



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**DRŽAVNI ZBOR**

Ustavna komisija

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana  
t: 01 478 94 00, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Strokovna skupina za določitev pravice do gotovine v Ustavi Republike Slovenije

Številka: 001-02/23-9/41, EPA 1189-IX  
Datum: 9. 12. 2024

**MNENJE**  
**O PREDLOGU, DA SE ZAČNE POSTOPEK ZA SPREMEMBO USTAVE**  
**REPUBLIKE SLOVENIJE Z OSNUTKOM USTAVNEGA ZAKONA, EPA 1189-IX**

**1. UVODNO POJASNILO**

Ustavna komisija Državnega zbora je 6. 6. 2024 ustanovila Strokovno skupino za določitev pravice do gotovine v Ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju: Strokovna skupina) v sestavi: dr. Miro Cerar, Matej Hrast, Matej Kumerdej in dr. Mirko Pečarič. Strokovna skupina je izmed članov za poročevalca imenovala dr. Mira Cerarja.

Po Sklepu o ustanovitvi Strokovne skupine (št. 020-04/24-11/9, z dne 12. 6. 2024) bo ta »na podlagi sklepov Ustavne komisije ali na pobudo njenega predsednika:

- pripravila mnenje glede predlagane spremembe Ustave Republike Slovenije, EPA 1189-IX. V mnenju bo

- najprej, upoštevajoč tudi razpravo na 4. seji Ustavne komisije, predlagala odločitev ali naj se začne predmetni ustavnorevizijski postopek in
  - če bo Ustavna komisija sklenila, da Državnemu zboru predlaga, da se začne ustavnorevizijski postopek, ali bo tak sklep sprejel Državni zbor navkljub drugačnemu predlogu Ustavne komisije, se bo opredelila do predloženega osnutka ustavnega zakona in do v razpravi na Ustavni komisiji oziroma Državnem zboru podanih predlogov. V mnenje bo vključila tudi delovni predlog Stališča o osnutku Ustavnega zakona, s katerim bo predlagala, da naj se besedilo osnutka Ustavnega zakona sprejme v predlaganem besedilu ali da se ga spremeni in kako,
- pripravila, na podlagi sprejetega Stališča Državnega zbora o osnutku Ustavnega zakona, osnutek predloga Ustavnega zakona z obrazložitvijo za potrebe odločanja na seji Ustavne komisije ter
- opravljala druge naloge za potrebe Ustavne komisije.«.

V skladu z navedenim sklepom je Strokovna skupina pripravila Mnenje o Predlogu, da se začne postopek za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, EPA 1189-IX, kot sledi v nadaljevanju:



## **2. MNENJE O PREDLAGANI SPREMEMBI OZIROMA DOPOLNITVI USTAVE Z NOVIM 50.a ČLENOM USTAVE**

### **2.1. Vsebina in utemeljitev Predloga za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, EPA 1189-IX (v nadaljevanju: Predlog)**

Skupina več kot 30.000 volivk in volivcev v svojem Predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) predlaga, da se Ustava spremeni tako, da se ji doda novi 50.a člen, ki se glasi:

»50.a člen

(Pravica do uporabe gotovine)

1. Na območju Republike Slovenije je gotovina zakonito plačilno sredstvo.
2. Vsakdo ima pravico, da plačila za nakup blaga ali opravljene storitve opravi z gotovino kot zakonitim plačilnim sredstvom. Zagotovljena je pravica do gotovinskega poslovanja v bankah ali podružnicah tujih bank.«

Predlagatelj (skupina volivk in volivcev) svoj Predlog obširno utemeljuje v obrazložitvi. Najprej ugotavlja, da je od 1. 1. 2007 Banka Slovenije del Evrosistema, na katerega je bila takrat prenesena pristojnost za vodenje denarne politike. V nadaljevanju povzema Strategijo Evrosistema o gotovini, ki med drugim navaja, da gotovina pomembno prispeva k prosti izbiri med različnimi načini plačevanja ter je nepogrešljiva za finančno vključenost vseh skupin v družbi. Cilj te strategije je zagotoviti, da ostane gotovina še naprej povsod razpoložljiva ter se sprejema kot plačilno sredstvo in hranilec vrednosti. Med strateškimi cilji, ki so zapisani na spletni strani Evropske centralne Banke (v nadaljevanju: ECB) in jih predlagatelj povzema v svojem predlogu, so med drugim tudi naslednji : 1. zagotavljanje razpoložljivosti gotovine; 2. omogočanje dostopa do gotovinskih storitev; 3. zagotavljanje splošnega sprejemanja gotovine; 4. razvijanje inovativnih in dobro zavarovanih evrskih bankovcev; 5. ohranjanje varnosti in okoljske trajnosti bankovcev.

Prav tako predlagatelj povzema uradni spletni zapis Banke Slovenije, ki podobno kot ECB jamči prihodnost uporabe gotovine na različne načine, in sicer predvsem z zagotovili: 1. da so evrski bankovci in kovanci javnosti ves čas na voljo; 2. da morajo banke zagotavljati ustrezne gotovinske storitve, ki vključujejo tudi dvigovanje gotovine ter uporabo gotovine kot nadomestnega plačilnega sredstva, kadar elektronsko plačevanje začasno ni na voljo; 3. da je splošno sprejemanje gotovine (še posebej pri plačilih malih vrednosti) bistven element plačilnega sistema ter tudi v skladu s statusom gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva; 4. da so evrski bankovci zaščiteni z najsodobnejšo in najučinkovitejšo tehnologijo ter zato izredno odporni proti ponarejanju in omogočajo enostavno preverjanje pristnosti in 5. da so evrski bankovci varni za uporabo. Banka Slovenije na svoji spletni strani prav tako ugotavlja, da gospodarstvo potrebuje določeno količino razpoložljive gotovine, da bi lahko delovalo, nasploh pa je gotovina prevladujoče plačilno sredstvo v Evroobmočju, saj se velika večina vsakodnevnih plačil opravi z bankovci ali kovanci, pri čemer je seveda gotovina bistvena tudi za socialno vključenost ranljivih skupin državljanov, med katerimi so predvsem starejši ali ljudje z nizkimi dohodki.

Predlagatelj k temu dodaja, da gotovina ponuja še druge pomembne funkcije in prednosti, pri čemer izrecno navaja naslednje: 1. zagotavljanje svobode in avtonomije, saj za plačevanje z gotovino ni potreben dostop do posebne opreme, interneta ali

električne energije, tako da je gotovino mogoče uporabljati tudi, ko zmanjka elektrike ali posameznik izgubi plačilno kartico; 2. ker je gotovina zakonito plačilno sredstvo, prejemniki plačila (npr. trgovine in restavracije) gotovine ne smejo zavriniti, razen če so se s stranko vnaprej dogovorili drugače; 3. gotovinsko plačevanje zagotavlja temeljno pravico posameznikov do zasebnosti, saj varuje naše podatke in identiteto v finančnih zadevah; 4. gotovina je vključujoča, saj omogoča plačevanje in varčevanje tudi ljudem, ki imajo omejen dostop do digitalnega denarja oziroma finančnega poslovanja (predvsem starejši in ljudje z nizkimi dohodki); 5. pri gotovinskem poslovanju je lažje nadzirati izdatke in preprečevati preveliko lastno potrošnjo; 6. plačevanje z gotovino je hitro; 7. uporaba gotovine je varna pred kibernetško kriminaliteto, goljufijami ipd.; 8. gotovina omogoča enostavno varčevanje ter je koristna za majhna medosebna darila in plačila.

Vse te in druge navedbe predlagatelj dodatno in obširneje pojasnjuje in utemeljuje v obrazložitvi Predloga. Celotni Predlog pri tem izhaja iz predpostavke, da bi lahko bila v prihodnje pravica do uporabe gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva v Sloveniji tudi ogrožena, bodisi tako, da bi bila močno (bistveno močneje, kot sedaj) ali v celoti ukinjena. Temeljna značilnost predloga je torej v tem, da ne želi bistveno posegati v obstoječe stanje (vendar, kot bo razvidno v nadaljevanju, pomeni tudi poseg v obstoječo pravno ureditev), ki v Sloveniji in v celotnem Evroobmočju zagotavlja (tudi) uporabo gotovine kot plačilnega sredstva, pač pa želi z določitvijo ustavne pravice do uporabe gotovine preprečiti poslabšanje ali ukinitvev takšne ureditve v prihodnosti. Pri tem predlagatelj svojo skrb za pravico oziroma možnost gotovinskega poslovanja utemeljuje v splošnem svetovnem in evropskem trendu v smeri vse večje digitalizacije poklicnih in zasebnih transakcijskih, komunikacijskih ter drugih medčloveških razmerij ter z različnimi izjavami oziroma napovedmi, ki opozarjajo na možnost, da pride v prihodnosti do izrazito pretežne ali celo popolne digitalizacije finančnih transakcij. To bi seveda vodilo v izrazito omejitev možnosti uporabe gotovine ali celo v njeno ukinitvev. S tem bi bil močno ogrožen ali izničen tisti vidik človekove informacijske in posledično širše varnosti, zasebnosti, svobode in avtonomije, ki jo ljudem zagotavlja (tudi) možnost uporabe gotovine kot plačilnega sredstva. Vedno hitreje razvijajoče se sodobne tehnologije in še posebej razvoj t. i. umetne inteligence namreč državnim institucijam, bankam in različnim podjetjem omogočajo vedno širši dostop do podatkov o posameznikih tudi prek digitalnega plačevanja in prejemanja plačil, kar lahko ob pomanjkljivi pravni ureditvi ali ob obvodih in zlorabah pravne ureditve vodi v hude posege v posameznikove človekove pravice in njegovo avtonomijo oziroma človeško dostojanstvo.

Predlagatelj v obrazložitvi predloga navaja še druge utemeljitve v smeri nevarnosti, ki preti ljudem v primeru vzpostavitve »brezgotovinske družbe«. Glede vprašanja utemeljenosti predloga so seveda ta vprašanja pomembna in jih je treba tudi v sedanji fazi ustavne razprave temeljito preučiti. Toda z vidika utemeljenosti predloga v ustavnopravnem smislu, je treba, kot rečeno, po eni strani upoštevati predvsem dejstvo, da je predlog v svojem bistvu predvsem preventivne narave, saj želi slovenske državljanke in državljane ustavno zavarovati pred morebitnimi prihodnjimi poskusi (nadaljnega) omejevanja ali celo pred ukinitvijo možnosti uporabe gotovine kot plačilnega sredstva, po drugi strani pa lahko predlagani 50.a člen pomeni tudi poseg v aktualno pravno ureditev, saj ne dopušča nobenih izjem, ki bi, denimo, v določenih zadevah ali na določenih področjih, v skladu z načelom sorazmernosti, favorizirale digitalno plačevanje na račun gotovinskega.

## **2.2. Mnenji Vlade Republike Slovenije in Evropske centralne banke**

### **2.2.1. Mnenje Vlade**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) je v svojem Mnenju o Predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona z dne 18. 1. 2024 (EVA 2022-1211-1189, št. 00702-61/2023/7) podala analizo predloga ter sprejela stališče, da predloga ne podpira in zato meni, da ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Vlada v povzetku svojega mnenja ugotavlja, da ima Evropska unija (v nadaljevanju: EU) izključno pristojnost na področju monetarne politike držav članic, katerih valuta je evro, in da zato vsaka država članica zagotavlja združljivost svoje nacionalne zakonodaje s »Pogodbama in statutom Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in ECB«. Vlada ob tem poudarja, da je status evrobankovcev in evrokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva zadostno pravno urejen in opredeljen v obstoječih predpisih EU (Pogodba o delovanju Evropske unije – PDEU, Uredba 974/98/EU) in v Zakonu o uvedbi evra (ZUE), pri čemer obstaja tudi evropska sodna praksa, ki varuje status gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva v EU. Vlada nadalje opozarja, da tudi iz predlogov dveh uredb, ki jih je Evropska komisija objavila v okviru zakonodajnega paketa o uvedbi digitalnega evra (predlog Uredbe o evrobankovcih in evrokovancih kot zakonitem plačilnem sredstvu ter predlog Uredbe o uvedbi digitalnega evra), jasno sledi, da bodo evrobankovci in evrokovanci ostali zakonito plačilno sredstvo.

Vlada se v svojem mnenju izrecno sklicuje na prakso Sodišča EU, ki je leta 2021 v združenih zadevah C-422/19 in C-423/19 sprejelo sodbo, v kateri je zapisalo, da je za monetarno politiko držav članic, ki so prevzele evro, izključno pristojna EU. Ob tem je tudi zapisalo, da pojem monetarne politike ni omejen le na operativno izvedbo, temveč tudi na regulatorno urejanje, ki zagotavlja status evra kot enotne valute, pri čemer iz obrazložitve sodbe izhaja tudi, da pojem »zakonito plačilno sredstvo« med drugim zajema načelno obveznost sprejemanja evrobankovcev in evrokovancev za plačilo, ki pa je lahko omejena s strani držav članic na podlagi načela sorazmernosti (npr. plačevanje z gotovino se omogoči zgolj na enem, ne pa ne vseh okencih ali blagajnah ipd.), hkrati pa mora biti zagotovljeno, da izvedba plačila z gotovino, ki je zakonito plačilno sredstvo, za uporabnika ne predstavlja nesorazmerne obremenitve.

V zvezi z namero morebitne uvedbe digitalnega evra kot centralno-bančne digitalne valute, kot je to predvideno v predlogu Uredbe o uvedbi digitalnega evra, Vlada izpostavlja, da digitalni evro, kolikor bi bil dejansko uveden (po predlogu uredbe bi namreč odločitev o morebitni uvedbi digitalnega evra sprejela šele ECB), ne bi nadomestil gotovine, temveč bi predstavljal dodatno obliko enotne valute evro in bi bil tako komplement evrobankovcem in evrokovancem, kar pomeni, da bi bil uporabnikom na voljo poleg evro gotovine. Pri tem predlog uredbe zasleduje tudi cilj zagotovitve visoke stopnje zasebnosti pri plačevanju z digitalnim evrom, ki bo mogoče tudi brez internetne povezave, ter cilj digitalne finančne vključenosti ranljivejših skupin.

Bistvo mnenja Vlade je torej v ugotovitvi, da plačevanje z gotovino kot zakonitim plačilnim sredstvom niti zdaj niti v prihodnje ni in ne bo ogroženo, zato Vlada predlogu nasprotuje.

### **2.2.2. Mnenje Evropske centralne banke (ECB)**

#### *Bistvene skupne ugotovitve ECB*

Na zahtevo Državnega zbora je ECB dne 24. julija 2024 sprejela »Mnenje Evropske Centralne banke o ustavnem zakonu o gotovini kot zakonitem plačilnem sredstvu in dostopu do gotovine (CON/2024/26)«. Strnjeno povzeto bistvo tega mnenja je, da ECB

načelno »pozdravlja glavni cilj osnutka ustavnega zakona, da se okrepi razpoložljivost in sprejemanja gotovine v Sloveniji« (t. 2.1.), vendar pa ob tem pojasnjuje in ugotavlja, da ta cilj že zasleduje tudi veljavna ureditev Unije, ter na podlagi navedenih dejstev in argumentov priporoča, da se predlagani prvi odstavek ter prvi stavek drugega odstavka 50.a člena bodisi črtata bodisi spremenita tako, da se zgolj sklicujeta na ustrezne določbe prava Unije (t. 3.1.4. in 3.2.6.), drugi stavek drugega odstavka pa naj se dopolni tako, da se jasno določijo pogoji, ki bi veljali za pravico do gotovinskega poslovanja v bankah ali podružnicah tujih bank (t. 3.3.3.).

ECB v svojem mnenju med drugim zagotavlja, da je trdno zavezana nadaljnjemu zagotavljanju razpoložljivosti gotovine, zaradi česar tudi, kot rečeno, pozdravlja glavni cilj osnutka ustavnega zakona. Ob tem pa opozarja, da je treba ukrepe za zaščito evrogotovine, ki sodijo v izključno pristojnost Unije na področju denarne politike (kar velja tudi za pravno ureditev statusa evrobankovcev in evrokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva), »zagotoviti s pravili, ki bodo vzpostavljena usklajeno na ravni Unije, namesto na nacionalni ravni« (t. 2.2.). Tudi ECB se v svojem mnenju sklicuje na prakso Sodišča EU, ki je bila že navedena v zgornjem povzetku mnenja Vlade, po kateri je pojem »zakonito plačilno sredstvo« pojem prava Unije, ki ga je treba v vsej Uniji razlagati avtonomno in enotno. Sodišče je med drugim pojasnilo, da je samo zakonodajalec Unije pooblaščen, da natančneje določi pravno ureditev statusa evrobankovcev in evrokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva, če se izkaže, da je to potrebno za uporabo evra kot enotne valute. Izključna pristojnost zakonodajalca Unije izključuje vsakršno pristojnost držav članic na tem področju, razen če delujejo na podlagi pooblastila Unije ali za izvajanje aktov Unije (t. 2.5.).

*Določba prvega odstavka predlaganega 50.a člena (»Na območju Republike Slovenije je gotovina zakonito plačilno sredstvo.«)*

ECB v neposredni navezavi na predlagani 50.a člen meni, da prvi odstavek tega člena povzema določbe prava Unije, ki se v državah članicah (že) neposredno uporabljajo (t. 3.1.1.), zaradi česar lahko povzemanje določb prava Unije v navedenem členu v nacionalnem (slovenskem) pravu povzroči »negotovost glede tega, kakšna je pravna narava veljavne določbe in kdaj ta določba začne veljati«, kar »ne bi bilo skladno z enotno uporabo in razlago prava Unije v vsej Uniji« (t. 3.1.2.). Ob tem ECB »poudarja, da je vključitev nekaterih elementov prava Unije v nacionalno pravo upravičena le v izjemnih okoliščinah zaradi skladnosti in zato, da jih lahko razumejo osebe, za katere veljajo. Če take izjemne okoliščine obstajajo, bi bilo treba elemente določb prava Unije, ki se neposredno uporabljajo, povzeti natančno, z njihovo vključitvijo ali sklicevanjem nanje, in le v obsegu, ki ga upravičujejo izjemne okoliščine. Take izjemne okoliščine pa ne obstajajo, če so določbe prava Unije, ki se neposredno uporabljajo, dovolj skladne in celovite, da jih ni treba ponavljati ali odraziti v nacionalnem pravu« (t. 3.1.3.).

*Določba prvega stavka drugega odstavka predlaganega 50. a člena (»Vsakdo ima pravico, da plačila za nakup blaga ali opravljene storitve opravi z gotovino kot zakonitim plačilnim sredstvom.«)*

Glede prvega stavka drugega odstavka predloga 50.a člena ECB med drugim izpostavlja ugotovitev Sodišča EU, da status evrobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva ne zahteva absolutnega sprejemanja, ampak le načelno sprejemanje takih bankovcev kot plačilnega sredstva. Sodišče je presodilo, »da izključna pristojnost Unije na področju denarne politike ne posega v pristojnost držav članic, katerih valuta je evro, da v okviru izvajanja svojih pristojnosti uredijo način izpolnjevanja plačilnih obveznosti po javnem ali zasebnem pravu, pod pogojem, da taka ureditev zlasti ne

vpliva na načelo, v skladu s katerim mora biti plačilno obveznost na splošno mogoče izpolniti z gotovino. To vključuje tudi, da lahko države članice pri izvajanju svojih pristojnosti, na primer za organizacijo javne uprave ali na področju varstva potrošnikov, uvedejo strožja pravila, ki bodo okrepila obvezno sprejemanje evrogotovine na njihovem ozemlju.« Pri tem pa je treba za ugotovitev, ali je bil ukrep nacionalnega prava, ki je določil oziroma okrepil obvezno sprejemanje gotovine, sprejet v okviru pristojnosti držav članic, presoditi cilj in vsebino tega ukrepa (t. 3.2.2.).

*Določba drugega stavka drugega odstavka predlaganega 50. a člena (»Zagotovljena je pravica do gotovinskega poslovanja v bankah ali podružnicah tujih bank.«)*

Glede drugega stavka drugega odstavka predloga 50.a člena ECB pozdravlja glavni cilj te določbe, ki je namenjena okrepitvi razpoložljivosti gotovine v Sloveniji (t. 3.3.2.). Ob tem pa ECB meni, da bi bilo treba razjasniti okvir in obseg okrepljenega ustavnega varstva pravice do gotovinskega poslovanja v bankah in podružnicah tujih bank, zato priporoča, da se v tem pogledu ustrezno opredelijo pogoji, ki bi v skladu s to predlagano ustavno določbo veljali za pravico do gotovinskega poslovanja v bankah ali podružnicah tujih bank.

### **2.3. Uvodna razprava Ustavne komisije**

Na 4. seji Ustavne komisije Državnega zbora, 9. maja 2024, so bili v uvodni razpravi o zadevnem Predlogu predstavljeni različni pogledi na to materijo, tako afirmativni kot zavrnilni. Na tem mestu ni smiselno obnavljati razprave, ki je članom Ustavne komisije znana ter je razvidna iz dobesednega zapisa razprave seje (magnetograma). Pomembno pa je poudariti, da je bilo na seji s strani razpravljavcev opozorjeno tudi na kompleksnost zadevne materije ter na pomembnost te ustavne razprave, h kateri poslance zavezuje več kot 56 tisoč podpisov volivcev. V zvezi s tem tudi Strokovna skupina ugotavlja, da gre za zelo specifičen predlog, ki odpira številna pravna, finančna, politična ter druga družbena in življenjska vprašanja.

### **2.4. O naravi predlagane pravice do gotovine (predlagani 50.a člen)**

V dosedanji preliminarni razpravi se je uveljavil besedni izraz, da je namen predlaganega 50.a člena ustavno urediti »pravico do uporabe gotovine«, pri čemer predlagana določba zajema tudi opredelitev gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva. V nadaljevanju celotni sklop določb 50.a člena poenostavljeno poimenujemo kot »ustavna pravica do gotovine«. Gre za zelo specifično ustavno določbo, ki je v primerjalnem ustavnem pravu skorajda ni zaslediti. Edini doslej znani primer takšne ustavne pravice vsebuje ustava Slovaške, ki je bila 15. junija 2023 dopolnjena z 39.a členom, ki na podoben način, kot je predlagano v 50.a členu, zagotavlja (ustavno) pravico do gotovine, ki je razčlenjena na več posameznih upravičenj. Navedeni novi člen je v slovaški ustavi umeščen v poglavje o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, kar to pravico po slovaški ustavni klasifikaciji uvršča med temeljne človekove pravice in svoboščine. Vsekakor gre torej pri ustavni pravici do gotovine tudi v primerjalnem pogledu za novo vrsto pravice, ki po svoji naravi ne sodi v prvotne klasične kategorije človekovih pravic (npr. osebne in državljsanske/politične človekove pravice), mogoče pa bi jo bilo uvrstiti v kategorijo sodobn(ejš)ih ekonomskih človekovih (ustavnih) pravic. Z določitvijo v Ustavi bi ta pravica seveda pridobila status »ustavne pravice«, očitni namen predlagatelja, kot izhaja iz predlaganega 50.a člena in obrazložitve predloga, pa je tej pravici podeliti tudi status »človekove pravice«, ki ji Ustava zagotavlja še posebno varstvo (npr. prek ustavne pritožbe). Takšno ugotovitev

potrjuje tudi dejstvo, da predlagatelj predlaga zapis te ustavne pravice v II. poglavje Ustave, ki ureja človekove pravice in temeljne svoboščine (kar je drugače, kot v slovaškem primeru).

Predlagani 50.a člen je v sistematičnem pogledu težko umestiti kamorkoli v ustavno besedilo, kajti Ustava ne vsebuje medsebojno vsebinsko povezane skupine določb, ki bi se že nanašale na sorodno materijo in bi bilo zato mogoče to predlagano pravico enostavno uvrstiti v sklop takšnih določb. V primeru, da bi predlog za začetek postopka za to spremembo oziroma dopolnitev Ustave dobil podporo v Državnem zboru, bi bilo treba v procesu priprave končnega besedila ustavnega zakona dodobra premisliti, ali uvrstiti predlagano določbo 50.a člena v drugo ali npr. v tretje poglavje Ustave ter med katere ustavne določbe, pri čemer bi uvrstitev v drugo ali tretje poglavje zagotavljala, da gre za ustavno določeno človekovo pravico. Kot rečeno, je opredelitev takšne pravice kot »človekove pravice« mogoča, kar ne dokazuje le slovaški primer, pač pa predvsem tudi evolucija človekovih pravic, ki skozi razvoj več generacij teh pravic (osebne, politične, ekonomske, socialne, kulturne, znanstvene, manjšinske in druge kolektivne pravice itd.) dokazuje, da so človekove pravice dinamična kategorija, ki se širi in dograjuje glede na različne vidike družbenega razvoja.

## **2.5. Ali gre pri pravici do gotovine za ustavno materijo?**

Deloma je bilo na to vprašanje opozorjeno in odgovorjeno že v prejšnji točki. V splošni pravni in ustavnopravni teoriji sicer obstoje različni pogledi na to, kaj sodi v temeljno ustavno materijo (t. i. *materia constitutionis*), vendar pa je pri izraziti večini teh pogledov nesporno, da v ustavno materijo sodita predvsem ureditev temeljev državne organizacije in urejanje temeljnih vidikov razmerja med državo in posamezniki oziroma državljani. Prav slednje se v demokratičnih ustavah v pretežni meri ureja z določanjem človekovih ali temeljnih pravic posameznika oziroma državljana.

K temu je treba dodati, da je s splošnega in praktičnega ustavnopravnega vidika odgovor na zastavljeno vprašanje odvisen predvsem od posameznega ustavodajalca. Na splošno je opredelitev ustavne materije, četudi se glede nje pisci ustav primerjalno, zgodovinsko in sistematično ozirajo na že ustaljene pristope ter jih praviloma upoštevajo, v precejšnji meri vedno tudi stvar svobodne odločitve vsakega suverena ustavodajalca.

Če se Državni zbor odloči, da pravico do gotovine uredi v Ustavi, bo s tem ta pravica pridobila status ustavne (človekove) pravice. V okviru svoje suverene ustavodajne pristojnosti Državni zbor to lahko stori, tako kot se lahko tudi odloči, da takšne pravice ne bo urejal v Ustavi, temveč le na zakonski ravni. Seveda pa mora Državni zbor v primeru zapisa te pravice v ustavo upoštevati, da je Slovenija svoje suverene pravice s področja urejanja monetarnih zadev prenesla v izvrševanje na (institucije) EU, o čemer več v nadaljevanju.

## **2.6. Ali je zadevni predlog za spremembo Ustave pravno mogoč oziroma dopusten?**

To nekoliko nenavadno vprašanje se v tem primeru zastavlja zaradi članstva Slovenije EU ter v t. i. evroobmočju. Soočeni smo torej s specifično situacijo, ko lahko glede na vse zgoraj navedene ugotovitve in dejstva, ki jih v svojih mnenjih izpostavljata Vlada in ECB, predlagana sprememba oziroma dopolnitev ustave pride v kolizijo z veljavno

monetarno ureditvijo, ki jo za članice EU oziroma evroobmočja urejajo zavezujoči pravni akti EU.

Na načelni ravni je treba v zvezi s tem najprej ugotoviti, da je Slovenija suverena država, ki lahko monetarne zadeve ureja samostojno, tako kot jih je pred vstopom v EU oziroma evroobmočje. Toda s svojim prenosom dela suverenih pravic na podlagi 3.a člena Ustave se je, kot rečeno, tudi na monetarnem področju Slovenija za čas svojega članstva v EU in evroobmočju odrekla suverenim pristojnostim na področju monetarne politike. Če bi torej zdaj Slovenija sprejela takšno dopolnitev Ustave, ki bi bila v koliziji s pravno ureditvijo EU, bi se zastavilo vprašanje, ali s tem Slovenija ponovno prevzema v svojo pristojnost suverene pravice s področja urejanja monetarnih zadev in s tem odstopa od zavez, ki jih je prevzela z vstopom v evroobmočje. Kot suverena država Slovenija to lahko naredi, vendar pa s tem odstopi od spoštovanja zanjo zavezujoče avtonomne pravne ureditve EU, ki se nanaša na vodenje monetarne politike, kar prinese seveda pomembne in daljnosežne posledice.

Toda namena Predlagatelja vsaj načelno ni mogoče razumeti v smeri odstopanja od sedanje monetarne ureditve v EU ter v povzročanju kolizije med aktualno (veljavno) slovensko pravno ureditvijo in pravno ureditvijo EU. Kot izhaja tudi iz mnenja ECB, predlagana ustavna sprememba meri v utrditev takšne monetarne ureditve, ki na ravni EU in evroobmočja že velja in kateri je ECB tudi v prihodnje trdno zavezana, in sicer na način, da se v EU tudi v prihodnje zagotavlja razpoložljivost evrogotovine pri plačevanju v celotnem evroobmočju. Če bi bila torej predlagana ustavna sprememba sprejeta na način, kot je nakazan v mnenju ECB (v pretežni meri s sklicevanjem na ustrezne določbe prava Unije, deloma pa z ustrezno modifikacijo predlagane določbe 50.a člena), potem bi tako sprejeta ustavna sprememba pomenila zgolj slovensko ustavno pripoznanje (ustavno deklarativno določbo) ter ustavno utrditev obstoječe monetarne ureditve, z morebitno precizacijo izvrševanja te ureditve v Sloveniji – kar bi se z Ustavo moralo prenesti na podrobnejše zakonsko urejanje.

Ob tem pa ima namen predlagatelja ustavne spremembe še drugo bistveno komponento, ki je v preventivnem pomenu in učinku takšne spremembe. Novi 50.a člen Ustave naj bi namreč preprečeval, da bi morebitna takšna sprememba ureditve EU, ki bi bistveno zožila ali onemogočila uporabo gotovine, lahko pravno učinkovala tudi v Sloveniji. Ta komponenta ima predvsem dva učinka. Prvi učinek je pretežno politične narave, saj pomeni jasno in javno zavezo Slovenije sedanji monetarni ureditvi EU ter vsem javnim napovedim in zavezam ECB in drugih EU institucij glede nadaljnjega ohranjanja in varovanja gotovinskega poslovanja. Ta učinek naj bi torej z jasno slovensko zavezo (evro-) gotovini kot zakonitem plačilnem sredstvu ter pravici do njene uporabe odvrčal od morebitnih poskusov na ravni EU ali evroobmočja, da bi se gotovinsko poslovanje resneje omejilo ali celo odpravilo ter tako bodisi v pretežni meri ali kar v celoti nadomestilo z digitalnim finančnim poslovanjem (pri tem seveda ni zanemarljivo, da bi bila Slovenija poleg Slovaške že druga članica EU s takšno oziroma podobno ustavno ureditvijo).

Drugi preventivni učinek predlagane ustavne spremembe, ki je predvsem (ustavno)pravne narave, pa je v tem, da bi v primeru odločitve za sprejem bistvenih omejitev ali celo ukinitve poslovanja z gotovino na ravni EU to lahko pomenilo, da bo Slovenija na monetarnem področju v takem primeru delno ali v celoti spet uveljavila svoje suverene pravice na monetarnem področju, s čimer bi v Sloveniji, kljub drugačni ureditvi na ravni EU, ohranili pravico do uporabe gotovine. Seveda bi to pomenilo konflikt s pravno ureditvijo EU in bi imelo pravne, monetarne in politične posledice, ki pa jih ni mogoče zanesljivo predvideti oziroma napovedati, saj Slovenija zelo verjetno



tudi ne bi bila edina članica EU, ki bi nasprotovala tako spremenjeni ureditvi na ravni EU.

## **2.7. Ali je zadevni predlog za spremembo Ustave pravno nujen in potreben?**

Deloma je bilo na to vprašanje vsaj implicitno odgovorjeno že v prejšnjih točkah. V prisposodbi bi lahko rekli, da predlagana ustavna sprememba na prvi pogled v pretežni meri »trka na odprta vrata«, saj želi bolj ali manj ustavno potrditi in utrditi obstoječo ureditev glede možnosti oziroma pravice do uporabe gotovine na ravni EU in s tem tudi v Sloveniji. Prav tako predlagana ustavna sprememba »meri v isto smer« kot predlog Uredbe o evrobankovcih in evrokovancih kot zakonitem plačilnem sredstvu (COM (2023) 364, saj naj bi ta uredba podrobneje uredila vprašanja uporabe gotovine, pri čemer naj bi med drugim tudi podrobneje določila pristojnosti držav članic za urejanje dostopa do gotovine. Zgolj s tega zornega kota predlagana ustavna sprememba ta hip ni niti nujna niti potrebna. Različne morebitne izboljšave v smislu širitev možnosti in dostopnosti za gotovinsko plačevanje in poslovanje je mogoče doseči že z zakonskimi spremembami (npr. širitev možnosti za gotovinsko plačevanje pred upravnimi organi in pri drugih oblikah plačevanja javnih storitev). S tega zornega kota bi se lahko Slovenija v primeru, ko bi se uporaba gotovine na ravni EU začela bistveno omejevati ali odpravljati, na to še vedno odzvala tudi z ustrezno ustavno spremembo, kar bi torej naredila (še)le) takrat, ko bi takšne razmere v resnici bodisi (že) nastopile ali pa bi bile vsaj neposredno napovedane s strani evropskih institucij (ECB, Komisija itd.).

Toda obstaja tudi drugačen zorni kot. Če namreč upoštevamo v prejšnji točki opisani preventivni namen predlagane dopolnitve Ustave, ta namen ne more biti uresničen, če predlagana določba – seveda z morebitnimi ustreznimi popravki – ni že »zdaj« uvrščena v Ustavo. Že sam obstoj takšne ustavne norme bi namreč javno in neposredno pravno deklariral, da se Slovenija ne namerava odreči pravici do uporabe gotovine, ki je bila zagotovljena tudi eden od imanentnih pogojev, pod katerimi je Slovenija vstopila v EU in evroobmočje, saj je vse od takrat do danes uporaba gotovine dejansko in deklarirano (glej mnenji Vlade in ECB) bistveni in pomemben sestavni del monetarne politike EU ter tako tudi plačevanja in finančnega poslovanja v Sloveniji.

Ob vsem tem velja še na splošno reči, da je določanje temeljnih oziroma človekovih pravic v Sloveniji ustavna materija, pri čemer je Ustava tudi tisti vrhovni pravni akt, s katerim Republika Slovenija kot država izvorno (originarno) ureja svoje suverene pravice in pristojnosti (seveda le, kolikor ni teh svojih pravic oziroma pristojnosti na podlagi 3.a člena prenesla v izvrševanje na EU). Zakonsko urejanje ima pri urejanju tovrstnih pravic in pristojnosti, kljub svoji veliki pomembnosti, zgolj izveden (derivativen) pomen.

## **2.8. Nekatera druga ustavnopravna vprašanja**

V primeru, da bi se Državni zbor na podlagi zadevnega predloga odločil začeti postopek za spremembo Ustave, bi bilo, kot že rečeno, treba predvsem preučiti, v katero ustavno poglavje in na katero mesto bi sodile zdaj predlagane določbe 50.a člena. Hkrati bi bilo treba te določbe ustrezno pravno dograditi in precizirati ter jih v določenih vidikih pogojevati z napotitvijo na nadaljnje zakonsko urejanje, s katerim bi upoštevali načelo sorazmernosti, med drugim uredili tudi nekatere izjemne situacije oziroma primere.

## 2.9. Sklepne ugotovitve

Upošteva se povedano. Strokovna skupina meni, da predlagana sprememba Ustave ob upoštevanju sedanje monetarne ureditve na ravni EU ni nujna, vendar pa je možna in je lahko utemeljena, če Državni zbor kot ustavodajalec oceni, da je z njo smiselno in koristno v Sloveniji ustavno utrditi obstoječo monetarno ureditev EU, po kateri je uporaba gotovine zagotovljena, ter hkrati ustavno izrecno pooblastiti zakonodajalca k dodatnim pristopom urejanja pravice do uporabe gotovine, in sicer tako na splošno, kot posebej pri bančnem poslovanju.

dr. Miro Cerar l.r.  
poročevalec

Matej Hrast l.r.  
član

Matej Kumerdej l.r.  
član

dr. Mirko Pečarič l.r.  
član