

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

ALBANIA

OPINIE

**PRIVIND EXECUTAREA
HOTĂRĂRILOR CURȚII CONSTITUȚIONALE DE CĂTRE PARLAMENT**

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

Pe baza comentariilor formulate de:

**dl Philip DIMITROV (membru, Bulgaria)
dl Martin KUIJER (membru, Țările de Jos)
dna Laura-Iuliana SCÂNTEI (membru, România)**

Cuprins

I. Introducere	3
II. Domeniul de aplicare a opiniei	3
III. Context	4
IV. Analiza	6
A. Întrebările 1 și 3 privind mandatul unui deputat.....	6
B. Întrebările 2 et 4 privind normele și practica statelor în materie de norme privind in compatibilitatea și rolul organelor legislative și judiciare	8
1. Normele privind incompatibilitatea.....	8
2. Practica statelor în materie de incompatibilitate.....	10
C. Întrebare privind curtea constituțională și crearea unor noi norme constituționale.....	13
V. Concluzie.....	14

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 13 septembrie 2024, Președintele Adunării Republicii Albania i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie cu privire la „relația dintre democrația parlamentară reprezentativă și hotărârile obligatorii ale Curții Constituționale în contextul rolului Adunării în examinarea moțiunilor privind incompatibilitatea mandatului unui membru al parlamentului”.
2. Dl Philip Dimitrov, dl Martin Kuijer și dna Laura-Iuliana Scânteii au fost raportori pentru această opinie.
3. Pe 18 noiembrie 2024, dl Kuijer și dna Scânteii, precum și dl Pierre Garrone și dna Linnea Gullholmer din partea Secretariatului, a desfășurat reuniuni online cu reprezentanți ai majorității și opoziției din Adunarea albaneză, precum și cu reprezentanți ai organizațiilor societății civile și ai părților interesate internaționale. Comisia îi mulțumește Oficiului Consiliului Europei din Tirana pentru organizarea excelentă a acestor reuniuni.
4. Opinia a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a hotărârilor și a altor documente prezentate de Parlamentul Republicii Albania și de bazele de date internaționale. S-ar putea ca traducerea să nu reflecte întocmai versiunea originală sub toate aspectele.
5. Opinia a fost elaborată pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor online din 18 noiembrie 2024. Proiectul opiniei a fost examinat în cadrul reuniunii comune a subcomisiilor pentru justiția constituțională, instituțiilor democratice și Americii latine pe 5 decembrie 2024. După un schimb de opinii cu dna Elisa Spiropali, Președinta Parlamentului, aceasta a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 141-a Sesiune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2024).

II. Domeniul de aplicare a opiniei

6. Solicitarea Președintei a fost prezentată sub forma a cinci întrebări:
 - 1) *Pe baza principiilor democrației parlamentare reprezentative*: pot fi obligați deputații să voteze într-un anumit mod? Dacă există astfel de excepții, care sunt acestea și sunt ele relevante în cazul moțiunilor privind compatibilitatea cu mandatul unui deputat? Care este mecanismul, dacă există, care poate fi utilizat pentru a obliga deputații să voteze într-un anumit mod (pentru, împotriva, abținere)?
 - 2) Care sunt standardele utilizate de organele legislative ale diferitelor state pentru a stabili incompatibilitatea cu mandatul de deputat și care este rolul organului legislativ în cauză în stabilirea incompatibilității cu mandatul de deputat?
 - 3) Pe baza căror norme ar trebui interpretată relația dintre mandatul reprezentativ și non-imperativ al deputaților și rolul acestora în calitate de membri ai Adunării în cazul moțiunilor privind incompatibilitatea cu mandatul de deputat?
 - 4) Care este rolul organului legislativ în ceea ce privește constatarea incompatibilității cu mandatul de deputat în alte state și există oare un control judiciar al deciziei sale? În caz afirmativ, care este raportul dintre competența organului legislativ în această procedură și cea a Curții competente? Care dintre aceste organe exercită controlul pe fond asupra moțiunii privind stabilirea incompatibilității cu mandatul de deputat? Ce subiect are dreptul de a înainta această cauză Curții desemnate?
 - 5) Poate Curtea Constituțională să creeze o nouă normă constituțională care nu este legată de competența sa de a interpreta o normă existentă? Poate Curtea Constituțională să creeze o nouă categorie de subiecte care o pot sesiza, altele decât cele enumerate în mod explicit în Constituție?

7. În prezenta opinie, noțiunea de *incompatibilitate* se înțelege ca împiedicarea unui deputat de a-și exercita mandatul din cauza exercitării unei funcții (private sau publice) considerate incompatibile și în conflict cu funcția de deputat. Aceasta se concentrează asupra motivelor de *retragere* a unui mandat în aplicarea interdicției de exercitare a unei funcții incompatibile¹.

8. Comisia de la Veneția a efectuat analiza sa juridică în lumina standardelor europene și internaționale, precum și a materialului comparativ. Aceasta nu va interveni în dezbaterile politice. În special, opinia Comisiei de la Veneția nu vizează analizarea sau interpretarea unei decizii specifice a Curții Constituționale a Albaniei și nici interpretarea Constituției albaneze.

III. Context

9. Solicitarea Opiniei rezultă din evenimentele care au avut loc în Adunarea albaneză din iunie 2022 și din deciziile adoptate de Curtea Constituțională albaneză ca răspuns la unele dintre aceste evenimente. Întrucât sarcina Comisiei de la Veneția este de a răspunde întrebărilor generale adresate de Președintele Adunării albaneze, detaliile complete ale acestor evenimente nu sunt descrise în prezenta opinie. Cu toate acestea, un rezumat al principalelor evenimente este inclus mai jos pentru a percepe mai bine contextul în care ar trebui înțeleasă cererea.

10. Constituția Republicii Albania conține dispoziții privind incompatibilitățile deputaților. Articolul 70 prevede că:

Articolul 70

1. Deputații reprezintă poporul și nu sunt legați de niciun mandat imperativ.
2. Deputații nu pot exercita simultan nicio altă funcție publică, cu excepția celei de membru al Consiliului de Miniștri. Alte cazuri de incompatibilitate sunt prevăzute de lege.
3. Deputații nu pot desfășura nicio activitate cu scop lucrativ pe proprietatea statului sau a autorităților locale și nu pot dobândi bunurile niciuneia dintre acestea din urmă.
4. În caz de încălcare a alineatului (3) din prezentul articol, la propunerea președintelui Adunării sau a unei zecimi din membrii acesteia, Adunarea decide să sesizeze Curtea Constituțională, care se pronunță asupra incompatibilității.

11. Curtea Constituțională a Albaniei a interpretat aspectele procedurale ale acestor dispoziții după cum urmează. Cazurile de incompatibilitate în sensul articolului 70 alin. (2) sunt soluționate de Adunare, fără posibilitatea de recurs la Curtea Constituțională. În ceea ce privește articolul 70 alin. (3) și (4), Adunarea verifică exigențele legale și formale ale cererii și *decide* dacă problema ar trebui să fie înaintată Curții Constituționale, care va decide apoi cauza în funcție de temeinicia sa². Condițiile juridice și formale examinate de Adunare includ numărul de deputați semnatori, existența documentelor și a probelor în sprijinul motiunii prezentate, verificarea datei la care deputații și-au primit mandatul, verificarea conformității motiunii cu criteriile constituționale prevăzute la articolul 70 alineatul (3) pentru sesizarea Curții Constituționale și conformitatea motiunii cu procedura parlamentară, așa cum este definită în Regulamentul intern al Adunării³. În conformitate cu deciziile Curții Constituționale, Adunarea nu are nicio putere discreționară, astfel încât aceasta nu este o decizie politică. Curtea Constituțională a considerat că articolul 70 este o *lex specialis* în raport cu articolul 134, care prevede că o cincime din deputați, unde numărul total este de 140⁴, au calitate procesuală activă în fața Curții Constituționale⁵. Ca urmare a deciziilor Curții Constituționale în acest sens (în 2016), articolul 66 din Legea privind Curtea Constituțională a fost modificat ulterior, în 2016, pentru a prevedea că 1/5 din deputați pot sesiza direct Curtea Constituțională cu o chestiune de incompatibilitate legată de mandatul unui deputat. Cu toate acestea, într-o decizie recentă⁶, Curtea Constituțională - fără a face referire la articolul

¹ Cf. Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de criterii, paragrafele 56-59.

² Cf. Curtea Constituțională albaneză, hotărârea n° 7/2016.

³ Curtea Constituțională albaneză, hotărârea n° 7/2016, paragraful 29.

⁴ Articolul 46(1) din Constituția albaneză.

⁵ Curtea Constituțională albaneză, hotărârile nr. 72/2016 și nr. 7/2016.

⁶ Curtea Constituțională albaneză, hotărârea nr. 2/2023.

66 modificat - și-a reiterat poziția conform căreia 1/5 din deputați nu pot formula o astfel de cerere în temeiul articolului 70 din Constituție.

12. Cazul specific care a determinat Adunarea să solicite opinia Comisiei de la Veneția este, pe scurt, următorul. În iulie 2022, două moțiuni au fost depuse de două grupuri diferite din Adunare (fiecare grup reprezentând cel puțin o zecime din deputați) pentru a iniția o procedură parlamentară de invalidare și încetare a mandatului deputatului Olta Xhaçka pe motiv de incompatibilitate între mandatul său și activitățile lucrative, în conformitate cu articolul 70 alineatul (3). Adunarea a decis să nu sesizeze Curtea Constituțională, respingând un raport al minorității parlamentare și acceptând un raport al majorității parlamentare, considerând că condițiile prevăzute la articolul 70 alin. (3) din Constituție nu au fost întrunite⁷. În noiembrie 2022, o zecime dintre deputați (14) au solicitat Curții Constituționale să anuleze decizia Adunării de a nu sesiza Curtea Constituțională. În aceeași zi, o cincime din deputați (28) au solicitat Curții să anuleze aceste decizii⁸ dar și să recunoască incompatibilitatea dintre funcția de deputat a doamnei Xhaçka și activitățile lucrative⁹. La 23 ianuarie 2023, Curtea a declarat admisibilă prima cerere formulată de o zecime din membrii Adunării împotriva Adunării și a decis să anuleze deciziile Adunării, considerând că Adunarea ar fi trebuit să trimită cauza la Curte¹⁰. În ceea ce privește a doua cerere, Curtea a constatat că¹¹ un caz de incompatibilitate în sensul articolului 70 alineatul (3) intră în competența Curții. Cu toate acestea, ea a respins cererea de evaluare a incompatibilității dintre calitatea de deputat a doamnei Xhaçka și activitățile sale lucrative, întrucât aceasta nu putea fi activată decât la cererea Adunării (și nu a unei cincimi din membrii săi)¹².

13. În urma hotărârilor Curții, Adunarea a decis pentru a doua oară să nu sesizeze Curtea cu privire la incompatibilitatea mandatului de deputat a lui Xhaçka¹³. Ca urmare a acestei decizii, un grup de 44 de deputați (reprezentând cel puțin o zecime și cel puțin o cincime din deputați) a solicitat Curții Constituționale să ofere o interpretare definitivă a articolului 70 alineatele (1) și (4) din Constituția albaneză¹⁴. Curtea a decis să anuleze decizia Adunării de a nu sesiza Curtea cu privire la presupusa incompatibilitate a deputatului Xhaçka, pe motiv că aceasta era incompatibilă cu Constituția. Într-o hotărâre din 10 iulie 2024, Curtea a confirmat, de asemenea, că Adunarea era obligată să trimită moțiunea privind incompatibilitatea mandatului la Curtea Constituțională¹⁵. Până în prezent, Adunarea nu s-a conformat acestei hotărâri¹⁶.

14. Constituția albaneză prevede în mod clar că deciziile Curții Constituționale sunt obligatorii¹⁷. În comentariile sale asupra proiectului Opiniei, Adunarea a reiterat că recunoștea pe deplin caracterul obligatoriu al hotărârilor Curții Constituționale.

15. Comisia de la Veneția va examina concomitent întrebările 1 și 3 referitoare la mandatul unui parlamentar, la fel cum va face pentru întrebările 2 și 4 referitoare la standardele și practicile statelor cu privire la normele privind incompatibilitatea și rolul organelor legislative și judiciare. Întrebarea 5 va fi examinată separat.

⁷ Decizia a fost mai întâi de a nu accepta un raport al minorității (decizia nr. 83/2022 a Adunării) și apoi de a accepta un raport al majorității (decizia nr. 84/2022).

⁸ Deciziile Adunării nr. 83/2022 (respingând raportul minorității) și nr. 84/2022 (acceptând raportul majorității).

⁹ Problema competenței dintre Adunare și Curtea Constituțională, privind cazurile de incompatibilitate prin prisma articolului 70 din Constituție, a fost dezvoltată în jurisprudența Curții Constituționale între 2011 și 2016: hotărârile nr. 29/011; nr. 44/2011; nr. 7/2016; nr. 32/2016; nr. 93/2016 și nr. 72/2016. În 2016, Adunarea a adoptat legi cu scopul de a aduce legislația în conformitate cu jurisprudența: Legea nr. 99/2016 „privind unele modificări și completări la Legea nr. 8577 din 10.2.2000 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale”.

¹⁰ Curtea Constituțională, hotărârea nr. 1/2023.

¹¹ Curtea Constituțională albaneză, hotărârea nr. 2/2023.

¹² Curtea Constituțională albaneză, hotărârea nr. 2/2023, paragraful 34.

¹³ Decizia Adunării nr. 41/2024.

¹⁴ Curtea Constituțională, hotărârea nr. 55/2024, paragraful 13. O cerere de interpretare a articolului 73, alineatul 1, care prevede că „Deputatul nu răspunde pentru opiniile exprimate în Adunare sau pentru voturile exprimate de el în exercitarea funcției sale. Această dispoziție nu se aplică în caz de defăimare” și articolul 132, alineatul 1, din Constituție, care prevede că «Deciziile Curții Constituționale sunt definitive și obligatorii pentru executare”.

¹⁵ Curtea Constituțională albaneză, hotărârea nr. 55/2024.

¹⁶ Cf. Comisia europeană, SWD(2024) 690 final, *Raport Albania 2024*, p. 23 ; Comisia europeană, SWD(2024) 828 final, *Raport 2024 Privind Statul de drept, Capitol național privind situația statului de drept în Albania*, p. 22

¹⁷ Articolul 132 din Constituția albaneză.

IV. Analiza

A. Întrebările 1 și 3 privind mandatul unui deputat

Întrebarea 1 : Pe baza principiilor democrației parlamentare reprezentative, pot fi deputații obligați să voteze într-un anumit mod? Dacă există astfel de excepții, care sunt acestea și sunt ele relevante în cazul moțiunilor privind compatibilitatea cu mandatul unui deputat? Ce mecanism, dacă există, poate fi utilizat pentru a constrânge deputații să voteze într-un anumit mod (pentru, împotriva, abținere)?

Întrebarea 3 : Pe baza căror norme ar trebui interpretată relația dintre mandatul reprezentativ și non-imperativ al deputaților și rolul acestora în calitate de membri ai Adunării în cazul moțiunilor privind incompatibilitatea mandatului unui deputat?

16. Citite împreună, Comisia de la Veneția înțelege cele două întrebări adresate de Președintele Adunării după cum urmează: Ce norme reglementează mandatul unui deputat într-o democrație parlamentară reprezentativă și în ce circumstanțe poate fi obligat un deputat să voteze într-un anumit mod? În special, Comisia de la Veneția consideră că întrebarea se referă la cazul în care obligația de a vota într-un anumit mod derivă dintr-o hotărâre a Curții Constituționale.

17. Întrebările adresate de Președintele Adunării se referă la lipsa unui mandat imperativ sau, cu alte cuvinte, la interzicerea unui mandat imperativ, care este un element esențial al principiului mandatului liber și independent al deputaților. Pe scurt, mandatul liber al unui deputat înseamnă că acesta își poate schimba afilierea politică sau poate deveni independent fără a risca să își piardă mandatul. Mandatul liber implică, de asemenea, că există loc pentru un vot disident, fără schimbarea definitivă a afilierii.

18. Conform teoriei moderne a reprezentării, chiar dacă sunt aleși în circumscripții locale, reprezentanții nu reprezintă exclusiv alegătorii lor locali, ci un corp abstract, națiunea, a cărei voință este superioară celei a diferitelor circumscripții locale¹⁸. Mandatul imperativ *stricto sensu*, conform căruia deputații sunt legați de instrucțiuni, este necunoscut în Europa, cel puțin în țările monocamerale¹⁹. În Albania, principiul potrivit căruia deputații sunt liberi să voteze potrivit convingerii lor a fost confirmat de Curtea Constituțională²⁰.

19. Comisia de la Veneția consideră că acordarea puterii partidelor politice de a determina deputații să demisioneze dacă își schimbă apartenența politică este contrară standardelor europene. Aceste mecanisme sunt apropiate de modelul *mandatului administrat de partide* care este sau a fost caracteristic unor țări precum India sau Africa de Sud, scopul fiind acela de a preveni o inversare masivă a deciziei alegătorilor printr-o schimbare de partid. În timp ce în aceste state practicile respective au fost considerate conforme cu constituția lor, Comisia de la Veneția a susținut în mod constant că pierderea statutului de reprezentant pe motiv de schimbare a afilierii sau de schimbare a partidului este contrară *principiului mandatului liber și independent*²¹.

20. Rezumând, nu poate exista nicio excepție de la principiul fundamental al democrației reprezentative, conform căruia mandatul politic al deputaților este liber și irevocabil și deputații nu pot fi constrânși în mod legal să voteze într-un anumit mod²². Unele constituții conțin prevederi conform cărora nu se poate vota cu privire la anumite chestiuni, dar aceasta este o limitare a deciziilor parlamentare, nu o impunere a autonomiei de vot²³. Cu alte cuvinte, Constituția poate exclude anumite chestiuni de la decizia parlamentară, dar dacă Constituția proclamă puterea parlamentului de a decide (adică de a vota) cu privire la o anumită chestiune, conținutul acestui

¹⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2009)027, Raport privind mandatul imperativ și practicile similare, paragraful 5.

¹⁹ *Ibid*, paragraful 39. O excepție poate fi găsită în Bundesrat-ul german (a doua cameră)

²⁰ Curtea Constituțională albaneză, hotărârea nr. 44/2011.

²¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2009)027, Raport privind mandatul imperativ și practicile similare, paragraful 39.

²² Cu referire la interdicția mandatului imperativ, a se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2009)027, Raport privind mandatul imperativ și practicile similare, în special paragraful 39.

²³ O astfel de întrebare se poate referi la republică în raport cu monarhia, etc.

vot trebuie să fie determinat în mod liber de fiecare deputat în parte și nu poate fi dictat. Adunarea susține că acest din urmă scenariu este aplicabil în ceea ce privește articolul 70 alin. (4) din Constituție, deoarece dispoziția prevede că Adunarea „decide” să trimită cauza la Curtea Constituțională. Cu toate acestea, Comisia dorește să sublinieze că, în acest caz specific, Curtea Constituțională albaneză a decis deja că Adunarea era obligată să trimită moțiunea privind incompatibilitatea mandatului deputatului în cauză la Curtea Constituțională.

21. Un principiu fundamental al statului de drept este supremația Constituției și respectarea efectului obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, în cazul în care există, de către toate puterile și autoritățile statului²⁴. Obligația de a respecta Constituția și legislația, precum și hotărârile Curții Constituționale, nu este o formă de mandat imperativ, care subordonează voturile deputaților voinței politice a partidului lor politic și care este interzisă de standardele internaționale.

22. Ca urmare a recunoașterii constituționale a caracterului obligatoriu al hotărârilor Curții Constituționale, toate autoritățile sunt obligate să respecte aceste hotărâri și să le aplice efectiv. Respectarea de către toate autoritățile a hotărârilor Curții Constituționale se bazează pe *principiul loialității constituționale* ca element al statului de drept. Această respectare nu trebuie să fie subordonată votului unei majorități parlamentare, ci este o cerință esențială a statului de drept²⁵. Scopul unei curți constituționale este tocmai acela de a limita posibilele transgresiuni ale legislativului sau ale altor puteri ale statului. Parlamentul nu poate invoca principiul separației puterilor pentru a refuza să respecte și să aplice deciziile Curții Constituționale în cadrul competențelor care-i sunt acordate de Constituție²⁶. Având în vedere cele de mai sus, întrebările 1 și 3 *nu* ar trebui să fie considerate ca o chestiune de mandat liber, deoarece nu poate exista nicio discreție politică în ceea ce privește respectarea și executarea hotărârilor Curții Constituționale. În cazul specific care a determinat această cerere, Curtea Constituțională a pronunțat două hotărâri, iar respectarea efectivă a acestor hotărâri nu trebuie să fie subordonată unui vot sau unei majorități parlamentare²⁷.

B. Întrebările 2 și 4 privind standardele și practicile statelor în ceea ce privește normele privind incompatibilitatea și rolul organelor legislative și judiciare

Întrebarea 2 : Care sunt normele de stabilire a incompatibilității mandatului unui deputat de către organele legislative ale diferitelor state și care este rolul organului legislativ respectiv în stabilirea incompatibilității mandatului unui deputat?

Întrebarea 4 : Care este rolul organului legislativ în ceea ce privește constatarea incompatibilității mandatului unui deputat în alte state și există oare un control judiciar al deciziei sale? În caz afirmativ, care este relația dintre competența organului legislativ în această procedură și cea a Curții competente? Care dintre aceste organe exercită controlul pe fond asupra moțiunii de stabilire a incompatibilității mandatului deputatului? Ce subiect are dreptul de a sesiza Curtea desemnată?

23. Întrebările 2 și 4 se referă la *standardele internaționale* privind incompatibilitățile și la rolul organelor legislative și judiciare, precum și la *practica statelor* privind incompatibilitățile. Comisia de la Veneția a decis să răspundă la aceste întrebări împreună. Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că, deși practica statelor poate contribui la definirea standardelor internaționale, aceasta nu creează automat astfel de standarde în sine.

²⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, Lista criteriilor statului de drept, secțiunea II.E.3 : Comisia de la Veneția, CDL-AD(2018)028, Malta - Opinie privind aranjamentele constituționale și separația puterilor și independența puterii judiciare și a organelor de drept, paragraful 77.

²⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, Lista criteriilor statului de drept, secțiunile II.A.1.i ; II.E.2.d.i și II.E.3.ii.

²⁶ Comisia de la Veneția, Armenia - Opinie cu privire la proiectul de lege constituțională privind Curtea Constituțională, CDL-AD(2017)011, para. 89 (disponibilă doar în engleză).

²⁷ Articolul 132 din Constituția albaneză: deciziile Curții Constituționale sunt definitive și obligatorii pentru executare.

1. Standarde referitoare la incompatibilitate

24. În această secțiune, Comisia de la Veneția stabilește standarde internaționale generale privind incompatibilitatea. După cum se poate observa din întrebările adresate de Președintele Adunării Albaniei, interesul principal constă în standardele care determină incompatibilitatea mandatului unui deputat, rolul organului legislativ și normele de control (parlamentar sau judiciar).

25. În general, principiul separației puterilor impune ca anumite posturi (funcții, mandate) să nu poată fi deținute de o singură persoană în același timp, garantând astfel integritatea și buna funcționare a fiecărei puteri (legislativă, executivă sau judiciară). În timp ce *ineligibilitatea* împiedică o persoană să se prezinte la alegeri și trebuie să fie apreciată înainte de alegeri, *incompatibilitatea* interzice deținerea a două funcții în același timp. Astfel, în cazul în care funcția de deputat este incompatibilă cu o altă funcție, fie ea privată sau publică, deputatul trebuie să aleagă între exercitarea (păstrarea) mandatului său și cealaltă funcție.

26. Un exemplu în acest sens ar fi faptul că ocuparea unei funcții în cadrul puterii legislative (cum ar fi cea de deputat) este incompatibilă cu ocuparea unei funcții în cadrul puterii judecătorești (cum ar fi cea de judecător). Dacă această incompatibilitate nu ar exista, *controlul jurisdicțional* al unui anumit act ar putea fi efectuat de aceeași persoană care a *redactat* actul. Alte situații de acest tip sunt incompatibilitatea de a fi deputat a două camere parlamentare diferite (de exemplu, Adunarea și Senatul) și de a fi în același timp deputat și șef de stat sau, în unele sisteme politice, de a fi în același timp deputat și membru al guvernului. În unele dintre aceste cazuri, standardele internaționale prevăd o incompatibilitate *absolută*, ca în cazul deținerii simultane a funcției de deputat și de judecător. Alte cazuri prevăd *excepții*. De exemplu, după cum se poate vedea în secțiunea privind practica statelor de mai jos (secțiunea IV.B.2), unele state permit unui deputat să fie și membru al guvernului.

27. În mod normal, în cazul în care se constată că o persoană deține două funcții incompatibile, această situație poate fi *corectată* de persoana respectivă, de obicei prin alegerea uneia dintre funcții și renunțarea la cealaltă. Cu toate acestea, în cazurile în care situația nu este corectată, *consecința* obișnuită este că persoana în cauză își pierde mandatul.

28. Deși Comisia de la Veneția nu a elaborat standarde privind incompatibilitățile²⁸, ea a subliniat că este preferabil ca temeiurile de incompatibilitate să fie prevăzute în Constituție, în loc să fie reglementate de legile ordinare și, prin urmare, de decizia majorității parlamentare²⁹. Cu toate acestea, anumite aspecte legate de definirea incompatibilităților pot fi reglementate la un nivel infra-constituțional³⁰. După cum se arată în secțiunea privind practicile statelor de mai jos (secțiunea IV.B.2), acesta este în mod normal cazul.

29. Nu există norme clare privind *procedura* de decizie cu privire la incompatibilitate. După cum arată practica (a se vedea secțiunea IV.B.2 de mai jos), aspectele de incompatibilitate pot fi ridicate de Parlament (sau de deputați) și apoi înaintate unei jurisdicții constituționale sau ordinare. Cu toate acestea, practica nu poate fi generalizată.

30. Cu toate acestea, este evident că protecția minorității parlamentare este esențială într-o democrație guvernată de statul de drept, în special în chestiunile legate de mandatul unui

²⁸ Codul tratează *ineligibilitățile*: Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Codul bunelor practici în materie electorală. Cu toate acestea, Comisia a abordat incompatibilitățile în: Parametrii relației dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de criterii CDL-AD(2019)015, paragrafele 56-59.

²⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2009)024, Ucraina - Opinia privind proiectul de lege de modificare a Constituției Ucrainei, paragraful 52; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii relației dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de criterii, paragraful 57. Comisia a exprimat acest punct în CDL-AD(2008)015, Opinia privind proiectul de Constituție a Ucrainei, paragraful 40 (disponibil doar în engleză) și în opinia CDL-AD(2009)024, Opinia privind proiectul de lege de modificare a Constituției Ucrainei, paragraful 52.

³⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii relației dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de criterii, paragraful 57.

deputat³¹. Prin urmare, în ceea ce privește deciziile privind retragerea mandatului unui deputat, este esențial ca opoziția să fie implicată în decizii³². Pe lângă participarea la proces și la luarea deciziei, drepturile minorității parlamentare ar trebui să fie protejate printr-o reglementare clară a accesului la controlul jurisdicțional. Atunci când o constituție consacră dreptul unei minorități parlamentare de a sesiza o autoritate superioară cu privire la anumite chestiuni, acest lucru se bazează pe principiul protejării intereselor minorității împotriva abuzurilor potențiale ale majorității. Așa cum este interpretată de jurisprudența Curții Constituționale albaneze, Constituția albaneză permite unei minorități parlamentare să solicite Adunării să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la o chestiune de incompatibilitate în sensul articolului 70 alin. (3)³³. De asemenea, Constituția obligă Adunarea să sesizeze Curtea Constituțională în cazul în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 70 alineatele (3)-(4) din Constituție. Această dispoziție poate fi considerată ca un mijloc de protecție a minorității parlamentare, în conformitate cu standardele internaționale.

2. Practica statelor privind incompatibilitatea

31. În această secțiune, Comisia de la Veneția oferă detalii privind practica statelor în materie de incompatibilitate. Ca și în secțiunea privind standardele de mai sus (secțiunea IV.B.1), accentul se pune pe practica privind determinarea incompatibilității unui mandat al deputatului, pe rolul organului legislativ și pe practica de control (parlamentar sau judiciar).

32. Pentru prezenta opinie, Comisia de la Veneția a colectat informații cu privire la normele constituționale privind incompatibilitatea în 12 dintre statele sale membre și în Uniunea Europeană (UE)³⁴.

33. Materialul a fost colectat în Austria, Republica Cehă, Franța, Germania, Italia, Norvegia, Polonia, Spania, Elveția, Turcia, Ucraina și Regatul Unit. Selecția țărilor a fost făcută astfel încât să se asigure reprezentarea geografică și să se ia în considerare statele cu diferite tipuri de sistem politic.

34. Majoritatea statelor au dispoziții privind incompatibilitatea în constituțiile lor. Acesta este cazul în Germania, Austria, Spania, Franța, Italia, Norvegia, Polonia, Elveția, Turcia, Republica Cehă și Ucraina. Unele norme constituționale au un caracter mai general, în timp ce cauza exactă a incompatibilității este decisă de adunarea parlamentară. Acesta este cazul Italiei. Normele specifice privind structura și organizarea parlamentului (dar nu întotdeauna incompatibilitățile cu funcția de deputat) pot fi găsite în regulamentele de procedură ale parlamentelor³⁵. Acesta este cazul, de exemplu, în Austria, Polonia, Franța și Germania.

35. Reglementarea materială a incompatibilităților în constituții variază. Cele mai clasice incompatibilități se referă la exercitarea simultană a mai multor funcții (publice).

36. Regula generală este că mandatul de deputat este incompatibil cu exercitarea unei funcții judiciare. Acesta este cazul, de exemplu, în Republica Cehă (mandatul de deputat este considerat incompatibil cu funcția de judecător), Franța (mandatul de deputat este incompatibil cu funcția de membru al Consiliului Constituțional), Italia și Spania (un judecător nu poate exercita

³¹ Cf. Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii relației dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de criterii.

³² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii relației dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de criterii, paragraful 56.

³³ Mai general, Curtea Constituțională poate fi sesizată (în temeiul articolului 131 litera e) pentru a se pronunța cu privire la „chestiuni legate de eligibilitatea și respectarea funcțiilor [...] deputaților [...], precum și de verificarea alegerii acestora”. În conformitate cu articolul 134 alineatul (1) litera c), Curtea Constituțională este sesizată la cererea „a cel puțin o cincime din membrii Adunării”. De asemenea, ar trebui să se facă referire la articolul 77 alineatul (2) din Constituție, conform căruia Adunarea este obligată - la cererea unui sfert din membrii săi - să numească comisii de anchetă pentru a examina o anumită chestiune.

³⁴ Cf. Parlamentul European, Manual privind incompatibilitățile și imunitățile deputaților în Parlamentul European, 2022

³⁵ Cf. Parlamentul European, Manual privind incompatibilitățile și imunitățile deputaților în Parlamentul European, 2022, pp. 62, 73, 103, 115, 163 și 172.

nicio altă funcție publică, inclusiv cea de membru al parlamentului). Alte norme generale prevăd că un deputat nu poate fi șef de stat (de *exemplu*, în Republica Cehă) sau, în sistemele bicamerale, membru al ambelor camere în același timp (de *exemplu*, în Italia, Polonia, Spania și Elveția).

37. Unele state au prevăzut norme constituționale conform cărora funcția de deputat este incompatibilă cu cea de membru al guvernului. Acesta este cazul în Franța, Germania, Norvegia și Elveția. Dimpotrivă, nu este interzis unui deputat să fie membru al guvernului în Polonia, Spania sau Regatul Unit, de exemplu.

38. În unele state, activitățile lucrative ridică, de asemenea, probleme de incompatibilitate. În Austria, de exemplu, profesorii universitari își pot continua activitățile, *în special* cercetarea și predarea, fiind în același timp deputați în Parlamentul European (MEP). Cu toate acestea, plata nu poate depăși douăzeci și cinci la sută din salariul unui profesor universitar. Una dintre dispozițiile care pot fi considerate apropiate (din punct de vedere material) de articolul 70 alineatul (3) din Constituția albaneză se găsește în Constituția poloneză. Acesta prevede că unui deputat „nu i se permite, în măsura specificată de lege, să exercite o activitate comercială care implică un avantaj derivat din proprietatea Trezoreriei Statului sau de administrația autonomiei locale, sau să dobândească o astfel de proprietate”³⁶. În Republica Moldova, mandatul deputatului este incompatibil cu exercitarea oricărei funcții remunerate, cu excepția activității didactice sau științifice³⁷. Deputatul care se află într-un caz de incompatibilitate [...] trebuie să demisioneze, într-un termen de 30 de zile din ziua validării mandatului, din funcția incompatibilă cu mandatul de deputat³⁸. În Elveția, există o interdicție constituțională privind exercitarea unei „activități lucrative”, însă numai pentru membrii guvernului federal și judecătorii cu normă întreagă ai Tribunalului Federal³⁹. În Turcia, mandatul de deputat (membru al Marii Adunări Naționale) este incompatibil cu exercitarea unui mandat „în societăți și întreprinderi în care participă direct sau indirect statul sau persoane juridice publice” sau „în consiliile de administrație și de supraveghere ale asociațiilor de utilitate publică ale căror resurse private, venituri și privilegii sunt prevăzute de lege”⁴⁰. În Ucraina, deputatul nu trebuie să exercite „activitate lucrative sau antreprenorială (cu excepția activităților didactice, științifice și de creație)”⁴¹.

39. În ceea ce privește consecințele faptului de a fi deputat și, în același timp, de a exercita activități comerciale care implică obținerea de beneficii din patrimoniul Trezoreriei Publice, deputații din Polonia „trebuie să răspundă în fața Tribunalului de Stat, care se pronunță cu privire la decăderea mandatului”⁴². În Turcia, deputatul care continuă să exercite o funcție în societăți și întreprinderi în care statul sau organismele publice dețin o participație directă sau indirectă își poate pierde mandatul după ce Parlamentul a decis acest lucru „prin vot secret în sesiune plenară, la prezentarea unui raport întocmit de comisia autorizată care prezintă situația de fapt”⁴³. În cazul în care un deputat ucrainean exercită o activitate lucrativă sau antreprenorială, acesta trebuie să înceteze să o mai facă în termen de 20 de zile sau să depună „o cerere personală de renunțare la autoritatea de deputat al poporului”⁴⁴. Dacă nu face acest lucru, autoritatea unui deputat al poporului din Ucraina va pune capăt funcției de deputat⁴⁵.

³⁶ Articolul 107 din Constituția Republicii Polonia.

³⁷ Articolul 70 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova.

³⁸ Articolul 5 alineatul (1) din Legea cu privire la statutul deputatului în Parlament. În Hotărârea Curții Constituționale nr. 21 din 24.06.2015 pentru interpretarea articolelor 69 alineatul (2), 70 alineatul (1), 99 și 100 din Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională a stabilit că „[...] dacă starea de incompatibilitate continuă să existe la expirarea termenului prevăzut de lege, în cazul inacțiunii deputatului aflat în stare de incompatibilitate, se consideră că deputatul a demisionat de drept din funcția de deputat” (para. 86).

³⁹ Articolul 144(2) din Constituția federală a Confederației Elvețiene. Legea poate prevedea alte incompatibilități, articolul 144 alineatul (3).

⁴⁰ Articolul 82 din Constituția Republicii Turcia.

⁴¹ Articolul 78 din Constituția Ucrainei.

⁴² Articolul 107 alin. (2) din Constituția Republicii Polonia.

⁴³ Articolele 82 și 84 Constituția Republicii Turcia.

⁴⁴ Articolul 78 din Constituția Ucrainei.

⁴⁵ Articolul 81 din Constituția Ucrainei.

40. O tendință care reiese din documentele examinate este aceea că (viitorul) deputat, înainte de a-și prelua mandatul sau în timpul primului său mandat, trebuie să dezvăluie informații relevante, cum ar fi funcțiile pe care le deține, veniturile pe care le primește sau asociațiile din care face parte. În general, aceste informații trebuie transmise unei comisii sau unui organ care face o evaluare inițială a situației. Acesta este cazul, de exemplu, în Austria, Republica Cehă, Franța, Norvegia, Polonia și Spania.

41. În ceea ce privește *controlul judiciar* al incompatibilităților presupuse sau declarate ale unui deputat, curțile constituționale au competență parțială sau deplină în Austria, Republica Cehă, Franța (Consiliul Constituțional), Germania, Polonia (Curtea Supremă), Spania și Turcia (anularea deciziilor Marii Adunări Naționale). În unele țări, controlul jurisdicțional poate consta într-o simplă validare formală a incompatibilității, în timp ce în altele implică o evaluare de fond (Austria și Norvegia). În unele cazuri, accesul la Curte se obține prin contestarea deciziei Parlamentului (Germania).

42. În unele state, există un control judiciar exercitat de alte instanțe decât Curtea Constituțională sau organul echivalent. În Ucraina, chestiunea pierderii mandatului unui deputat pe motiv de incompatibilitate este soluționată de o instanță ordinară. În Spania, anularea alegerii unui deputat se face printr-o hotărâre a Curții Supreme, care poate face obiectul unui recurs în fața Curții Constituționale. În Regatul Unit, Comitetul Judiciar al Consiliului Privat are competența de a soluționa chestiunile de competență în temeiul Legii din 1975 privind decăderea din drepturi a Camerei Comunelor.

43. În alte state, nu există nicio dispoziție privind controlul judiciar. De exemplu, în Italia, principiul autosesizării Camerelor Parlamentului împiedică controlul judiciar al deciziilor acestora.

44. În ceea ce privește *locus standi*, în majoritatea statelor, subiecții îndreptățiți să sesizeze instanțele sunt organe politice: Germania (o zecime din deputații Bundestagului), Austria (Comisia de incompatibilitate, Unvereinbarkeitsausschuss), Franța (Biroul Adunării Naționale, ministrul justiției), Norvegia (Parlamentul), Polonia (Camera, după moțiunea Mareșalului), Turcia (un alt deputat) și Ucraina (președintele Parlamentului). În Spania, Tribunalul constituțional poate fi sesizat cu un recurs *amparo* atât de grupurile parlamentare, cât și de alți deputați cu titlu individual dacă ei consideră (cum ar fi cazul) că decizia parlamentară poate afecta dreptul acestora de a exercita funcția lor în condiții de egalitate. În unele state, deputatul însuși poate face apel împotriva unei decizii de incompatibilitate în fața unei instanțe judiciare. Acesta este cazul în Germania, Franța, Republica Cehă și Turcia. În Regatul Unit, în schimb, *orice* persoană care susține că un deputat al Camerei Comunelor ar trebui să fie descalificat poate depune o plângere la Consiliul Privat. Cu alte cuvinte, există o mare varietate în ceea ce privește procedurile prin care incompatibilitatea este identificată și soluționată.

45. La nivelul UE, calitatea de membru al Parlamentului European (MEP) este incompatibilă, *printre altele*, cu calitatea de membru al guvernului unui stat membru, de membru al Comisiei Europene sau de membru al unui parlament național (MP)⁴⁶. În mod similar, mandatul de deputat european este considerat incompatibil cu exercitarea anumitor funcții în cadrul Băncii Centrale Europene și al Curții de Conturi a Comunităților Europene, precum și cu funcția de mediator în cadrul Comunității Europene (în prezent Uniunea Europeană)⁴⁷. După alegerile pentru Parlamentul European, autoritățile naționale trebuie să ia măsurile necesare pentru a evita orice incompatibilitate cu mandatul de deputat european. Candidații aleși trebuie, de asemenea, să declare în scris că nu sunt incompatibili cu funcția de deputat european. În cazul în care se constată o incompatibilitate, Președintele Parlamentului informează Parlamentul, care este

⁴⁶ Articolul 7, paragrafele 1 și 2 Actul privind alegerea membrilor Parlamentului European prin sufragiu universal direct (Actul din 20 septembrie 1976). Cf. Parlamentul European, Manual privind incompatibilitățile și imunitățile deputaților în Parlamentul European, 2022, p. 43 și următoarele.

⁴⁷ Alte funcții considerate incompatibile cu funcția de deputat în Parlamentul European sunt enumerate la articolul 7 alineatele (1) și (2) din Actul privind alegerea membrilor Parlamentului European prin sufragiu universal direct (Actul din 20 septembrie 1976).

obligat („trebuie”) să constate existența unui loc vacant. Cu toate acestea, informația Președintelui trebuie să se bazeze pe „fapte verificabile din surse accesibile publicului”⁴⁸.

46. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a abordat problema incompatibilităților în mai multe cauze⁴⁹. Jurisprudența privind incompatibilitatea, referitoare, de exemplu, la un deputat care deține alte funcții sau la un deputat care se află într-o situație de conflict de interese, se referea la o legislație similară dispozițiilor albaneze.

47. În concluzie, nu există o abordare uniformă a problemei incompatibilităților, iar practica statului diferă în funcție de diverși factori, cum ar fi structura guvernului, numărul camerelor și alți parametri specifici fiecărei țări. Prin urmare, întrebările adresate de Președintele Adunării albaneze cu privire la practica statului pot fi abordate, cu o anumită precauție, după cum urmează. Conform documentelor examinate de Comisia de la Veneția pentru prezenta opinie, determinarea incompatibilității cu mandatul unui parlamentar se face - la nivel constituțional - în majoritatea cazurilor pe baza celorlalte *funcții exercitate* de parlamentar. În unele țări, *activitățile* (cum ar fi activitățile lucrative) desfășurate de parlamentari pot fi considerate incompatibile cu mandatul parlamentar (deși acest lucru nu este întotdeauna reglementat la nivel constituțional). În majoritatea statelor, subiecții îndreptățiți să sesizeze un organ judiciar sunt organele politice sau persoanele care aparțin unui organ politic și, în cele mai multe cazuri, controlul este efectuat de o curte constituțională sau de o instanță ordinară. Doar în câteva țări problema incompatibilității este decisă în ultimă instanță de organul legislativ.

C. Întrebare privind Curtea Constituțională și crearea de noi norme constituționale

Întrebarea 5 : Poate Curtea Constituțională să creeze o nouă normă constituțională care nu este legată de competența sa de a interpreta o normă existentă? Poate Curtea Constituțională să creeze o nouă categorie de subiecte care să o poată sesiza, altele decât cele enumerate în mod explicit în Constituție?

48. Comisia de la Veneția înțelege această întrebare după cum urmează: în principiu, poate o Curte Constituțională să creeze norme noi?

49. Comisia a declarat anterior că „principiile „separației puterilor” și „echilibrului puterilor” impun ca cele trei funcții ale statului democratic să nu fie concentrate într-o singură ramură, ci să fie distribuite între diferite instituții. Conceptul de separație a puterilor este cel mai clar realizat în ceea ce privește puterea judecătorească, care trebuie să fie independentă de celelalte două puteri”⁵⁰. Astfel, competența legislativului este, în general, de a legifera, în timp ce instanțele (puterea judecătorească) - curțile constituționale făcând parte din această putere - sunt garanții justiției, interpretează legea și pronunță hotărâri obligatorii.

50. Comisia de la Veneția a subliniat în repetate rânduri că interpretarea unei norme constituționale intră în competența exclusivă a Curții Constituționale⁵¹. În mai multe țări, Curtea Constituțională poate solicita legislativului să elimine o lacună constituțională. Aceasta este cazul în special când lacuna în legislație a rezultat în urma declarării unei neconstituționalități; unele

⁴⁸ Articolul 7 alineatul (2) din Actul privind alegerea membrilor Parlamentului European prin sufragiu universal direct (Actul din 20 septembrie 1976); Parlamentul European, Manual privind incompatibilitățile și imunitățile membrilor Parlamentului European., 2022, p. 43 și următoarele.

⁴⁹ *Kokhëdima v. Albania*, 55159/16, 11 iunie 2024 ; *Seyidzade v. Azerbaidjan*, 37700/05, 3 decembrie 2009 ; *Lykourazos v. Grecia*, 33554/03, 15 iunie 2006.

⁵⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)018, Monaco – Opinie privind echilibrul puterilor în Constituția și legislației Principatului Monaco, paragrafele 14-15.

⁵¹ Cf. Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)011, Armenia - Opinie privind proiectul de lege constituțională privind Curtea Constituțională, paragrafele 89-90 (disponibil doar în engleză); Comisia de la Veneția CDL-AD(2013)014, Ucraina - Opinie privind proiectul de lege privind revizuirea Constituției, consolidarea independenței judecătorilor (inclusiv o notă explicativă și un tabel comparativ) și amendamentele la Constituție propuse de Adunarea Constituțională a Ucrainei, paragrafele 92-94; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)039rev, Studiu privind accesul individual la justiția constituțională, paragraful 165.

țări, Curtea Constituțională însăși are competența de a stabili dispoziții provizorii. Acest lucru a fost considerat legitim de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului⁵².

51. Competența Curții Constituționale, în calitate de organ judiciar și nu politic, nu ar trebui să afecteze domeniul legislatorului constituțional, care are competența exclusivă de a crea noi norme constituționale⁵³. Curțile constituționale pot lua în considerare principiile constituționale generale, cum ar fi accesul la justiție, atunci când abordează problema calității procesuale active în contextul interpretării unor dispoziții constituționale specifice.

52. Întrebarea dacă judecătorii creează dreptul - și, după caz, în ce măsură - sau dacă doar îl aplică a fost dezbătută îndelung în literatura juridică și nu face obiectul prezentei opinii. În orice caz, nu este posibil să se definească *in abstracto* o graniță exactă între interpretarea unei norme constituționale existente și crearea unei noi norme constituționale. Cu toate acestea, principiul separației puterilor presupune – totodată pentru a evita percepția unei guvernări a judecătorilor – ca amendamentele constituționale adoptate de legislatorul constituțional în conformitate cu Constituția (ca răspuns la deciziile particulare ale unei curți constituționale) să fie respectate de jurisdicția constituțională.

53. În concluzie, competența de a crea noi norme constituționale aparține puterii legislative, iar competența de a interpreta cu autoritate o normă constituțională existentă aparține Curții Constituționale, care ia în considerare principiile constituționale generale, precum accesul la justiție, atunci când interpretează anumite dispoziții constituționale. După cum s-a menționat anterior, este imposibil să se definească granița exactă dintre interpretarea unei norme constituționale existente și crearea unei noi norme constituționale.

V. Concluzie

54. Președintele Parlamentului Republicii Albania a solicitat Comisiei de la Veneția să emită o opinie „cu privire la relația dintre democrația parlamentară reprezentativă și deciziile obligatorii ale Curții Constituționale în contextul rolului Adunării în examinarea motiunilor privind incompatibilitatea cu mandatul unui membru al Parlamentului (MP)”, abordând astfel punerea în aplicare a deciziilor Curții Constituționale de către Parlament.

55. Prezenta opinie nu intenționează să ia poziție cu privire la decizii specifice ale Curții Constituționale și nici nu intră în atribuțiile Comisiei de a interpreta Constituția albaneză.

56. Conceptul de *incompatibilitate* este înțeles în sensul că un deputat este împiedicat să își exercite mandatul din cauza exercitării unei funcții (private sau publice) considerate incompatibile și în conflict cu funcția de deputat. Aceasta se concentrează asupra motivelor de *retragere* a unui mandat în aplicarea interdicției de exercitare a unei funcții incompatibile⁵⁴. Unul dintre aceste motive poate fi existența unui conflict de interese între funcții.

57. Întrebările referitoare la mandatul unui deputat (întrebările 1 și 3) se înțeleg după cum urmează: „Care sunt normele care reglementează mandatul unui deputat într-o democrație parlamentară reprezentativă și în ce circumstanțe poate fi obligat un deputat să voteze într-un anumit mod”? Aceasta conduce la următoarea concluzie: Respectarea de către toate autoritățile a deciziilor Curții Constituționale se bazează pe principiul loialității constituționale ca element al statului de drept. Această respectare nu trebuie să fie subordonată votului unei majorități parlamentare, ci este o cerință esențială a statului de drept. Atunci când o hotărâre a Curții Constituționale interpretează Constituția ca limitând puterea decizională a Parlamentului, acesta din urmă trebuie să adopte o decizie în conformitate cu hotărârea Curții și să voteze cu privire la un domeniu limitat, așa cum este definit de Curtea Constituțională, nu și cu privire la oportunitatea

⁵² Cf. Baralija v. Bosnia-Herțegovina, cererea nr. 30100/18, 29 ianuarie 2020, unde Curtea Constituțională a avut competența de a stabili dispoziții provizorii.

⁵³ Cf. Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)044, Ucraina - Opinie privind situația constituțională a Ucrainei, în special paragrafele 35-36; CDL-AD(2010)001, Raport privind modificarea constituțională, paragraful 236.

⁵⁴ Cf. Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii relației dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de criterii, paragrafele 56-59.

sesizării Curții Constituționale. Prin urmare, Parlamentul nu este obligat să voteze într-un anumit mod, ci poate vota numai cu privire la chestiuni care intră în sfera sa de competență.

58. În ceea ce privește întrebările referitoare la standardele aplicabile dispozițiilor privind incompatibilitatea și rolul organelor legislative și judiciare (întrebările 2 și 4, partea 1), se pot trage următoarele concluzii. În general, principiul separației puterilor impune ca anumite funcții să nu poată fi exercitate de o singură persoană în același timp, garantând astfel integritatea și buna funcționare a fiecărei puteri (legislativă, executivă sau judecătorească). În unele dintre aceste cazuri, standardele internaționale prevăd o incompatibilitate absolută (de exemplu, a fi deputat și judecător în același timp). În alte cazuri, sunt autorizate excepții (de exemplu, un deputat care face parte din guvern). În mod normal, atunci când o persoană trebuie să îndeplinească două funcții incompatibile, aceasta poate *remedia* situația, de obicei prin alegerea uneia dintre funcții și renunțarea la cealaltă. Cu toate acestea, în cazurile în care situația nu este remediată, *consecința* obișnuită este că persoana în cauză își pierde mandatul. În ceea ce privește *procedura* aplicabilă deciziilor de incompatibilitate, nu există standarde clare.

59. În ceea ce privește practica statelor cu privire la dispozițiile privind incompatibilitatea și rolul organelor legislative și judiciare (întrebările 2 și 4, partea 2), Comisia de la Veneția a colectat informații cu privire la dispozițiile constituționale privind incompatibilitatea în 12 dintre statele sale membre și în Uniunea Europeană (UE). Rezultatele analizei arată că nu există o abordare uniformă a problemei incompatibilităților și că practica statelor diferă în funcție de diverși factori, precum structura guvernului, numărul camerelor și alți parametri specifici fiecărei țări. Prin urmare, întrebările adresate de Președintele Adunării albaneze cu privire la practica statelor pot fi abordate, cu o anumită precauție, după cum urmează. Conform documentelor examinate de Comisia de la Veneția pentru prezenta opinie, determinarea incompatibilității cu mandatul unui parlamentar se face - la nivel constituțional - în majoritatea cazurilor pe baza celorlalte *funcții exercitate* de parlamentar. În unele țări, *activitățile* deputaților (cum ar fi activitățile lucrative) pot fi considerate incompatibile cu mandatul parlamentar (deși acest lucru nu este întotdeauna reglementat la nivel constituțional). În majoritatea statelor, subiecții îndreptățiți să sesizeze un organ judiciar sunt organele politice sau persoanele care aparțin unui organ politic și, în majoritatea cazurilor, controlul este efectuat de o curte constituțională sau de o instanță ordinară. Doar în câteva țări, problema incompatibilității este decisă de legislator.

60. Întrebarea privind Curtea Constituțională și crearea de noi norme constituționale (întrebarea 5) este înțeleasă după cum urmează: în principiu, poate o Curte Constituțională să creeze noi norme? Se poate concluziona că competența de a crea noi norme constituționale aparține puterii legislative, iar competența de a interpreta cu autoritate o normă constituțională existentă aparține Curții Constituționale, care ia în considerare principiile constituționale generale, precum accesul la justiție, atunci când interpretează dispoziții constituționale specifice. Cu toate acestea, granița exactă dintre interpretarea unei norme constituționale existente și crearea unei noi norme constituționale nu este clară.

61. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților albaneze pentru asistență suplimentară în această chestiune.