eficient. Totuși, probabil că este prea devreme pentru a se renunța la impactul potențial al reformelor legislative și de reglementare.

95. Comisia de la Veneția nu este în măsură să evalueze sau să verifice amploarea presupuselor incidente în sistemul judiciar din Kosovo (de exemplu, omisiunea deliberată de a urmări penal, inculpări incorecte, lipsa de acțiune pentru asigurarea protecției etc.) și dacă sunt cazuri izolate sau probleme sistemice de corupție în sistemul judiciar. În toate cazurile, este necesar să se facă distincția între cazurile de incompetență profesională, care pot fi rezolvate prin formare profesională și prin proceduri disciplinare obișnuite și cazurile de acțiune deliberată și cu rea-credință, legate de lipsa de integritate, care ar putea fi examinate, dacă sunt răspândite, prin intermediul unui control.

96. În orice caz, mandatele judecătorilor și ale procurorilor în cauză sunt protejate de Constituția Kosovo, care prevede aplicarea directă a Convenției europene a drepturilor omului. Orice ingerință în aceste drepturi trebuie să fie proporțională și va fi necesar un test strict al necesității. Prin urmare, mai curând decât o verificare a tuturor judecătorilor și procurorilor, verificarea integrității membrilor actuali și viitori ai consiliilor judecătorilor și procurorilor, președinților instanțelor și procurorilor șefi, ar fi mai potrivite pentru aceste limitări. O asemenea procedură ar fi, de asemenea, mult mai puțin dificilă pentru sistemul judiciar și ar presupune mult mai puține resurse bugetare.

E. Opțiunea 5 – Implementarea unui proces de filtrare cu amendamente constituționale care să permită primului val de filtrare să fie desfășurat de un organ *ad-hoc*, apoi controlul continuu al performanțelor, al integrității și al averii de către CJK și CPK

97. Opțiunea 5 seamănă cu opțiunea 4, însă mecanismul de filtrare nu ar fi decât temporar: *„înstituirea unui mecanism de filtrare prin intermediul amendamentelor constituționale, cu un mandat temporar care să se termine la sfârșitul primei perioade de verificare. Procesul de verificare ar fi atunci transferat Consiliului judiciar din Kosovo (CJK) și Consiliului procurorilor din*

Kosovo (CPK). Membrii Consiliului judiciar din Kosovo și Consiliului procurorilor din Kosovo, Procurorul General, toți judecătorii și procurorii, administratorii instanțelor, directorii Secretariatului Consiliului, directorul Unității de inspecție judiciară, precum și alți funcționari care lucrează în instanțe și birourile procurorilor ar fi supuși procesului de verificare.

98. Mecanismul (comisiile/recursurile) ar fi similar celui instituit în cadrul opțiunii 4. Majoritatea argumentelor prezentate în cadrul opțiunii 4 rămân, așadar, valabile și pentru opțiunea 5. Principala deosebire constă în faptul că noul mecanism ar fi desființat după o primă fază de cinci ani și competențele disciplinare – și de concediere – ar fi restituite CJK și CPK.

99. În opinia sa provizorie asupra proiectului amendamentelor constituționale privind sistemul judecătoresc albanez, Comisia de la Veneția a examinat chestiunea duratei procesului de control unic. Comisia a văzut acolo un „risc de a transforma procesul de filtrare într-un aranjament permanent de facto, paralel mecanismelor ordinare de răspundere. Proiectele amendamentelor trebuiau să precizeze că odată ce un judecător în exercițiu a trecut etapa de evaluare, răspunderea sa este reglementată de regulile ordinare conținute în Constituție și legislația de aplicare”. Comisia de la Veneția consideră că organele de control *ad-hoc* ar trebui să aibă o sarcină limitată strict la un control unic. Odată finalizată sarcina, este, de asemenea, necesar să se prevadă un mediu stabil pentru activitatea judiciară.

F. Proiectul amendamentelor constituționale

100. Ministrul Justiției i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie privind proiectele de amendamente constituționale cu referire la opțiunea 5 (CDL-REF(2022)006). În 18 mai 2022, vice-ministrul Justiției, dna Nita Shala, a prezentat amendamente constituționale revizuite pentru opinie (CDL-REF(2022)022). Comisia de la Veneția formulează următoarele comentarii privind proiectele de amendamente.

101. Mai întâi, trebuie subliniat că amendamentele constituționale inițiale erau foarte detaliate și enunțau elemente procedurale care ar trebui reglementate, în mod normal, de dreptul comun. Constituțiile nu ar trebui să conțină dispoziții procedurale detaliate, ci doar principii de bază și să stabilească pietrele de temelie ale instituțiilor, eventual, dar nu esențial, între altele, componenta lor și principalele lor funcții. O verificare a tuturor judecătorilor și procurorilor, conturând ori modificând competențele CJK și CKP în materie disciplinară și de revocare, nu ar putea întreprinse decât dacă a fost bazată pe amendamente constituționale.

102. După cum s-a arătat mai sus, Comisia de la Veneția consideră că o reformă a sistemului judiciar din Kosovo este într-adevăr necesară, dar ea

consideră, de asemenea, că o mare parte a acestei reforme poate fi reglementată la nivelul dreptului comun.

103. Introducerea unei evaluări a integrității sau a controalelor de integritate ar putea fi limitată la membrii CJK și CPK care exercită o putere disciplinară asupra celorlalți membri ai judecătorilor și procurorilor. Această măsură trebuie să fie strict proporțională. Orice amendament constituțional ar trebui, așadar, să constituie o ingerință minimă în competențele CJK și CPK, atingând în același timp obiectivul reformării sistemului judiciar.

104. Într-un astfel de cadru de filtrare și de control al integrității, amendamentele constituționale ar trebui să reglementeze doar temelia unui sistem de filtrare, cum ar fi componența și competențele organismelor de verificare. Celelalte dispoziții ar trebui să fie adoptate prin legi ordinare.

1. Amendamentele constituționale revizuite

105. Amendamentele constituționale revizuite (CDL-REF(2022)023) sunt mult mai scurte și se concentrează pe principalele elemente ale competenței și componenței organelor de control, ceea ce este benefic. Proiectul amendamentelor la articolele 104 (4a) și 109 (6a) din Constituție definesc baza revocării „încălțării grave a obligațiilor” ca incluzând cazurile în care judecătorul ori procurorul „a fost notat cu performanțe insuficiente sau s-a constatat că are o avere nejustificată sau o integritate vulnerabilă ori a comis abateri disciplinare grave, după cum este reglementat în lege.”

106. Aceste două amendamente constituționale ar facilita și revocarea judecătorilor și procurorilor care prezintă declarații de avere incorecte. Revocarea lor ar putea fi inițiată de Agenția anticorupție (și decisă de CJK și CPK, eventual după evaluarea integrității lor). Acest fapt nu ar depinde de un control al tuturor judecătorilor și procurorilor.

107. Proiectele articolelor 163-168 stabilesc un sistem de control general al tuturor judecătorilor și a procurorilor numit evaluare tranzitorie. Evaluarea tranzitorie ar dura cinci ani, dar ar putea fi prelungită cu doi ani. O autoritate de evaluare tranzitorie (TEA) va fi creată, compusă din complete de evaluare, o comisie de recurs și un secretar. Toți acești membri ar fi aleși de Adunare cu o majoritate de 2/3.

108. Completele de evaluare vor fi compuse din doi judecători/respectiv procurori și un membru non-judecător ori procuror, *ad hoc* pentru fiecare caz. Completul de recurs ar fi compus din cinci membri. Cooperarea cu instituțiile internaționale este o posibilitate. La Pristina, delegația Comisiei a fost informată că participarea internațională la selecția membrilor TEA reprezintă o intenție clară a autorităților.

109. Comisia de la Veneția salută faptul că proiectul revizuit al amendamentelor este mai concis în comparație cu primul proiect de amendamente. Majoritatea calificată pentru alegerea membrilor TEA este un fapt benefic. Evaluarea tranzitorie ar viza doar performanța, averea și integritatea. Totuși, pentru a prevedea o reformă proporțională și pentru a limita perturbarea sistemului judecătoresc, Comisia de la Veneția recomandă limitarea evaluării tranzitorii la membrii CJK și CPK, la președinții de instanțe și la procurorii șefi. Această evaluare ar trebui doar să vizeze integritatea (inclusiv averea inexplicabilă) și nu performanța, care nu este un motiv admisibil al evaluării integrității. În plus, nu este vorba de o chestiune pertinentă pentru membrii consiliilor.

2. Amendamentele constituționale inițiale

110. Deși a fost înlocuit cu un ansamblu revizuit de proiecte de amendamente constituționale, prezenta opinie examinează pe scurt proiectul anterior al amendamentelor, deoarece dispozițiile procedurale detaliate care figurau în acest amendamente pot face parte dintr-un proiect de lege care să pună în aplicare amendamentele constituționale revizuite care sunt mai scurte (a se vedea mai sus).

111. Din cauza competențelor largi acordate organelor de control, proiectul inițial de modificare a Constituției, așa cum a fost prezentat, nu poate fi adoptat ca lege ordinară, deoarece legea ar fi în contradicție vădită cu articolele 85, 108 și 110 din Constituție. Dacă proiectele amendamentelor constituționale ar fi adoptate ca lege ordinară, ele ar trebui însoțite de un scurt amendament constituțional care să stabilească componența și competențele mecanismului de control, Autoritatea de evaluare tranzitorie (AET).

112. În ceea ce privește componența AET, conform proiectului articolului 165 din Constituție, Președintele organizează recrutarea (articolul (165(1)) și Parlamentul alege membrii AET cu majoritate simplă (articolul (165(5))). Cu toate acestea, alegerea membrilor AET cu majoritate simplă creează un pericol de politizare. În orice caz, persistă problema oului și a găinii. Cine va verifica integritatea membrilor noii AET? O majoritate calificată pentru alegerea membrilor AET, combinată cu contribuția societății civile, ar putea fi o soluție.

113. În virtutea proiectului articolului 166 din Constituție, comisia de evaluare tranzitorie (TEV) va lua decizii privind retrogradarea și formarea obligatorie, însă va face doar propuneri de revocare. Cine va revoca judecătorul/procurorul în baza unei astfel de propuneri? În virtutea articolului 84 din Constituție, Președintele este cel care numește judecătorii și procurorii la propunerea CJK și, respectiv, CPK. În amendamentul constituțional ar trebui

stabilit un lanț procedural clar, de la propunere la decizie. Proiectele amendamentelor nu urmăresc modificarea articolului 84 din Constituție.

114. În aceeași ordine de idei, calea recursului rămâne neclară. Recursul în fața instanței de apel este îndreptat împotriva unei „decizii” a unei comisii. Aceasta înseamnă că nu există un recurs împotriva „propunerii” de concediere, ci doar împotriva unei decizii definitive a Președintelui?

115. Componenta secției de recurs rămâne neclară, deoarece modificările constituționale fac trimitere la legea ordinară în ceea ce privește componenta sa. De altfel, componenta ar trebui să fie reglementată la nivel constituțional.

116. Proiectul articolului 175 face, de asemenea, referire la publicarea „deciziilor”. Înseamnă aceasta că „propunerile” nu sunt publicate? Este publicată (și susceptibilă de recurs) doar decizia definitivă (a Președintelui Kosovo)?

117. Articolul 174.4 exclude recursul în fața instanțelor ordinare. Există posibilitatea unui recurs în fața Curții Constituționale, în virtutea articolului 113 (7) din Constituție împotriva unei „încălcări de către autoritățile publice a drepturilor și libertăților individuale garantate de Constituție”? (de exemplu, dreptul la participare politică, la un proces echitabil etc). Această prevedere cere epuizarea prealabilă a tuturor căilor de recurs legale, ceea ce include, probabil, un recurs în fața secției de recurs.

IV. Concluzie

118. Ministrul Justiției din Kosovo a solicitat o opinie asupra documentului de concept foarte detaliat privind controlul judecătorilor și al procurorilor. (CDL-REF(2022)006). Documentul de concept expune motivele pentru care este necesară reformarea sistemului judecătoresc din Kosovo și propune cinci opțiuni pentru rezolvarea problemelor identificate. Comisia de la Veneția salută faptul că documentul de concept include o secțiune importantă privind experiența comparată în materie de evaluare a integrității. Este o lipsă de claritate în ceea ce privește terminologia. De exemplu, documentul de concept propune introducerea evaluării ca proces *ad-hoc* unic, dar califică drept „evaluare” și mecanismele de recrutare și disciplinare.

119. Cele cinci opțiuni variază de la a nu întreprinde nicio acțiune precisă, prin consolidarea mecanismelor existente, la amendamente legislative și, în cele din urmă, la amendamente constituționale. În cadrul ultimei opțiuni, ministrul Justiției i-a solicitat, de asemenea, Comisiei de la Veneția să emită o opinie cu privire la proiectele amendamentelor constituționale (CDL-REF(2022)006 și CDL-REF(2022)022).

120. În lumina documentului de concept și a altor rapoarte și întâlniri ale raportorilor cu părțile interesate, Comisia este de acord că Opțiunea 1 – de a nu lua nicio măsură – nu ar fi suficientă pentru ameliorarea stării curente a lucrurilor.

Comisia de la Veneția propune să se distingă între cazurile individuale de conduită judiciară necorespunzătoare și problemele mai largi legate de ineficiența sistemului judiciar, în special durata excesivă a procedurilor. Aceasta din urmă pare să reclame măsuri diferite ca remediu, în special, măsuri tehnice (IT)³¹ și o reformă a procedurilor judiciare.

121. Documentul de concept stabilește în mod convingător că se justifică modificări legale, iar Opțiunea 2 se referă la unele dintre acestea. De exemplu, mecanismele de verificare ar trebui să aibă o bază juridică și de reglementare adecvată. Modificările legale ar trebui să permită, de asemenea, includerea funcționarilor judiciari, inclusiv a personalului de sprijin, care nu sunt acoperiți de mecanismele existente. Comisia este de părere că ar putea fi justificate și alte modificări legale, în special în ceea ce privește utilizarea declarațiilor de avere ale judecătorilor și procurorilor (precum și ale altor funcționari de stat) pentru a identifica posibile cazuri de corupție și pentru a lua măsuri în aceste cazuri. Agenția anticorupție ar trebui să dispună de resurse adecvate pentru activitatea sa și ar trebui să aibă posibilitatea – și obligația – să inițieze proceduri disciplinare împotriva judecătorilor ori a procurorilor care prezintă declarații de avere necorespunzătoare.

122. De asemenea, Comisia notează că se pregătește o reformă a Consiliului procurorilor din Kosovo, iar ministrul Justiției i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie privind această chestiune. De asemenea, ministrul Justiției a solicitat o opinie a Comisiei de la Veneția privind confiscarea civilă a bunurilor dobândite ilicit, care ar face sistemul de declarare a averii mai eficient. Rezultatele acestor reforme ar trebui luate în calcul la examinarea amendamentelor constituționale.

123. În ceea ce privește Opțiunea 3, vor fi instituite organe speciale de verificare, însă consiliile existente ale judecătorilor și ale procurorilor și-ar păstra competența de a recomanda demiterea judecătorilor și procurorilor Președintelui Kosovo. Din documentul de concept nu este suficient de clar de ce este necesară o verificare generală a tuturor judecătorilor și procurorilor prin instituirea organelor de verificare *ad-hoc*, dacă o parte importantă a problemei este legată de aplicarea ineficientă a legislației și de lacunele acesteia privind organele existente. Comisia de la Veneția recomandă inițierea unui dialog aprofundat cu consiliile înainte de a adopta astfel de amendamente. Fără sprijinul activ al acestora, Opțiunea 3 este puțin probabil să obțină rezultatele scontate.

124. Opțiunea 4 prevede, de asemenea, crearea unor organe speciale de verificare pe o bază permanentă, după adoptarea unor amendamente constituționale. Comisia recomandă introducerea unui sistem de control complet al tuturor judecătorilor și procurorilor, la nivel legislativ (opțiunea 3) sau pe baza unor amendamente constituționale, doar după ce alte căi, reforme juridice și instituționale, incluzând eventual controale de integritate a membrilor CJK și CPK, au fost implementate și evaluate și s-au dovedit lipsite de succes.

125. Opțiunea 5 prevede înființarea unor organisme speciale de control pe o bază temporară (pentru cinci ani), tot ca urmare a unor modificări constituționale. După această perioadă, competența de a recomanda demiterea judecătorilor și a procurorilor ar reveni CJK și CPK.

126. Opțiunea 5 ridică propriile sale dificultăți și Comisia de la Veneția consideră că proiectele amendamentelor constituționale care au fost pregătite în cadrul opțiunii 5, chiar și în versiunea lor prescurtată revizuită, merg prea departe prin a prevedea o evaluare a integrității pentru toți judecătorii și procurorii. Amendamentele constituționale, după caz, nu ar trebui să prevadă controale de integritate decât pentru membrii CJK și CPK, președinții de instanțe și procurorii șefi.

127. În mod ideal, amendamentele constituționale ar trebui să stabilească doar angajamentul unui stat față de un principiu sau față de aspirația sau etica pe care o țară încearcă să o consacre în legislația sa. Acest lucru ar facilita apoi adoptarea de măsuri referitoare la componența și competențele a organismelor de control și cadrul acestora, care ar fi definite în alte parte decât în legislație și în reglementări. Pe e altă parte, Comisia recunoaște că, în acest caz, același proiect inițial de amendamente constituționale nu ar putea fi adoptat în totalitate sub forma unei simple legi fără fundament constituțional. Ca lege autonomă, aceste dispoziții ar trebui însoțite de un amendament constituțional (mai scurt), altfel, ele fiind în contradicție cu articolele 85, 108 și 110 din Constituție. Alegerea membrilor AET cu majoritate parlamentară simplă creează pericolul politizării. Acest aspect a fost luat în considerare în amendamentele constituționale revizuite.

128. În concluzie, Comisia de la Veneția recomandă introducerea unor modificări legislative care să îmbunătățească sistemul actual de disciplină judiciară, ca o extindere a Opțiunii 2. Este vorba în special de consolidarea sistemului de declarare a averii și de consolidare a unităților de verificare din cadrul CJK și CPK. Ar trebui luate în considerare modificările constituționale doar pentru controalele de integritate a membrilor CJK și CPK, președinților de instanțe și procurorilor șefi.

129. Comisia de la Veneția nu este în măsură să evalueze în ce măsură incidentele din sistemul judiciar despre care delegația sa a fost informată sunt răspândite și dacă se referă la judecătorii și procurorii individuali ori la o mare parte din aceștia. În orice caz, este necesar să se deosebească cazurile de incompetență profesională, care pot fi tratate prin instruire, de cazurile de acțiune cu rea-credință deliberată, care pot fi tratate prin evaluarea integrității.

130. Comisia de la Veneția consideră că o reformă a sistemului judiciar din Kosovo este într-adevăr necesară și că aceasta poate implica o formă de evaluare efectivă a integrității. Totuși, Comisia este de opinia că numeroase elemente ale unei astfel de reforme pot fi adoptate la nivelul dreptului comun. Orice sistem de evaluare a integrității introdus ar putea fi limitat la CJK și CPK, care exercită o

putere disciplinară asupra altor membri ai sistemului judiciar. Îi va reveni CJK și CPK să soluționeze problemele rămase în sistemul judiciar, atât în ceea ce privește integritatea, cât și profesionalismul. Ingerința în drepturile constituționale trebuie să fie strict proporțională. Orice amendament constituțional ar trebui să presupună o ingerință minimă în competențele CJK și CPK, atingând totodată obiectivul de reformă a sistemului judecătoresc.

131. În contextul Kosovo, o „evaluare a integrității” eficientă ar semnifica în mod necesar o combinație a diferitor măsuri care vor avea un efect pozitiv asupra integrității și eficienței sistemului judecătoresc. Chiar dacă acest tip de control nu corespunde neapărat definiției formale oferite la secțiunea II.A de mai sus, toate aceste măsuri întreprinse împreună fac parte dintr-o reformă judiciară care echivalează cu o „evaluare a integrității” („vetting”) așa cum doresc în mod legitim populația și autoritățile din Kosovo și este capabil să producă rezultatele cerute.

132. Experiența demonstrează că instituirea, succesiunea și compatibilitatea măsurilor de evaluare a integrității sunt problematice pe plan operațional și că, prin urmare, ar trebui să se conceapă un model precis pentru fiecare dintre ele cu părțile interesate. În caz contrar, implementarea poate fi incompletă. În al doilea rând, este esențial să se acorde suficient timp pentru desfășurarea operațională, pentru a evalua eficacitatea acesteia înainte de a introduce măsuri suplimentare, în caz contrar s-ar putea împiedica eforturile tuturor și periclita rezultatele dorite.

133. Comisia de la Veneția recomandă, așadar, concentrarea asupra modificărilor legislative mai ușor de implementat și limitarea sistemului de control al integrității la consiliile judecătorilor și procurorilor, președinții de instanțe și procurorii șefi. Pentru ca această reformă să fie viabilă, conceptul final de evaluare a integrității și modificările constituționale și legislative corespunzătoare trebuie să fie pregătite pe baza unui dialog sincer și în strânsă cooperare cu toate părțile interesate, ministerul, CJK și CPK, dar și cu societatea civilă și cadrele universitare interesate.

134. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților din Kosovo pentru asistență suplimentară pe această problemă.