



**Revus**

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of  
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

**2 | 2004**

**Varstvo družbenih manjšin**

---

## Zvezna vlada kot zastopnica interesov dežel v ES in vprašanje televizijske direktive

Povzetek odločbe Zveznega Ustavnega sodišča Nemčije BverfGE 92, 203

*Federal Government as the Representative of the Interests of Lander in the EU  
and a Question of Television Directive. Summary of the German Constitutional  
Court Decision BverfGE 92, 203*

**Simon Brence**

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1594>

DOI: 10.4000/revus.1594

ISSN: 1855-7112

**Publisher**

Klub Revus

**Printed version**

Date of publication: 1 janvier 2004

Number of pages: 138-145

ISSN: 1581-7652

**Electronic reference**

Simon Brence, « Zvezna vlada kot zastopnica interesov dežel v ES in vprašanje televizijske direktive », *Revus* [Spletna izdaja], 2 | 2004, Datum spletne objave: 19 septembre 2013, ogled: 15 septembre 2020.  
URL : <http://journals.openedition.org/revus/1594>

---

All rights reserved



skih in televizijskih oddaj, določitev minimalnega deleža (»kvot«) evropskih produkcij v radijskih in televizijskih programih, varstvo mladine ter uskladitev področja reklam in sponzorstva. O predlogu so se na konferenci v Hamburgu, jeseni leta 1986, izrekli deželni predsedniki vlad ZRN. Njihovo skupno stališče je bilo, da si je treba prizadevati za čezmejno televizijo v Evropi. Vendar so nasprotovali temu, da bi to urejala predlagana direktiva, saj so menili, da Evropska skupnost nima pristojnosti za urejanje tega področja. Poleg tega so bili prepričani, da predlagana direktiva ne pomeni primerne načina za urejanje tega področja. Proti direktivi se je v februarju leta 1987 izrekel tudi zvezni svet Republike Nemčije (v nadaljevanju RN).

Zvezna vlada RN je na začetku delila pomisleke dežel, vendar je marca leta 1989 sprejela sklep, s katerim je signalizirala pripravljenost, da sprejme direktivo. V njem je zatrjevala, da področje radia in televizije ne vsebuje zgolj kulturne vsebine, temveč gre tudi za gospodarske vidike, ki pa jih je treba v okviru Evropske skupnosti poenotiti. Glede kvotne ureditve, ki jo je predvideval predlog, je vztrajala pri stališču, da vsebinsko urejanje programov ne spada v pristojnost Skupnosti. Nakazala pa je, da bi bila pripravljena sprejeti direktivo tudi s kvotno ureditvijo, če ta ne bi bila pravno, temveč zgolj politično obvezujoča.

V postopku sprejemanja direktive je zvezna vlada dosegla določene spremembe direktive, vendar ji ni uspelo izločiti določb o kvotni ureditvi. Pred drugo obravnavo si je neuspešno prizadevala, da bi se v sami direktivi določilo, da kvotna ureditev ni pravno obvezujoča. Na koncu je dosegla zgolj protokolarne izjave Komisije in Sveta, da gre pri določbah kvotne ureditve za politično obvezo. Oktobra 1989 je sledilo soglasje zvezne vlade k sprejetju direktive.

## 2. Vsebina predloga

Zaradi sprejetja direktive je bavarska deželna vlada na Zvezno ustavno sodišče RN naslovila predlog z naslednjimi sestavinami:

1. US naj ugotovi, da je zvezna vlada s sklepom, sprejetim 8. 3. 1989, s katerim izraža načelno strinjanje z direktivo, kršila pravice Bavarske iz 30. člena nemške ustave (*Grundgesetz*).

2. US naj ugotovi, da je zvezna vlada s tem, ko je 3. 10. 1989 glasovala za sprejetje direktive, kršila pravice Bavarske iz 30. člena nemške ustave.

- 3.a US naj ugotovi, da je direktivo zaradi kršitve 30. člena nemške ustave v povezavi s 24. členom nemške ustave na področju ZRN in s tem tudi Bavarske treba obravnavati kot pravni akt, ki ga ni mogoče uporabljati.

3.b Če predlogu pod 3.a ne bi bilo ugodeno, naj US obveže Zvezo, da pripozna Bavarski, da direktive zaradi kršitve 30. člena nemške ustave, v povezavi s 24. členom ustave, na področju ZRN in s tem tudi Bavarske ni mogoče uporabiti.

Predlogu Bavarske so se pridružile tudi druge dežele.

### 3. Navedbe strank

V podporo svojega predloga bavarska deželna vlada navaja, da je zvezna vlada kršila svoje ustavne obveznosti, ki ji nalagajo, da spoštuje pristojnosti dežel. Zveza s pristopom k pogodbi o ustanovitvi EGS ni pridobila več pristojnosti, kot ji po tej pogodbi pripadajo in kot bi ji v skladu s 24. členom nemške ustave sploh lahko pripadale. Če pa bi odvzem pristojnosti dežel poskušala upravičiti s tem, da neko področje vsebuje gospodarske razsežnosti, bi na široko odprla vrata posegom s strani Skupnosti v praktično vsa področja, ki so v pristojnosti dežel.

Nadalje predlagateljica zatrjuje, da je zvezna vlada kršila »načelo zvezi prijaznega vedenja«, ki ji nalaga, da nastopi proti pravnim aktom, ki posegajo v pristojnosti dežel. Poleg tega ni zadostila postopku zveznega sveta po 2. členu EEAG-a<sup>1</sup>, ki pomeni konkretizacijo prej omenjenega načela.

Glede 2. točke predloga predlagateljica navaja, da je zvezna vlada dala soglasje k celotni direktivi, torej tudi h kvotni ureditvi, ki jo ta predvideva. Predlagateljica meni, da kljub protokolarni izjavi Komisije in Sveta, da gre pri kvotni ureditvi zgolj za politično obvezo, izhajajo iz nje tudi pravne obveznosti.

Zvezna vlada je v odgovoru na predlog bavarske deželne vlade US predlagala, naj posamezne točke predloga bodisi zavrže bodisi zavrne.

V podporo trditve, da je predlog nedovoljen, zvezna vlada navaja, da se postavlja vprašanje, ali v predloženem primeru sploh gre za spor med deželo in zvezo in ne morda za spor med organi. Dalje navaja, da sklep vlade, s katerim ta izraža strinjanje z direktivo, še ne vodi do pravnega oviranja, saj ne predstavlja ukrepa, ki bi imel kakršnekoli posledice. Deželam odreka tudi pravico, da bi se sklicevale na kršitev EEAG-a, saj je vprašljivo, če postopek pred zveznim svetom pomeni konkretizacijo določene ustavne obveze zveze nasproti deželam.

V podporo trditve, da je predlog neutemeljen, navaja, da je Skupnost postavila obvezujoče pravo samo na področjih, kjer ima za to tudi pristojnost – področje reklame, varstvo mladine ter pravic nasprotnega prikaza dejstev. Te

<sup>1</sup> Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte.

pristojnosti ji nesporno priznava tudi praksa ECJ. Nadalje navaja, da je zveza pravno uredila zgolj področja, na katerih po notranji državni ureditvi dežele nimajo izključne pristojnosti. Po drugi strani pa zveza vendarle soglaša z deželami, da Skupnost nima pravice določati kvot in si je zaradi tega izborila protokolarne izjave Komisije in Sveta, ki potrjujejo, da gre pri kvotah zgolj za politično obvezo.

#### 4. Odločitev sodišča

a) Sodišče je odločilo, da sta točki predloga 1 in 2 dovoljeni, preostale pa ne. Predlagateljica uveljavlja glede radia in televizije kompetenčne pravice po 30. in z njim povezanim 70. členom nemške ustave, ki jih mora v skladu z načelom zvezi prijaznega vedenja spoštovati tudi zveza. S tem, ko je zvezna vlada izdala sklep, s katerim se je načeloma strinjala z direktivo, je dejansko izdala zastopniku RN v Svetu navodilo, kako naj glasuje. S tega vidika je sklep zvezne vlade za deželo pravno relevanten in predstavlja ukrep zveze, ki bi lahko pomenil kršitev pravic dežele. Zato je točka 1 dovoljena. Tudi 2. točka predloga je dovoljena, saj je naperjena proti soglasju zvezne vlade v Svetu oz. smiselno proti načinu dojemanja članskih pravic zveze v EGS. Način dojemanja članskih pravic zveze predstavlja pravno relevantni ukrep in bi lahko pomenil kršitev pravic dežele. Točki 3.a in 3.b sta nedovoljeni, saj do ukrepa zvezne vlade sploh še ni prišlo. Zaradi tega ni razvidno, da bi zvezna vlada lahko kakorkoli kršila oz. ogrožala pravice dežel.

b) Načelo zvezi prijaznega vedenja zahteva, da si tako zveza kot tudi dežele pri izvajanju svojih pristojnosti prizadevajo ščititi skupni interes Zvezne Republike Nemčije. Dežele si morajo prizadevati, da proti zvezni vladi soglasno zastopajo svoja stališča, saj bo tako kar najbolj omogočeno, da bo prišlo do sporazuma in tesnega sodelovanja.

Že Rimska pogodba iz leta 1957 je predvidevala, da bi zvezna vlada obveščala zvezni svet o vseh tekočih zadevah v Svetu EGS. Ta postopek pred zveznim svetom je bil pozneje dopolnjen v t. i. postopek deželne udeležbe. Bilo je tudi dogovorjeno, da si bodo v primeru, ko bo EGS posegala na področja, ki spadajo v pristojnost dežel, zveza in dežele prizadevale za skupno sodelovanje. Le kadar bi šlo za nujne zunanje- ali notranjepolitične razloge, bi lahko zveza odstopila od stališč dežel. Slabost tega postopka je bila, da je predvideval poprejšnje soglasje dežel, kar je predpostavljalo izredno potrebo po koordinaciji, poleg tega pa ni neposredno izkoriščal institucionalnih in organizacijskih možnosti, ki jih ponuja zvezni svet.

Zaradi tega so si dežele prizadevale, da bi prenesle postopek o medsebojnem glasovanju v okvir zveznega sveta, kar bi omogočilo večjo učinkovitost. Tako je bila sprejeta ureditev, ki je deželam podelila pravico sodelovanja v postopku pred zveznim svetom in ki je naložila v 2. členu EEAG določene obveznosti zvezni vladi. Ureditev EEAG-a predvideva, da mora zvezna vlada nemudoma obveščati zvezni svet o vseh načrtih ES, ki bi lahko na kakršenkoli način posegali v interese dežel. Poleg tega mora ponuditi deželam priložnost, da zavzamejo svoje stališče, kadar gre za odločitve ES, ki spadajo v izključno pristojnost dežel. Te mora zvezna vlada pri pogajanjih spoštovati in sme od njih odstopiti le tedaj, kadar gre za nujne notranje- ali zunanjepolitične razloge. O tem mora takoj obvestiti dežele. Prav tako ima vsaka dežela pravico zahtevati, da se zvezna vlada ravna po določbah 2. člena EEAG in da ravna po »načelih zvezne zvestobe«.

Kadar uveljavlja Evropska skupnost zakonodajne pristojnosti, je stvar zveze, da zastopa pravice ZRN nasproti Skupnosti in njenim organom. Vendar pa v primeru, ko področje, katerega želi Skupnost normativno urediti, po notranji državni ureditvi spada v pristojnost dežel, nastopa zveza kot zastopnik dežel in njihovih ustavnih pravic, saj le-te nasproti organom Skupnosti ne morajo samostojno nastopati. To ima še toliko večji pomen, kadar pride do vprašanja, ali in koliko ima Skupnost sploh pristojnost urediti področje, ki spada pod izključno pristojnost dežel.

Zvezna vlada mora takoj, ko izve, da želi ES urediti neko področje, preveriti, ali bo ZRN načrt podprla, ga dopustila ali zavrnila. Pri tem mora ugotoviti, komu gredo notranje-državne zakonodajne pristojnosti ter, ali ima, in če ima, koliko ima Skupnost pristojnost urejati to področje. Ko si tako izdelava pravno stališče glede pristojnosti, mora o tem obvestiti dežele v zveznem svetu, da si te lahko izoblikujejo svoje pravno stališče.

Če sta stališči zveze in dežel identični in potrjujeta, da pristojnost Skupnosti ne obstaja, mora zvezna vlada tem skupnem stališču dosledno slediti. Zvezni vladi ni dovoljeno, da bi skupno stališče o neobstoju pristojnosti Skupnosti žrtvovala, ker meni, da bo lahko na pogajanjih na ravni Skupnosti dosegla, da bo neupravičen pravni poseg s strani Skupnosti v zakonodajne pristojnosti dežel omilila.

Zvezni vladi ni treba popolnoma vzdržati pogajanj na ravni Skupnosti oz. se omejiti zgolj na zanikanje pristojnosti Skupnosti. Nasprotno, z vsemi sredstvi, ki so ji na voljo, si mora prizadevati, da se bodo organi Skupnosti ravnali po svojih pristojnostih in da nedvoumno zastopa svoje stališče. V skrajnem primeru lahko apelira na druge članice Skupnosti, da ji ugodijo na podlagi vzajemne

obzirnosti. Kadar pa pride do sprejetja pravnega akta, mora uporabiti vsa sredstva, ki so ji na voljo na ravni Skupnosti, da se akt razveljavi ali spremeni. Ne zadosti obveznosti zastopništva deželnih interesov, kadar privoli v pravni akt Skupnosti v pričakovanju, da bo njegova pravna obveza izključena s pomočjo protokolarnih izjav. S tem bi namreč lahko ustvarila, vsaj navzven, precedens, s katerim bi načeloma priznala Skupnosti, da s svojo normativno dejavnostjo lahko poseže v izključne zakonodajne pristojnosti dežel.

Kadar nujni notranje- ali zunanjepolitični razlogi zvezno vlado silijo, da opusti skupno stališče v škodo dežel, mora pravočasno iskati sporazumevanje z zveznim svetom.

Če sta si stališči med zvezo in deželami glede pristojnosti Skupnosti nasprotujoči, mora zveza upoštevati tudi pravne vidike dežel glede tega vprašanja. Kadar ne pride do soglasja, se lahko zvezna vlada oddalji od stališč zveznega sveta, ne da bi morala upoštevati obveznosti iz EEAG, če se lahko upre na prakso ECJ.

c) Zakonodajna pristojnost za zagotavljanje radijske in televizijske svobode pripada izključno deželam. Vendar zvezna vlada s sklepom, izdanim 8. 3. 1989, ni kršila pravic dežele.

Zvezna vlada se lahko zanaša na načelo, da pogodba o ustanovitvi EGS določa omejeno posamično pooblastilo, ki zagotavlja, da ni vsako področje, ki ima gospodarsko vsebino, brezpogojno prepuščeno urejanju s strani Skupnosti. V okviru pogajanj o direktivi zvezna vlada ni imela potrebe izpostaviti, da bi lahko organi Skupnosti na račun pravice do prostega pretoka storitev širili pristojnosti na druga področja, ki jim po pogodbi ne pripadajo. Zvezna vlada lahko izhaja iz pravila, da se pristojnosti, kot jih določa pogodba, spoštujejo. Vendar pa mora zvezna vlada zaradi načela zvezne zvestobe pri svojih dejanjih paziti, da deluje proti razvojnim trendom, ki bi vodili v poseganje pristojnosti držav članic in s tem posledično dežel.

Treba je poudariti, da je zvezna vlada v postopku sprejemanja direktive stalno odrekala pristojnost Skupnosti pri vsebinskem urejanju področja radia in televizije (kvotni ureditvi), saj je zatrjevala, da spadata glede vsebinskega vidika radio in televizija v področje kulture, katere urejanje ni v pristojnosti Skupnosti. Zvezna vlada ni nikdar zatrjevala ali pripoznala, da ima Skupnost neomejene pristojnosti, kadar gre za urejanje odplačnih in čezmejnih storitev.

Zvezna vlada se je glede pravne presoje, ali lahko štejemo širjenje televizijskih oddaj med storitve, upravičeno naslonila na ustaljeno interpretacijo pogodbe s strani prakse ECJ. Zaradi tega je upravičeno domnevala, da ima tudi ona obveznost, izvirajočo iz pogodbe, pri vzpostavljanju skupnega trga storitev

na področju radia in televizije. Da bi lahko Skupnost vzpostavila prosto čezmejno širjenje televizijskih oddaj in njihovo prosto sprejemanje, mora poenotiti najmanj področja, kot so varstvo mladine, reklame in sponzorstvo ter pravice do nasprotnega prikaza dejstev. Pri tem je zvezna vlada zmeraj upoštevala, da se ne vmešava v pristojnosti dežel na področju kulturne in politične vsebine radia in televizije.

Zvezna vlada tudi ni kršila pravic dežel, ko je zavrnila stališče zveznega sveta, da ureditev tega področja na skupnostni ravni sploh ni potrebna. Čeprav se je na začetku strinjala s pomisleki z deželami o potrebnosti urejanja na ravni Skupnosti, je pozneje vendarle potrdila, da je področja varstva mladine, reklam in sponzorstva ter pravic do nasprotnega prikaza dejstev treba urejati v okviru Skupnosti. To ne pomeni kršitve ustavnih pravic dežel, saj se je pri oblikovanju svojih stališč o pristojnosti Skupnosti ravnala v skladu s prakso ECJ. Zato njeno priznavanje pristojnosti Skupnosti ne more pomeniti odmika od pravnega dojemanja situacije s strani zveznega sveta.

Glede kvotne ureditve je zvezna vlada v sklepu, sprejetem 8. 3. 1989, zavzela stališče, da Skupnost na tem področju nima nobenih zakonodajnih pristojnosti, saj se vsebinska podoba radijske oz. televizijske oddaje tiče zgolj radia in televizije kot kulturnega in družbenopolitičnega medija. Čeprav je nakazala, da bi dala soglasje k direktivi, če bi se na kvotno ureditev gledalo zgolj kot na politični cilj, s tem ni odstopila od pogledov dežel tako, da bi bila že kršila oz. ogrožala njihove pravice. V tistem trenutku je bilo še zmeraj negotovo, ali bi bilo mogoče sploh pričakovati takšno rešitev s strani Skupnosti. Lahko bi se celo zgodilo, da bi Skupnost popolnoma opustila urejanje v smislu kvotne ureditve. Zaradi tega je v tem času še zmeraj obstajalo skupno stališče zveze in dežel, da Skupnost na tem področju nima pristojnosti. Vendar je zvezna vlada glede kvotne ureditve v nadaljevanju z načinom, s katerim je uresničevala svoje članске pravice v Svetu, kršila pravice dežel.

Stališča, da Skupnost nima pravice vsebinsko urejati področja radia in televizije, ki ga je oblikovala skupaj z deželami, zvezna vlada ni dosledno zastopala. V teku pogajanj ji je sicer uspelo omiliti kvotno ureditev, doseči izvzetje urejanja radijskega področja iz direktive ter všteti produkcij iz DDR pod okrilje pojma »evropska dela«, vendar cilja, da bi se kvotna ureditev popolnoma črtala iz direktive, ni več zasledovala. Ker je zvezna vlada po drugi obravnavi v postopku sprejemanja direktive spoznala, da ji ne bo uspelo zbrati potrebne večine, ki bi potrdila, da določba o kvotni ureditvi pomeni politično obvezo in ne pravne obveze, se je zadovoljila zgolj s protokolarno izjavo Sveta in Komisije, da gre le za politično obvezo.

Ocena zvezne vlade, da zaradi sprejetja protokolarnih izjav določba o kvotni ureditvi ne pomeni pravne obveze, je dvomljiva. Za obvezujočo naravo te določbe, ki je del direktive, govori že 3. odstavek 189. člena (danes 249/3) pogodbe o ustanovitvi EGS, ki določa, da je direktiva glede postavljenega cilja vedno obvezujoča, razen če ni v samem besedilu direktive določeno drugače. Zato je dvomljivo, da lahko direktivi ali njenemu delu gola protokolarne izjave odvzame obvezujočo naravo. Nadalje US na podlagi ustne izjave, ki jo je podal na naroku vodja pravne službe Komisije, ugotavlja, da imajo protokolarne izjave v praksi ECJ manjšo težo in ne smejo nasprotovati sami direktivi. Poleg tega tudi Komisija vztraja pri stališču, da je ta direktiva v vseh delih obvezujoča za države članice.

Zaradi navedenega je po mnenju US zvezna vlada kršila pravice dežel, saj tedaj, ko je postalo jasno, da v Svetu ne more računati z večinsko podporo svojemu stališču, pred nadaljnjim ravnanjem o nastali situaciji ni obvestila dežel ter se z njimi tudi ni posvetovala.