

ANALIZĂ PRIVIND STATUTUL PARLAMENTARILOR ÎN REPUBLICA FEDERALĂ GERMANIA



De Mădălina Cocoșatu

ABSTRACT

“Analysis on the parliamentarians’ status in the German Federal Republic” („Analiză privind statutul parlamentarilor în Republica Federală Germania”)

Abstract

In this article, the author examines the parliamentarians’ status in German Federal Republic.

The structure and the body of this article reveal the comments on the parliamentary system in German Federal Republic, on the parliamentarians’ immunity and incompatibility in German Federal Republic, on the Code of Conduct of the members of Parliament, and for the purpose of the above-mentioned, the doctrine developed by certain important names in the field of law is taken into consideration (A. Radu, A. Lijphart, V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, C. Ionescu).

Finally, the author puts forward a few considerations regarding the loss of membership of Bundestag and Bundesrat.

Keywords: parliamentarians, parliamentary system, immunity, incompatibility, German Federal Republic.

1. Considerații asupra sistemului parlamentar în Republica Federală Germania

Modalitatea în care Legea fundamentală^[1] a Germaniei definește și reglementează atribuțiile Parlamentului, precum și mecanismele și funcțiile care se stabilesc între puterile statului demonstrează existența unui sistem de tip parlamentar.

Parlamentul german, așezat în vârful ierarhiei politice, este de tip bicameral, fiind format din *Bundestag* și *Bundesrat*. Organizarea, funcționarea, dar și rolurile celor două camere sunt foarte diferite, motiv pentru care Parlamentul german „trebuie încadrat în categoria bicameralismului de tip asimetric și incongruent”^[2].

Cu toate acestea, asimetria camerelor, altfel spus divizarea puterii în interiorul Parlamentului, nu are ca rezultat transformarea Bundesrat-ului într-o cameră secundă, lipsită de putere în raport cu cealaltă cameră. În fapt, ea poate fi considerată drept cea mai puternică dintre camerele secunde din lume. Camera secundă germană nu-și datorează influența nici alegerii populare, nici dreptului de veto legislativ absolut, ci faptului că este o cameră federală unică, formată din reprezentanți ai executivelor statelor membre ale federației – de obicei miniștri ai cabinetelor acestor state[3].

Astfel, membrii Bundestag-ului sunt aleși prin vot universal direct, în varianta unui sistem electoral proporțional-majoritar, respectiv jumătate din numărul deputaților se alege pe baza votului majoritar uninominal, iar cealaltă jumătate prin vot proporțional de listă[4]. Bundesrat-ul este compus din parlamentari care reprezintă landurile și prin intermediul cărora landurile participă la legislația și administrația Federației[5].

2. Imunități și incompatibilități ale parlamentarilor în Republica Federală Germania

Membrii Bundestag-ului reprezintă întregul popor (mandat reprezentativ) și au un mandat care durează 4 ani[6].

Membrii Bundestag-ului beneficiază de imunitate parlamentară. Regimul imunității durează pe întreaga perioadă a legislaturii, din momentul începerii mandatului, iar cererile în materie de imunitate se adresează Președintelui Bundestag-ului.

De asemenea, conform prevederilor art. 47 din Legea fundamentală, aceștia nu pot fi obligați să depună mărturie împotriva persoanelor de la care dețin anumite informații sau pentru datele utilizate în exercitarea mandatului[7] și, nu în ultimul rând, beneficiază de o indemnizație.[8]

Art. 46 din Legea fundamentală prevede că deputații nu pot fi urmăriți judiciar sau disciplinar pentru voturile sau opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, însă răspund juridic pentru injuriile defăimătoare[9]. Același articol statuează că deputații pot fi trași la răspundere sau arestați pentru fapte pedepsite de lege numai cu încuviințarea Bundestag-ului. Încuviințarea Bundestag-ului este necesară și pentru orice altă îngrădire a libertății personale a unui parlamentar, ori pentru inițierea unei proceduri judiciare în cazul unui abuz al libertății de exprimare. Conform art. 18 din Legea Fundamentală, „abuzurile asupra libertății presei, libertății de predare, libertății de întrunire, libertății de asociere, secretului corespondenței, a poștei și telecomunicațiilor, dreptului de proprietate sau dreptului de azil conduc la pierderea libertății de exprimare. Orice restricție a dreptului la exprimare trebuie declarate de către Curtea Constituțională Federală”. Cu toate acestea, nu este necesară încuviințarea Bundestag-ului dacă un parlamentar a fost arestat în flagrant delict sau în ziua următoare comiterii faptei.

Orice îngrădire a libertății unui deputat poate fi suspendată la cererea Bundestag-ului.

Art. 55 din Legea Fundamentală stabilește un caz de incompatibilitate a Președintelui Republicii, precizând că acesta nu poate deține și funcția de membru al Bundestag-ului ori Bundesrat-ului. Prin analogie, nici membrii acestor două camere nu pot deține funcția de Președinte al Republicii. Totodată, această calitate este incompatibilă și cu funcția de judecător al Tribunalului Constituțional Federal.

Membrii Bundestag-ului pot avea în același timp funcții electivă la nivel de comună sau district, iar unele landuri recunosc chiar și compatibilitatea cu funcția de ministru al landului.

De asemenea, mandatul de membru al Bundesrat-ului este incompatibil cu cel de membru al Bundestag-ului și invers, iar calitatea de membru al Bundestag-ului este incompatibilă cu cea de membru al unui land. Membrii Bundestag-ului pot fi și membri ai Guvernului Federal.

Conform Actului privind statutul legal al membrilor Bundestag-ului^[10], membrii acestuia nu pot accepta bani sau alte beneficii materiale în afară de cele permise de lege. În special, este interzisă acceptarea de bani sau alte foloase materiale de la persoanele care în schimb doresc să obțină anumite beneficii. De asemenea, nu se acceptă primirea de bani sau alte foloase materiale atunci când nu se prestează un serviciu adecvat în schimb. Aceste dispoziții nu aduc atingere dreptului de a primi donații. Sumele de bani sau echivalentul în bani a foloaselor materiale primite atunci când legea interzice acest lucru revin bugetului federal.

În ceea ce privește funcțiile private nu există restricții. Cu toate acestea, orice venit realizat înainte, dar și în timpul exercitării mandatului de membru al Bundestag-ului, precum și orice donație sau cadou primit se declară Președintelui Bundestag-ului și se publică în Jurnalul Oficial al Bundestag-ului^[11]. În cazul în care această obligație nu este respectată, Președintele Bundestag-ului poate aplica o penalitate de până la jumătate din remunerația anuală a membrului în cauză.

3. Codul de Conduită al membrilor Parlamentului

Codul de conduită a membrilor Bundestag-ului^[12] prevede la Regula 1 că membrii Bundestag-ului au obligația de a furniza anumite informații Președintelui Bundestag-ului în termen de 3 luni de la data obținerii calității de membru al Bundestag-ului ori de la data la care modificările au intervenit. Astfel, trebuie comunicate în scris următoarele informații:

a) înainte de a începe activitatea în calitate de membru al Bundestag-ului:

- ultima ocupație deținută. Această informație se publică și în Jurnalul Oficial, precum și pe site-ul oficial al Bundestag-ului.
- activitățile desfășurate în calitate de membru al consiliului de administrație, de supraveghere, de management sau consultativ, sau orice altă funcție de conducere deținută în cadrul unei companii private;

- activitățile desfășurate în calitate de membru al consiliului de administrație, de supraveghere, de management sau consultativ, sau orice altă funcție de conducere deținută în cadrul unei companii publice.

b) în timpul exercitării mandatului:

- orice activitate remunerată desfășurată în paralel cu exercitarea mandatului său, indiferent dacă desfășoară activități independente ori are calitatea de salariat al unei companii. Nu există obligația de a informa Președintele în cazul în care desfășoară o activitate în calitate de expert, membru al Guvernului Federal, Secretar de Stat Parlamentar ori Ministru de Stat, iar veniturile nu depășesc valoarea de 1000 de euro pe lună, sau 10.000 de euro pe an;

- activități desfășurate în calitate de membru al unui consiliu de administrație, de supraveghere, de management sau consultativ ori dacă îndeplinește o funcție de conducere în cadrul unor companii publice sau private;

- existența unor acorduri ori încheierea unor acorduri prin care membrul Bundestag se angajează să desfășoare anumite activități în schimbul cărora va primi beneficii pecuniare în timpul calității de membru ori după;

- interesele deținute într-o corporație privată sau orice parteneriat;

- funcțiile remunerate deținute în cadrul unor partide politice.

- toate aceste informații se publică în Jurnalul Oficial și pe site-ul oficial al Bundestag-ului;

Potrivit Regulii 2 al Codului de conduită, membrii Bundestag-ului pot avea și *calitatea de avocați*. Aceștia pot reprezenta Republica Federală Germania în procese sau extrajudiciar. De asemenea, aceștia pot reprezenta anumite persoane aflate în litigiu cu statul. În cazul în care membrul Bundestag-ului nu reprezintă personal clientul ori onorariul nu depășește suma de 1000 de euro, acesta nu are obligația de a declara sumele primite.

Regula 4 al Codului de conduită, prevede că membrii Bundestag-ului trebuie să țină o evidență separată a *donațiilor și cadourilor ce au o valoare pecuniară* puse la dispoziție pentru desfășurarea activităților politice. În această categorie nu intră cadourile ori donațiile provenite din partea familiei, ori alte *discounturi* primite din partea unei societăți pentru fidelitatea față de aceasta.

Donațiile primite într-un an prin plată individuală mai mari de 5000 de euro trebuie notificate Președintelui Bundestag-ului odată cu furnizarea numelui și a adresei donatorului. Președintele Bundestag-ului are obligația de a publica în Manualul Oficial donațiile multiple provenite de la aceeași sursă primite de către un deputat și a căror valoare totală depășesc într-un an de zile suma de 10.000 de euro.

Cadourile primite în calitate de musafir ori gazdă și în strânsă legătură cu mandatul său care nu depășesc valoarea de 200 de euro nu trebuie declarate. Cele care depășesc se declară obligatoriu. În cazul în care deputatul dorește să păstreze cadoul respectiv, trebuie să plătească o sumă echivalentă cu valoarea sa.

Același Cod de conduită prezintă și procedura de aplicare a sancțiunilor asupra unui membru care nu și-a îndeplinit obligațiile prevăzute de Codul de conduită. Astfel, dacă Președintele Bundestag-ului constată că un membru nu a reușit să își îndeplinească obligațiile, trebuie să ia o declarație de la membrul în cauză, iar ulterior să deschidă o anchetă asupra acestuia. În cazul în care acesta are nevoie de informații suplimentare, poate cere membrului să îi pună la dispoziție aceste informații. Dacă după examinarea faptelor, președintele consideră că situația nu este așa gravă și constituie doar o neglijență minoră, va da membrului în cauză doar un avertisment. În celelalte cazuri, Președintele trebuie să convoace Prezidiul precum și președinții grupurilor parlamentare, și să le prezinte rezultatul investigațiilor pentru ca aceștia să decidă dacă a avut loc o nerespectare a Codului de conduită. Declarația prin care se constată o încălcare se publică obligatoriu.

În cazul în care un membrul al Prezidiului sau un președinte al unui grup parlamentar nu își îndeplinește o obligație din cele prevăzute de Codul de conduită, nu poate participa la adunarea în care se decide aplicarea unei sancțiuni.

Sancțiunile aplicate depind de gravitatea faptei, dar în orice caz nu pot depăși 50% din remunerația membrilor pe un an.

Mandatul de membru al Bundestag-ului poate înceta în următoarele cazuri^[13]:

- pentru condamnări penale sau pedeapsa cu închisoare de cel puțin un an;
- în caz de nulitate a achiziției calității de membru;
- în cazul în care are loc o redeterminare a rezultatelor alegerilor;
- dacă nu îndeplinește una din condițiile de eligibilitate;
- În cazul acesta este necesară aprobarea Președintelui Consiliului Federal.
- declararea de către Curtea Constituțională Federală a partidului din care face parte ca fiind neconstituțional format;^[14]
- datorită incompatibilității.

Cu excepția incompatibilității, celelalte cazuri conduc la pierderea obligatorie a calității de membru al Bundestag-ului.

În ceea ce privește statutul de membru al Bundesrat, aceștia nu dispun de aceleași reguli prevăzute pentru membrii Bundestag-ului. Mandatul acestora este imperativ și nu necesită validare.

Ca și în cazul membrilor Bundestag-ului, membrii Bundesrat-ului pot demisiona, însă nu este necesară acceptarea acestora de către un organism.

Calitatea de membru al Bundesrat-ului se pierde prin revocarea mandatului înainte de expirare de către Cabinetul landului. Procedura este prevăzută în cadrul Constituției fiecărui land în parte. Pierderea acestei calități mai intervine în cazul în care printr-o decizie penală un membru pierde capacitatea de a executa o funcție publică.

De evidențiat că membrii Bundesrat nu trebuie să își declare bunurile și nici nu li se aplică conceptele de imunitate, inviolabilitate ori iresponsabilitate, însă aceștia

dispun de libertatea de exprimare și sunt incompatibili cu calitatea de membru al Bundestag-ului.

Mandatul acestora ia sfârșit la data la care Cabinetul landului decide ori când acesta încetează să mai fie un membru al Cabinetului.

Bibliografie

Duculescu, V; Călinoiu, C; Duculescu, G. – *Drept constituțional comparat*, tratat, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 2002;

Ionescu, C.- *Drept constituțional comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;

Lijphart, A. – *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*, Ed. Polirom, Iași, 2000;

Radu, Al. – *Sisteme și instituții politice contemporane*, Ed. Pro Universitaria, București, 2006.

[1] Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 11 July 2012 (Federal Law Gazette I p. 1478).

[2] A. Radu, *Sisteme și instituții politice contemporane*, Ed. Pro Universitaria, București, 2006, p. 87.

[3] A. Lijphart, *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*, Ed. Polirom, Iași, 2000, p. 193.

[4] Este vorba de sistemul buletinului dublu.

[5] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Drept constituțional comparat*, Tratat, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 576.

[6] Durata mandatului membrilor Bundesrat-ului nu este prevăzută de Constituție.

[7] Art. 48 din Legea Fundamentală.

[8] De la 1 ianuarie 2015, indemnizația unui membru al Bundestag-ului este de 9,082 euro.

[9] C. Ionescu, *Drept constituțional comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 153.

[10] Act on the Legal Status of Members of the German Bundestag (*Abgeordnetengesetz*), of 18 February 1997 (Federal Law Gazette I, p. 297) in the version promulgated on 21 February 1996 (Federal Law Gazette I, p. 326), as amended by article 1 of the Act of 11 July 2014 (Federal Law Gazette I, p. 906).

[11] C. Ionescu, *Drept Constituțional comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 153.

[12] Annex 1 to the Rules of Procedure of the German Bundestag of 2 July 1990 (Federal Law Gazette I, p. 1237), as amended by the Notification of 18 June 2013 (Federal Law Gazette I, p. 1644).

[13] Secțiunea 46 din Legea electorală.

[14] Conform art. 21 alin. (2) din Legea Fundamentală, „partidele care, din cauza scopurilor lor sau a comportamentului membrilor lor, încearcă să submineze sau să abolească principiile democratice sau să pună în pericol Republica Federală Germania sunt neconstituționale”.