



Revus

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

9 | 2009

Argumentiranje v pravni državi

Ustavno načelo enakosti ne dovoljuje slabšega položaja slovenskih državljanov

Rajko Knez



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/411>

DOI: 10.4000/revus.411

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 janvier 2009

Number of pages: 7-9

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Rajko Knez, « Ustavno načelo enakosti ne dovoljuje slabšega položaja slovenskih državljanov », *Revus* [Spletna izdaja], 9 | 2009, Datum spletne objave: 20 octobre 2011, ogled: 22 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revus/411> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revus.411>

All rights reserved

Ustavno načelo enakosti ne dovoljuje slabšega položaja slovenskih državljanov

Ustavni vidik načela enakosti pred zakonom v povezavi s pravom Evropske unije v zadnjem času dobiva nekatere nove vidike. Ti so vse pogostejše del slovenske pravne realnosti, tako v postopku sprejemanja zakonodaje kot na izvršilni ravni in pri delu sodne veje oblasti. Ne gre sicer za kakšno novo obveznost, ki bi nam jo nalagala Evropska unija. S članstvom v Evropski uniji to ustavno načelo ni bilo spremenjeno. Lahko pa govorimo o nekaterih novih vidikih pri interpretaciji tega ustavnega načela, ko gre za vprašanje učinkov prava ES za slovenske državljane na eni strani in na drugi strani za učinke tega prava za državljane drugih držav članic Evropske unije, tudi evropske državljane. Namreč, v tistih primerih, ko pravo ES zahteva drugačno pravno ureditev od nacionalne zakonodaje in je ta ureditev ugodnejša za evropske državljane, uporaba nacionalne zakonodaje za slovenske državljane te lahko postavi v slabši položaj.

V pripravi je na primer zakon o storitvah na notranjem trgu, ki v nekaterih primerih opravljanje storitev s čezmejnim elementom (oziroma onkraj nacionalnih meja), sicer pa znotraj Evropske unije ureja precej bolj liberalno kot obstoječi in veljavni slovenski predpisi. Prepovedana je na primer zahteva po določenem številu zaposlenih, zakonodajna politika tarifnega urejanja cen je predmet presoje njene upravičenosti in podobno. Ker se direktiva o storitvah na notranjem trgu uporablja samo za storitve, ki vsebujejo čezmejni element, navedeno po striktnem *ipso iure* razumevanju to pomeni, da bi tuji ponudnik storitve v Sloveniji, za katerega velja pravo ES, lažje izpolnjeval pogoje za opravljanje storitev in dejavnosti kot ponudnik s sedežem v Republiki Sloveniji, če se zanj uporabi veljavna nacionalna zakonodaja.

Evropska unija in pravo ES ob tem ne zahtevata, da bi v tovrstnih primerih dejanske »obrnjene diskriminacije« državljanom držav članic v popolnoma notranjih situacijah omogočili enak pravni položaj z uporabo prava ES, ki velja za evropske državljane, tudi za slovenske državljane. Pravo ES torej zahteva, da državljani drugih držav članic niso v slabšem položaju kot slovenski državljani.

Če je situacija obrnjena in so slovenski državljani v primerjavi z državljani drugih držav članic EU v slabšem položaju, pa pravo ES tega ne ureja. Vprašanje, ali smo torej državljani RS v slabšem položaju kot državljani drugih članic EU, ne bo predmet presoje v okviru prava ES, ampak v okviru nacionalnega prava. Postavlja se vprašanje, ali takšno dejansko stanje pomeni kršitev ustavnega načela enakosti pred zakonom oziroma *pravne enakosti*.

Pravilnik o avtošolah na primer določa, da mora imeti vsaka avtošola, ustanovljena v Republiki Sloveniji, tri zaposlene, torej sklenjena delovna razmerja, primerne prostore itd. Evropska direktiva o storitvah na notranjem trgu pa, nasprotno, določa, da zahteva po določenem številu zaposlenih pomeni omejitve načela o prostem ustanavljanju storitvenih podjetij. Pod posebnimi pogoji testa o razlogih za določeno pravno ureditev, ki so v prevladujočem javnem interesu, je sicer takšen pogoj dopustno uzakoniti. Vendar pa ga je zelo težko upravičiti. Če ga državi članici ne uspe utemeljiti z razlogom, ki je v prevladujočem javnem interesu, bosta takšna pravna ureditev in z njo določen dodatni pogoj po črki evropske direktive veljala samo za ustanovitelje, ki so slovenske pravne in fizične osebe, ne pa tudi za ustanovitelje, ki prihajajo iz drugih držav članic. Slovenski ustanovitelji bodo tako v slabšem položaju. Torej tudi v pravno drugačnem položaju, če bodo morali izpolnjevati strožje pogoje kot ustanovitelji, ki prihajajo iz drugih držav članic. Takšno dejansko stanje se zdi v nasprotju z ustavnim načelom enakosti pred zakonom.

Drugi primer, ki ga pravniško nepoučena javnost ne zazna kot primera, povezanega z načelom enakosti, je slovenski vinjetni sistem. Sistem, ki ga je uveljavila Slovenija in ki je tudi predmet obravnave Komisije ES, je najverjetneje diskriminatoren do evropskih državljanov. Krši namreč vsaj tri člene Pogodbe o ES: 12., 18. in 49. člen. Kadar nacionalno pravo ne spoštuje prava ES, se mora zaradi načela primarnosti, neposredne uporabnosti in neposrednega učinka umakniti neposredni uporabi pravnih določb, ki so del pravnega reda ES. Vse tri omenjene določbe spadajo v to pravno kategorijo. To pa pomeni, da se bodo evropski državljani lahko uspešno sklicevali na te določbe v sodnih postopkih in pri zahtevah za pravno varstvo svojih pravic, če ali ko bodo zahtevali povrnitev izrečene in plačane denarne kazni zaradi neuporabe vinjet. Pravzaprav bodo to lahko storili celo takrat, ko bodo zahtevali povrnitev kupnine za vinjete. Vinjetni sistem, kot je zdaj uveljavljen z veljavno zakonodajo v Republiki Sloveniji, je v nasprotju s pravom ES, zato je v celoti neuporabljiv. Omenjene določbe pravnega reda ES imajo (derogacijsko) prednost pred njegovo uporabo. Vinjetni sistem Republike Slovenije državljanov Evropske unije ne zavezuje in je *ipso iure* obvezen samo za slovenske državljane.

Ko je Republika Slovenija nedavno popustila pod pritiski Komisije ES in obljubila, da bo vinjetni sistem spremenila, teh razlogov ni navedla. Uradno stališče slovenske vlade je bilo, da je Slovenija popustila zaradi pretrganega dotoka

denarja za gradnjo novih avtocestnih omrežij. Opisani pravni kontekst obravnavanega problema vinjet je tako ostal prikrit.

Če Komisija ES ne bo sprožila sodnega postopka proti Sloveniji, bodo morali nacionalni sodniki, ko se bodo srečali z zahtevami evropskih državljanov po pravnem varstvu oziroma z njihovimi pritožbami (DARS jih mora po uradni dolžnosti odstopiti okrajnim sodiščem, kadar jim ne ugoti), sami reševati vprašanje ustreznosti slovenskega vinjetnega sistema glede na določbe pravnege reda ES. Zavedajoč se pravnega načela *neminem oportet esse sapientiores legibus* (*nihče ne sme biti pametnejši od zakonov*) in če so zgornje pravne ocene o neusklajenosti vinjetnega sistema s pravom ES pravno pravilne, bodo tisti evropski državljani, ki bodo iz tega naslova terjali sodno varstvo svojih pravic, uspešni tako pri zahtevkih za povrnitev plačane denarne kazni kot tudi kupnine za vinjete. Skupaj z zamudnimi obrestmi. Tako bodo tudi pospešeni pregledi na avtocestah o uporabi vinjet dobili popolnoma drugačno sliko.

Navedemo lahko še en ilustrativni primer, ki postavlja načelo enakosti pred zakonom pred novi izziv dejanskih okoliščin. Slovenski državljani smo v slabšem položaju kot evropski državljani tudi zato, ker moramo plačevati odmeno za uporabo avtocest v Republiki Sloveniji. Drugim evropskim državljanom namreč te odmene ni treba plačevati, če bi kateri izmed njih izvršil takšno plačilo, pa bi ob vloženem zahtevku za sodno varstvo to plačilo moral dobiti povrnjeno.

Prav vse tri veje oblasti bi se morale tega novega vidika načela enakosti pred zakonom odgovorno zavedati. Tudi če razmišljamo izven okvirov prava, v povsem življenjskih situacijah, zagotovo ni sprejemljivo, da smo slovenski državljani v Republiki Sloveniji v slabšem pravnem položaju kot drugi evropski državljani. Z drugimi besedami to pomeni, da bi morali pravni red ES, ki sicer velja za evropske državljane, uporabiti tudi za slovenske državljane v vseh tistih primerih, ko je nacionalna zakonodaja za slovenske državljane strožja od prava ES.

Gre za politično in pravno zanimive primere, kako je mogoče skozi »stranska vrata« vključiti v slovenski pravni prostor pravo ES, ki glede na veljavno nacionalno ureditev in v primerjavi z drugimi evropskimi državljani postavlja slovenske državljane v neenakopraven položaj. Takšnih dejanskih okoliščin ne bi smeli spregledati ne zakonodajalec *ex ante*, ne sodna veja oblasti *ex post*, in ne izvršna veja oblasti *ex ante* in *ex post*.

prof. dr. Rajko Knez

dekan Pravne fakultete Univerze v Mariboru

