
Europska unija i njemački Ustavni sud¹

SINIŠA RODIN*

Sažetak

Autor razmatra odredbe njemačkog Ustava i praksu njemačkog Saveznog ustavnog suda vezane uz ratifikaciju ugovora iz Maastrichta i članstvo Njemačke u Europskoj uniji. U tom kontekstu posebno se analizira odluka Ustavnog suda u predmetu Brunner, kojim su otklonjene ustavnopravne sumnje u ustavnost ratifikacije Ugovora iz Maastrichta. Autor pokazuje kako je u navedenom predmetu Ustavni sud ojačao svoj položaj i odredio se kao jamac njemačkog državnog suvereniteta i prepreka neograničenom širenju nadležnosti Unije na štetu država članica. Istodobno, ukazuje se na Ustavne amandmane kojima se nastojalo zaštititi federalno ustrojstvo Njemačke i osigurati utjecaj zemalja na donošenje odluka na nadnacionalnoj razini. Autor zaključuje da praksa njemačkog Saveznog ustavnog suda potvrđuje opću tezu o jačanju uloge sudbene vlasti, kako na nacionalnoj tako i nadnacionalnoj razini.

I. Uvod

Fenomen nadnacionalne integracije europskih država predmetom je proučavanja mnogih znanosti, među kojima se nalaze ekonomija, međunarodni odnosi, politologija i pravo. Raznovrsnost pristupa i njihovu ograničenost disciplinarnim okvirima svojedobno je opisao Puchala, uspoređujući analitičare europske integracije sa skupinom slijepaca koji, služeći se samo čulom opipa, pokušavaju opisati slona. Pri tome svaki od njih može opipati samo jedan dio životinje. I tako, dok jedan vidi slona kao vitku i visoku životinju zato što je opipao njegovu surlu, drugi od njih drži da je slon zapravo plosnat jer je opipao njegovo uho. Iako su njihovi pojedinačni uvidi potpuno pogrešni, svaki je pribavio dovoljno iskustvenih "dokaza"

¹Članak polazi od spoznaja do kojih je autor došao pri izradi doktorske disertacije *Ustavnopravni aspekti članstva u Europskoj Uniji* (Pravni fakultet u Zagrebu, 1995.). Na ovom mjestu izdvojena je i detaljno se razmatra problematika njemačke ratifikacije Ugovora iz Maastrichta. Tema je dodatno obrađena, pri čemu je uzeta u obzir literatura objavljena nakon dovršetka i obrane disertacije.

*Siniša Rodin, asistent Pravnog fakulteta u Zagrebu na predmetu Ustavno pravo.

koji ga potiču na debatu o pravom izgledu slona i pri tome stvaraju nevjericu prema činjenicama što su ih razvijali drugi sudionici rasprave.²

Ni u okvirima pravne znanosti pristup proučavanju problematike europske integracije nije jedinstven. Tako je nekadašnja Europska zajednica, a današnja Europska unija, bila definirana kao međunarodna organizacija, nadnacionalna organizacija, federacija u nastajanju, konfederacija ili pak režim.³ Riječju, pravne i političke institucije Europske zajednice secirane su do pojedinosti, klasificirane prema različitim modelima, te uspoređivane s američkim i europskim uzorima. Danas bi se pravnom literaturom koja se bavi analizom europskih pravnih i političkih institucija mogla ispuniti čitava biblioteka. No, čak ni takva znatna bibliografska građa, ne pruža zadovoljavajući odgovor na pitanje “Što, u odnosu prema poznatim pravnim modelima, Europska unija doista jest?” U najširim crtama, moguće je otkriti dva pristupa. Jedna, dosta velika skupina autora, svjesna teškoća vezanih uz svaku klasifikaciju, pokušala je naći izlaz u funkcionalnim određenjima, stavljajući u žarište problema različite učinke integracijskog procesa. Druga skupina autora, u pomanjkanju prikladnijeg odgovora zadovoljila se određenjem Unije kao strukture *sui generis*. Određenjem biti Europske unije bavi se ne samo pravna teorija već i različiti politički čimbenici, a također i sudbena grana vlasti. Sudovima je određenje Europske unije bitno zbog tumačenja, kako Osnivačkih ugovora tako i sekundarnog europskog prava. Napokon, ista je problematika od velike važnosti za ustavne sudove koji žele odrediti odnos nacionalnog ustavnog prava i pravnih pravila što nastaju u europskim nadnacionalnim institucijama. Ovom studijom želio bih prikazati kako je navedenom problemu pristupio njemački Ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*).

II. Njemački Ustavni sud i ratifikacija Ugovora o Europskoj uniji

Ustavni poredak Savezne Republike Njemačke u posljednjoj instanci štiti Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*).⁴ Njegove nadležnosti su go-

²Puchala, Donald, J., “Of Blind Men, Elephants and International Integration”, 10 *J. Common Mkt.Stud.* (1971.-72.) 267.

³Dobar pregled konceptualizacija Europske zajednice iznosi Hay. Vidi: Hay, Peter, *Federalism and Supranational Organizations — Patterns*. U nas je u naravi europskog prava pisala D.M. Tomić. Vidi: Mlikotin Tomić, Deša, “Pravna narav Europskog prava”, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci VII* (1983.) 35.

⁴Točnije, Njemačka nema ustav, već “Temeljni zakon” (*Grundgesetz*). Kako ističe Robert Neumann, naziv Temeljni zakon ima drukčije konotacije suvereniteta od naziva ustav, a prihvaćen je u okviru političkih realnosti podjele zemlje nakon Drugog svjetskog rata. Vidi: Neumann, Robert G., *European and Comparative Government*, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, Toronto, London.

tovo u cijelosti određene Temeljnim zakonom, a ukupni proces ustavnog sudovanja zasniva se na stanovitim temeljnim vrijednostima ustavnog i društvenog poretka, među kojima se ističu temeljna ljudska prava, ustavnost i zakonitost te demokratski poredak.⁵ Ernst Benda razlikuje četiri grupe nadležnosti Ustavnog suda.⁶

Kao prvo, Ustavni sud odlučuje o hijerarhiji pravnih pravila. Druga se grana njegove nadležnosti odnosi na zaštitu federalnih načela, treća obuhvaća rješavanje o sukobu nadležnosti (*Organstreit*), a četvrta zaštitu temeljnih ljudskih prava. Pri tome Ustavni sud polazi od gledišta da su ustavne norme kojima se štite temeljna ljudska prava višeg ranga od ostalih ustavnih normi, te da one uvjetuju primjenu samog Temeljnog zakona.⁷ Odredbe Temeljnog zakona o osnovnim ljudskim pravima izravno su primjenjive na temelju članka 1(3) i pravno obvezuju zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. Kako navodi Kommers, utemeljitelji njemačkog Ustava uspostavili su državu temeljnu na vladavini pozitivnog prava (*Rechtsstaat*), koja je za razliku od ranijih ustava podvrgnuta nepisanim, nad-pozitivnim, pravnim pravilima obuhvaćenim pojmom pravednosti.⁸ Među ostalim nadležnostima njemačkog Ustavnog suda, ovdje je od posebnog interesa ocjena ustavnosti međunarodnih ugovora prije donošenja zakona o njihovoj ratifikaciji. Ovaj postupak Ustavni sud provodi bez izričite zakonske podloge.⁹

Ratifikacija Ugovora iz Maastrichta potencirala je u Saveznoj Republici Njemačkoj izvjesne probleme ustavne naravi. Naime, ratifikacija Ugovora iziskuje natpolovičnu većinu obaju domova Parlamenta, te suglasnost zemalja (*Länder*). Međutim, ako je zbog ratifikacije Ugovora potrebno promijeniti Ustav, za donošenje amandmana potrebna je dvotrećinska većina glasova u Bundestagu i ista takva većina u Bundesratu.¹⁰ Nadalje, problemi vezani uz članstvo Njemačke najprije u Europskoj zajednici, a kasnije u Europskoj uniji, koji su u žarištu njemačke znanstvene diskusije, odnose se ponajprije na pitanje državnog i narodnog suvereniteta i zaštite

⁵Usp. Zeidler, Wolfgang, "The Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany: Decisions on the Constitutionality of Legal Norms", 62 *Notre Dame L. Rev.* (1987.) 504, 507. U nas je o tome pisao Gjanković. Usp. Gjanković, Dan, "Ustavni sud zapadne Njemačke", *Zbornik PFZ* (1955.) 90.

⁶Benda, Ernst, "Constitutional Jurisdiction in Western Germany", 19 *Colum. J. Transnat'l L.* 1 (1981.) 1.

⁷Hahn, Hugo, J., "Trends in the Jurisprudence of the German Federal Constitutional Court", 26 *A. J. Comp. L.* (1978.) 631, 637.

⁸Kommers, Donald, P., "German Constitutionalism: A Prolegomenon", 40 *Emory L. J.* (1991.) 837, 846.

⁹1 BVerfGE 396, 410. Vidi i: Zeidler, Wolfgang, *supra* bilješka 6, na str. 504, 5.

¹⁰ Ustav (Njemačka) članak 79(2).

temeljnih ljudskih prava, te na položaj različitih razreda normi Europskog prava u njemačkom pravnom sustavu. Također, federalno ustrojstvo Njemačke stvara izvjesne dodatne probleme u zakonodavnom procesu, osobito u području koje je regulirano pravnim pravilima europskog prava.

Nakon što je političko pitanje pristupanja Njemačke Europskoj uniji već bilo riješeno i kad se očekivala ratifikacija Ugovora iz Maastrichta, došlo je do teškoća ustavnopravne naravi, točnije postupak ratifikacije Ugovora bio je otežan zahtjevom podnesenim Ustavnom sudu, kojim se tražilo ispitivanje ustavnosti ratifikacije. Tako je ustavnost ratifikacije Ugovora iz Maastrichta bila predmetom razmatranja Ustavnog suda u značajnom predmetu *Brunner*.¹¹ Odluka u navedenom predmetu do danas je ostala predmetom različitih teoretskih tumačenja, a posebno je značajna zato što je svojim tumačenjem njemački Ustavni sud odredio narav Europske unije i položaj Njemačke kao njezina sastavnog dijela.

III. Predmet *Brunner* (*Das Maastricht Urteil*)

Predmet je pred Ustavni sud stigao na temelju članka 90. Zakona o Saveznom ustavnom sudu koji regulira postupak zaštite temeljnih ljudskih prava putem ustavne tužbe (*Verfassungsbeschwerde*).¹² Postupak su inicirali g. Manfred Brunner — bivši član Europske komisije i šef kabineta Martina Bangemanna, i četiri njemačka zastupnika u Europskom parlamentu, nastupajući kao privatne osobe. Iako su, formalno, pokretači tražili zaštitu svojih ustavnih prava¹³, u biti je bila dovedena u pitanje ne samo ustavnost ratifikacije samog Ugovora o Europskoj uniji već i prihvaćanje ranije navedenih ustavnih amandmana kojima je Njemački ustav bio prilagođen članstvu u Europskoj uniji. Naime, zakoni koji su stvorili pravne pretpostavke za pristupanje Europskoj uniji, odnosno Zakon od 21. prosinca 1992.¹⁴ i Zakon od 28. prosinca 1992.¹⁵, bili su prihvaćeni s golemom

¹¹Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993., 2 BvR 2142 i 2 BvR 2159/92, (1994.) 1 *Common Mkt. L. Rep.* 57. Odluka je poznata pod nazivom "*Das Maastricht Urteil*". Za komentar odluke vidi, npr., Jochen Abr. Frowein, "*Das Maastricht-Urteil und die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit*", 2 *ZaÖRV* 54/1.

¹²Usp.: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 2., neubearbeitete Auflage, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung München, 1967. O ustavnoj tužbi u Njemačkoj vidi i: Gjanković, *supra*, bilješka 6 na str. 92.

¹³O ustavnoj tužbi u Njemačkoj vidi, npr., Singer, Michael, "The Constitutional Court of the German Federal Republic: Jurisdiction over Individual Complaints", 31 *Inntn'l & Comp. L. Q.* (1982.) 331.

¹⁴(1992.) I BGBl. 2086.

¹⁵(1992.) II BGBl. 1251.

većinom glasova.¹⁶ Da bi se pristup Uniji doista i ostvario, bilo je potrebno još ratificirati Maastrički ugovor. Budući da je za stupanje Ugovora na snagu potrebna ratifikacija svih država članica Europske zajednice, deklaracija neustavnosti blokirala bi daljnji tijek Europskog integracijskog procesa.¹⁷

Općenito uzevši, prigovori navedeni tužbom isticali su da zakon o pristupanju Uniji krši načelo demokracije i diobe vlasti, a to su temeljna, apsolutno kruta ustavna načela.¹⁸ Tužbom su se, kao najvažniji, isticali sljedeći prigovori:

(a) Prema članku 38 njemačkog Ustava, svaki građanin ima pravo na demokratski legitimirano zastupništvo u Bundestagu. Tvrdi se da je to pravo bitno narušeno, budući da Ugovor o Europskoj uniji prenosi bitne nadležnosti Bundestaga na Europsku uniju. Navodno, članak F(3) prenosi na Uniju *Kompetenz Kompetenz*, što omogućava Uniji da sama određuje svoje nadležnosti.¹⁹

(b) Ugovor o Europskoj uniji suprotan je članku 38 Ustava zato što oduzima biračkom pravu njegov "bitni sadržaj". Prava koja je njemački narod koristio u Bundestagu prenesena su na nadnacionalni Europski parlament koji nije zakonodavno tijelo, dok Vijeće nije izravno demokratski legitimirano.

(c) Sužavaju se ustavne nadležnosti Ustavnog suda. Njemačko očitovanje volje u Vijeću Europske unije ne može biti predmetom ustavne tužbe. A osim toga, njemački glas može biti preglasan.

(d) Novi članak 138a Ugovora o Europskoj uniji neustavan je zato što ograničava političke slobode.²⁰

(e) Novi članak 23 njemačkog Ustava sam je po sebi neustava, te ne može biti temelj za delegaciju suverenih ovlasti. Neustavnost proizlazi iz odredbe koja saveznoj vladi dodjeljuje isključive ovlasti glede participacije u nadnacionalnoj zakonodavnoj djelatnosti i stoga uvodi načelo dominacije izvršne vlasti.

¹⁶Halibronner, Kay, "The European Union from the Perspective of the German Constitutional Court", 37 *German Y. B. Int'l L.* (1994.) 93.

¹⁷Ugovor o Europskoj uniji, članak R(2).

¹⁸Usp. Ustav (Njemačka), čl. 79(3); Halibronner, *supra*, bilješka 17 na str. 94.

¹⁹Ugovor o Europskoj uniji, članak F(3): "Unija će osigurati sredstva potrebna za ostvarivanje svojih ciljeva i provođenje svoje politike". U izvornom tekstu: "The Union shall provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies".

²⁰Članak 138a: "Političke stranke na europskoj razini važan su čimbenik integracije u okvirima Unije. One doprinose oblikovanju europske svijesti te izražavanju političke volje građana Unije".

(f) Akt o ratifikaciji, kao i sam Ugovor o Europskoj uniji suprotni su načelima njemačkog federalizma. Njima se sprečava sudjelovanje saveznih zemalja (*Länder*) u zakonodavstvu, što je suprotno članku 79(3) Ustava. Ovaj otklon ne samo da nije kompenziran novim člankom 23 već je i uvećan osnivanjem Europskog doma Bundesrata, što je predviđeno člankom 52(3a) Ustava.

(g) Načelo diobe vlasti narušeno je širokom delegacijom zakonodavnih ovlaštenja na izvršnu vlast koja se obavlja u okvirima Komisije i Vijeća Europske unije.

(h) Tvrdi se da sam opstanak Savezne Republike Njemačke kao neovisne i suverene države, što na temelju članka 79(3) nije podložno ustavnim promjenama (apsolutno kruta ustavna norma), ratifikacijom Ugovora o Europskoj uniji dolazi u opasnost jer integracijski proces postaje ireverzibilan.

(i) Napokon, ratifikacija Ugovora o Europskoj uniji stvara opasnost od građanskog rata s obzirom na to da svaki Nijemac ima ustavno pravo zamjerno člankom 20(4) da građanskom neposlušnošću brani ustavni poredak.²¹

Na temelju izloženih prigovora, pokretači postupka zatražili su donošenje privremene mjere kojom bi se spriječila ratifikacija Ugovora o Europskoj uniji.

Drugi senat Ustavnog suda donio je 12. listopada 1993. godine odluku kojom je ratifikacija Ugovora o Europskoj uniji oglašena ustavnom. Neposredno nakon toga Njemačka ga je ratificirala i deponirala instrument o ratifikaciji kod talijanske vlade, te je Ugovor stupio na snagu 1. studenog 1993. godine.

1. Demokratski legitimitet i federalizam

U dugačkoj i složeno strukturiranoj odluci Ustavni sud je najprije ustvrdio kako članak 23 Ustava sprečava transfer vlasti na takav način da bi se narušila demokratska načela propisana člancima 79(3) u svezi s člankom 20(1) i (2) Ustava. Članak 79(3) zabranjuje izmjenu Ustava kojom bi se narušila participacija zemalja u zakonodavstvu,²² dok članak 20 određuje Saveznu Republiku Njemačku kao federalnu i socijalnu državu, te određuje kako sva vlast proizlazi iz naroda.²³ Nakon toga, Ustavni je sud ustvrdio

²¹Ustav (Njemačka) članak 20(4): “Ako nema druge mogućnosti, svi Nijemci imaju pravo oduprijeti se onome tko smjera srušiti ovaj ustavni poredak”.

²²Ustav (Njemačka), članak 79(3): “Nedopustiva je izmjena Temelnog zakona kojom se zadire u podjelu saveza na zemlje, u pravo sudjelovanja zemalja u zakonodavstvu ili u načelu utvrđena u odredbama čl. 1 i 20.”

²³Ustav (Njemačka), članak 20(1) i (2): “(1) Savezna Republika Njemačka je

kako navedena demokratska načela ne isključuju članstvo Njemačke u nadnacionalnoj zajednici uz uvjet da je legitimitet, koji prema Ustavu proizlazi iz naroda, i u takvoj zajednici zajamčen.²⁴

Nadalje, da bi Unija demokratskih država mogla koristiti “suverene ovlasti” na temelju suverene vlasti, ona od građana koji sudjeluju u demokratskom procesu u okvirima svojih nacionalnih parlamenata mora dobiti legitimitet. Demokratski legitimitet može se ostvariti tako što će nacionalni parlamenti biti izvještavani o aktivnostima europskih tijela. Osim toga, u procesu europske integracije demokratski legitimitet sve će više izvirati iz Europskog parlamenta kao predstavničkog tijela koje biraju građani država članica.²⁵

2. Pravna narav Europske unije

U nastojanju da odredi pravnu narav Europske unije, Ustavni je sud jasno rekao da ona još ne predstavlja državu.²⁶ Nakon toga slijedi odlomak u kojem je Ustavni sud *obiter dictum* nazvao Europsku uniju savezom država (*Staatenverbund*):²⁷

“Obavljanje suverene vlasti putem saveza država (*Staatenverbund*) poput Europske unije temelji se na dozvoli država koje ostaju suverene i koje u međunarodnim stvarima uglavnom djeluju kroz svoje vlade i nadziru proces integracije”.²⁸

Određenje Unije pojašnjeno je u kasnijem tekstu odluke:

“Ugovor o Uniji (kako je objašnjeno) uspostavlja savez država (*Staatenverbund*) radi ostvarivanja sve tješnje unije europskih naroda

demokratska i socijalna savezna država. (2) Sva državna vlast proizlazi iz naroda. Narod je ostvaruje na izborima, referendumom te preko tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti”.

²⁴(1994.) 1 *Common Mkt. L. Rep.* 57, 86; točka (38)(b) odluke

²⁵(1994.) 1 *Common Mkt. L. Rep.* 57, 87; točka (43)(b.2) odluke.

²⁶Hobe, Stephan, “The German State After the Maastricht Decision”, 37 *German Y. B. Int'l L.* (1994.) 113, 125,6.

²⁷Engleski prijevodi se razlikuju. (1994.) *Common Mkt. L. Rep.* koristi izraz “federacija”. Ipak je iz konteksta moguće zaključiti da je Ustavni du pri tome mislio na oblik udruživanja država koje zadržavaju svoj suverenitet, a ne na federaciju u ustavnopravnom smislu riječi. Matthias Herdegen koristi izraz “savez država” (compound of states). Usp.: Herdegen, “Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an ‘Ever Closer Union’”, 32 *Common Mkt. L. Rev.* (1994.) 235, 241.

²⁸(1994.) 1 *Common Mkt. L. Rep.* 57, 88; točka (46)(c) odluke.

(organiziranih u države), a ne državu koja se temelji na narodu jedne europske nacije”.²⁹

Kako ističe Hailbronner, određenje Unije kao konfederacije temelji se na konceptu suvereniteta i državnosti koji se izvodi iz međunarodnog javnog prava. Hobe ovakav pristup suda smatra ispravnim.³⁰ Ipak, ovakav opis Unije naišao je na kritiku kao suprotnost ideje Europskoj uniji.³¹

3. *Kompetenz Kompetenz i suverenitet*

Nakon toga Ustavni je sud raspravio problem ustavnosti generalne delegacije ovlasti na Uniju. Pri tome je ustvrdio kako bi otvaranje njemačkog pravnog sustava za primjenu pravnih normi što proizlaze iz nekog akta koji ne bi precizno odredio koje su ovlasti delegirane, predstavljalo kršenje članka 38 Ustava. To bi bilo jednako predaji vlasti jer bi tada Europska unija u biti dobila *Kompetenz Kompetenz*.³² Na ovom mjestu Ustavni je sud izrazio svoju zabrinutost zbog mogućnosti da Europski sud svojim širokim tumačenjima, posebice članka 235 Ugovora o EEZ, te doktrinom *effet utile*, još više proširi ovlasti kojima se Unija smije koristiti.

Nakon toga, u vrlo važnom odlomku odluke Ustavni sud riješio je i dva bitna pitanja, od kojih se prvo odnosi na status europskog prava u Njemačkoj. Jedno se odnosilo na problem kako postupati s tumačenjima normi europskog prava koje zadiru u državni suverenitet preko granice delegiranih ovlasti, a drugo na nadležnost Ustavnog suda da o tome odlučuje. Ukoliko bi europske institucije postupale prema Ugovoru o Europskoj uniji na takav način da prošire tumačenje njegovih odredaba, te ukoliko njegov tako protumačeni sadržaj više ne bi bio pokriven Aktom o ratifikaciji, njemački državni organi bi iz ustavnih razloga bili spriječeni primjenjivati takva pravna pravila u Njemačkoj. Stoga će Savezni ustavni sud ubuduće ispitivati ustavnost pravnih instrumenata europskih institucija, kako bi utvrdio ostaju li oni u granicama suverenih prava koja su na njih prenesena.³³ Drugim riječima, kako je primijetio Hobe, temeljna je

²⁹(1994.) 1 *Common Mkt. L. Rep.* 57, 89; točka (51) odluke.

³⁰Hailbronner, *supra*, bilješka 17 na str. 97, Hobe, *supra*, bilješka 27, na str. 125,6.

³¹Za kritiku ovakvog pristupa vidi npr.: Ipsen, Hans-Peter, “Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil”, 29 *Europarecht* (1994.) 1, a posebno J.H.H. Weiler, “... We Will Do, And Hearken” (Ex.XXIV:7) *Reflections on a Common Constitutional Law for the European Union, Publications of the Swiss Institute of Comparative Law*, Vol. 28, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1995.

³²Usp. (1994.) 1 *Common Mkt. L. Rep.* 57, 88,9; točka (48) odluke.

³³(1994.) 1 *Common Mkt. L. Rep.* 57, 89; točka (49) odluke.

postavka odluke Ustavnog suda da ustavnost svakog budućeg koraka u postupku nadnacionalne integracije nužno mora biti ispitana pred Ustavnim sudom.³⁴

Drugi važan problem odnosi se na mogućnost restitucije državnih nadležnosti. Kako je predviđeno člankom Q Ugovora o Europskoj uniji, Unija se osniva na neodređeno vrijeme. Ustavni sud ovdje slijedi tradicionalnu liniju rezoniranja koja proizlazi iz međunarodnog prava. Njemačka može istupiti iz Unije jednostavnim otkazivanjem Ugovora.

Prešavši na razmatranje problema državnog suvereniteta, *Bundesverfassungsgericht* je najprije konstatirao kako su države članice osnovale Europsku uniju, kako bi se u određenim područjima zajednički koristile svojim suverenitetom.³⁵ U skladu s tim i Ugovor o Europskoj uniji poštuje nacionalni identitet država članica.³⁶ Nadalje, Europska unija, baš kao i Europska zajednica, temelje se na načelu specifične i ograničene delegacije ovlasti i nadležnosti.³⁷ Ova načela ojačana su uvođenjem načela supsidijarnosti³⁸ kao pravno obveznog. Stoga će Savezna Republika Njemačka, nakon stupanja na snagu Ugovora o Europskoj uniji, ostati članicom saveza država, čija je zajednička vlast izvedena iz država članica i koja može stvarati obvezne učinke u području njemačkog suvereniteta samo na temelju njemačkog naputka da se njezino pravo primjenjuje. Tako Njemačka ostaje jednim od "gospodara Ugovora".³⁹ Riječju, pristupanjem Europskoj uniji njemački suverenitet neće biti narušen.

³⁴Hobe, Stephan, *supra*, bilješka 27 na str. 121.

³⁵Tako i rezolucija šefova država ili vlada, donesena u Edinburgu 11. i 12. prosinca 1992., naglašava neovisnost i suverenitet država članica koje su svojevrijem odlučile da se nekim svojim ovlastima koriste zajednički s drugim državama. Vidi: Part B, Annex 1, BullBReg. broj 142 od 28. prosinca 1992. na str. 1290.

³⁶Ugovor o Europskoj uniji, članak F(1): "Unija će poštivati nacionalni identitet svojih država članica, čiji su sustavi vladavine utemeljeni na načelima demokracije".

³⁷Ugovor o Europskoj uniji, članak E: "Europski parlament, Vijeće, Komisija i Sud koristiti će se svojim ovlastima pod uvjetima i za ciljeve koji su, s jedne strane, predviđeni odredbama Ugovora o osnivanju Europske zajednice i naknadnih ugovora i akata koji ih mijenjaju i dopunjavaju, te s druge strane, ostalim odredbama ovog Ugovora". Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici, članak 3b(1): "Zajednica će djelovati u granicama ovlasti koje su na nju prenesene ovim ugovorom, te ciljevima koji su joj ondje zacrtani".

³⁸Članak B(2) Ugovora o Europskoj uniji i članak 3b(2) Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici.

³⁹(1994.) 1 *Common Mkt. L. Rep.* 57, 89; točka (55) odluke.

4. Temeljna ljudska prava

Rješavajući o suradnji s Europskim sudom u zaštiti temeljnih prava zajamčenih njemačkim Ustavom, *Bundesverfassungsgericht* je potvrdio svoj raniji *ratio decidendi*, koji potječe iz predmeta *Internationale Handelsgesellschaft*, *Steinike* i *Wünsche*.⁴⁰ Upućujući na navedene predmete, Sud je potvrdio da tako dugo dok Unija jamči zaštitu temeljnih ljudskih prava koja je materijalno ekvivalentna zaštiti koju pruža Temeljni zakon, Ustavni sud neće razmatrati ustavnost propisa koji provode norme europskog prava u njemački pravni sustav.

Sada je Ustavni sud proširio svoju doktrinu tako da se ona odnosi i na neposredno primjenjive europske propise. Ovo pravilo formulirano je na indirektan način. Sud, za sada, neće odlučivati o ustavnim tužbama koje osporavaju ustavnost pravnih pravila europskog prava. Međutim, Sud je izrekao novu formulu, a to je “odnos suradnje” s Europskim sudom. Riječima Ustavnog suda to je takav odnos “... u kojemu Sud jamči zaštitu temeljnih prava u svakom pojedinačnom slučaju, na čitavom području Europske zajednice, a Ustavni sud se može ograničiti na opća jamstva ustavnih standarda koji su apsolutni”.⁴¹

Ovime je u biti Ustavni sud pridržao pravo da odlučuje o apsolutno nepromjenljivim (krutim) jamstvima temeljnih prava predviđenim njemačkim Ustavom, bez obzira na izvor ili pravnu narav osporavane norme. Herdegen zaključuje kako je ovim Sud zaniijekao apsolutnu nadmoć europskog prava i status Europskog suda kao vrhovnog sudbenog tijela. Ovakav stav Ustavnog suda ostaje konačnim tako dugo dok ustavotvorna vlast ne prizna izričito apsolutnu supremaciju europskog prava.⁴² Ovakvo gledište također je u skladu s vladajućim stavom njemačke ustavnopravne doktrine, prema kojemu se Ustavni sud ograničava na tumačenje zakona, prepuštajući zakonodavnu djelatnost Parlamentu.⁴³

⁴⁰Der Beschluß des Bundesverfassungsgericht vom 29. Main 1974., BVerfGe 37, 271; (BVerfGe) (1974.); predmet *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I)*, 2 *Common Mkt. L. Rep.* 540; Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 7. 1979., E 52, 187 (202 f.); predmet *Fa. Steinike und Weinlig v. Bundesamt für Ernährung und Fortswirtschaft (Vielleicht)*, (BVerfGe, 2 BvL 6/77) (1980.) 2 *Common Mkt. L. Rep.* 531; Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Oktober 1986. (BVerfGe, 2 BvR 197/83) (1987.); predmet *Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)*, 3 *Common Mkt. L. Rep.* 225; Za komentar ovih predmeta vidi: Rodin, Siniša, *Ustavnopravni aspekti članstva u Europskoj uniji*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu 1995.

⁴¹(1994.) 1 *Common Mkt. L. Rep.* 57, 89; točka (13) odluke.

⁴²Herdegen, Matthias, *supra*, bilješka 28, na str. 235,239.

⁴³Usp. Hahn, Hugo J., *supra*, bilješka 8, na str. 635,6.

IV. Zaključak

Analiza prakse njemačkog Ustavnog suda, a posebice predmeta *Brunner*, dopušta izvođenje zaključka o odnosu njemačkog i europskog prava, shvaćanju položaja Njemačke u Europskoj uniji i napokon, pravnoj naravi Unije.

Kao prvo, politički i pravni tijek koji je prethodio ratifikaciji Ugovora iz Maastrichta nameće zaključak da o članstvu Njemačke u Europskoj uniji odlučuje *pouvoir constituant*. Riječju, članstvo u nadnacionalnim organizacijama nije moguće bez izričite ustavne ovlasti, što je potvrdio i Ustavni sud. Štoviše, daljnji tijek integracijskog procesa uvjetovan je kontrolom ustavnosti širenja ovlasti Unije, čime se Ustavni sud stavio u bitno jači položaj.

Nadalje, ustavne promjene iz 1993. godine svjedoče o različitom kvalitativnom tretmanu europske integracije prije i nakon stupanja na snagu Ugovora o Europskoj uniji. Dok je za članstvo u Europskoj zajednici bila dovoljna odredba članka 24(1), narav Europske unije zahtijevala je donošenje adekvatnih ustavnih amandmana koji su legalizirali ratifikaciju Ugovora o Europskoj uniji.

U pogledu međusobnog odnosa njemačkog ustavnog prava i pravnih pravila europskog prava uočljiva je razlika između formalne ustavne jednakosti ugovora međunarodnog prava i temeljnih ugovora Europske unije te njihova stvarnog razlikovanja u praksi Ustavnog suda. Pri tome je važno zapaziti promjenu shvaćanja toga visokog suda, koja se kretala od prvobitnog odbijanja hijerarhijske nadređenosti odredaba europskog prava (*Internationale Handelsgesellschaft*), preko uvjetnog (*Steinike*) i gotovo bezuvjetnog (*Wünsche*) pristanka, te povratka na, tako reći, prvobitne pozicije u predmetu *Brunner*. Posljedica toga je, kako ističe Paul Kirschhof, sudac Ustavnog suda i koautor odluke u predmetu *Brunner*, da danas prevladava shvaćanje kako su "... pravni poredak europskog prava i pravni poredak Savezne Republike Njemačke dva odvojena pravna poretka koje povezuje most. Na tome mostu sjedi njemački Ustavni sud i odlučuje koje norme europskog prava mogu ući u Njemačku".⁴⁴

Sljedeća činjenica na koju je potrebno podsjetiti jest da Europski sud i njemački Ustavni sud međusobno utječu jedan na drugoga, a time i na formiranje nacionalnog, odnosno europskog prava. Pritisnut početnim odbijanjem njemačkog Ustavnog suda da prizna kako europske pravne norme

⁴⁴Citirano prema Alter, Karen J., *Legal Integration in the European Community and Integration Theory: A Focus on the National Judiciaries of the Member States — the Case of Germany*, paper presented at the Second European Community Studies Association World Conference "Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union", Bruxelles, May 5-6, 1994., na str. 15.

imaju veću pravnu moć od pravnih pravila njemačkog Ustava, Europski sud razvio je doktrinu zaštite temeljnih ljudskih prava koju je zauzvrat njemački Ustavni sud ocijenio adekvatnom, odnosno materijalno usporedivom s njemačkim standardima zaštite. Pri tome je Sud priznao nacionalne norme kojima se štite temeljna prava za izvor europskog prava.⁴⁵

S druge strane, praksa Europskog suda utječe na samoograničavanje njemačkog Ustavnog suda u izvjesnim pitanjima.⁴⁶ Kako ispravno primjećuje Lanier, sinergetski doprinos Europskog suda i *Bundesverfassungsgerichte* doveo je do stvarnog jačanja standarda zaštite temeljnih ljudskih prava, kako na razini Europske unije tako i unutar pojedinih država članica.⁴⁷

Na ovom je mjestu također važno razmotriti ulogu nacionalnih i nadnacionalnih procesa u oblikovanju nacionalnog ustavnog prava. Faktične izvanustavne promjene njemačkog Ustava, primjerice divestitura zemaljskih vlasti glede utjecaja na zakonodavni proces, morale su naći adekvatan ustavnopravni odgovor. Njemački ustavotvorac odlučio se za sankcioniranje obveze sudjelovanja Saveznog vijeća u nadnacionalnom regulatornom procesu. Ova ustavna norma stvara pravnu obvezu za sva njemačka državna tijela, te praktično utječe na brzinu i učinkovitost nadnacionalne normativne regulacije. S druge strane, moguće odsustvo izričitih ustavnih normi kojima se ponovno potvrđuje temeljno ustrojstvo vlasti moglo bi se tumačiti kao prešutni pristanak na smanjenu ulogu zemalja. Stoga se i prihvaćeni ustavni amandmani čine doista nužnima za očuvanje temeljnih vrijednosti njemačkog Ustava.

⁴⁵Predmet 4/73, J. Nold, "Kohlen und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities", 1974., *E.C.R.* 491.

⁴⁶Dotle na regulatornoj razini pitanje supremacije ostaje otvorenim sve dok se o tome izričito ne izjasni njemački parlament.

⁴⁷Usp. Lanier, E. R., Solange, Farewell, "The Federal German Constitutional Court and the Recognition of the Court of Justice of the European Communities as Lawful Judge", 11 *B. C. Intl & Comp. L. Rev.* 1 (1988.) 1, 28.

Siniša Rodin

*EUROPEAN UNION AND GERMAN FEDERAL
CONSTITUTIONAL COURT*

Summary

Author discusses provisions of German Constitution and practice of German Federal Constitutional Court relevant for ratification of the Maastricht treaty and German membership in the European Union. In that context, the *Brunner* case decided by the Federal Constitutional Court is discussed. The mentioned decision has removed constitutional obstacles and has confirmed constitutionality of ratification of the Maastricht Treaty. Author suggests that the Constitutional Court has strengthened its position and defined itself as a safeguard of German state sovereignty and an obstacle for creeping extension of powers of the Union at expense of its Member States. At the same time, Constitutional Amendments were adopted in order to protect German federal structure and affirm the role of German Länder in supranational decision making process. Author suggests that practice of German Federal Constitutional Court fits well in the general trend of strengthening of role of the judiciary within, both, national and supranational balance of power.