



Conférence des Cours constitutionnelles européennes
Conference of European Constitutional Courts
Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte
Конференция Европейских Конституционных Судов

JUSTIȚIA CONSTITUȚIONALĂ: FUNȚII ȘI RAPORTURILE CU CELELALTE AUTORITĂȚI PUBLICE

*Raport național pentru cel de-al XV^{lea} Congres al Conferinței
Curților Constituționale Europene, prezentat de
Curtea Constituțională Federală din Germania*

Raportori:

Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff, Judecător la Curtea Constituțională Federală
Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff, Judecător la Curtea Constituțională Federală
Prof. Dr. Reinhard Gaier, Judecător la Curtea Constituțională Federală

I. RAPORTURILE CURȚII CONSTITUȚIONALE CU PARLAMENTUL ȘI GUVERNUL

Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff

Judecător la Curtea Constituțională Federală

1. **Rolul Parlamentului (eventual al Guvernului) în procedura de numire a judecătorilor la instanța de contencios constituțional. După numire, aceeași autoritate îi poate revoca pe judecătorii instanței constituționale? Care sunt motivele / temeiurile unei asemenea revocări?**

Constituția germană, *Legea fundamentală* (*Grundgesetz* – GG), reglementează categoriile de litigii date în competența Curții Constituționale Federale (*Bundesverfassungsgericht*) (Articolul 93.1 din Legea fundamentală; dincolo de aceste reglementări, la Articolul 93.3 se prevede că alte tipuri pot fi stabilite prin lege federală). Dacă Legea fundamentală nu conține decât puține dispoziții privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale Federale, alegerea și statutul judecătorilor, prevederi detaliate se regăsesc în Legea Curții Constituționale Federale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz* – BVerfGG). Ele întregesc cadrul constituțional referitor la Curtea Constituțională Federală, reluând totodată și anumite dispoziții relevante din Legea fundamentală – aceasta în interesul realizării unei reglementări de la sine lămuritoare și pe deplin coerentă. Ca atare, în cele ce urmează, ne vom raporta la prevederile din Legea privind Curtea Constituțională Federală (notată **BVerfGG***). Ori de câte ori însă acea dispoziție este consacrată nu numai prin lege, ci și prin Legea fundamentală, vor fi citate atât norma constituțională, cât și cea legală (infra-constituțională), astfel încât fiecare să poată fi identificată ca nivel ierarhic: dacă se aplică doar ca lege ori ea are și rang constituțional.

Curtea Constituțională Federală se compune din două *camere* (§ 2.1 din BVerfGG), fiecare alcătuită din opt judecători (§ 2.2 din BVerfGG). Jumătate dintre judecătorii unei camere sunt aleși de *Bundestag*, iar cealaltă jumătate – de *Bundesrat* – adică de către adunarea de reprezentare populară și de către reprezentanții *Landurilor* – (Articolul 94.1 propoziția 2 din Legea fundamentală; § 5.1 propoziția 1 din BVerfGG). Judecătorii ce revin spre numire din partea *Bundesrat*-ului sunt aleși direct de acesta (§ 7 din BVerfGG), în vreme ce judecătorii numiți de *Bundestag* sunt aleși indirect, de către un comitet elector compus din 12 membri, la rândul lor aleși în baza regulilor de reprezentare proporțională (§ 6.1 și § 6.2 propoziția 1 din BVerfGG). Pentru alegerea în comitetul elector și în *Bundesrat* este necesară o majoritate de două treimi (§ 6.5 și § 7 din BVerfGG). Astfel, niciuna din forțele politice reprezentate în *Bundestag* nu are perspectiva de a-și impune candidații „proprii”, fiecare grup parlamentar trebuind să-și

* În tot cuprinsul traducerii s-a păstrat sistemul german de notații și prescurtări [n.trad.]

mobilizeze o largă susținere. Lucrul este de natură să asigure ca doar acele persoane să poată fie alese, ale căror opinii se consideră că trec dincolo de o anumită cantonare politică și despre care se poate presupune că nu se vor lăsa călăuzite de vederi radicale sau de o loialitate necondiționată față de vreo ideologie politică, ci numai față de drept, față de lege, definitorie fiind atitudinea lor nepărtinitoare.

Dacă în decurs de trei luni de la expirarea mandatului sau de la retragerea anticipată a unui judecător nu i-a fost ales succesorul, potrivit regulilor stabilite, Curții Constituționale Federale i se solicită să propună candidați (§ 7a.1 din BVerfGG). În acest caz, Plenul Curții Constituționale Federale – adică toți judecătorii – înaintează o listă cu câte trei candidați pentru fiecare post de judecător ce urmează a fi ales (§ 7.2 din BVerfGG). Alegerea revine tot în seama organelor mai sus amintite, însă ele pot decide să aleagă și o altă persoană decât cea propusă de Curte (§ 7.4 din BVerfGG).

Judecătorii nu pot fi membri ai *Bundestag*-ului, ai *Bundesrat*-ului sau ai Guvernului Federal, și nici ai organelor corespondente la nivel de *Land*; dacă cel ales ca judecător ocupă o asemenea funcție, ea încetează la data numirii ca judecător (§ 3.3 din BVerfGG). Orice altă activitate profesională, exceptând cea de cadru didactic în învățământul juridic superior într-o instituție germană, este incompatibilă cu funcția de judecător la Curtea Constituțională Federală (§ 3.4 propoziția 1 din BVerfGG). Judecătorilor nu le este interzis să facă parte din partide politice. Calitatea de membru al unui partid nu-l împiedică pe respectivul judecător să participe într-un dosar unde este posibil să aibă interes, din perspectiva apartenenței sale de partid (§ 18.2 din BVerfGG). Unii dintre judecătorii Curții Constituționale Federale sunt membri de partid, alții nu. Cutuma este însă ca judecătorii care fac parte dintr-un partid să-și suspende calitatea de membru pe durata îndeplinirii mandatului.

În practică, există deja o tradiție, chiar dacă informală, ca reprezentanții celor două mari partide – Uniunea Creștin-Democrată (CDU) și Partidul Social Democrat din Germania (SPD) – să nominalizeze fiecare jumătate dintre candidați, iar acolo unde unul din cele două partide se află într-o coaliție de guvernare cu unul dintre partidele mici, să îi acorde acestuia dreptul de a face propuneri pentru un post. Neajunsul acestei tradiții a numirilor este faptul că partidele mici nu sunt – în orice caz, nu sunt toate – reprezentate pe potriva însemnătății lor din punct de vedere politic. Într-un sens acest lucru s-a dovedit totuși extrem de avantajos: întrucât a promovat și a consolidat continuitatea și forța integratoare a jurisprudenței Curții Constituționale Federale. Ca urmare a practicii de ocupare paritară a posturilor de judecător, dar și a faptului că pentru declararea neconstituționalității unei măsuri (de ordin legislativ sau de altă natură) este necesară o majoritate – adică cinci din opt voturi – din partea judecătorilor unei camere, la Curtea Constituțională Federală nu se ajunge la situația ca un anumit grup de judecători afiliați unui partid politic sau vreunei orientări politice, indiferent care ar fi (“stânga” sau “dreapta”, “conservator” sau “liberal”, “democrat” sau “republican” etc.), ori măcar mai apropiați de una dintre direcții decât de cealaltă, să formeze automat majoritatea și să poată domina jurisprudența Curții până când raporturile de forțe se răstoarnă ca rezultat al unei noi alegeri. Prin urmare,

întotdeauna este necesar, inclusiv în problemele de constituționalitate unde evaluările politice joacă un rol deosebit de important, ca votul să fie obținut pe baza argumentelor utilizate și a strădaniilor de a realiza un consens. Este ceea ce favorizează o cultură a dialogului în cadrul Curții Constituționale Federale, orientată spre concordie, precum și un stil caracteristic, de găsire a unei soluții echilibrate în baza tuturor aspectelor puse în joc – în care rezidă, de altfel, puterea de conciliere și acceptanța de care se bucură deciziile sale.

Sistemul de partide din Germania cunoaște în prezent o serie de permutări semnificative în raport cu tradiția nominalizărilor: în vreme ce numărul adeptilor celor două partide “mari” a scăzut considerabil, dimpotrivă, a sporit considerabil numărul adeptilor partidelor altădată “mici”. Acest fapt nu va rămâne fără consecințe în privința alegerii judecătorilor Curții Constituționale Federale. Partidele care au înregistrat o importantă creștere a numărului de susținători-votanți reclamă acum posibilitatea unei influențe mai accentuate în ceea ce privește componența Curții. De pe urma acestor evoluții nu ar trebui să sufere totuși tradiția eforturilor de a întruni o componență care să asigure că nicio orientare ideologică nu ar putea dispune *a priori* de o majoritate, dacă ea nu este rezultatul discuțiilor și a muncii de convingere.

Mandatul de judecător are o durată de 12 ani, fără a depăși însă vârsta-limită de pensionare (§ 4.1 din BVerfGG), anume la finalul lunii în care judecătorul împlinește 68 de ani (§ 4.3 din BVerfGG). Realegerea – fie ea imediat consecutivă sau ulterioară – nu este permisă (§ 4.2 din BVerfGG). Judecătorii își continuă exercitarea atribuțiilor până la numirea unui succesor (§ 4.4 din BVerfGG).

Legea fundamentală garantează independența judiciară a tuturor judecătorilor, prin urmare și a celor de la Curtea Constituțională Federală (Articolul 97.1 din Legea fundamentală); între altele, aceasta implică faptul că judecătorii nu pot fi îndepărtați din funcție după bunul plac al politicianilor.

Judecătorii numiți definitiv într-un post cu normă întreagă nu pot fi revocați, suspendați din funcție cu titlu permanent sau temporar, transferați sau puși în retragere mai înainte de încheierea mandatului, decât în temeiul unei hotărâri judecătorești, iar aceasta doar pentru motivele și în modalitățile prevăzute de lege (Articolul 97.2 propoziția 1 din Legea fundamentală). În cazul judecătorilor de la instanțele federale, Legea fundamentală prevede că atunci când un judecător federal, în exercitarea atribuțiilor sale ori în afara acestora, încalcă principiile Legii fundamentale sau ordinea constituțională a unui *Land*, Curtea Constituțională Federală poate dispune trecerea într-o altă funcție sau retragerea acestuia, la cererea *Bundestag*-ului și cu votul a două treimi din numărul membrilor săi. În cazul săvârșirii unei fapte cu intenție, judecătorul poate fi revocat (Articolul 98.2 propozițiile 1 și 2 din Legea fundamentală). Dispozițiile sunt interpretate în sensul că nu li se aplică și judecătorilor Curții Constituționale Federale (cf. Thoma, *Rechtsgutachten betreffend die Stellung des Bundesverfassungsgerichts*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 6 (1957), p. 109 <170>).

§ 105 din BVerfGG conține o reglementare specială referitoare la judecătorii săi. Astfel, Curtea Constituțională Federală îl poate autoriza pe Președintele Federal să dispună retragerea unui judecător pe motiv de incapacitate permanentă de exercitare a atribuțiilor (§ 105.1 no. 1 din BVerfGG), sau revocarea acestuia în cazul condamnării definitive pentru o faptă nedemnă sau la o pedeapsă cu închisoarea mai mare de 6 luni ori în cazul săvârșirii unei grave abateri disciplinare, care exclude posibilitatea menținerii sale în funcție (§ 105.1 no. 2 din BVerfGG).

Singur plenul Tribunalului Constituțional Federal, alcătuit din toți cei 16 judecători, este competent să hotărască asupra inițierii procedurii (§ 105.2 din BVerfGG), cu votul majorității a două treimi (§ 105.4 din BVerfGG). În cazul revocării pe motiv de condamnare penală sau de gravă abatere disciplinară, judecătorul își pierde toate drepturile aferente statutului său (§ 105.6 din BVerfGG).

Aceste dispoziții constituie o garanție solidă și efectivă împotriva „suspendării” abuzive a judecătorilor Curții Constituționale Federale. Este exclusă orice posibilitate de revocare în contra voinței Curții însăși, dat fiind că numai ea are drept de inițiere a procedurii de retragere ori de destituire a unui judecător din funcție. Judecătorii pot cere însă eliberarea lor din funcție în orice moment doresc (§ 12 din BVerfGG).

2. În ce măsură instanța de control constituțional are autonomie financiară - în stabilirea și administrarea bugetului de cheltuieli?

Bugetul federal, în care se înscriu toate veniturile și cheltuielile Federației, se aprobă de Parlament prin lege federală (Articolul 110 din Legea fundamentală). Legea fundamentală nu conține dispoziții anume în ceea ce privește bugetul Curții Constituționale Federale.

Codul bugetar federal (*Bundeshaushaltsordnung* – BHO) prevede că bugetul aprobat prin lege (*Haushaltsgesetz*) pentru unul sau doi ani de exercițiu bugetar (§ 1.2 din Codul bugetar federal) este repartizat pe titluri individuale (ordonatori de credite). Un anteproiect de buget se întocmește de către fiecare ordonator de credite și se înaintează Ministerului Federal de Finanțe (§ 27.1 din Codul bugetar federal) care întocmește proiectul de buget; Ministerul poate opera ajustări în raport cu propunerile individuale transmise – cu condiția ca, în măsura posibilului, acestea să fie convenite cu respectivii titulari de buget (§ 28.1 propozițiile 1 și 2 din Codul bugetar federal). Proiectul de buget, odată adoptat de către Guvernul Federal (§ 29.1 din Codul bugetar federal), se înaintează pentru aviz *Bundesrat*-ului și se depune spre aprobare în *Bundestag* (Articolul 110.3 din Legea fundamentală și § 30 din Codul bugetar federal).

În primii ani de activitate (1951-1953), fondurile bugetare necesare funcționării Curții Constituționale Federale erau incluse în bugetul Ministerului Federal al Justiției. Prin urmare, Curtea Constituțională Federală nu-și putea prezenta și motiva necesarul de cheltuieli decât Ministerului Justiției, iar nu direct Ministerului Federal de Finanțe și

Comisiei pentru buget din cadrul Parlamentului. O altă consecință a faptului că nu dispunea de buget propriu, ci de sumele repartizate de Ministerul Federal al Justiției, era aceea că nu putea să-și administreze în mod autonom fondurile alocate, prin urmare Curtea nu putea, de exemplu, să hotărască cu privire la angajarea de personal în aparatul administrativ.

La scurtă vreme s-a considerat că această stare de lucruri este incompatibilă cu principiul separației puterilor și cu statutul Curții, ca organ constituțional. Din 1953 încoace, Curtea Constituțională Federală își are propriul buget, ca parte integrantă a bugetului federal. Aceasta înseamnă că-și poate prezenta Ministerului Federal de Finanțe necesarul de fonduri de sine stătător. Potrivit prevederilor Codului bugetar federal, mai sus menționate, ministerul nu este obligat să accepte toate solicitările de finanțare înaintate de Curte, dar în situația în care nu le preia ca atare, se asigură totuși transmiterea lor către organele competente să decidă în materie bugetară. Astfel, Codul bugetar federal dispune că diferențele introduse în proiectul întocmit de Ministerul Finanțelor în raport cu solicitările înaintate de președintele Curții Constituționale Federale ori de autorități precum Președintele Federal, respectiv președinții *Bundestag*-ului, *Bundesrat*-ului și Curții Federale de Conturi se vor comunica Guvernului Federal dacă divergențele nu s-au soluționat de comun acord (§ 28.3 din Codul bugetar federal). Un aranjament similar este prevăzut în situația menținerii unor divergențe între proiectul de buget adoptat de *Guvernul Federal* în baza celui întocmit de Ministerul Finanțelor și supus dezbaterii parlamentare, și necesarul de fonduri solicitat de către ordonatorii de credite ai respectivelor organe (§ 29.3 din Codul bugetar federal). Prin aceasta Curții Constituționale Federale i se asigură posibilitatea de a-și prezenta întocmai propunerile de buget în fața organului investit cu decizia finală, Parlamentul.

În limita creditelor bugetare aprobate, Curtea Constituțională Federală își administrează independent fondurile alocate prin bugetul propriu. La fel ca în cazul celorlalte organe cu statut constituțional, Curtea Federală de Conturi (*Bundesrechnungshof*) auditează utilizarea fondurilor alocate, sub aspectul legalității, eficienței și economicității (Articolul 114.2 din Legea fundamentală; pentru dispoziții detaliate, a se vedea §§ 88.1, 90 și 91.1 din Codul bugetar federal).

3. Poate fi modificată legea de organizare și funcționare a instanței constituționale de către Parlament, însă fără consultarea acesteia?

Nu există dispoziții la nivel constituțional sau de lege care să prevadă explicit consultarea Curții Constituționale Federale mai înainte de introducerea modificărilor.

Există însă un principiu constituțional care impune colaborarea și respectul reciproc între organe (*Organtreue*). Acest principiu a fost pentru prima dată degajat în cadrul procedurii de soluționare a unor plângeri individuale, ai căror autori, motivându-și critica de neconstituționalitate a legii contestate prin trimiterea la așa-numitul principiu constituțional al loialității federale (*Bundestreue*) (cunoscut și ca principiu conduitei favorabile în raport cu Federația (*bundesfreundliches Verhalten*)), care

obligă atât Federația cât și landurile să-și acorde respect reciproc în cadrul acțiunilor lor, susțineau că, prin analogie, există și un principiu al loialității și al respectului reciproc între organele constituționale ale Federației. La acea dată, Curtea Constituțională Federală a lăsat fără răspuns întrebarea dacă există sau nu un atare principiu constituțional și dacă, în caz afirmativ, acesta ar putea fi invocat de autorul unei plângeri individuale (a se vedea Culegerea de decizii ale Curții Constituționale Federale (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* – BVerfGE 29, 221 <233>: chestiunea nu prezintă relevanță întrucât, chiar și dacă ar exista, în speță nu poate fi vorba de încălcarea acestui principiu). Cu toate acestea, principiul avea să fie recunoscut în mod explicit prin decizii pronunțate ulterior (cf. BVerfGE 89, 155 <191>; 97, 350 <374-375>; 119, 96 <122>). Acest principiu nu implică obligația ca un organ constituțional, mai înainte de a-și exercita competența într-un mod prin care să se intersecteze cu funcțiunile îndeplinite de un alt organ constituțional, să se consulte cu acesta din urmă (cf. BVerfGE 90, 286 <337>). Se pune însă problema dacă se poate considera sau nu că principiul colaborării și al respectului reciproc între organe a fost încălcat acolo unde temeiurile organizatorice și procedurale ale activității unui organ constituțional urmau a fi modificate fără consultarea prealabilă a organului respectiv. De exemplu, principiul loialității federale (de conduită favorabilă în raport cu Federația), după care s-a modelat principiul colaborării și al respectului reciproc între organe, a fost interpretat de Curtea Constituțională Federală în sensul că-i impune Federației, în virtutea obligației de respect reciproc postulată de acest principiu, să consulte landul vizat – exceptând situațiile de urgență – mai înainte să facă uz de prerogativele de a emite instrucțiuni opozabile landurilor în anumite materii administrative (cf. BVerfGE 81, 310 <337>; la fel BVerfGE 104, 249 <270>; cât privește afirmația generală potrivit căreia principiul obligă Federația și landurile la consultări reciproce, cf. BVerfGE 73, 118 <197>).

În practică, desigur, Curtea Constituțională Federală din Germania este consultată mai înainte de a se proceda la modificarea legii sale.

4. Instanța constituțională are competența verificării constituționalității regulamentelor de organizare și funcționare a Parlamentului, respectiv Guvernului?

Există o serie de proceduri prin care prevederile regulamentelor Parlamentului și Guvernului pot deveni – parțial direct sau numai indirect – obiect al controlului exercitat de Curtea Constituțională Federală.

În cadrul controlului normativ abstract (Articolul 93.1 no. 2 din Legea fundamentală, §§ 13 no. 6 coroborat cu §§ 76 și urm. din BVerfGG) la cererea Guvernului Federal, a guvernului unui land sau a unei treimi din membrii *Bundestag*-ului, Curtea Constituțională Federală poate examina – între altele – compatibilitatea unei norme de drept federal cu Legea fundamentală. Potrivit opiniei dominante exprimate în doctrină și jurisprudență, noțiunea de „drept federal”, în înțelesul acestor prevederi, înglobează norme juridice de la toate nivelele ierarhice, inclusiv regulamentele interne ale

organelor constituționale (Wieland, in Dreier, *GG*, Vol. III, 2nd ed. 2008, Art. 93, marginal no. 58; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, *GG*, 11th ed. 2008, Art. 93, marginal no. 101). În practică însă, Regulamentele *Bundestag*-ului german și ale Guvernului Federal nu au fost vreodată verificate cu *această procedură*.

În schimb, dispoziții din Regulamentul *Bundestag*-ului au făcut în mai multe rânduri obiect de control în cadrul procedurii de soluționare a litigiilor organice (*Organstreitverfahren*). În asemenea cazuri, la cererea unui organ sau a unei secțiuni componente a acestuia, investite cu drepturi proprii de Legea fundamentală sau prin regulamentul intern al unui organ suprem al Federației, prin care se reclamă încălcarea sau amenințarea directă a drepturilor sau obligațiilor ce le sunt atribuite de Legea fundamentală, aceasta fie printr-un act, fie prin omisiune a unui alt organ sau secțiuni componente, Curtea Constituțională Federală clarifică dacă măsura contestată a încălcat sau nu Legea fundamentală (Articolul 93.1 no. 1 din Legea fundamentală, §§ 63, 64.1 și 67 propoziția 1 din BVerfGG). Secțiunile componente ale unui organ constituțional pot reclama încălcarea acestor drepturi nu doar în nume propriu, ci și al organului din care fac parte; de exemplu, încălcarea drepturilor *Bundestag*-ului poate fi invocată nu numai de către acest organ, ci și de un grup parlamentar, nu însă și de deputatul individual (BVerfGE 117, 359 <366-367>, cu alte trimiteri). În cadrul procedurii de soluționare a litigiilor organice este posibilă și verificarea regulamentelor interne, respectiv a actelor de aplicare a acestora.

De exemplu, dispoziții din Regulamentul *Bundestag*-ului, potrivit cărora proiectele de lege care antamau o finanțare din fonduri publice puteau fi dezbătute doar dacă erau însoțite de o cerere de echilibrare – menită să acopere cheltuielile sau deficitul antrenat – au fost declarate neconstituționale încă din primul an de activitate a Curții Constituționale Federale, în cadrul procedurii de litigiu între organe. Curtea a considerat că ele îngrădeau dreptul constituțional de inițiativă legislativă într-un mod neprevăzut de Constituție (BVerfGE 1, 144 <158 și urm.>; dimpotrivă, Curtea a decis că este constituțională prevederea regulamentară potrivit căreia un astfel de proiect de lege era trimis direct la comisia pentru buget, ceea ce suprima prima din cele trei lecturi ale proiectului în Parlament, altminteri uzuală, loc. cit. pp. 151 și urm.).

Au fost declarate neconstituționale și acele prevederi ale Regulamentului *Bundestag*-ului în baza cărora deputatul independent – în speță fiind vorba de un membru al *Bundestag*-ului exclus din grupul parlamentar – îi era oprit să participe la lucrările vreunei comisii parlamentare din *Bundestag*. Curtea Constituțională Federală a constatat că în acest caz, deși nu exista obligația de a-i acorda drept de vot în comisie – întrucât ar fi avut pondere disproporționată – deputatul trebuia să aibă posibilitatea de a deveni membru în cel puțin una dintre comisii, cu dreptul de a lua cuvântul și de a depune moțiuni (BVerfGE 80, 188 <221 și urm.>).

În schimb, în cadrul soluționării unui litigiu organic la cererea unor membri ai *Bundestag*-ului, au fost declarate constituționale hotărâri ale *Bundestag*-ului prin care continuarea dezbaterilor parlamentare asupra unei probleme controversate fusese

limitată la un anumit număr de ore, durata luărilor de cuvânt alocată fiecărui grup parlamentar fiind proporțională cu mărimea acestuia. Posibilitatea limitării în avans a duratei dezbaterilor nu fusese prevăzută în mod expres prin Regulamentul *Bundestag*-ului; însă Curtea Constituțională Federală a făcut trimitere la o prevedere regulamentară expresă – și care fusese constatată în concordanță cu Constituția –, potrivit căreia *Bundestag*-ul poate hotărî încheierea dezbaterilor; această prevedere include și dreptul de a stabili o anumită durată pentru desfășurarea dezbaterilor, încă de la bun început sau de a le limita durata, de la un anumit punct (BVerfGE 10, 4 <13>). Alocarea timpilor de luare a cuvântului în funcție de mărimea grupului parlamentar a fost privită, de asemenea, ca fiind constituțională (BVerfG (Curtea Constituțională Federală) loc. cit. pp. 14 și urm.; nici aici Regulamentul nu conținea dispoziții exprese, ci doar o prevedere din care s-a dedus că acest mod de repartizare decurgea de la sine).

Totodată, sesizată de un număr de deputați cu privire la reglementările adoptate în 2005, referitoare la publicarea veniturilor obținute în afara mandatului, Curtea a constatat – în baza unui vot foarte strâns – că dispoziția legală (§ 44a din Legea privind Statutul membrilor *Bundestag*-ului german (*Abgeordnetengesetz*)), precum și regulile detaliate referitoare la obligația publicării acestora, conținute în „Codul de Conduită a membrilor *Bundestag*-ului german” adoptat de *Bundestag* și care, potrivit § 18 din Regulamentul *Bundestag*-ului german, constituie parte integrantă a acestuia, sunt constituționale (BVerfGE 118, 277 <323 și urm., 352 și urm.>).

Un principiu recunoscut este acela că *Bundestag*-ul dispune de o largă marjă de manevră în ceea ce privește structura propriului regulament (BVerfGE 80, 188 <220>).

Până în prezent Curtea nu a fost sesizată și cu privire la dispozițiile regulamentului Guvernului Federal în cadrul procedurii de soluționare a litigiilor organice.

Prevederile din regulamentele Parlamentului și Guvernului care se referă la procedura de adoptare a actelor normative pot forma și obiectul unui control indirect al Curții, în cadrul oricărei proceduri cu privire la valabilitatea respectivului act normativ. De exemplu, pronunțându-se asupra unor plângeri individuale în legătură cu validitatea prevederilor Legii asupra comerțului exterior (*Außenwirtschaftsgesetz*) și a unui ordin emis în baza legii, prin circulară, Curtea a examinat, între altele, dacă § 20.2 din Regulamentul Guvernului Federal, care permite, în anumite condiții, emiterea unui ordin în procedura circulară (exclusiv scrisă) este compatibil cu Legea fundamentală. Răspunsul a fost afirmativ (BVerfGE 91, 148 <168 și urm.>).

5. Controlul de constituționalitate: specificați tipul / categoriile de acte asupra cărora se exercită controlul.

După cum s-a arătat deja în răspunsul de la pct.4, normele juridice cuprinse în actele emise de Guvernul Federal – cum ar fi ordinele și prevederile Regulamentului – pot fi

supuse examenului Curții Constituționale Federale în cadrul procedurii de control abstract al normelor.

În alte tipuri de proceduri, atât normele adoptate de Guvern, cât și orice alte măsuri sau omisiuni din partea Guvernului pot face obiectul controlului de constituționalitate acolo unde există posibilitatea ca ele să fi încălcat drepturile constituționale ale celor care pot iniția astfel de proceduri în apărarea acestor drepturi. De exemplu, măsurile sau omisiunile Guvernului Federal pot face obiectul unui litigiu între organe (Articolul 93.1 no. 1 din Legea fundamentală), dacă este posibil ca ele să fi încălcat drepturile constituționale ale unui organ federal suprem sau ale altor participanți investiți cu drepturi proprii de către Legea fundamentală sau prin regulament al unui organ federal suprem. Ele pot forma obiect de litigiu între landuri și Federație (Articolul 93.1 no. 3 din BVerfGG) dacă este posibil să fi încălcat drepturile și obligațiile constituționale ale unui *Land*, dar și obiect al unei plângeri individuale (Articolul 93.1 no. 4a din BVerfGG) sau al unei plângeri formulată de o comună/municipiu (Articolul 93.1 no. 4b din BVerfGG) dacă este posibil să fi adus atingere drepturilor fundamentale ori să fi încălcat autonomia autorităților locale sau a asociațiilor de autorități locale, garantate constituțional.

Toate acestea arată că există numeroase posibilități de a declanșa controlul Curții privind constituționalitatea măsurilor sau omisiunilor din partea Guvernului. Într-un caz concret, aceste posibilități depind și de dreptul constituțional material, anume dacă prin Legea fundamentală petiționarului i se acordă un drept care să fi fost încălcat prin măsura Guvernului Federal, astfel contestată. Iată câteva exemple:

Ca răspuns la plângerea individuală formulată de părțile afectate, Curtea Constituțională Federală a examinat în mai multe rânduri măsurile de informare adoptate de Guvernul Federal sau ministere. În mod normal, plângerea individuală este admisibilă numai după epuizarea căilor de atac (§ 90.2 din BVerfGG) și dacă este întemeiată; Curtea Constituțională Federală doar casează hotărârea judecătorească atacată, fără a putea anula măsura administrativă care a stat la baza acelei hotărâri, apoi trimite cauza instanței competente (§ 95.2 propoziția 2 din BVerfGG). Prin urmare, în asemenea cazuri, principalul obiect al controlului de constituționalitate exercitat de Curte îl constituie de regulă hotărâri judecătorești prin care s-au aprobat acte ale Guvernului Federal. Cu toate acestea – în măsura în care hotărârea judecătorească nu urmează a fi deja desființată pentru vicii de procedură – se poate ajunge indirect la o constatare privind constituționalitatea actelor guvernamentale pe care se întemeiază. Într-un caz a fost vorba de lista publicată de Ministerul Federal al Sănătății, cuprinzând vinurile în care fusese detectată o substanță chimică dăunătoare sănătății. Un întreprinzător afectat de măsură, reclamând impactul negativ al listei asupra vânzării produselor sale, s-a adresat justiției, însă fără succes, în final formulând plângere individuală împotriva acestor hotărâri judecătorești pe motivul încălcării libertății de exercitare a profesiei și a altor drepturi fundamentale care apără libera concurență. Curtea Constituțională Federală a constatat că plângerea este admisibilă, însă a considerat că nu a existat o încălcare a liberei concurențe, apărută de

drepturi fundamentale, având în vedere că Guvernul acționase în contextul sarcinilor și atribuțiilor sale, iar informația furnizată nu era susceptibilă să denatureze concurența (BVerfGE 105, 252 <264 și urm.>). Într-un contencios similar, Curtea a examinat compatibilitatea declarațiilor critice ale Guvernului Federal privind o anumită comunitate religioasă – între altele, ca răspuns la interpelări adresate în Parlament – cu dreptul fundamental de libertate religioasă al respectivei asociații, concluzionând că plângerea asociației era parțial întemeiată; Guvernului Federal nu îi este interzis de principiu să facă declarații – chiar și critice – cu privire la o asociație religioasă, dar în speță, nu toate afirmațiile erau în conformitate cu principiul neutralității religioase și ideologice a statului (BVerfGE 105, 279 <292 și urm.>).

În cadrul unor litigii între Federație și landuri (Articolul 93.1 no. 3 din Legea fundamentală și § 13 no. 7 coroborat cu §§ 68 și urm. din BVerfGG), Curtea Constituțională Federală a examinat, în baza cererilor înaintate de landuri, dacă instrucțiunile adresate unui land de Guvernul Federal, precum și măsurile Guvernului Federal adresate unor terți, se înscriau în limitele prerogativelor în materie administrativă acordate Federației de către Legea fundamentală, ori dacă prin acestea se aducea atingere competențelor landurilor (BVerfGE 81, 310 <329 și urm.>; 104, 249 <264 și urm.>).

Ca răspuns la sesizarea unui grup parlamentar din *Bundestag*, s-a analizat dacă Guvernul Federal a încălcat drepturile *Bundestag*-ului prin aceea că și-a dat acordul, în absența unei baze legale în dreptul federal, pentru înzestrarea forțelor armate ale SUA staționate în Republica Federală Germania, cu rachete balistice de rază medie (“Pershing II”) și rachete de croazieră. Curtea a considerat cererea admisibilă, aceasta întrucât nu era exclusă posibilitatea ca autorizarea staționării acestor echipamente militare să constituie un transfer de drepturi suverane care, potrivit Articolului 24.1 din Legea fundamentală, se poate face doar prin lege ori, potrivit Articolului 59.2 din Legea fundamentală, un acord internațional care necesită ratificarea de către *Bundestag* prin lege federală; de aici, ca dreptul de participare al *Bundestag*-ului să fi fost încălcat de Guvern prin aceea că a dat autorizare fără concursul *Bundestag*-ului (BVerfGE 68, 1 <69>). Cu toate acestea, examinând cererea pe fond, Curtea a decis că nu s-au încălcat drepturile *Bundestag*-ului; declarația de accept din partea Guvernului Federal a fost considerată un act care se încadrează în politica de apărare în baza Tratatului NATO, încheiat potrivit Articolului 24.1 din Legea fundamentală, iar nu o declarație prin care să se fi încheiat un tratat distinct (loc. cit., pp. 78 și urm.).

Tot astfel, într-un alt litigiu organic, s-a considerat ca fiind admisibilă, dar neîntemeiată – soluție dată cu majoritate strânsă – cererea formulată de un grup parlamentar din *Bundestag*, prin care se susținea că Guvernul Federal a încălcat drepturile *Bundestag*-ului întrucât și-a dat acordul față de Noul Concept Strategic al NATO fără implicarea *Bundestag*-ului, deci în afara procedurii de revizuire a tratatelor, pentru care s-ar fi cerut o lege federală, ceea ce a condus la o amendare *de facto* a Tratatului NATO (BVerfGE 104, 151 <193 și urm.>). În opinia Curții, aici nu a fost vorba de revizuirea Tratatului, ci doar de o dezvoltare a sistemului NATO în cadrul aceluiași Tratat; iar

Guvernul Federal este îndrituit să coopereze la realizarea unei asemenea dezvoltări fără a fi necesară amendarea formală a Tratatului (loc. cit. pp. 199 și urm.).

Deciziile Guvernului Federal cu privire la angajarea forțelor armate germane în teatre de operațiuni pot fi supuse controlului Curții Constituționale Federale sub aspectul respectării dreptului *Bundestag*-ului de a participa. Conform jurisprudenței Curții Constituționale Federale, Legea fundamentală condiționează trimiterea de trupe în afara țării de aprobarea *Bundestag*-ului – și ca regulă generală, *în prealabil* (BVerfGE 90, 236 <381 și urm.>). În consecință, în cadrul procedurii de soluționare a litigiilor organice, Curtea Constituțională Federală, sesizată de grupuri parlamentare din *Bundestag*, a constatat că Guvernul Federal a încălcat drepturile *Bundestag*-ului prin aceea că a omis să solicite în prealabil aprobarea pentru trimiterea de trupe în exterior. Într-unul din cazuri, referitor la intervenția cu trupe militare germane în cadrul conflictului din fosta Iugoslavie și în operațiunile ONU din Somalia din 1992 și 1993 (BVerfGE 90, 236 <381 și urm.>), într-un alt caz, trimiterea de forțe armate germane în misiuni de apărare a Turciei – în special pentru zboruri de recunoaștere efectuate cu aparatură AWACS în spațiul aerian al Turciei – în legătură cu războiul din Irak, în 2003 (BVerfGE 121, 135 <153 și urm.>).

În schimb, a fost declarată inadmisibilă o altă cerere a unui grup parlamentar formulată în cadrul procedurii de litigii organice, prin care se susținea că s-au încălcat drepturile *Bundestag*-ului prin aceea că, fără a obține aprobarea Parlamentului, au fost desfășurate trupe armate care să asigure securitatea summit-ului G8 organizat în 2007 în orașul german Heiligendamm; or, Legea fundamentală nu impune exigența obținerii acestui acord în cazul operațiunilor militare domestice, astfel că în cazul de față nu a fost cu putință să se producă o încălcare a drepturilor *Bundestag*-ului prin decizia Guvernului Federal (BVerfG, hotărârea din 4 mai 2010 a celei de-a doua Camere - 2 BvE 5/07 -, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* – EuGRZ 2010, pp. 363 și urm.).

- 6. a) Parlamentul și Guvernul, după caz, procedează de îndată la modificarea legii (respectiv a actului declarat neconstituțional) în sensul punerii de acord cu legea fundamentală, potrivit deciziei instanței de contencios constituțional. Care este termenul stabilit în acest sens? Există și o procedură specială? În caz contrar, specificați alternativele. Exemplificați.**

Când Curtea Constituțională Federală, în cadrul procedurilor de control abstract (*supra*, pct. 4) sau de control concret al normelor (Articolul 100 din Legea fundamentală) – la sesizarea unei instanțe judecătorești – ori în soluționarea unei plângeri individuale, constată că legea este neconstituțională, consecința juridică standard o va constitui declararea nulității respectivei norme (pentru controlul abstract, a se vedea § 78 propoziția 1 din BVerfGG; pentru controlul concret, § 82.2 coroborat cu § 78 propoziția 1 din BVerfGG; pentru plângerea individuală, § 95.3 propoziția 1 din BVerfGG). Constatarea de nulitate înseamnă că norma pe care Curtea o declară nulă, întrucât contravine Legii fundamentale, este nulă *ab initio* (BVerfGE 1, 14 <36> – jurisprudență constantă). De principiu, declararea nulității nu afectează

însă puterea de lucru judecat și efectele hotărârilor judecătorești care s-au bazat pe această normă în trecut. Sub rezerva altor dispoziții legale, hotărârile nesuscetibile de atac și care s-au întemeiat pe o prevedere declarată nulă vor rămâne neafectate; dar ele nu mai pot fi executate (§ 79.2 din BVerfGG; această dispoziție, care se referă la controlul abstract al normelor, se aplică și în ceea ce privește controlul concret și soluționarea plângerilor individuale, cf. § 82.1 din BVerfGG și § 95.3 propoziția 3 din BVerfGG). În materie penală există o reglementare specială. Astfel, este prevăzută posibilitatea de a iniția, în conformitate cu dispozițiile Codului de procedură penală (*Strafprozessordnung*), revizuirea unei hotărâri definitive, cu putere de lucru judecat, pronunțată în baza unei norme declarate nulă sau incompatibilă cu Legea fundamentală (pentru controlul abstract, cf. § 79.1 din BVerfGG; pentru trimiterea la această dispoziție în cadrul procedurii controlului concret și de soluționare a plângerilor individuale, cf. § 82.1 din BVerfGG și § 95.3 propoziția 3 din BVerfGG).

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale Federale, în locul declarării nulității unei norme se va pronunța o „simplă” constatare de incompatibilitate, acolo unde situația ce ar rezulta prin declararea nulității s-ar depărta și mai mult de la ordinea constituțională decât dacă ea ar continua să se aplice cu titlu temporar (BVerfGE 61, 319 <356>; 87, 153 <177 și urm.> – jurisprudență constantă). Este valabil nu numai pentru legi, ci și în cazul altor categorii de norme juridice. În baza acestui principiu, de exemplu, a fost declarată incompatibilă cu Legea fundamentală o reglementare referitoare la compunerea unui organ cu atribuții în domeniul protecției tinerilor, aceasta întrucât prin declararea nulității s-ar fi adus atingere regimului de protecție a tinerilor, ca și drept fundamental (cf. BVerfGE 83, 130 <154>). O reglementare referitoare la regimul taxelor în materie de audiovizual nu a fost declarată nulă, ci doar incompatibilă cu Legea fundamentală, întrucât altminteri s-ar fi periclitat furnizarea serviciului public de radio, considerat necesar, între altele, dar nu în ultimul rând, în interesul menținerii unei democrații funcționale (cf. BVerfGE 90, 60 <105>). Tot astfel, urmează a se declara doar o incompatibilitate dacă, prin declararea nulității, este de așteptat să se creeze o stare de incertitudine juridică, incompatibilă cu principiul statului de drept (cf. BVerfGE 92, 53 <73 și urm.>; 119, 331 <382 și urm.>). Aplicarea în continuare, cu titlu temporar, a unei prevederi din legea fiscală se justifică – prin prisma sarcinii nesemnificative așezate în seama celor vizați (cf. BVerfGE 123, 1 <37 și urm.>) – și prin interese de ordin bugetar.

Potrivit unui alt principiu dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale Federale, o prevedere nu va fi declarată nulă, ci doar incompatibilă cu Legea fundamentală acolo unde există diferite posibilități de remediere a neconstituționalității (cf. BVerfGE 28, 324 <362>; 77, 308 <337>; 115, 276 <317>; 122, 39 <62 și urm.> – jurisprudență constantă). Aici nu este vorba de cazul – mai întotdeauna practicabil – când prevederea poate fi reconfigurată în detaliu pentru a deveni constituțională, ci de cazul în care, în loc să se elimine norma odată cu declararea nulității, vor exista și alte posibilități de a-i remedia neconstituționalitatea, printr-o reglementare pozitivă. Înainte de toate, atunci când prevederea este considerată neconstituțională pentru că încalcă principiul egalității, aceasta se va putea remedia nu numai eliminând acele

avantaje sau dezavantaje care constituie încălcarea propriu-zisă, ci și prin extinderea tratamentului avantajos – modificându-i eventual condițiile și modalitățile de acordare – în beneficiul altor categorii. În consecință, pentru a da numai câteva din numeroasele exemple jurisprudențiale: interzicerea muncii pe timp de noapte, care constituie o încălcare a principiului egalității în cazul lucrătorilor-femei (cf. BVerfGE 85, 191 <211 și urm.>), reglementările care încălcau egalitatea șanselor de promovare prin finanțarea cursurilor de perfecționare (cf. BVerfGE 99, 165 <184>), precum și reglementarea care condiționa relaxarea regimului de acordare a dreptului de rezidență unui copil născut în Germania, din părinți de etnie negermană, de calitatea de rezident a mamei, nu însă și a tatălui (cf. BVerfGE 114, 357 <371>) nu au fost declarate nule, ci numai incompatibile cu Legea fundamentală.

Posibilitatea de a face o simplă constatare de incompatibilitate este de-acum prevăzută și de Legea privind Curtea Constituțională Federală, explicit în unele locuri, însă fără a defini condițiile necesare (§ 31.2 propoziția 3, § 79.1, § 93c.1 propoziția 3 din BVerfGG).

În cazul unei simple constatări de incompatibilitate, de regulă se fixează un termen în care prevederea va continua să se aplice ori se stabilește că legiuitorul are obligația de a adopta o nouă reglementare într-un anumit interval. Durata acestei perioade depinde de aspecte care, în majoritatea situațiilor, nu sunt menționate expres – cum ar fi gravitatea încălcării ori alte chestiuni cu caracter urgent, complexitatea noii reglementări sau anumite particularități ale problemei ce necesită a fi reglementată.

De cele mai multe ori termenele fixate variază între unu și doi ani (de exemplu, de dată foarte recentă, BVerfGE 120, 125 <168>; 120, 169 <179>, referitor la prevederi fiscale; 121, 30 <68>, referitor la o dispoziție privind inadmisibilitatea participării partidelor politice în companii private ale audiovizualului; 121, 175 <204>, referitor la o prevedere din Legea cu privire la transexuali, în legătură cu schimbarea numelui în urma unei operații de schimbare de sex; 121, 317 <373>, referitor la o dispoziție dintr-o lege a unui land cu privire la protecția nefumătorilor în localuri publice).

În anumite cazuri s-au stabilit termene și mai lungi. De exemplu, în cadrul procedurii de contencios electoral, un termen de aproape trei ani pentru adoptarea de noi reglementări referitoare la prevederi din legea electorală, declarate neconstituționale, făcându-se o mențiune expresă cu privire la necesitatea de a ține cont de termenele legale prevăzute pentru măsurile de pregătire a alegerilor și de complexitatea noii reglementări cerute în materie (cf. BVerfGE 121, 266 <316>), ceea ce a dus la situația că alegerile pentru *Bundestag*, programate să aibă loc la mai bine de un an după data deciziei, s-au ținut totuși potrivit unei dispoziții considerată neconstituțională. Dar, deși prevederea neconstituțională influențase modul de distribuire a mandatelor în urma precedentelor alegeri, ceea ce constituia obiectul propriu-zis al sesizării, ele nu au fost anulate. Între altele, un rol l-a jucat faptul că distribuirea mandatelor nu fusese influențată într-o manieră semnificativă, eroarea survenită nefiind una de factură majoră nici în alte privințe. Ea consta într-un paradox de calcul, dificil de înțeles,

apărut în procesul de distribuire a mandatelor, potrivit unui sistem ales din rațiuni legitime în sine, dar care, în anumite cazuri, putea avea consecința absurdă că un număr mai mare de voturi se solda cu reducerea numărului de mandate obținute. Dacă aici ar fi fost vorba de o prevedere care să fi ținut să favorizeze anumite partide politice, fără îndoială că eroarea ar fi fost considerată una majoră, prin urmare s-ar fi fixat un termen mai scurt.

Au fost stabilite însă și termene sub un an. Astfel, legiuitorului i s-a dat ca termen un interval mai mic de 11 luni pentru a adopta o nouă reglementare în materia ajutoarelor sociale, prevederi pe care Curtea le-a declarat neconstituționale întrucât sumele destinate asigurării unui minimum de subzistență, așa cum o cere Constituția, nu erau determinate în baza unei proceduri transparente și adecvate scopului (cf. BVerfG, decizia din 9 februarie 2010, pronunțată de prima Cameră – 1 BvL 1/09 et al. –, www.bverfg.de).

În fine, se mai poate întâmpla să nu fie stabilit niciun termen. De exemplu, recent s-a considerat că se poate renunța la fixarea unui termen pentru a fi elaborate noi reglementări, dat fiind faptul că însăși Curtea a instituit o dispoziție tranzitorie pentru perioada de până la apariția unei asemenea noi reglementări (cf. BVerfG, hotărârea din 21 iulie 2010 a primei Camere – 1 BvR 420/09 –, www.bverfg.de). În speță, prevederea legală potrivit căreia tatăl copilului născut în afara căsătoriei era generic îndepărtat de la încredințarea copilului în lipsa consimțământului mamei a fost declarată incompatibilă cu dreptul părintesc al tatălui, pus sub protejuria drepturilor fundamentale (Articolul 6.2 din Legea fundamentală). Nu s-a pus problema declarării nulității prevederii în cauză, deoarece până la adoptarea unei noi reglementări s-ar fi ajuns la situația ca tatălui să nu-i mai poată fi încredințat copilul nici măcar acolo unde exista consimțământul mamei. Or, aici, aplicarea temporară a prevederii neconstituționale ar fi condus la perpetuarea încălcării unui drept fundamental, cu posibilitatea producerii unor consecințe ireversibile, ținând cont de semnificația deosebită a factorului timp într-un astfel de caz, dată fiind legătura dintre copil și părintele său. Mai mult, Curtea Europeană a Drepturilor Omului declarase deja că respectiva prevedere contravine Articolului 14 coroborat cu Articolul 8 din Convenție (cf. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, hotărârea din 3 decembrie 2009, no. 22028/04, *Zaunegger vs. Germany*). În aceste condiții speciale, Curtea s-a considerat ea însăși îndreptățită să instituie o normă tranzitorie, în sensul că instanța de judecată [tribunalul specializat] va încredința custodia unuia dintre părinți, la cererea acestuia sau le-o va acorda parțial, ambilor părinți, după cum s-ar dovedi că este în interesul copilului (BVerfG, loc. cit.). De aceea s-a considerat că nu este necesar ca legiuitorului să i se mai fixeze vreun termen, al cărui ultim scop nu poate fi decât acela de a pune capăt în timp util unei situații tranzitorii, adică aplicabilității temporare a unei forme, în sine neconstituțională, care decurge din simpla constatare a incompatibilității.

Potrivit dispozițiilor Legii privind Curtea Constituțională Federală, actele juridice sau omisiunile Guvernului contestate în cadrul litigiilor organice nu pot fi declarate nule nici chiar în caz de neconstituționalitate, urmând să se constate doar dacă actul atacat

sau omisiunea încalcă drepturile părții adverse (§ 67 propoziția 1 din BVerfGG). Cu toate acestea, și simpla decizie de constatare este obligatorie pentru toate organele constituționale ale Federației, precum și pentru toate instanțele și autoritățile (cf. § 31.1 din BVerfGG).

6. b) Parlamentul poate invalida decizia curții constituționale: precizați în ce condiții.

În dreptul german, Parlamentul nu are prerogative prin care să poată invalida o decizie a Curții Constituționale Federale. Este însă posibil ca legiuitorul să amendeze Legea fundamentală astfel încât să compatibilizeze cu Constituția o prevedere pe care Curtea Constituțională Federală o declarase incompatibilă, cu condiția respectării limitelor de revizuire cărora, potrivit Legii fundamentale, li se supun și amendamentele constituționale (Articolul 79.3 din Legea fundamentală interzice orice revizuire constituțională care ar aduce atingere principiilor consacrate de Articolele 1 și 20 din Legea fundamentală; îndeosebi nu poate fi încălcată obligația ce le revine tuturor puterilor în stat, de respectare a demnității umane și a principiilor pe care se fundamentează organizarea statului).

Chiar în acest an a avut loc un amendament constituțional ca reacție la o decizie pronunțată de Curtea Constituțională Federală. Astfel, Curtea a declarat neconstituțională o prevedere legală care obliga autoritățile locale să administreze anumite ajutoare sociale pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă în solidar cu Agenția Federală pentru Angajări, deoarece aceasta încălca garanția autonomiei autorităților locale, precum și o altă prevedere din Legea fundamentală privind organizarea administrativă (BVerfGE 119, 331 <361 și urm.>). Legea de modificare a Constituției (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*) din 27 iulie 2010, (Monitorul Oficial Federal, *Bundesgesetzblatt – BGBl. I p. 944*) a introdus un Articol 91e în Legea fundamentală, pentru a face posibilă organizarea în continuare a autorităților în modalitatea care anterior fusese declarată neconstituțională.

7. Există mecanisme de cooperare instituționalizată între Curtea Constituțională și alte organe? Dacă da, care este natura acestor contacte / ce funcții și prerogative se exercită de ambele părți?

În procedura desfășurată în fața Curții Constituționale Federale vor fi audiate atât partea adversă cât și celelalte părți (§ 23 din BVerfGG). În cadrul procedurii de soluționare a plângerilor individuale, unde nu există parte adversă, organului constituțional al cărui act ori omisiune este contestată ori ministrului competent – în cazul când actul emană de la un ministru sau de la o autoritate federală sau a unui land, li se dă posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere (§ 94.1 și § 94.2 din BVerfGG; în înțelesul acestor reguli, „autorități” sunt și instanțele judecătorești). În afară de obligația de a le audia și de dreptul lor de a-și susține punctul de vedere, nu există alte forme de cooperare cu aceste organe. Orice contacte care ar depăși acest

cadru procesual concret și la care nu participă și cealaltă parte ar fi deja incompatibile cu dreptul de a fi audiat de instanță, potrivit legii (Articolul 103.1 din Legea fundamentală). În practică se ia foarte în serios principiul că este interzis a se face un schimb de informații selectiv – cu includerea unor participanți și excluderea altora – în ceea ce privește cauzele aflate în curs de judecată. De aceea este rară chiar și tentativa de a lua legătura, de partea celuilalt organ constituțional. Este cunoscut faptul că un ministru federal a încercat odată să o contacteze telefonic pe președinta Curții de atunci, aceeași care prezida și Camera competentă, pentru a-i explica anumite dificultăți în legătură cu o procedură de interzicere a unui partid politic. Președinta a refuzat să preia convorbirea.

Conform tradiției de mai lungă durată, Curtea Constituțională Federală organizează o întrevedere cu Guvernul Federal la intervale de aproximativ doi ani, iar cu Prezidiul *Bundestag*-ului și cu liderii grupurilor parlamentare din *Bundestag* se întâlnește o dată în decursul fiecărei legislaturi, pentru un schimb general de informații. Tradiția s-a născut din aceea că – la fel ca și Președintele Federal, *Bundestag*-ul, *Bundesrat*-ul și Guvernul Federal – Curtea Constituțională Federală este unul din cele 5 organe constituționale prevăzute de Legea fundamentală și că asemenea schimburi de informații se realizează în mod regulat și între celelalte organe constituționale. Cu ocazia acestor întrevederi se urmărește însă cu foarte mare atenție să nu fie abordate teme privind cauzele aflate pe rol sau cele cu care Curtea ar putea fi sesizată, și nici chestiuni juridice referitoare la oricare dintre acestea.

II. SOLUȚIONAREA CONFLICTELOR JURIDICE DE NATURĂ ORGANICĂ DE CĂTRE CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff
Judecător la Curtea Constituțională Federală

Introducere

Dincolo de garantarea drepturilor fundamentale și ale omului, Constituția stabilește sistemul de bază în organizarea statului și a competențelor puterii de stat. Constituția așează fundamentele juridice ale organizării puterii de stat; prin dispozițiile sale se înființează organele de stat, se definesc procedurile de constituire și compunerea acestor organe și li se determină competențele. Având în vedere că o serie de organe sunt investite cu drepturi proprii, între acestea se vor naște inevitabil conflicte în ceea ce privește legalitatea acțiunilor sau omisiunilor lor.

Dacă soluționarea unor astfel de conflicte trebuie lăsată nu doar în seama forțelor politice, ci și a unor principii de drept, atunci se impune necesitatea de a încredința unei instanțe competența rezolvării acestor litigii (a se vedea Stern, în: *Bonner Kommentar zum GG – Zweitbearbeitung* –, Art. 93, nr. marginal 73). Întrucât problema ține de însuși nucleul dreptului constituțional, asemenea litigii trebuie să fie tranșate de o Curte Constituțională.

Obiectivul rezolvării unui litigiu organic, a unui conflict între organe (*Organstreit*) nu este într-atât unul de conciliere a unor drepturi subiective, așa cum este cazul, de exemplu, în dreptul civil, ci mai degrabă o chestiune de clarificare a sistemului de competențe stabilit prin Constituție. Scopul principal al controlului exercitat de Curtea Constituțională nu este realizarea drepturilor anumitor organe de stat, decizia Curții Constituționale fiind menită să clarifice repartizarea competențelor prevăzute de Constituție și, prin aceasta, să asigure buna funcționare a instituțiilor într-un stat bazat pe separația puterilor.

De regulă, litigiile organice deduse judecății unei curți constituționale se înscriu între procedurile cu o pronunțată tentă politică. În Republica Federală Germania, minoritatea politică este întâi de toate cea care, prin intermediul procedurii de soluționare a litigiilor între organele constituționale, va căuta să-și afirme drepturile față de majoritate; litigiul organic constituie un instrument esențial la îndemâna opoziției. Cu toate acestea, soluționarea litigiilor organice nu reprezintă o procedură de ordin politic, ci una cu caracter jurisdicțional, în cadrul căreia Curtea Constituțională se pronunță cu privire la modul de repartizare a competențelor în sistemul constituțional. Procedura se va finaliza printr-o decizie pronunțată în litigiul concret dintre organele constituționale, în același timp însă ea prilejuiește o

interpretare a Constituției. Soluționarea litigiilor organice, ca principală procedură care vizează sistemul de competențe constituționale, constituie o piesă de bază a justiției constituționale.

A. Natura litigiilor organice

Litigiile organice se caracterizează prin aceea că organele constituționale (ale Federației) aduc în fața unei instanțe independente opinia lor divergentă cu privire la drepturile garantate prin Constituție. Organele constituționale își au temeiul juridic în dispozițiile Constituției în ceea ce privește existența, statutul și principalele lor competențe, astfel încât statul este configurat din punct de vedere juridic prin însăși existența și modul lor de funcționare; iar prin activitatea lor, aceste organe fac parte din conducerea statului. (Stern, in: *Bonner Kommentar zum GG – Zweitebearbeitung* –, Art. 93, nr. marginal 92). În plan politic, conflictele care poartă asupra drepturilor acestor organe se ivesc între majoritate și opoziție (Stern, in: *Bonner Kommentar zum GG – Zweitebearbeitung* –, Art. 93, nr. marginal 76).

După cum o arată chiar termenul de „litigiu”, părțile implicate într-un litigiu organic se confruntă ca reclamant și parte adversă în fața Curții Constituționale Federale. De aici rezultă că soluționarea unui litigiu organic se face în contradictoriu, condiționat de existența unui raport de drept constituțional între reclamant și partea adversă (a se vedea BVerfGE 2, 347 <365>; 45, 1 <29>; 104, 151 <193-194>). Soluționarea litigiului organic nu servește doar drept control abstract de constituționalitate obiectivă asupra activității unui organ, ci este menită să clarifice delimitarea competențelor în cazul apariției unui conflict în această privință (a se vedea BVerfGE 104, 151 <193-194>; 118, 244 <257>).

1. *Evoluția istorică a procedurii de soluționare a litigiilor organice*

Soluționarea litigiilor organice constituie o componentă centrală a jurisdicției statale în Germania, avându-și rădăcinile în tradiția constituțională germană (Schlaich/Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht*, 8th ed. 2010, marginal no. 80 și urm.). În cadrul curentului constituționalist care se naște în sec. XIX, diferitele state germane adoptau constituții care să stabilească drepturile atribuite principilor, stărilor sau reprezentării populare. Întrucât orice normă juridică necesită a fi interpretată, proces care poate da loc unor opinii diferite, majoritatea constituțiilor germane conțineau prevederi potrivit cărora litigiile referitoare la conținutul și interpretarea Constituției să fie tranșate de o curte statală.

De exemplu, § 153 din Constituția Saxoniei de la 1831 dispunea: „În cazul existenței unor dubii privind interpretarea unor articole din Carta constituțională, care nu pot fi eliminate de comun acord între Guvern și Stări, motivele invocate de fiecare dintre aceste părți, Guvern și Stări, vor fi înfățișate Curții de Stat, care va decide.” (Schlaich/Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht*, 8th ed. 2010, nr. marginal 80 cu trimiteri în continuare).

La nivel federal, procedura de soluționare a litigiilor organice nu a devenit ancorată în sistemul dreptului constituțional decât odată cu Legea fundamentală. Prima constituție democratică adoptată în Germania, așa-numită „de la Biserica Sf. Paul” (*Paulskirchenverfassung*) din 1849, prevăzuse deja o procedură a litigiilor organice la nivel de *Reich*. Ea nu a fost vreodată pusă în practică. Constituția *Reich*-ului de la 1871 și cea a Republicii de la Weimar din 1919 au lăsat litigiile organice în seama politicului, nefiind prevăzută o procedură de soluționare de către o curte constituțională independentă (Schlaich/Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht*, 8th ed. 2010, nr. marginal 81; Stern, in: *Bonner Kommentar zum GG – Zweitbearbeitung* –, Art. 93, nr. marginal 69; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Vol. 3, 5th ed. 2005, Art. 93 nr. marginal 96).

Nu în ultimul rând, experiența Republicii de la Weimar a făcut ca prin Legea fundamentală să i se încredințeze Curții Constituționale Federale misiunea de a soluționa litigiile între organele constituționale ale Federației. Înființarea unei jurisdicții constituționale a însemnat o opțiune în baza căreia obligația materială de respectare a Constituției de către oricare dintre puterile publice să poată fi supusă controlului exercitat de judecători independenți, în cadrul unei proceduri jurisdicționale și potrivit normelor specifice stabilite de Constituție, finalizată printr-o decizie care se bucură de caracter definitiv (W. Meyer, in: von Münch/Kunig, *GG*, 5th ed. 2003, Art. 93, nr. marginal 4).

2. *Competența Tribunalului Constituțional Federal în materia litigiilor organice*

Curtea Constituțională Federală nu se poate sesiza din oficiu, având o competență limitată la tipul de sesizări și proceduri prescrise de Legea fundamentală. Din acest motiv, trebuia ca însăși Constituția să îi confere Curții Constituționale competența de a soluționa litigii organice. Articolul 93 of the Legea fundamentală enumeră tipurile de proceduri specifice Curții Constituționale Federale și îi reglementează competența.

Potrivit Articolului 93.1 no. 1 din Legea fundamentală, Curtea Constituțională Federală statuează, între altele, cu privire la interpretarea acestei Legi fundamentale cu ocazia soluționării litigiilor referitoare la întinderea drepturilor și obligațiilor unui organ federal suprem sau a celorlalte părți investite cu drepturi proprii de către Legea fundamentală ori prin regulamentul unui organ federal suprem. În baza acestei dispoziții, litigiile între organele constituționale ale Federației pot fi înfățișate spre a fi judecate de Curtea Constituțională Federală. Pentru soluționarea litigiilor între organele unui land, competența aparține de principiu curții constituționale a respectivului land. Doar în cazuri excepționale, când de exemplu nu există o curte constituțională la nivelul unui land, litigiile între organele aceluși land pot fi aduse în fața Curții Constituționale Federale, în conformitate cu Articolul 93.1 no. 4 din Legea fundamentală (a se vedea *infra*, pct. VII).

Dar nu în Legea fundamentală, ci în Legea privind Curtea Constituțională Federală (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG*) se regăsesc detaliate condițiile procedurale. § 13 no. 5 și §§ 63 la 68 din BVerfGG concretizează premisele obiective

prevăzute de § 93.1 no. 1 din Legea fundamentală, pe care trebuie să le îndeplinească un litigiu organic; dar litigiului ca atare nu i se poate atașa o semnificație constitutivă în această privință, întrucât nu face decât să umple din punct de vedere procedural un cadru prescris de Constituție (Storost, în: Umbach/Clemens/Dollinger, *BVerfGG*, 2nd ed. 2005, § 13, marginal no. 6; Voßkuhle, în: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Vol. 3, 5th ed. 2005, Art. 93, nr. marginal 90).

3. *Trăsături esențiale*

În cadrul unui litigiu organic se cere să se constate că printr-o măsură sau omisiune de partea adversă s-a încălcat Legea fundamentală. Este o procedură contradictorie în care de regulă nu se decide asupra unei chestiuni juridice abstracte, ci se tranșează un litigiu concret (BVerfGE 2, 347 <365>; 45, 1 <29>; 104, 151 <193-194>). Procedura de soluționare a litigiilor organice este menită a proteja drepturile organelor de stat în cadrul raporturilor reciproce, iar nu pentru a exercita o „tutelă” constituțională de ordin general (BVerfGE 100, 266 <268>). În cazul apariției unui litigiu organic, Curtea Constituțională Federală decide asupra interpretării Constituției. Chiar și acolo unde decizia, în esență, este dată spre a rezolva litigiul organic, Curtea Constituțională Federală, prin dispozitivul aceleiași decizii, poate hotărî asupra unei chestiuni de drept care prezintă relevanță în interpretarea dispoziției invocate din Legea fundamentală (cf. § 67 propoziția 3 din BVerfGG).

Un litigiu organic le deschide organelor constituționale posibilitatea de a-și disputa, într-un context concret, competențe atribuite în cadrul sistemului separației puterilor. Pot fi vizate chestiuni ce țin de competența de legiferare, de respectarea obligației de cooperare consacrată de Legea fundamentală (BVerfGE 104, 151 <194>) sau măsuri individuale care privesc statutul reclamantului, în calitatea sa de organ constituțional. Întrucât organele constituționale nu au drepturi subiective proprii – ele definindu-se exclusiv prin competențele și statutul lor în organizarea constituțională –, încălcarea drepturilor fundamentale nu poate constitui, de exemplu, obiect al unui litigiu între organe.

În consecință, pe calea litigiilor între organe nu se poate realiza un control aprofundat al dreptului federal sub aspectul constituționalității sale. Pentru aceasta există un control abstract al legilor, declanșat potrivit Articolului 93.1 no. 2 din Legea fundamentală, coroborat cu §§ 13 no. 6 și 76 și urm. din BVerfGG, la cererea Guvernului Federal, a unui guvern de land sau a unei treimi din numărul membrilor *Bundestag*-ului.

Procedura litigiilor organice nu-i deschide nici Parlamentului posibilitatea de a exercita un drept de supraveghere generală asupra activității celorlalte organe constituționale. În acest sens, după cum se arată într-o decizie a Curții Constituționale Federale pronunțată într-un litigiu între *Bundestag* și Guvernul Federal:

“Legea fundamentală a stabilit Bundestag-ul ca organ legislativ, nu însă ca ‘organ de tutelă’ a Guvernului Federal; (...). Prin urmare, din

Legea fundamentală nu se poate desprinde un ‘drept propriu’ al Bundestag-ului vizavi de Guvernul Federal astfel încât acesta să se desisteze de la orice comportament neconstituțional, de ordin material sau formal. Or, în înțelesul § 64.1 din Legea privind Curtea Constituțională Federală, ‘drepturi ale Bundestag-ului’ se referă doar la drepturile atribuite Bundestag-ului pentru a le exercita în nume propriu și în exclusivitate sau ca drepturi de participare sau drepturi a căror respectare este necesară pentru garantarea competențelor și a actelor sale (...).” (BVerfGE 68, 1 <72-73>).

Așadar, un litigiu organic servește la departajarea competențelor organelor constituționale, dar nu pentru a proceda la controlul constituționalității obiective a acțiunilor unor astfel de organe (cf. BVerfGE 104, 151 <193-194>; 118, 244 <257>).

B. Părțile unui litigiu organic

Conform Articolului 93.1 no. 1 din Legea fundamentală, litigiile care se soluționează cu această procedură au la bază divergențe apărute între organe cu privire la întinderea drepturilor și îndatoririlor unui organ federal suprem sau ale altor părți cărora prin Legea fundamentală sau regulamentul unui organ federal suprem le-au fost atribuite drepturi proprii. Prin urmare, părți în litigiu pot fi organele federale supreme, dar și alți participanți, cele două grupe urmând a fi prezentate distinct.

1. Organele federale supreme

Organele federale supreme nu sunt enumerate exhaustiv de Articolul 93.1 no. 1 din Legea fundamentală. Termenul „suprem” implică mai înainte de toate că aceste organe federale nu pot fi subordonate din punct de vedere organizatoric și ierarhic vreunui alt organ (Voßkuhle, în: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Vol. 3, 5th ed. 2005, Art. 93, nr. marginal 102). Dat fiind că litigiile organice pot apărea numai între actorii care participă la viața constituțională (cf. BVerfGE 1, 208 <221>; 27, 240 <246>), de aici se poate concluziona că pot avea calitatea de „parte” doar organele cărora Legea fundamentală le-a încredințat sarcini proprii în domeniul conducerii politice a statului.

Conform acestei definiții, între organele federale supreme figurează *Bundesrat*-ul, Președintele Federal, *Bundestag*-ul, Guvernul Federal, Comisia comună – parlamentară (*Gemeinsamer Ausschuss*) și Adunarea Federală (*Bundesversammlung*) (Pietzcker, în: *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht* Vol. I, 2001, 587 <593> cu trimiteri; a se vedea și Koriöth, în: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Vol. 2, 5th ed. 2005, Art. 50, nr. marginal 10). Curtea Constituțională Federală nu deține o funcție în conducerea statului, ca atare ea nu poate fi inițiator al unor litigii între organe; Stern, în: *Bonner Kommentar zum GG – Zweitbearbeitung* –, Art. 93, nr. marginal 92 și urm.). Enumerarea titularilor dreptului la acțiune din cuprinsul § 63 din BVerfGG este incompletă, întrucât se limitează la următorii: Președintele Federal, *Bundestag*, *Bundesrat* și Guvernul Federal. Această discrepantă nu ridică totuși probleme de drept constituțional, având în vedere că Art 93.1 no. 1 din Legea

fundamentală (și interpretarea dată acestuia) prevalează în raport cu § 63 din BVerfGG, care nu are decât efect declarativ.

2. *Secțiuni ale organelor în sensul § 63 din Legea privind Curtea Constituțională Federală, în calitate de „alte părți” potrivit Articolului 93.1 no. 1 din Legea fundamentală*

Alte părți, în sensul § 93.1 no. 1 din Legea fundamentală, investite cu drepturi proprii de Legea fundamentală sau prin regulament al unui organ federal suprem, sunt în primul rând secțiunile sau subdiviziunile organelor federale supreme (Schlaich/Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht*, 8th ed. 2010, nr. marginal 88; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Vol. 3, 5th ed. 2005, Art. 93, nr. marginal 105).

Între acestea se numără președinții *Bundestag*-ului și *Bundesrat*-ului (cf. BVerfGE 27, 152 <157>, 73; 1 <30>), membrii Guvernului Federal (cf. BVerfGE 45, 1 <28>; 67, 100 <126-127>), comisiile politice (Schlaich/Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht*, 8th ed. 2010, nr. marginal 88; Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, *BVerfGG*, 2nd ed. 2005, §§ 63, 64, nr. marginal 7 cu referire la BVerfGE 2, 143 <160, 165>), grupurile parlamentare (cf. BVerfGE 2, 143 <152 și urm.>; 90, 286 <336>; 100, 266 <268>), grupurile parlamentare din cadrul subcomisiilor (cf. BVerfGE 67, 100 <124>) și grupurile în înțelesul § 10.4 din Regulamentul *Bundestag*-ului (GO-BT) (grupuri de deputați care se asociază între ei, fără a putea întruni numărul necesar constituirii unui grup parlamentar, cf. BVerfGE 84, 304 <318>; 96, 264 <276>). Dimpotrivă, se consideră că o majoritate sau o minoritate ocazională, coagulată în cadrul unui simplu vot, nu poate avea calitatea de „parte” (cf. BVerfGE 90, 286 <341-342>).

În cadrul *Bundesrat*-ului se consideră că pot fi părți într-un litigiu organic președintele, prezidiul, comisiile și membrii *Bundesrat*-ului, în ansamblu, precum și totalitatea membrilor unui *Land* în *Bundesrat* (Engels, *Jura* 2010, pp. 421 <423>).

3. *Exemple: Participarea grupurilor parlamentare în litigiile organice, în jurisprudența recentă a Curții Constituționale Federale*

În ultima perioadă cererile de soluționare a unui litigiu organic de către Curtea Constituțională Federală au provenit mai ales de la grupurile parlamentare din *Bundestag*. Acest fapt este ilustrat de recente decizii pronunțate de Curte în procedura de litigii organice:

a) Prin hotărârea din 4 mai 2010 (2 BvE 5/07, EuGRZ 2010, 343), Curtea Constituțională Federală a examinat dacă serviciile de suport logistic asigurate de cei 1.100 de soldați și angajați civili ai Forțelor Armate Federale (*Bundeswehr*) pentru forțele de securitate cu ocazia Summit-ului G8 desfășurat în localitatea Heiligendamm (între 6 și 8 iunie 2007) puteau fi ordonate doar de către ministrul federal al apărării, fără o participare a *Bundestag*-ului german. Cererea a fost formulată de grupul parlamentar Bündnis 90/Verzii din *Bundestag*, care au reclamat încălcarea

Articolului 87a.2 din Legea fundamentală deoarece în *Bundestag* nu avusese loc o dezbatere cu privire la desfășurarea de trupe armate federale în Heiligendamm. Curtea a respins sesizările ca fiind vădit neîntemeiate.

b) Curtea Constituțională Federală a constatat, prin hotărârea din 7 mai 2008 (BVerfGE 121, 135), că Guvernul Federal a încălcat dreptul de participare al *Bundestag*-ului german, prevăzut de Legea fundamentală în materie de apărare, referitor la obligativitatea obținerii în prealabil a aprobării Parlamentului pentru desfășurarea de forțe armate. Guvernul Federal a omis să obțină aprobarea *Bundestag*-ului pentru angajarea soldaților germani în operațiunile NATO de supraveghere a spațiului aerian al Turciei, desfășurate între 26 februarie și 17 aprilie 2003. În acest caz, sesizarea a fost înaintată de grupul parlamentar al FDP (Partidul Liberal) din *Bundestag*.

c) Prin hotărârea din 3 iulie 2007 (BVerfGE 118, 244), Curtea Constituțională Federală a decis că participarea Forțelor Armate Federale în cadrul mandatului extins al ISAF în Afganistan, în baza hotărârii *Bundestag*-ului din 9 martie 2007, nu a încălcat drepturile *Bundestag*-ului german prevăzute de Articolul 59.2 propoziția 1 din Legea fundamentală. Autorul sesizării, grupul parlamentar al PDS/Stânga din *Bundestag*, a susținut că Guvernul Federal, ca parte adversă, a acționat în sensul unei dezvoltări a Tratatului NATO în afara cadrului legal de autorizare, aducând astfel atingere drepturilor *Bundestag*-ului stabilite de Articolul 59.2 din Legea fundamentală.

4. *Alte părți în conformitate cu Articolul 93.1 no. 1 din Legea fundamentală, care nu constituie secțiuni componente ale unor organe în înțelesul § 63 din Legea privind Curtea Constituțională Federală*

Spre deosebire de § 63 din BVerfGG, care le recunoaște posibilitatea de a fi parte a unui litigiu organic „doar” secțiunilor componente ale anumitor organe - *Bundestag*, *Bundesrat* și Guvernul Federal - investite cu drepturi proprii de Legea fundamentală sau de Regulamentul *Bundestag*-ului, respectiv al *Bundesrat*-ului, Articolul 93.1 no. 1 din Legea fundamentală lărgeste cercul de participanți, incluzându-i și pe cei cărora le sunt conferite drepturi proprii prin Legea fundamentală ori prin regulament al unui organ federal suprem. Această diferențiere prezintă importanță practică în ceea ce privește participarea partidelor politice și a membrilor *Bundestag*-ului în litigiile organice (Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Vol. 3, 5th ed. 2005, Art. 93 nr. marginal 106; Schlaich/Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht*, 8th ed. 2010, nr. marginal 90 și urm.).

a) Membrii *Bundestag*-ului german

Un membru al *Bundestag*-ului, cu titlu individual, poate fi parte într-un litigiu organic în măsura în care pretinde că măsura contestată îi încalcă în mod direct statutul care decurge din Articolul 38 al Legii fundamentale (BVerfGE 70, 324 <350>; 90, 286 <342>). Când este implicat într-un astfel de litigiu organic, acesta nu va fi parte a

Bundestag-ului, ci autor al sesizării în virtutea statutului propriu, având deci calitate de organ (cf. BVerfGE 60, 374 <378>; 114, 121 <146>).

Deputații din *Bundestag* sunt aleși prin vot universal, direct, egal, secret și liber exprimat (Articolul 38.1 propoziția 1 din Legea fundamentală) pentru un mandat de 4 ani (Articolul 39.1 din Legea fundamentală). Ei sunt reprezentanții întregului popor, nu sunt ținuți de ordine sau instrucțiuni și nu se supun decât conștiinței lor (Articolul 38.1 propoziția 2 din Legea fundamentală). Ca organ ales nemijlocit de către popor, *Bundestag*-ul este organul reprezentativ de decizie în statul guvernat de Legea fundamentală (cf. BVerfGE 80, 188 <217>); el va putea să reprezinte poporul în mod corespunzător doar dacă participă, în întregul său, la acest proces de formare a voinței (cf. BVerfGE 44, 308 <315-316>). Deputații constituie parte a organului constituțional care este *Bundestag*-ul, ei dețin un mandat (Articolul 48.2 propoziția 1 din Legea fundamentală), exercită prerogative de putere publică (Pieroth, in: Jarass/Pieroth, *GG*, 10th ed. 2009, Art. 38, marginal no. 25) și trebuie să concure la procesul de formare a voinței Parlamentului în baza căreia, în cadrul democrației reprezentative, ia naștere decizia parlamentară (cf. BVerfGE 44, 308 <316>). Prin urmare, ei beneficiază de diferite drepturi de participare la procedura parlamentară, aceasta în scopul îndeplinirii efective a sarcinilor ce le sunt încredințate de Constituție.

În cadrul unui litigiu organic, deputatul individual poate contesta încălcarea sau punerea sub amenințare a oricărui drept legat în mod nemijlocit, constituțional vorbind, de statutul său (BVerfGE 43, 142 <148>; 60, 374 <379>; 62, 1 <31>; 70, 324 <350>; 80, 188 <208-209>; 94, 351 <362>; 99, 19 <28>; 108, 251 <271>). Potrivit § 64.1 din BVerfGG, cererea sa este admisibilă în cazul în care nu se poate exclude de la bun început posibilitatea ca partea adversă, prin măsura legală concretă care este contestată, să fi încălcat sau pus sub directă amenințare drepturile petentului, care decurg din raportul juridic constituțional între cei aflați în cauză (cf. BVerfGE 94, 351 <362-363>; 99, 19 <28>; 104, 310 <325>; 108, 251 <271-272>). Pe baza acestor criterii, deputații *Bundestag*-ului au contestat, între altele, restrângerea dreptului de a lua cuvântul în plen (cf. BVerfGE 10, 4), dizolvarea *Bundestag*-ului înainte de termen (cf. BVerfGE 62, 1; 114, 121) sau obligația declarării și publicării activităților desfășurate în afara mandatului, respectiv a veniturilor realizate din ele (BVerfGE 118, 277). Cu toate acestea, nu se poate vorbi de existența unui drept propriu al deputatului din *Bundestag*, care să poată fi invocat atunci când se reclamă o ingerință în domeniul rezervat legii (cf. BVerfGE 80, 188 <215>) sau nerespectarea competențelor originare proprii ale *Bundestag*-ului vizavi de Guvernul Federal (cf. BVerfGE 90, 286 <342>).

b) Partidele politice

Potrivit Articolului 21.1 propoziția 1 din Legea fundamentală, partidele participă la formarea voinței politice a poporului. Iar obiectivul de a accede la locuri de deputat îl realizează prin întocmirea listei și desemnarea candidaților în alegerile pentru *Bundestag* sau *Landtag*-uri (cf. Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts* Vol. III, 3rd ed. 2005, § 70, nr. marginal 20). Din această funcție a

partidelor politice nu decurge însă automat că ele pot deveni părți ale unui litigiu organic. Curtea Constituțională Federală le-a recunoscut totuși partidelor active la nivel federal calitatea de a fi organ cât privește exercițiul funcțiilor lor (decizia de principiu, cf. BVerfGE 4, 27 <31>); în ciuda criticilor exprimate de doctrină (cf. Pietzcker, în: *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht* Vol. I, 2001, 587 <595> cu trimiterile citate) și-a menținut jurisprudența, în măsura în care litigiul de natură constituțională se referă la statutul unui partid politic, în calitate de subiect al formării voinței politice, iar partea adversă este un alt organ constituțional (cf. BVerfGE 66, 107 <115>; 73, 40 <65>; 74, 44 <48 și urm.>; 79, 379 <383>). În acest domeniu, Curtea a apreciat că partidele se apropie într-atât de mult de procesul de formare a voinței organelor de stat, încât pentru a-și apăra statutul trebuie să aibă la dispoziție instrumentele unui litigiu organic.

Prevederile Legii partidelor politice (*Parteiengesetz*) referitoare la finanțarea partidelor vizează în mod egal statutul lor constituțional ca factori ai vieții constituționale în formarea voinței politice, ele fiind avute în vedere de Curtea Constituțională Federală în procedura de soluționare a litigiilor organice, mai puțin cele referitoare la rambursarea și ordonanțarea plăților efectuate de către președintele *Bundestag*-ului, tot în baza regulilor de finanțare a partidelor (cf. BVerfGE 27, 152 <157>; Pietzcker, în: *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht* Vol. I, 2001, 587 <594>). De asemenea, un partid politic se poate prevala de procedura litigiilor organice atunci când contestă publicitatea făcută de Guvernul Federal în perioada de campanie electorală (cf. BVerfGE 44, 125 <136-137>).

În zona exterioară acestui nucleu central, ține totuși de partidele politice să-și caute protecție legală, pe calea unei plângeri individuale, după epuizarea căilor de atac în fața instanțelor judecătorești de drept comun. Este valabil îndeosebi în cazul în care un partid politic dorește să-și valorifice statutul constituțional față de un serviciu public de radiodifuziune (cf. BVerfGE 7, 99 – o societate de radiodifuziune ca parte adversă nu constituie un alt organ constituțional).

La fel, asociațiile electorale sau alte entități asociative private nu pot fi părți implicate într-un litigiu între organe, ele nesatisfăcând cerințele obligatorii ale § 2.1 din Legea privind partidele politice – (cf. BVerfGE 1, 208 <227>; 13, 54 <81 și urm.>; 74, 96; 79, 379 <384-385>).

5. Pierderea calității de parte

Calitatea de parte a unui organ constituțional într-un litigiu organic pendinte în fața Curții Constituționale Federale nu încetează odată cu schimbarea reprezentantului legal ori cu înlocuirea persoanelor fizice care reprezintă organul constituțional. În special în cazul organelor colegiale, cum este *Bundestag*-ul german, este clar că statutul său juridic este independent de statutul persoanelor care îl compun. Expirarea unui termen de legislatură nu conduce automat la pierderea calității de parte în litigiul organic aflat în fața Curții Constituționale Federale (cf. BVerfGE 4, 144 <152>). Principiul discontinuității personale și materiale a Parlamentului nu se aplică decât în

privința acestui *Bundestag*, în compoziția de la această dată, nu însă și *Bundestag*-ului ca instituție constituțională (cf. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, *Bundesverfassungsgesetz*, § 63, marginal no. 81).

Principiul continuității prin menținerea calității de organ constituțional a organelor implicate în litigiu, a capacității de a fi parte sau intervenient în procedură nu este valabil doar în cazul organelor colegiale. Aceleași principii se aplică în mod corespunzător și altor organe constituționale. Capacitatea unui deputat de a fi parte sau intervenient nu va înceta odată cu părăsirea Parlamentului. Rolul determinant aici îl va avea statutul deputatului la data când inițiază procedura de soluționare a litigiului organic în fața Curții Constituționale Federale (cf. BVerfGE 102, 224 <231>).

Nimic nu împiedică însă ca inițiatorii, precum *Bundestag*-ul sau *Bundesrat*-ul, să-și retragă cererea de soluționare a litigiului organic atunci când se schimbă majoritatea (Pietzcker, in: *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht* Vol. I, 2001, 587 <598>).

C. Obiectul litigiului

Obiectul unui litigiu organic îl constituie litigiul concret privitor la competențele sau statutul organelor constituționale. § 64.1 propoziția 1 din BVerfGG îl definește utilizând termeni ca „măsură sau omisiune a părții adverse” prin care s-au lezat sau pus sub directă amenințare drepturile și îndatoririle autorului cererii, prevăzute de Legea fundamentală. Măsura sau omisiunea trebuie să existe în mod obiectiv și să fie relevantă din punct de vedere juridic.

Orice fel de conduită a părții adverse poate fi considerată ca având relevanță juridică, susceptibilă să afecteze statutul juridic al reclamantului. *Măsură* în sensul § 64.1 din BVerfGG nu se limitează la actul individual (cf. BVerfGE 93, 195 <203>), ea poate însemna și adoptarea unei legi (cf. BVerfGE 1, 208 <220>; 4, 144 <148>; 82, 322 <335>; 92, 80 <87>; 102, 224 <234>; 103, 164 <169>) sau participarea la elaborarea unui act normativ (cf. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, *Bundesverfassungsgesetz*, § 64, nr. marginal 23). La fel, hotărârea Parlamentului de respingere a unei inițiative legislative poate fi calificată drept măsură în cadrul unui litigiu între organe (cf. BVerfGE 80, 188 <215>). Adoptarea sau modificarea unei dispoziții a Regulamentului *Bundestag*-ului pot constitui măsuri în sensul § 64.1 din BVerfGG dacă sunt susceptibile să îl afecteze juridic pe reclamant (cf. BVerfGE 80, 188 <209>; 84, 304 <318>). Dimpotrivă, un act de aplicare a Regulamentului însuși nu poate fi atacat în cadrul unui litigiu organic (cf. BVerfGE 80, 188 <209>). Respingerea unei cereri de recunoaștere ca grup parlamentar sau ca grup constituit în *Bundestag* conform § 10.4 din Regulamentul *Bundestag*-ului nu constituie o măsură care să poată da naștere un litigiu organic. (BVerfGE 84, 304 <318>).

Măsurile lipsite de relevanță juridică nu pot constitui obiect viabil al unui litigiu organic. Nu există relevanță juridică acolo unde actul produce efecte doar în interiorul unui organ, sau dacă este vorba de un act pregătit în vederea unei alte măsuri,

relevantă juridic. Astfel, un simplu proiect de lege este și mai puțin viabil ca obiect de litigiu organic (cf. BVerfGE 80, 188 <212>) decât adoptarea unei legi, care necesită măsuri de aplicare autonome (BVerfGE 94, 351 <363>). Muștrarea adresată unui deputat de către președintele Parlamentului (BVerfGE 60, 374 <382>), declarațiile jignitoare făcute de membrii Guvernului la adresa unor partide politice (BVerfGE 13, 123 <125>; 40, 287 <292>; 57, 1 <5>), sau afirmații din partea unui grup parlamentar cu privire la neconstituționalitatea unor prevederi ale unui proiect de lege (BVerfGE 2, 143 <168, 171-272) nu constituie acte în sens material. Același lucru este valabil pentru concluziile preliminare ale anchetei desfășurate asupra unui deputat (BVerfGE 97, 408 <414>) ori răspunsul dat la o întrebare (orală) adresată în Parlament (BVerfGE 13, 123 <126>; 57, 1 <5>).

Invers, omisiunea semnifică neîndeplinirea unei măsuri (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, § 64, nr. marginal 36). Însă și mai mult decât pentru acțiunea pozitivă, în cazul unei omisiuni se ridică problema relevanței juridice. Omisiunile produc consecințe juridice acolo unde există obligația legală de a acționa (Klein, in: Benda/Klein, *Verfassungsprozessrecht*, 2nd ed. 2001, § 26, nr. marginal 1025). Dacă nu, cererea de constatare a unei omisiuni cu caracter neconstituțional trebuie respinsă ca inadmisibilă întrucât îi lipsește un obiect admisibil (BVerfGE 104, 310). O omisiune relevantă din punct de vedere constituțional poate fi, de exemplu, refuzul Președintelui Federal de a promulga o lege federală, ori refuzul Guvernului Federal de a da răspuns la o întrebare în cadrul procedurii parlamentare sau de a-i permite *Bundestag*-ului sau comisiei de anchetă accesul la documente (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, § 64, nr. marginal 36).

Este posibil ca în anumite cazuri particulare să nu se poată face o distincție clară între un act (acțiune pozitivă) și omisiunea de a acționa. Aspectul devine atunci însăși „piesă centrală” a criticii invocate în speță (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, § 64, nr. marginal 23).

Întrucât organele constituționale nu au drepturi subiective – ele definindu-se exclusiv prin competențele și statutul lor în cadrul organizării constituționale –, încălcarea drepturilor fundamentale nu poate fi făcută obiect de litigiu între organe.

D. Cerințe procedurale (de admisibilitate)

1. Dreptul de sesizare

De vreme ce procedura litigiilor organice are ca scop să impună drepturile organului ca atare, cererea va fi admisibilă doar dacă reclamantul afirmă că, prin măsura sa, partea adversă a încălcat sau a pus sub directă amenințare drepturile sau îndatoririle cu care este investit, el însuși sau organul din care face parte, prin Legea fundamentală (Articolul 64.1 din BVerfGG). Această regulă de ordin procedural este menită să împiedice ca reclamantul să-și poată asuma în nume propriu exercitarea drepturilor terțului pe o altă cale procesuală decât cea prevăzută, fără ca măcar să facă parte din

acel organ. Dacă în privința capacității de a fi parte în litigiu lucrurile rămân la nivel abstract, cine poate fi reclamant și care este partea adversă, dreptul la acțiune privește un raport de drept procesual concret și posibilitatea existenței în concret a încălcării unor drepturi (Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts* Vol. III, 3rd ed. 2005, § 70, nr. marginal 21). Reclamantul trebuie să dovedească suficient de temeinic că măsura contestată prezintă relevanță juridică, cu alte cuvinte că ea nu are caracterul unei măsuri pregătitoare, temporare sau de simplă executare (cf. BVerfGE 97, 408 <414>) sau, în cazul unei omisiuni, că nu poate fi exclusă obligația constituțională de îndeplinire a respectivei măsuri (cf. BVerfGE 103, 81 <86>).

a) Raportul de drept constituțional

Atributul juridic despre care se pretinde că ar fi fost încălcat trebuie să-și aibă temeiul în dreptul constituțional (cf. BVerfGE 102, 224 <231-232>). Drepturile care se sprijină pe simple dispoziții legale, infraconstituționale, nu sunt suficiente pentru a da naștere unui drept la acțiune (cf. BVerfGE 103, 81 <88-89>). Nu va fi însă suficient nici dacă în sine, atributul juridic ține de dreptul constituțional. Dincolo și mai mult decât atât, trebuie ca atribuția posibil încălcată să fie una de natură organică, adică să poarte juridicește asupra competențelor sau statutului (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, *BVerfGG*, § 64, marginal no. 62); ea trebuie să înglobeze dreptul invocat de reclamant (cf. BVerfGE 87, 207 <208-209>) și să-i fi fost conferită pentru exercițiu sau participare în nume propriu și în mod exclusiv.

Iată de ce un raport de drept constituțional există doar atunci când părțile implicate în litigiu sunt organe constituționale sau secțiuni ale acestora și – cumulativ – când ele își dispută atribuții constituționale (Benda/Klein, *Verfassungsprozessrecht*, 2nd ed., 2001, marginal no. 1011). În cadrul procedurii de litigii organice nu va fi loc pentru un control general, abstract, asupra constituționalității actului atacat, detașat de drepturile proprii ale reclamantului (cf. BVerfGE 68, 1 <73>; 73, 1 <30>; 80, 188 <212>; 104, 151 <193-194>). De asemenea, cu acest prilej nu va putea fi impusă o obligație a respectării altor norme juridice (constituționale). Litigiul organic nu constituie o procedură de control obiectiv (cf. BVerfGE 104, 151 <193-194>); ea servește ca mijloc de apărare a drepturilor organelor de stat în cadrul raporturilor reciproce, nu însă pentru a asigura o supraveghere (tutelă) constituțională de ordin general (cf. BVerfGE 100, 266 <268>).

De exemplu, în cadrul unui litigiu organic deputatul nu va putea pretinde că o anumită măsură necesită a fi reglementată în mod special sub forma unei legi (cf. BVerfGE 80, 188 <214-215>) decât în mod excepțional aceasta ar decurge direct din statutul său. De asemenea, deputatul nu va putea invoca mecanismele specifice de protecție a drepturilor fundamentale, cum ar fi preeminența legii, respectarea domeniului rezervat legii ori principiul preciziei [și clarității] juridice. În cadrul litigiului el nu-și va putea valorifica decât drepturile care decurg din statutul său ca organ în sensul Articolului 38.1 propoziția 2 din Legea fundamentală (cf. BVerfGE 94, 351 <365>; 99, 19 <29>). Se exclude de la bun început orice cerere privitoare la încălcarea unui drept fundamental (cf. BVerfGE 84, 290 <299>; 94, 351 <365>; 99, 19 <29>). Organele

constituite ale statului nu sunt titulari de drepturi fundamentale, nici în nume propriu, nici în beneficiul unor terți. Litigiul între organe nu este un conflict care să poarte asupra drepturilor fundamentale.

b) Drepturi proprii

În măsura în care reclamantul dorește să invoce drepturi proprii, respectivele atribuții trebuie să rezulte direct din Legea fundamentală și să-i fi fost acordate spre exercitare sau participare exclusivă (cf. BVerfGE 68, 1 <72>).

În cadrul unui litigiu organic, un membru individual al *Bundestag*-ului nu este parte din *Bundestag*, ci reclamant cu statut independent, de organ (cf. BVerfGE 60, 374 <378>; 114, 121 <146>) în măsura în care pretinde că măsura sau omisiunea contestată îi încalcă nemijlocit statutul prevăzut de Articolul 38 din Legea fundamentală (BVerfGE 70, 324 <350>; 90, 286 <342>). Grupurile din *Bundestag* beneficiază de un drept independent, de respect față de drepturile recunoscute minorității (BVerfGE 70, 324 <351>). Părțile pot invoca dreptul la egalitatea de șanse conferit de Articolul 21.1 propoziția 2 coroborat cu Articolul 3.1 din Legea fundamentală (cf. BVerfGE 73, 1 <28-29>; 73, 40 <65-66>; 84, 290 <299>); dar ele nu pot valorifica în nume propriu nici drepturile fundamentale, nici obligația respectării dreptului constituțional obiectiv (BVerfGE 73, 1 <29>; 84, 290 <299>; 104, 14 <20>).

c) Drepturile organului

§ 64.1 din BVerfGG prevede că reclamantul poate invoca în nume propriu și drepturile organului din care face parte. Este vorba de cazul când are calitate procesuală, ca reprezentant legal, ceea ce prevăzuse deja Articolul 93.1 no. 1 din Legea fundamentală (Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Vol. 3, 5th ed. 2005, Articolul 93 marginal no. 110; Pietzcker, in: *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht* Vol. I, 2001, 587 <605>). Această posibilitate are la bază ideea de protecție a minorității, care trebuie să-i permită opoziției să poată declanșa controlul asupra repartizării competențelor între organele statului chiar și acolo unde majoritatea constituită într-un organ nu consideră că acestuia i s-au încălcat drepturile (cf. Schlaich/Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht*, 8th ed. 2010 nr. marginal 94; Stern, in: *Bonner Kommentar zum GG –Zweitbearbeitung* -, Art. 93, nr. marginal 76).

Valorificarea drepturilor aparținând organului prezintă semnificație practică mai ales pentru grupurile parlamentare, ele putând invoca încălcarea competenței *Bundestag*-ului ca organ plenar (cf. BVerfGE 1, 351 <359>; 2, 143 <165>; 68, 1 <65>; 90, 286 <336>; 100, 266 <268>; 104, 151 <193>).

d) Posibilitatea existenței unei încălcări de drepturi

În termeni de admisibilitate a cererii de soluționare a litigiu organic, reclamantul trebuie doar să pretindă încălcarea unui drept, iar dacă se contestă, trebuie să o prezinte ca fiind posibilă. Este suficient, dar și necesar, ca reclamantul să fi fost

afectat concret în sfera drepturilor sale (cf. BVerfGE 1, 208 <228-229>). Există un drept la acțiune acolo unde nu se poate exclude de la început că partea adversă, prin măsura contestată, a încălcat sau a pus sub amenințare directă drepturile reclamantilor, care există în raport cu partea adversă (cf. BVerfGE 94, 351 <362-363>; 99, 19 <28>; 104, 14 <19>). Dacă în realitate există sau nu o încălcare sau atingere adusă intereselor legale ale reclamantului, rămâne a se stabili la judecata pe fond (Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, *BVerfGG*, 2nd ed. 2005, § 67, nr. marginal 142).

2. *Arătarea părții adverse*

Un litigiu organic se desfășoară cu procedură în contradictoriu, reclamantul trebuind să indice corect partea adversă. Organul împotriva căruia se îndreaptă cererea depinde de cine este autor al măsurii sau omisiunii contestate și dator să suporte consecințele juridice (cf. BVerfGE 62, 1 <33>; 67, 100 <126>; Stern, in: *Bonner Kommentar zum GG – Zweitbearbeitung* –, Art. 93, nr. marginal 164).

Dacă se contestă adoptarea unei legi sau prevederi legale, cererea se îndreaptă împotriva corpului legiuitor, de regulă *Bundestag*-ul; acest lucru este valabil și dacă se contestă un alt tip de act parlamentar (Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, *BVerfGG*, 2nd ed. 2005, §§ 63, 64, nr. marginal 155 și urm.).

Dimpotrivă, dacă se contestă un act al executivului, trebuie făcută distincție după organul căruia i se atribuie: Guvernul Federal în ansamblu (cf. BVerfGE 88, 173 <180> – participarea Forțelor Armate Federale la operațiunile AWACS ale trupelor UNPROFOR în spațiul aerian deasupra Bosniei-Herzegovina–; 90, 286 <338> – participarea Forțelor Armate Federale la operațiunile NATO și UEO împotriva Republicii Federative Iugoslavia), un ministru federal (cf. BVerfGE 40, 287 – raportul serviciului de protecție a Constituției din cadrul Ministerului Federal de Interne) sau ambele deopotrivă (cf. BVerfGE 67, 100 <126> – refuzul Ministerului Federal al Finanțelor – ca urmare a unui ordin de principiu emis de Guvernul Federal – de a transmite documente unei comisii de anchetă). Dacă obiectul litigiului îl constituie prevederi dintr-un regulament intern, cererea trebuie îndreptată contra organului emitent (Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, *BVerfGG*, 2nd ed. 2005, §§ 63, 64, nr. marginal 164).

3. *Condiții de formă și termene*

În conformitate cu § 23.1 din *BVerfGG*, cererea introductivă a unui litigiu organic se face în scris și trebuie să fie motivată temeinic. Potrivit § 64.2 din *BVerfGG*, ea va arăta dispozițiile Legii fundamentale care au fost încălcate prin măsura sau omisiunea părții adverse, astfel contestată. Nu este însă necesar să fie indicate explicit; este suficient ca ele să poată fi deduse din conținutul motivării cererii (cf. BVerfGE 4, 115 <123>; 68, 1 <64>).

Conform § 64.3 din BVerfGG, cererea se va face în termen de 6 luni de la data luării la cunoștință a măsurii sau a omisiunii. Această condiție este dictată din rațiuni de certitudine și claritate juridică. În primul rând, prin aceea că încălcările ce se impută în cadrul unui litigiu organic se pot „atenua” odată cu trecerea timpului, al doilea motiv fiind că procedura parlamentară, adeseori rapidă, agitată chiar, nu trebuie paralizată prin nevoia de a elucida constituționalitatea unor fapte din trecut.

În cazul adoptării unor prevederi legale, termenul curge de la data promulgării legii (cf. BVerfGE 24, 252 <257-258>; 27, 294 <297>; 67, 65 <70>), iar în cazul unui ordin, de la data luării sale la cunoștință (BVerfGE 71, 299 <303-304>); dacă se critică o omisiune, de la data refuzului părții adverse de a duce la îndeplinire măsura solicitată (cf. BVerfGE 4, 250 <269>; 21, 312 <319>; 92, 80 <89>); sau, în cazul unui act individual, de la data producerii efectelor sale în detrimentul celeilalte părți.

Termenul de depunere a cererii în procedura de litigii organice este definitiv, nefiind permisă repunerea în termen (*status quo ante*) (cf. BVerfGE 92, 80 <89>; 104, 310 <322>; 110, 403 <405>).

4. *Interesul legitim*

Existența unui drept la acțiune indică, de principiu, existența interesului legitim (Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Vol. 3, 5th ed. 2005, Art. 93, marginal no. 114). Îndeosebi acest interes nu se șterge cu trecerea timpului ori prin aceea că partea adversă a remediat măsura sau omisiunea contestată. De aceea, procedura de soluționare a unui litigiu organic poate avea ca obiect încălcări de drepturi *facta praeterita* (cf. BVerfGE 10, 4 <11>; 41, 291 <303>; 49, 70 <77>) sau o lege declarată nulă în cadrul controlului abstract (cf. BVerfGE 20, 134 <141>). Nici faptul că reclamantul nu a încercat să combată pe căi parlamentare măsurile contestate nu face ca interesul legitim să dispară (cf. BVerfGE 90, 286 <338>). În schimb, cererea de soluționare a litigiului organic este inadmisibilă în cazul când reclamanta ar fi avut posibilitatea să împiedice producerea acelei încălcări de drepturi, acționând ea însăși la momentul oportun (cf. BVerfGE 68, 1 <77>).

5. *Participarea terților la procedură (intervenția)*

Spre deosebire de procesul civil, de exemplu, care se desfășoară în fața instanțelor de drept comun, efectul obligatoriu al deciziei constituționale pronunțate într-un litigiu organic se aplică nu numai față de reclamantă și partea adversă, ci față de toate organele constituționale, prin urmare dincolo de speța concretă (cf. § 31.1 din BVerfGG). Pentru ca litigiul să fie însoțit de o argumentație cuprinzătoare, iar argumentele pro și contra să poată fi înfățișate cu minuție, § 65 din BVerfGG permite ca atât de partea reclamantei, cât și a părții adverse să se alăture, în orice etapă a procedurii, ceea ce § 63 desemnează ca fiind „alte părți” îndrituite.

Intervenientul dobândește poziția uneia din părțile în litigiu (cf. BVerfGE 20, 18 <25>; Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts* Vol. III, 3rd ed.

2005, § 70 nr. marginal 25), prin urmare și un drept propriu de a depune cereri în măsura în care ele se mențin în cadrul obiectului precizat prin cererea principală (cf. BVerfGE 6, 309 <326>; 12, 308 <310>). Pentru a împiedica scindarea procedurii, intervenientul – în baza unei declarații proprii – trebuie să fie dintre cei care aparțin deja cercului potențial de părți în procedură (§ 63 din BVerfGG); din contra, nu se cere ca intervenientul să fi suferit un prejudiciu sau să fi fost afectat în vreun alt mod în cadrul respectivei proceduri (Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, *BVerfGG*, 2nd ed. 2005, § 65, nr. marginal 8). Cu toate acestea, intervenientul nu trebuie să devină el însuși parte în litigiu, deoarece nu determină obiectul procesului în termeni subiectivi (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, *Bundesverfassungsgesetz*, § 65, nr. marginal 3). Mai curând, intervenientul are un rol procesual limitat la a sprijini partea principală în favoarea căreia a intervenit (see BVerfGE 12, 308 <310>; 20, 18 <23>; 63, 346 <348>).

E. Deciziile pronunțate în litigiile dintre organe

Prin decizia sa, Curtea Constituțională Federală stabilește dacă măsura sau omisiunea părții adverse și care a format obiectul litigiului organic încalcă dispozițiile Legii fundamentale (§ 67.1 propoziția 1 din BVerfGG). În consecință, ea nu va constata nici că măsura nu este validă din punct de vedere juridic, nici nu se va pronunța asupra valabilității normei criticate. Partea adversă „doar” primește indicații cu privire la starea de (ne)constituționalitate contestată; însă rămâne responsabilă de eliminarea acesteia (cf. BVerfGE 24, 300 <351>; 85, 264 <266, 326>).

Când constată că s-a încălcat Legea fundamentală, Curtea Constituțională Federală îi poate acorda legislativului o perioadă tranzitorie astfel încât să remedieze starea de neconstituționalitate. Mai ales atunci când dispoziția neconstituțională ar fi de natură să conducă la un vid de reglementare și la o situație încă și mai incompatibilă cu Constituția decât la momentul respectiv, ea îi va da legislativului ocazia să asigure o modalitate de remediere înăuntrul termenului fixat. Deficiențele situației juridice, criticate ca atare în decizia Curții Constituționale Federale, urmează a fi acceptate până la apariția unei noi reglementări (cf. BVerfGE 85, 264 <326>).

Prevederile Articolului 93.1 no. 1 din Legea fundamentală, coroborate cu cele ale § 67.1 propoziția 1 din BVerfGG instituie prezumția că, în cadrul raporturilor reciproce, organele constituționale vor respecta decizia Curții Constituționale Federale prin care s-a constatat neconstituționalitatea unei măsuri, fără a mai fi necesar să pronunțe o obligație expresă și executarea acesteia. Această stare de respect reciproc (*Interorganrespekt*) între organele constituționale, care decurge din principiul statului de drept prevăzut de Articolul 20.3 din Legea fundamentală și ca obligație a executivului și a legislativului de a nu întreprinde măsuri care să contravină Legii fundamentale, oferă suficiente garanții că toate părțile implicate în procedura de litigiu se supun constatărilor juridice ale Curții Constituționale Federale (Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, *BVerfGG*, 2nd ed. 2005, § 67, nr. marginal 17; Schlaich/Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht*, 8th ed. 2010, nr.

marginal 83; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Vol. 3, 5th ed. 2005, Art. 93, nr. marginal 115).

În soluționarea litigiilor organice, Curtea Constituțională Federală dispune și de posibilitatea de a pronunța o ordonanță provizorie (cf. BVerfGE 89, 38 <44>; 96, 223 <229>; 98, 139 <144>). În asemenea cazuri, dincolo de constatarea propriu-zisă, Curtea îi poate impune părții adverse o anumită conduită, obligatorie (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, § 67, nr. marginal 36); de asemenea, acolo unde este necesar, Curtea poate asigura executarea deciziei sale printr-un ordin executor, conform § 35 din BVerfGG (Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Vol. 3, 5th ed. 2005, Art. 93, nr. marginal 115).

F. Litigii între organele unui Land

Potrivit Articolului 93.1 no. 4, 3rd alt. din Legea fundamentală, coroborat cu § 13 no. 8 din BVerfGG, Curtea Constituțională Federală soluționează și litigii de drept public din cadrul unui land acolo unde nu există altă cale de atac în fața instanței (cf. Pietzcker, in: *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht* Vol. I, 2001, 587 <611 și urm.>; Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts* Vol. III, 3rd ed. 2005, § 70, nr. marginale 26-27). Acest tip de litigiu în interiorul unui land este un conflict de drept constituțional ce opune două organe constituționale ale unui land federal și în care Curtea Constituțională Federală este chemată doar în subsidiar pentru a tranșa litigiul, acesta ținând în principiu de competența unei Curți constituționale de land (cf. BVerfGE 111, 286 <288>). Dacă, de pildă, Constituția respectivului land nu prevede o cale de atac la Curtea constituțională a landului, dacă impune condiții mai stricte decât cele prevăzute de § 71.1 no. 3 din BVerfGG (cf. BVerfGE 60, 319 <323-324.>; 62, 194 <199>; 93, 195 <202>), ori dacă landul nu are (încă) o Curte constituțională (cf. BVerfGE 102, 224 <227, 231> referitor la Curtea Constituțională a Thuringiei care nu fusese încă înființată în 1991), Curtea Constituțională Federală le va asigura actorilor implicați în viața constituțională a aceluia land protecție juridică împotriva oricărei încălcări a drepturilor consacrate prin Constituția Land-ului (cf. BVerfGE 93, 195 <202>; 102, 245 <250>).

Contenciosul în interiorul unui land dă expresie preocupării Federației față de sistemul formării voinței de stat prin separația puterilor și la acest nivel (de ex., Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts* Vol. III, 3rd ed. 2005, § 70, marginal no. 26). Ea constituie un pandant „federal” al litigiilor organice, cu singura diferență că părțile nu sunt organele supreme ale Federației ori secțiuni ale acestora, ci organele supreme ale unui land (Federal) și secțiuni ale acestor organe (de land) investite cu drepturi proprii prin Constituția aceluia land sau regulament al unui organ suprem de land (§ 71.1 no. 3 din BVerfGG). La fel ca și în cazul litigiilor organice, partidele politice și deputații din *Landtag* pot avea calitate de parte în cadrul procedurii litigiilor din interiorul landului (Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Vol. 3, 5th ed. 2005, Art. 93, nr. marginal 160; Löwer, in: Isensee/P. Kirchhof,

Handbuch des Staatsrechts Vol. III, 3rd ed. 2005, § 70, nr. marginal 27). Drepturile și competențele reclamanților trebuie să fie direct vizate de obiectul respectivului litigiu.

Norma de referință pentru controlul efectuat de Curtea Constituțională Federală în cazul unui asemenea litigiu intern nu va fi însă Legea fundamentală, ci Constituția aceluși land. Potrivit § 72.2 din BVerfGG, decizia Curții Constituționale Federale stabilește dacă măsura sau omisiunea părții adverse și care face obiectul criticii a încălcat dispozițiile Constituției de land.

Cu titlu de exemplu pentru un astfel de litigiu „intra-Land” admisibil menționăm hotărârea Curții Constituționale Federale din 21 iulie 2000 (BVerfGE 102, 224) în care s-a pronunțat cu privire la § 5.2 propoziția 1 nos. 2 și 3 din Legea privind deputații Thuringiei (*Thüringer Abgeordnetengesetz*) și la compatibilitatea acestora cu Statutul Provizoriu al Land-ului (*Vorläufige Landdessatzung*) (comparabil cu o constituție) a Land-ului Thuringia. Reclamanții, deputați din *Landtag*, au contestat acordarea de suplimente în favoarea liderilor grupurilor parlamentare, a viceliderilor și a secretarilor grupurilor parlamentare, precum și a președinților de comisii, peste indemnizația de bază.

Curtea Constituțională Federală a imputat plata acestor suplimente în seama viceliderilor și a secretarilor grupurilor parlamentare, ca și a președinților de comisii – nu însă și liderilor de grupuri parlamentare –, de vreme ce numărul pozițiilor ce beneficiau de asemenea stimulente urma să fie drastic restrâns, la doar câteva posturi parlamentare, cu un rol politic aparte.

III. EXECUTAREA DECIZIILOR CURȚII CONSTITUȚIONALE

Prof. Dr. Reinhard Gaier

Judecător la Curtea Constituțională Federală

1. Deciziile Curții Constituționale:

- a) sunt definitive;
- b) pot fi recurate, situație în care se vor arăta titularii dreptului, termenele și procedura;
- c) produc efecte *erga omnes* ;
- d) produc efecte *inter partes litigantes*.

a) Deciziile Curții Constituționale Federale sunt definitive. De la data pronunțării sau comunicării lor către părți, ele dobândesc putere formală de lege; decizia prin care se finalizează o procedură se pronunță în interesul concilierii juridice. Acest lucru este valabil și pentru deciziile date de o cameră a Curții Constituționale Federale, ceea ce dispune în mod expres § 93d.1 propoziția 2 din Legea Curții Constituționale Federale – în continuare notată **BVerfGG**).

Aparent, singura excepție o constituie posibilitatea de a face o obiecție în cazul când Curtea Constituțională Federală s-a pronunțat în cadrul procedurii în regim de urgență (procedura de *référé*) și fără dezbateri orale în prealabil (§ 32.2 și § 32.3 din BVerfGG). De fapt, nu este vorba de o cale de atac în sensul propriu al cuvântului; obiecția nu are efect devolutiv, prin urmare cauza nu este trimisă spre judecare unei alte instanțe. Din contra, tot Curtea Constituțională Federală se va pronunța și după rezolvarea obiecției, al cărei unic efect este că dezbaterile se reia, dar în procedura orală care nu avusese loc anterior.

b) În practică, deciziile Curții Constituționale Federale sunt obligatorii *erga omnes* în cazurile cele mai importante, aspect care nu decurge însă din principiile generale de drept procesual, ci din dispozițiile speciale care guvernează procedura în fața Curții Constituționale Federale.

aa) Potrivit dreptului procesual general, puterea formală de lege cu care sunt investite hotărârile judecătorești rămase definitive le conferă în sens material autoritatea lucrului judecat. La rândul ei, Curtea Constituțională Federală afirmă puterea de lege a deciziilor sale (jurisprudență constantă începând cu BVerfGE 4, 31 <38-39>). Drept motivare, Curtea arată că, potrivit Constituției (Articolul 92 din Legea fundamentală), ea însăși este tratată între instanțele judiciare, independent de poziția sa de organ constituțional, astfel încât deține prerogative judiciare (cf. BVerfGE 104, 151 <196> cu alte trimiteri). Deși nu există prevederi legale exprese în acest sens, în diferitele reglementări privitoare la procedurile de contencios constituțional se regăsesc indicii că legea se sprijină pe o prezumție a intrării în puterea lucrului judecat (cf. BVerfGE 33, 199 <204>).

Autoritatea lucrului judecat este cea care definește, din punctul de vedere al dreptului material, întinderea conținutului hotărârii judecătorești în eventualitatea unui nou proces. Ceea ce contează este respectarea limitelor impuse de puterea lucrului judecat. Conform principiilor uzuale de drept procesual, Curtea Constituțională Federală subliniază, ea însăși, că autoritatea de lucru judecat este determinată exclusiv prin dispozitiv, nu și prin considerentele dezvoltate în motivarea deciziei; cu toate acestea, motivarea poate servi drept ajutor în interpretarea dispozitivului deciziei (cf. BVerfGE 4, 31 <38-39>; 78, 320 <328>). Cât privește fondul, autoritatea lucrului judecat se limitează la obiectul concret al cauzei sau al litigiului (cf. BVerfGE 4, 31 <39>; 78, 320 <328>; 104, 151 <196>) care la rândul său derivă din cererea introductivă și din faptele care au stat la baza ei. Din punctul de vedere al persoanelor, autoritatea lucrului judecat operează totuși *inter partes*, cu alte cuvinte doar față de părțile cauzei (cf. BVerfGE 4, 31 <39>; 78, 320 <328>; 104, 151 <196>) și avânzii-cauză.

bb) Dacă autoritatea lucrului judecat reprezintă o instituție a dreptului procesual cu caracter general, prin lege se stabilesc două reguli importante, specifice procedurilor de contencios constituțional; astfel, § 31 din BVerfGG atribuie o obligativitate extrem de largă deciziilor Curții Constituționale Federale.

(1) Întâi de toate, potrivit § 31.1 din BVerfGG, organele constituționale ale Federației și ale landurilor, precum și toate instanțele și celelalte autorități sunt ținute să respecte deciziile Curții Constituționale Federale. Efectul obligatoriu este valabil și pentru decizia prin care o cameră admite cererea, în conformitate cu § 93c din BVerfGG (Deciziile Camerelor Curții Constituționale Federale (*Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* – BVerfGK) 7, 229 <236>), nu însă și în cazul hotărârii de respingere a admisibilității unei plângeri individuale (§ 93b din BVerfGG), deoarece atunci camera nu a soluționat cauza pe fond (BVerfGE 92, 91 <107>). Efectul obligatoriu nu constituie o simplă prelungire a autorității lucrului judecat (cf. BVerfGE 20, 56 <87>; 77, 84 <104>), ci are un impact specific. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale Federale, controversată totuși în doctrină, efectul obligatoriu acoperă, în sens material, nu numai dispozitivul, ci și motivarea deciziei (cf. BVerfGE 1, 14 <37>; 104, 151 <197>). În ceea ce privește cercul persoanelor vizate, dincolo de părțile interesate, obligația se răsfrânge asupra tuturor organelor constituționale, a instanțelor și a celorlalte autorități. În acest sens, există deci un efect obligatoriu *erga omnes*, opozabil însă doar autorităților menționate, nu și terților privați. Efectul obligatoriu le impune autorităților statului să se conformeze deciziilor Curții Constituționale Federale, să-și orienteze conduita viitoare în acord cu ele și să execute deciziile concrete în cadrul competenței lor (cf. BVerfGE 2, 139 <142>).

În plus, în cazul plângerilor individuale se aplică și o altă prevedere specială. Dacă plângerea are câștig de cauză, § 95.1 propoziția 2 din BVerfGG îi permite Curții Constituționale Federale să dispună interdicția reiterării unei măsuri constatată ca fiind neconstituțională, declarând că orice repetare a ei într-un caz concret ar constitui o nouă încălcare a Constituției. Altfel spus, Curtea poate declara preventiv

neconstituționalitatea unei măsuri dacă ea s-ar repeta. Curtea Constituțională Federală interpretează această normă în sensul că îngăduie extinderea efectelor obligatorii ale unei decizii pronunțată de jurisdicția constituțională în sarcina altor autorități publice și totodată în favoarea altor persoane decât autorul sesizării (BVerfGE 7, 99 <109>). Acestea sunt totuși efecte care s-ar naște oricum în virtutea § 31.1 din BVerfGG, ceea ce explică faptul că interdicția reiterării nu prezintă o importanță deosebită în practică.

(2) Un efect *erga omnes* complet al celor mai importante decizii ale Curții Constituționale Federale rezultă din caracterul lor general obligatoriu, având putere de lege potrivit § 31.2 din BVerfGG. Puterea de lege a deciziilor Curții asigură în modul cel mai eficace executarea acestora, dat fiind că dă naștere unui drept direct aplicabil. Dispoziția este valabilă pentru anumite proceduri, enumerate limitativ, prin care Curtea verifică, în sensul larg cel mai larg al cuvântului, constituționalitatea legilor, adică în procedurile de control abstract și concret al legilor, respectiv de soluționare a plângerilor individuale, atunci când în mod direct sau indirect este vizată o lege. Dacă, în urma controlului efectuat, se constată că o lege este compatibilă sau incompatibilă cu Legea fundamentală, ori dacă se declară nulitatea unei legi, decizia se publică în Monitorul Oficial Federal, prin grija Ministerului Federal al Justiției (§ 31.2 propoziția 3 din BVerfGG).

Conform § 31.2 din BVerfGG, doar dispozitivul unei decizii prin care se constată nulitatea, compatibilitatea sau incompatibilitatea unei dispoziții legale în raport cu Constituția dobândesc putere de lege. Motivele pe care se sprijină decizia nu au putere de lege, însă vor fi luate în considerare pentru interpretarea dispozitivului. Inițial, declararea nulității unei legi neconstituționale era singura consecință juridică prevăzută de lege, care continuă și astăzi să fie regula (cf. § 78 din BVerfGG). Foarte curând însă, Curtea Constituțională Federală avea să constate că nu întotdeauna declararea nulității unei legi este și cea mai potrivită reacție, având în vedere consecințele cu bătaie lungă (cf. BVerfGE 13, 248 <260-261>). Din acest motiv, Curtea și-a dezvoltat o tehnică, mai întâi în afara formelor scrise de drept procesual, dar preluată ulterior chiar de litera legii, anume declarația de incompatibilitate care, potrivit § 31.2 din BVerfGG, are tot putere de lege.

2. De la publicarea deciziei în Monitorul/Jurnalul Oficial, textul de lege declarat neconstituțional:

- a) se abrogă;
- b) se suspendă, până la punerea de acord a actului/textului declarat neconstituțional cu prevederile legii fundamentale;
- c) se suspendă, până când legiuitorul invalidează decizia instanței constituționale;
- d) alte situații.

a) Atunci când Curtea Constituțională Federală constată că o lege este compatibilă sau incompatibilă cu Legea fundamentală, ori când declară nulitatea unei legi, decizia se publică în Monitorul Oficial Federal, prin grija Ministerului Federal al Justiției (§ 31.2

propoziția 3 din BVerfGG). Publicarea are doar o semnificație declarativă, dat fiind că înseși deciziile Curții cu privire la nulitatea unei legi sau incompatibilitatea ei cu Constituția nu au decât caracter declarativ, după cum o dictează „doctrina nulității”. În tradiția dreptului public german, o normă contrară unei alte norme, ierarhic superioare, este nulă *ipso iure* și *ex tunc* (cf. BVerfGE 115, 51 <62>), de unde decurge *eo ipso* și nulitatea unei legi care contravine Constituției. În consecință, decizia prin care Curtea Constituțională Federală pronunță neconstituționalitatea legii nu are efect constitutiv; ea nu casează, nu invalidează și nici nu reformează norma, ci doar face o constatare, cel mult îndepărtează aparența legală de valabilitate a legii. Din dispozițiile legale referitoare la competența de judecată rezultă totuși că această constatare – cel puțin în privința legilor adoptate sub imperiul actualei Constituții – poate fi făcută numai de Curtea Constituțională Federală, dar până când nu ar face-o, orice persoană este datoră să respecte norma juridică.

În conformitate cu § 31.2 din BVerfGG, dobândesc putere de lege doar deciziile prin care Curtea Constituțională Federală declară legile ca fiind compatibile sau incompatibile cu Legea fundamentală, ori nule; numai aceste decizii se publică în Monitorul Oficial Federal. Prevederile amintite nu se aplică mai ales acolo unde, sesizată fiind cu o plângere individuală, Curtea consideră că nu legea este neconstituțională, ci măsurile dispuse de autorități sau anumite hotărâri judecătorești. În astfel de cazuri, Curtea Constituțională Federală va stabili ce dispoziții ale Legii fundamentale s-au încălcat prin măsura concretă sau omisiunea contestată (§ 95.1 propoziția 1 din BVerfGG). Iar o asemenea constatare de neconstituționalitate antrenează deja efecte obligatorii, potrivit § 31.1 din BVerfGG. Mai mult, Curtea Constituțională Federală va casa hotărârea criticată, pe care o trimite instanței competente, potrivit procedurii judiciare (§ 95.2 din BVerfGG). În cazul casării, măsura este desființată, urmând ca instanța căreia i se remite spre judecată să fie ținută de această constatare de neconstituționalitate.

b) Consecințe juridice diferite se vor ivi în cazul când Curtea Constituțională Federală nu declară că o lege neconstituțională este nulă, ci se prevalează de posibilitatea de a declara legea ca fiind incompatibilă cu Legea fundamentală. În virtutea § 31.2 din BVerfGG, declarația de incompatibilitate dobândește și ea putere de lege, cu consecința că legea respectivă nu mai poate fi aplicată (cf. BVerfGE 73, 40 <101>; 100, 59 <103>). Până aici nu diferă cu nimic de o declarație de nulitate. Avantajul rezidă însă mai ales în aceea că, spre deosebire de declarația de nulitate, ea nu generează imediat fapte, dar declarația de incompatibilitate poate fi însoțită de măsuri de executare tranzitorii, ordonate de Curtea Constituțională Federală în baza § 35 din BVerfGG. De aceea, consecințele juridice ale unei declarații de incompatibilitate sunt determinate de conținutul ordinului de executare pe care Curtea Constituțională Federală îl va pronunța odată cu decizia.

Declarația de incompatibilitate poate fi necesară pentru a-i oferi legiuitorului o marjă de apreciere și suficient răgaz pentru adoptarea unei noi reglementări. Există două principale categorii de situații în care se aplică această variantă: (1.) Când legiuitorul

trebuie să dispună de mai multe opțiuni în scopul eliminării neconstituționalității (cf. BVerfGE 61, 43 <68>; 99, 280 <298>; 121, 317 <373>), așa cum se întâmplă mai ales în cazul constatării unei încălcări a principiului egalității consacrat de Articolul 3 din Legea fundamentală (cf. BVerfGE 22, 349 <361>; 99, 280 <298>; 117, 1 <69>; 122, 210 <245>) și (2.) dacă este în interesul general ca trecerea de la o stare de drept neconstituțională la una constituțională să aibă loc etapizat (cf. BVerfGE 91, 186 <207>), îndeosebi acolo unde prin declararea nulității s-ar crea o situație încă și mai puțin compatibilă cu Constituția decât cea din momentul de față (cf. BVerfGE 83, 130 <154>; 92, 53 <73>; 111, 191 <224>; 117, 163 <201>).

Cât privește executarea deciziilor, între măsurile avute în vedere pot exista și ordine prin care să se dispună aplicarea în continuare a legii neconstituționale, fie nepreschimbată, fie modificată. De curând, Curtea Constituțională Federală a permis aplicarea pe mai departe a prevederilor neconstituționale privind impozitul pe moștenire, aceasta în scopul salvagădării unei solide planificări financiare și bugetare (BVerfGE 117, 1 <2, 70>). Rămâneau deschise mai multe variante de reformare a legii privind impozitul pe moștenire, din care legiuitorul avea posibilitatea să aleagă. Dimpotrivă, în cazul legilor din landuri referitoare la interzicerea fumatului în restaurante și localuri publice, s-a permis aplicarea pe mai departe doar a unei variante modificate a legii, Curtea adăugând respectivelor prevederi legale și alte câteva excepții, valabile în cazul incintelor de mici dimensiuni (BVerfGE 121, 317 <318, 373, 376 și urm.>). Tot o menținere în vigoare a legii, dar cu modificări, a fost ordonată și în cazul prevederilor referitoare la monopolul de stat asupra pariurilor sportive, față de care Curtea a dispus o modalitate mai consecventă de aplicare (BVerfGE 115, 276 <277, 317, 319>). În ambele cazuri, s-a dorit ca trecerea înspre o nouă reglementare să se facă în modul cel mai puțin problematic: permițându-se ca legea să se aplice pe mai departe, s-a asigurat cadrul necesar pentru a evita riscurile în privința fumatului și a adicției față de jocurile de noroc în perioada tranzitorie de până la adoptarea noii legi.

Atunci când nu poate fi acceptată perpetuarea prevederii neconstituționale, nici chiar într-o formă modificată, Curtea Constituțională Federală însăși va formula o dispoziție care să se aplice tranzitoriu sau ca referință, în baza § 35 din BVerfGG. Așa au stat lucrurile, de exemplu, când Curtea a declarat neconstituțională prevederea conform căreia, în cazul unui dezacord între soți asupra numelui de familie, numele soțului urma să devină numele comun al ambilor. Aici, Curtea a decis că fiecare dintre soți urma să-și păstreze numele de familie, iar copilul lor - până la adoptarea noii legi - urma să primească un nume dublu, compus din numele de familie al ambilor soți, în ordinea trasă la sorti de ofițerul de stare civilă (BVerfGE 84, 9, <10, 22 și urm.>). În hotărârea privind exonerarea de răspundere penală în cazul întreruperii de sarcină, Curtea a mers într-atât de departe încât a formulat ea însăși o reglementare tranzitorie, până în cele mai mici detalii, inclusiv în legătură cu obligația femeii gravide de a se supune consilierii, aceasta fiind o condiție necesară și prealabilă unei întreruperi de sarcină, în caz contrar fiind pasibilă de pedeapsă (BVerfGE 88, 203 <209 și urm., 328, 334>).

În fine, declarând incompatibilitatea, Curtea Constituțională Federală are și posibilitatea să se abțină cu totul de la orice măsură care i-ar permite legii neconstituțională să rămână în vigoare. Dar – spre deosebire de declararea nulității – o asemenea soluție se justifică doar dacă va impune concomitent și un termen în care legiuitorul să adopte o nouă legislație, conformă cu Constituția, acolo unde Curtea consideră că o reglementare tranzitorie nu este indispensabilă. Prevederea neconstituțională devine atunci inaplicabilă până la intrarea în vigoare a noii legii și, ca atare, orice proces aflat pe rolul instanțelor va trebui suspendat (cf. BVerfGE 88, 203 <209 și urm., 328, 334>).

3. Odată ce curtea constituțională a pronunțat o decizie de neconstituționalitate, în ce mod este aceasta obligatorie pentru instanța de fond și pentru celelalte instanțe judiciare?

După cum s-a arătat în răspunsul de la pct.1, din § 31.1 BVerfGG rezultă că toate instanțele – altfel spus, atât instanța de sesizare, cât și toate celelalte instanțe naționale competente – sunt ținute de deciziile Curții Constituționale Federale. Efectul obligatoriu include orice decizie pronunțată pe fondul cauzei, nu doar pe cele prin care norma este censurată; în schimb, deciziile pur procedurale nu au același caracter obligatoriu (cf. BVerfGE 78, 320 <328>). Efect obligatoriu îl vor avea și hotărârile pronunțate de o cameră a Curții Constituționale Federale, prin care aceasta admite cererea potrivit § 93c din BVerfGG (BVerfGK 7, 229 <236>), precum și ordinul de executare prevăzut de § 35 din BVerfGG. De asemenea, instanțele sunt ținute de ordonanțele cu execuție vremelnică date de Curtea Constituțională Federală (BVerfGK 7, 229 <236>).

4. Atât în controlul *a posteriori* cât și în controlul *a priori*, legiuitorul își îndeplinește, de fiecare dată, și în termenele prevăzute, obligația constituțională de a elimina aspectele de neconstituționalitate?

Când Curtea Constituțională Federală declară că o prevedere legală este incompatibilă cu Constituția, ea fixează de cele mai multe ori și un termen în care legiuitorul trebuie să adopte o nouă reglementare, conformă Legii fundamentale. Nu există dispoziții constituționale sau legale exprese în acest sens; dar Curtea este îndrituită să impună o astfel de obligație în baza prerogativelor sale de control al constituționalității legilor și cu ocazia exercitării acestui control. Curtea însăși face uneori vorbire de o „decizie-apel” (*Appellentscheidung*) (BVerfGE 86, 369 <379>), deși conținutul unei asemenea solicitări ar fi mai degrabă acoperit de termeni ca „directivă legislativă” (*Rechtssetzungsdirektive*) sau “mandat pentru crearea de norme” (*Normsetzungsauftrag*). De obicei legiuitorul își îndeplinește acest mandat la termen, chiar și acolo unde obiectul viitoarei reglementări suscită mari controverse de ordin politic. Cu titlu de exemplu, Curtea a stabilit că legiuitorul va adopta o nouă reglementare până la data de 31 decembrie 2008, aceasta după ce declarase principalele prevederi ale legii privind impozitul pe moștenire ca fiind incompatibile cu Legea fundamentală; totodată a dispus că legea urma să se aplice în continuare. Legea de modificare necesară a fost

adoptată în timp util, la 24 decembrie 2008 și a fost publicată în Monitorul Oficial Federal din 31 decembrie 2008.

5. Ce se întâmplă în situația în care, în termenul prevăzut de Constituție și/sau legislație, legiuitorul nu înlătură viciul de neconstituționalitate? Exemplificați.

Dacă legiuitorul nu se conformează deciziei Curții Constituționale Federale prin care i se solicită să adopte o nouă legislație, Curtea poate lua măsuri de executare, potrivit § 35 din BVerfGG. Așa s-a petrecut, de exemplu, după ce Curtea, în două rânduri, a făcut zadarnic apel la legiuitor ca să mărească alocațiile de întreținere pentru funcționarii publici având cel puțin trei copii. Într-o a treia decizie, Curtea a fixat un termen-limită și a stabilit ea însăși cuantumul prestației în eventualitatea nerespectării termenului (BVerfGE 99, 300 <304, 331-332>). Din perspectiva procedurii de executare, aceasta constituia practic o amenințare cu obligarea la o măsură-substitut; iar Curtea ar fi însemnat că acționează ca legiuitor-substitut în adevăratul sens al cuvântului. Din fericire, nu s-a ajuns până într-acolo; ca reacție la aceste repetate decizii, s-a adoptat în timp util o lege de mărire a alocațiilor de întreținere, cu plata acestora în consecință.

Faptul că instanța constituțională federală poate recurge la modalitățile de executare prevăzute de § 35 din BVerfGG în situația când legislativul nu reacționează nu înseamnă că *trebuie* să o și facă. În cazul de mai sus, al alocațiilor de întreținere, era vorba de drepturi cetățenești izvorâte din Constituție, în raport cu statul; or, Curtea nu putea să rămână pasivă cât privește executarea deciziei sale; în caz contrar, însemna că le refuză cetățenilor protecția juridică la care sunt îndreptățiți. Dacă în apărarea drepturilor constituționale contra ingerințelor statului, Curtea va interveni – este cazul standard al plângerilor individuale – declarând legea ca fiind incompatibilă, există și situații în care implementarea mandatului de instituire a unei norme nu este nici în interesul petiționarului, nici nu apare ca o necesitate pentru a respecta autoritatea Curții. Așa s-a petrecut cu Legea privind impozitarea averilor. La mijlocul lui 1995 Curtea declarase ca fiind incompatibile cu Legea fundamentală acele prevederi fiscale în baza cărora se stabilea impozitul pe avere, dăduse instrucțiuni legiuitorului să adopte o nouă reglementare până la 31 decembrie 1996 și dispusesese că legea anterioară urma să se aplice „până cel târziu la această dată” (BVerfGE 93, 121 <122>). În urma acestei decizii, pe scena politică s-a pus problema abolirii impozitării averilor; Guvernul dorea să renunțe cu totul la acest impozit, dar îi lipsea majoritatea necesară în *Bundesrat*. Din acest motiv, *Bundestag*-ul, care era dominat de partidele aflate la guvernare, nu a reacționat deloc. În cele din urmă, Guvernul și-a atins scopul întrucât, la expirarea termenului fixat de Curtea Constituțională Federală, la finele lui 1996, a dispărut baza legală pentru aplicarea impozitului pe avere, care de atunci nici nu a mai fost perceput vreodată în Germania. Curtea însăși a rămas inactivă pe toată acea perioadă, după cum nici nu a depus efort în vederea punerii în executare a directivei legislative pe care o pronunțase. De altfel, aceasta era și calea corectă de urmat; orice act de executare nu ar fi fost în interesul petiționarilor, care de-acum fuseseră scutiți de impozitarea averii,

legiuitorului nefiind obligat decât să îndrepte starea de lucruri astfel încât ea să devină constituțională; or, aceasta s-a realizat prin eliminarea completă a aceluiași impozit.

Exemplul cu impozitarea averilor arată că, atunci când redactează dispoziția prin care ordonă rămânerea în vigoare a prevederii, Curtea Constituțională Federală se preocupă și de consecințele juridice ce urmează a se produce în eventualitatea că legiuitorul nu dă curs solicitării de a institui o reglementare, ori nu o face în termenul stabilit. Curtea a ordonat în mod explicit că Legea privind impozitarea averilor se va aplica în continuare până „cel târziu” la data de 31 decembrie 1996 (BVerfGE 93, 121 <122>). Dacă între timp nu venea o nouă reglementare, era clar că odată cu expirarea termenului acele prevederi din Legea impozitării averilor deveneau inaplicabile, prin urmare nici impozitul nu mai putea fi perceput. În sens opus, prin hotărârea referitoare la incompatibilitatea unor prevederi din Legea privind impozitul pe moștenire, Curtea a ordonat rămânerea în vigoare a legii „până la data noii reglementări” și a fixat ca termen: nu mai târziu de 31 decembrie 2008 (BVerfGE 117, 1 <2>). În ipoteza că legiuitorul ar fi rămas aici pasiv, exista posibilitatea ca vechiul regim de impozitare să continue să se aplice chiar și după expirarea termenului. De această dată însă, atât interesul cetățeanului contribuabil, cât și respectul față de autoritatea Curții ar fi reclamat ca ea să ordone măsuri potrivit § 35 din BVerfGG, în vederea executării mandatului de a institui o reglementare. Dacă s-ar fi dovedit necesar, Curtea avea și posibilitatea de a impune retroactiv limitarea duratei de menținere a aplicabilității prevederilor legale, prin aceasta exercitând o presiune asupra legiuitorului, amenințat cu pierderea încasărilor la buget. Pentru a proceda astfel nici nu s-ar fi cerut o sesizare aparte, căci în virtutea autonomiei sale privind executarea deciziilor, Curtea ia măsuri din oficiu, în baza § 35 din BVerfGG (cf. BVerfGE 6, 300 <303>).

6. Prin intermediul altui act normativ, legiuitorul poate consacra din nou soluția legislativă declarată neconstituțională? Argumentați.

Semnificația efectului obligatoriu prevăzut de § 31.1 din BVerfGG în ceea ce-l privește pe legiuitor constituie încă subiect de dezbateri. Chestiunea este de a ști dacă legiuitorul – odată ce Curtea a declarat neconstituționalitatea unei prevederi – se află sub o „interdicție de repetare” a prevederii cenzurate, astfel încât să nu mai poată adopta o nouă lege cu conținut identic sau similar. La acest punct există un dezacord între cele două camere ale Curții, de mai bine de două decenii: dacă a doua Cameră, cu trimitere la textul § 31.1 din BVerfGG, a confirmat o asemenea interdicție încă foarte devreme (BVerfGE 1, 14 <37>; la fel, BVerfGE 69, 112 <115>), prima Cameră a respins-o prin decizii ulterioare (BVerfGE 77, 84 <104>; 96, 260 <263>; 98, 265 <320-321>; 102, 127 <141>). Argumentul hotărâtor al primei Camere este că legiuitorului, legitimat în mod democratic, trebuie să i se respecte libertatea de apreciere și responsabilitatea creației sale. Acestuia îi revine o responsabilitate anume în adaptarea sistemului de drept față de evoluția condițiilor sociale și a concepțiilor despre ordinea juridică; or, în principiu el poate să-și îndeplinească această responsabilitate inclusiv prin adoptarea unei noi reglementări cu același conținut. Mai mult, dacă legiuitorul ar fi ținut de o asemenea obligație, aceasta ar duce la adevărată „osificare” a creației juridice, întrucât

Curtea Constituțională Federală nu poate reveni din oficiu asupra propriei jurisprudențe, ci doar atunci când este legal sesizată. Odată pronunțate, deciziile ar urma să fie fixate pentru totdeauna, nemăsurând legiuitorului nicio posibilitate de a se ajusta pe măsura evoluțiilor sociale și economice specifice unei societăți moderne, liberă și dinamică.

Evident că undeva există temerea că, în absența unei asemenea interdicții, legiuitorul ar fi capabil să treacă peste oricare decizie a Curții Constituționale, la bunul său plac. Însă rațiunile expuse dau întâietate găsirii altor soluții, nu atât impunerea unei obligații stricte, rigide, de care legiuitorul să fie ținut, cât o manieră flexibilă de a reacționa. De aceea, în cazul reiterării normei, prima Cameră îi va pretinde legiuitorului să nu ignore motivele pentru care legea anterioară a fost declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională Federală. O nouă abordare se justifică doar acolo unde există motive speciale, înainte de toate ca rezultat al unor modificări esențiale în privința elementelor de fapt sau de drept, determinante pentru examenul de constituționalitate, ori de pe urma schimbării viziunii care a stat la baza lui. În lipsa unor astfel de motive, Curtea Constituțională Federală nu se consideră datoră să repună în discuție problemele de constituționalitate asupra cărora s-a pronunțat deja (BVerfGE 96, 260 <263>); din contra, precizează că nu va proceda la un nou examen, fiind vorba de o aceeași prevedere, repetată (cf. BVerfGE 102, 127 <141>). Raționamentul purcede la la un principiu constituțional nescris, al cooperării loiale între organe (*Organtreue*), pe care Curtea îl aplică în jurisprudența sa (de ex., cf. BVerfGE 89, 155 <191>; 119, 96 <125>); el dă expresie obligației organelor constituționale de a manifesta respect reciproc și de a se abține de la orice acțiuni contrare. În mod concret, înseamnă că legiuitorului îi este oprit să știrbească autoritatea Curții, adoptând o lege cu un conținut identic sau similar imediat după ce Curtea a cenzurat reglementarea inițială.

Importanța practică a divergențelor de opinii între cele două camere ale Curții nu poate fi totuși supraestimată. Este de presupus că însăși camera care opinează în favoarea unei interdicții a repetării nu o va face decât sub rezerva unei *clausula rebus sic stantibus*, prin urmare modificarea împrejurărilor de fapt, la fel ca și o nouă argumentație juridică de partea legiuitorului pot duce întotdeauna la rezultatul că reglementarea este din nou adoptată. Efectul obligatoriu nu este valabil nici în cazul normelor paralele votate de aceeași legislatură sau de o alta, dar neverificate de Curte; mai mult, acest efect nu dă naștere unei obligații a legiuitorului de a abroga asemenea prevederi.

7. Curtea Constituțională are posibilitatea de a însărcina alte organe cu executarea deciziilor sale și /sau de a stabili modul în care acestea urmează a fi puse în executare într-o anumită cauză?

Inițial se preconiza ca executarea deciziilor Curții Constituționale să fie dată în competența Președintelui Federal, pe modelul Constituției de la Weimar, care îl împuternicea pe Președintele *Reich*-ului cu executarea hotărârilor pronunțate de *Staatsgerichtshof* (Curtea Supremă). Ideea fiind abandonată, nu Președintelui Federal, ci Curții Constituționale Federale i-au fost atribuite competențe în materia executării deciziilor sale.

Conform § 35 din BVerfGG, Curtea poate stabili, prin decizie, și cine este dator să o execute. Aceeași prevedere îi permite Curții să precizeze „modalitatea de executare” a deciziei într-un caz particular. Foarte curând Curtea Constituțională Federală avea să facă uz de această clauză generală de împuternicire pentru a revendica un rol de stăpân pe executare. Astfel, încă din 1957, subliniind poziția specială pe care o deține în calitate de organ constituțional suprem, Curtea afirma că prin acest § 35 din BVerfGG i-a fost atribuită „întreaga competență necesară pentru executarea deciziilor sale” (BVerfGE 6, 300 <303>). Ea reclamă un drept de a putea ordona măsurile necesare pentru a asigura „valorizarea” efectivă a deciziilor sale. În același timp, Curtea Constituțională Federală a extins noțiunea de „executare”, pe care o înțelege în sensul că va include orice măsură „necesară pentru a crea circumstanțele adecvate realizării dreptului constatat de către Curte”. Firește, ea nu poate pretinde puteri nelimitate în executarea deciziilor, ci subliniază că pentru a lua măsuri concrete de executare, condiția este ca ele să fie necesare, iar de aici, că ea însăși este ținută de principiul proporționalității. Între aceste limite, Curtea se consideră îndreptățită să ia orice măsură „care permite realizarea a ceea ce este necesar în maniera cea mai adecvată, rapidă, utilă, simplă și eficace” (cf. BVerfGE 6, 300 <304>).

Ca atare, Curtea Constituțională Federală este competentă, în baza § 35 din BVerfGG, să însărcineze persoane, autorități sau organe aflate sub puterea statului german, cu măsuri de executare concrete. Nu este necesar ca agenția însărcinată să dispună de prerogative de putere publică, îndeosebi de constrângere; mai curând, prin sistemul ordonanțelor pronunțate de Curte, persoane particulare pot ajunge să fie investite cu prerogative de putere publică, pe care astfel le „împrumută”. Acest fapt explică însă de ce Curtea Constituțională Federală cunoaște două tipuri de delegare a competențelor de executare: fie că însărcinează un organism la modul general cu executarea deciziilor sale, lăsându-i dreptul de a aprecia modalitatea efectivă, fie că-i încredințează unui organ o măsură de executare concretă, precis determinată, făcându-l astfel „organ de executare” al Curții Constituționale Federale (BVerfGE 2, 139 <142 și urm.>).

Nu sunt numeroase deciziile pentru a căror executare Curtea Constituțională Federală trebuie să apeleze la sprijinul altor agenții. De regulă, Curtea este capabilă să asigure executarea deciziilor prin mijloace proprii, stabilind reglementări tranzitorii de sine stătătoare ori ordonând aplicarea în continuare a unei legi cenzurate. Situația este diferită în cazul procedurii de interdicere a unui partid politic, care însă rareori a fost pusă în practică. Aici, de exemplu, Curtea îi mandatează pe miniștrii de interne ai landurilor să dizolve partidul și să vegheze ca interdicția să se aplice organizațiilor care le-ar înlocui (BVerfGE 2, 1 <2>). De asemenea, poate fi necesar să recurgă la alte organe care să-i pună în executare ordonanțele vremelnice. De exemplu, Curtea Constituțională Federală a dispus ca un judecător de instrucție să examineze documentele confiscate în ce privește relevanța lor probatorie pentru o comisie parlamentară de anchetă (BVerfGE 74, 7). Altă dată a ordonat, în legătură cu retenția datelor de trafic în telecomunicații, ca landurile să furnizeze Guvernului Federal informații cu privire la impactul de natură practică al legii, în baza prerogativelor conferite de același § 35 din BVerfGG (BVerfGE 121, 1 <28 și urm.>).