



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: 001-02/23-9/84 , EPA 1189-IX
Datum: 21. 7. 2025

DELOVNO BESEDILO
PREDLOG

**USTAVNI ZAKON O DOPOLNITVI III. POGlavJA
USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE**

I.

V Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a in 92/21 UZ62a se v III. poglavju za 74. členom doda nov 74.a člen, ki se glasi:

**»74.a člen
(pravica do uporabe gotovine)**

Vsakdo ima v skladu z zakonom pravico do uporabe gotovine pri bančnem poslovanju in drugih oblikah pravnega prometa.

II.

Ta ustavni zakon začne veljati z razglasitvijo v Državnem zboru.«

OBRAZLOŽITEV PREDLOGA USTAVNEGA ZAKONA:**1. Odločitev o začetku postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije in stališče Državnega zbora**

Državni zbor je na 31. seji, dne 23. 5. 2025, sprejel sklep, da se na predlog več kot 30.000 volivk in volivcev za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom Ustavnega zakona z dne 23. 11. 2023 (EPA 1189-IX) ter, upošteva sklep in stališče Ustavne komisije z dne 10. 4. 2025, začne postopek za dopolnitev III. poglavja Ustave Republike Slovenije. Hkrati je Državni zbor sprejel tudi stališče o osnutku Ustavnega zakona za dopolnitev III. poglavja Ustave Republike Slovenije, ki se glasi:

»I.

1. V III. poglavju Ustave se doda novi 74.a člen z naslovom: »(Pravica do uporabe gotovine)«.
2. Prvi odstavek novega 74.a člena naj se glasi: »V Sloveniji je v skladu z zakonom zagotovljena uporaba gotovine kot plačilnega sredstva.«
3. Drugi odstavek novega 74.a člena naj se glasi: »Vsakdo ima pravico do uporabe gotovine v pravnem prometu. Tudi v bankah je v skladu z zakonom zagotovljena pravica do gotovinskega poslovanja.«
4. V izvedbenem delu ustavnega zakona o dopolnitvi III. poglavja Ustave Republike Slovenije z novim 74.a členom se določi, da začne ta ustavni zakon veljati z razglasitvijo v Državnem zboru.

II.

Pri pripravi predloga Ustavnega zakona o dopolnitvi Ustave z novim 74.a členom naj se preučijo ter pri dokončnem oblikovanju ustavnih določb upoštevajo vsi pravni in drugi vidiki, ki so pomembni za ustrezno dopolnitev Ustave z določitvijo pravice do uporabe gotovine.«.

Na podlagi tega stališča Državnega zbora ter ob upoštevanju vseh pravnih in drugih vidikov, ki so pomembni za ustavno urejanje pravice do uporabe gotovine, je bil oblikovan nov 74.a člen, tako kot je razvidno iz tega predloga in kot je pojasnjeno v nadaljevanju te obrazložitve.

2. Pravni in drugi vidiki predlagane spremembe Ustave Republike Slovenije

Glede predlagane spremembe oziroma dopolnitve Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) je bilo v razpravi na Ustavni komisiji ter Državnem zboru, upošteva mnenja in stališča Strokovne skupine za določitev pravice do gotovine v Ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju: Strokovna skupina), opozorjeno na naslednje pravne in druge vidike, ki so pomembni za razumevanje predlagane spremembe oziroma dopolnitve Ustave:

2.1. Vsebina in utemeljitev predloga volivcev za začetek postopka za spremembo Ustave

Skupina več kot 30.000 volivk in volivcev (56.267 podpisov volivk in volivcev) je v svojem Predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, EPA 1189-IX (v nadaljevanju: Predlog), predlagala, da naj 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 več kot 30.000 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 zagotovitvijo: 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 zavrniti, 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.

V svoji obrazložitvi Predloga vse te in druge navedbe predlagatelj še dodatno in obširneje pojasnjuje ter utemeljuje. Celotni Predlog pri tem izhaja iz predpostavke, da bi lahko bila v prihodnje uporaba gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva v Sloveniji tudi ogrožena, bodisi tako, da bi bila močno (bistveno močneje, kot sedaj) omejena ali v celoti ukinjena. Temeljna značilnost predloga je torej v tem, da ne želi bistveno posegati v obstoječe stanje, ki v Sloveniji in v celotnem Evroobmočju zagotavlja (tudi) uporabo gotovine kot plačilnega sredstva, temveč želi z določitvijo ustavne pravice do uporabe gotovine predvsem preprečiti poslabšanje ali ukinitvev takšne ureditve v prihodnosti, hkrati pa tudi zagotoviti možne in dopustne izboljšave sedanjega stanja na področjih, kjer je plačevanje z gotovino že močneje omejeno ali celo onemogočeno. 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 opozorilom na različne izjave oziroma napovedi finančnih oziroma ekonomskih in drugih strokovnjakov, ki opozarjajo na možnost, da pride v prihodnosti do pretežne ali celo popolne digitalizacije finančnih transakcij, ki bi vodila v izrazito omejitev možnosti uporabe gotovine ali celo v njeno ukinitvev. Predlagatelj meni, da bi bil s tem močno ogrožen ali celo 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.

Predlagana dopolnitev Ustave z novim 74.a členom upošteva namen in cilje, ki jih želi doseči predlagatelj, hkrati pa upošteva tudi druge pomembne (ustavno)pravne vidike, ki so pojasnjeni v nadaljevanju.

2.2. Pristojnost za urejanje monetarne politike

Predlagano dopolnitev Ustave z novim 74.a členom je treba zaradi članstva Slovenije v Evropski uniji (v nadaljevanju: EU) in evroobmočju obravnavati upoštevaje dejstvo, da ima EU izključno pristojnost na področju monetarne politike držav članic, katerih valuta

je evro, in da mora Slovenija, tako kot vsaka druga država članica EU, zagotavljati združljivost svoje nacionalne zakonodaje s pogodbama in statutom Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in Evropske centralne banke (v nadaljevanju: ECB). Status evrobankovcev in evrokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva je pravno urejen in opredeljen v obstoječih predpisih EU (Pogodba o delovanju Evropske unije – PDEU, Uredba 974/98/EU) ter v Zakonu o uvedbi evra (ZUE), pri čemer obstaja tudi sodna praksa EU, ki varuje status gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva v EU. 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), izhaja, da naj bi evrobankovci in evrokovanci ostali zakonito plačilno sredstvo.

Navedene ugotovitve o pristojnosti potrjuje tudi praksa Sodišča EU, ki je leta 2021 v združenih zadevah C-422/19 in C-423/19 presodilo, 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, 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 na vseh okencih ali blagajnah), 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, je Vlada Republike Slovenije v svojem mnenju (z dne 18. 1. 2024, EVA 2022-1211-1189. št. 00702-61/2023/7) k Predlogu (volivk in volivcev) med drugim izpostavila, da digitalni evro, kolikor bi bil dejansko uveden (po predlogu uredbe bo namreč odločitev o morebitni uvedbi digitalnega evra sprejela šele ECB), ne bo nadomestil gotovine, temveč bo predstavljal dodatno obliko enotne valute evro in bo tako komplement evrobankovcem in evrokovancem, kar pomeni, da bo uporabnikom na voljo poleg evro gotovine. To sta v svojih stališčih oziroma mnenjih v času ustavne razprave v Ustavni komisiji izpostavili tudi Banka Slovenije in ECB. Slednja je v svojem mnenju z dne 24. julija 2024 (Mnenje Evropske Centralne banke o ustavnem zakonu o gotovini kot zakonitem plačilnem sredstvu in dostopu do gotovine, CON/2024/26) načelno pozdravila glavni cilj predlagateljevega osnutka ustavnega zakona, s katerim naj bi se okrepili razpoložljivost in sprejemanje gotovine v Sloveniji, ter izrecno zagotovila, da je tudi sama trdno zavezana nadaljnjemu zagotavljanju razpoložljivosti gotovine. Ob tem pa je ECB tudi opozorila, da veljavna ureditev EU že zasleduje ta cilj ter zato priporočila, da naj se to upošteva pri morebitni spremembi oziroma dopolnitvi Ustave ter prepreči, da bi sprejem ustavne spremembe bodisi povzročil kolizijo med slovensko ustavno ureditvijo in pravno ureditvijo EU bodisi povzročil pravne nejasnosti oziroma dvome glede pravne ureditve EU.

Upošteva te in druge vidike urejanja uporabe gotovine v pravnem prometu v Sloveniji in EU, je Ustavna komisija v sodelovanju s Strokovno skupino predlog ustavnega zakona oblikovala tako, da njegova vsebina – kot bo pojasnjeno v nadaljevanju – ni v neskladju ali v nasprotju z monetarno ureditvijo EU, hkrati pa daje ustavno podlago in napotilo slovenskemu zakonodajalcu, da povsod tam, kjer je to mogoče in primerno ter ni v nasprotju s pravnim redom EU, zagotovi ustrezne oziroma dodatne možnosti uporabe gotovine (bankovcev in kovancev) v pravnem prometu.

2.3. Namen ustavne spremembe in njeni učinki

Na načelni ravni je treba v zvezi s predlagano spremembo oziroma dopolnitvijo Ustave opozoriti, da je Slovenija suverena država, ki se lahko odloči, da monetarne zadeve v prihodnje spet ureja samostojno, tako kot jih je pred vstopom v EU. Toda s prenosom dela suverenih pravic na podlagi 3.a člena Ustave se je (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 spremembo oziroma 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 EU in evroobmočje. Kot suverena država bi Slovenija sicer to lahko naredila, vendar pa bi s tem odstopila od spoštovanja zanjo zavezujoče (avtonomne) pravne ureditve EU, ki se nanaša na vodenje monetarne politike, kar bi imelo pomembne in daljnosežne posledice.

V zvezi s tem načelnim vprašanjem je treba poudariti, da namen predlagane ustavne spremembe oziroma dopolnitve III. poglavja Ustave s 74.a členom ni odstopanje od sedanje monetarne ureditve EU, zato tudi določbe 74.a člena ne povzročajo neskladja med slovensko pravno ureditvijo in pravno ureditvijo EU. Predlagana ustavna sprememba meri predvsem v utrditev takšne monetarne ureditve, ki na ravni EU in evroobmočja že velja in kateri je ECB, glede na svoje izjave oziroma pojasnila, tudi v prihodnje trdno zavezana, in sicer na način, da se v EU tudi v prihodnje zagotavlja razpoložljivost evrogotovine (evrobankovcev in evrokovancev) pri plačevanju v celotnem evroobmočju.

Določbe predlaganega 74.a člena Ustave so skladne s pravom EU in torej pomenijo predvsem slovensko ustavno utrditev obstoječe monetarne ureditve EU na ozemlju Slovenije, z možnostjo in nalogo ustrezne(jše)ga zakonskega zagotavljanja in urejanja uporabe gotovine. Predlagana dopolnitev Ustave je tako le utrditev obstoječe (in uradno načrtovane prihodnje) monetarne ureditve EU. Na podlagi te ustavne spremembe pa bo seveda treba, tako kot to narekuje ali vsaj dopušča tudi pravna ureditev EU, v Sloveniji z zakonom predvideti primerne možnosti uporabe gotovine povsod tam, kjer to v praksi ni ustrezno urejeno, pri čemer bo na določenih področjih treba urediti tudi možnosti ustreznega, tj. razumnega in sorazmernega omejevanja gotovinskega poslovanja.

Poleg opisanega namena predlagane ustavne spremembe, ima ta tudi preventivni pomen oziroma učinek. Predlagani 74.a člen Ustave bo namreč preprečeval, da bi morebitna takšna sprememba ureditve EU, ki bi bistveno zožila ali onemogočila uporabo gotovine, lahko kar neposredno (avtomatično) pravno učinkovala tudi v Sloveniji. Ta učinek predlagane ustavne spremembe ima dva vidika. Prvi je pretežno politične narave, saj pomeni jasno zavezo Slovenije sedanji monetarni ureditvi EU ter vsem javnim napovedim in zavezam ECB in drugih institucij EU glede nadaljnjega zagotavljanja in varovanja gotovinskega poslovanja. Ta učinek naj bi torej z jasno slovensko zavezo (evro-) gotovini kot plačilnemu sredstvu ter pravici do njene uporabe odvrčal predstavnike naše države od podpore morebitnim poskusom na ravni EU ali evroobmočja, da bi se gotovinsko poslovanje neupravičeno, neprimerno ali/in nesorazmerno omejilo ali celo odpravilo in v celoti nadomestilo z digitalnim finančnim poslovanjem. Pri tem seveda ni zanemarljivo, da bi bila v primeru sprejema predlagane ustavne spremembe Slovenija, poleg Slovaške, že druga članica evro-skupine s takšno oziroma podobno ustavno ureditvijo ter tretja članica EU, ki na ustavni ravni zagotavlja pravico do gotovine, kajti to pravico je letos ustavno zagotovila tudi Madžarska, ki pa ni članica evro-skupine.

Drugi preventivni vidik predlagane ustavne spremembe je predvsem (ustavno)pravne narave. Slovenija bi namreč v primeru odločitve EU (ECB) za resnejše omejevanje poslovanja z gotovino ali za ukinitve tega poslovanja morala upoštevati 74.a in 3.a člen Ustave sprejeti odločitev, ali bo v skladu z 74.a členom Ustave na področju monetarne politike spet uveljavila svoje suverene pravice na način, da bi v Sloveniji, kljub drugačni ureditvi na ravni EU, ohranili pravico do uporabe gotovine. Seveda bi imelo to pomembne monetarne, pravne in politične posledice. V takšni situaciji Slovenija zelo verjetno tudi ne bi bila edina članica EU, ki bi nasprotovala tako spremenjeni ureditvi na ravni EU.

K povedanemu je treba dodati, da bi imela predlagana dopolnitev Ustave z novim 74.a členom v okviru omenjenih političnih in ustavnopravnih posledic še dodatno razsežnost. Če bi se – hipotetično – na ravni EU pojavil predlog za ukinitve evrogotovine oziroma evrobankovcev, bi bilo za ta namen treba spremeniti Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU), ki v prvem odstavku 128. člena določa, da ima ECB izključno pravico odobriti izdajanje evrobankovcev v Uniji ter da lahko te bankovce izdajajo samo ECB in nacionalne centralne banke, pri čemer so ti bankovci zakonito plačilno sredstvo v Uniji. Če bi torej prišlo do predloga ukinitve evrobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva ter posledično do postopka spreminjanja PDEU kot mednarodne pogodbe, je treba upoštevati, da je v skladu z 48. členom Pogodbe o Evropski uniji (PEU) za uveljavitev takšnih sprememb potrebno, da jih ratificirajo vse države članice v skladu s svojimi ustavnimi pravili. Omenjena hipotetična situacija bi tako lahko privedla do tega, da bi v Sloveniji, v skladu z drugim odstavkom 160. člena Ustave, v postopku ratifikacije spremembe PDEU na predlog Predsednika Republike, Vlade ali najmanj tretjine poslancev Državnega zbora prišlo do predhodne ustavnosodne presoje skladnosti takšne spremembe PDEU z Ustavo – pri čemer je v takem primeru Državni zbor vezan na ustavnosodno presojo oziroma mnenje Ustavnega sodišča. Le-to bi v takem primeru moralo ugotoviti neskladnost med pravom Unije in slovensko Ustavo, kar bi, kot že rečeno, vodilo v pomembne nadaljnje politične, pravne, monetarne ter druge premisleke in ukrepe.

2.4. O naravi predlagane pravice do uporabe gotovine (predlagani 74.a člen Ustave)

Predlagani 74.a člen Ustave vsebuje zelo specifično ustavno spremembo. Gre za materijo, ki ne sodi v klasično ustavno stvarino in je druge ustave praviloma ne urejajo. V okviru držav članic evro-skupine je doslej le Slovaška ustavno opredelila pravico do (uporabe) gotovine. Ustava Slovaške je bila namreč 15. junija 2023 dopolnjena z 39.a členom, ki na podoben način kot 50.a člen, ki ga je predlagala skupina več kot 30.000 slovenskih volivcev, zagotavlja (ustavno) pravico do gotovine, ki je razčlenjena na več posameznih ustavnih 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.

Tu velja tudi omeniti, da je 15. marca 2025 madžarski parlament sprejel spremembo oziroma dopolnitev Temelnjega zakona (le-ta ima naravo in moč ustave), s katero je določil pravico do uporabe gotovine. V novem ustavnem členu je tako določeno, da je uradna valuta Madžarske forint ter da ima vsakdo na Madžarskem pravico plačevati z gotovino v uradni valuti, pri čemer nihče ne sme biti prikrajšan zaradi želje po plačilu z gotovino v uradni valuti. Seveda pa pomen te dopolnitve madžarske ustave ni povsem primerljiv s pomenom omenjene dopolnitve v slovaški ustavi, kajti Madžarska ni članica evro-skupine in je zato še vedno suverena pri določanju možnosti in načina uporabe forinta kot svoje uradne valute.

Vsekakor gre torej pri ustavni pravici do gotovine (s tem izrazom je tudi v nadaljevanju strnjeno oziroma poenostavljeno poimenovana določba, ki jo vsebuje predlagani novi 74.a člen Ustave) v nacionalnem in primerjalnem pogledu za novo vrsto ustavne pravice, ki po svoji naravi ne sodi v prvotne klasične kategorije človekovih pravic (npr. osebne in državljanske oziroma politične človekove pravice), mogoče pa bi jo bilo uvrstiti v kategorijo ekonomskih človekovih oziroma temeljnih ustavnih pravic. Z določitvijo v 74.a členu Ustave bo ta pravica pridobila status ustavno zagotovljene človekove pravice, s čimer se uresničuje tudi namen predlagatelja, ki je s predlogom novega 50.a člena tej pravici namenil celo mesto v II. poglavju Ustave, ki izrecno in neposredno ureja človekove pravice in temeljne svoboščine. Kljub temu, da bo pravica do gotovine v okviru novega 74.a člena uvrščena v III. poglavje Ustave, bo namreč po svoji naravi in pomenu – tako kot tudi nekatere druge pravice iz III. poglavja Ustave – predstavljala človekovo pravico, ki sodi v najvišji rang (ustavno)pravnih pravic in ji zato Ustava zagotavlja enako upravno, sodno in drugo pravno varstvo kot drugim človekovim pravicam, vključno z možnostjo uveljavljanja njenega varstva pred Ustavnim sodiščem na podlagi ustavne pritožbe ali v okviru pobude ali zahteve za oceno ustavnosti zakonskih ali podzakonskih določb, ki se nanašajo na uresničevanje te pravice.

Z vidika sistematike razvrščanja ustavnih določb je v ustavni razpravi prevladalo stališče, da je pravico do gotovine najprimerneje uvrstiti v tretje (III.) poglavje Ustave, in sicer kot novi 74.a člen. Glede na ustavno sistematiko spada pravica do gotovine še najbolj v okvir urejanja ekonomskih ustavnih razmerij in pravic posameznikov, ki jih posebej ureja III. ustavno poglavje, ki nosi naslov »Gospodarska in socialna razmerja«. Pri tem je bila sprejeta ocena, da je v okviru III. poglavja Ustave predlagano pravico do gotovine najprimerneje uvrstiti neposredno za tipično ekonomsko človekovo svoboščino oziroma pravico do svobodne gospodarske pobude (74. člen), saj sta si obe pravici glede na njun ekonomski pomen še najbolj sorodni.

Če tako zastavljeno umestitev novega ustavnega 50.a člena v sistematičnem pogledu primerjamo z omenjeno ureditvijo pravice do gotovine v ustavi Slovaške, vidimo, da je v slovaški ustavi ta pravica uvrščena v ustavno poglavje o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. Pri tem lahko ugotovimo, da tudi v tem poglavju slovaške ustave ni nekega ožjega sklopa določb, s katerim bi bilo to pravico, ki jo določa 39.a člen, mogoče tesno vsebinsko povezovati, zato v navedenem ustavnem poglavju izstopa kot z drugimi določbami nepovezana določba – predhodna določba slovaške ustave (39. člen) določa pravico ostarelih ter za delo nezmožnih državljanov do ustrezne materialne varnosti, določba 40. člena, ki sledi določbi o pravici do gotovine, pa zagotavlja vsakomur pravico do zdravstvenega varstva.

Na tem mestu je smiselno pojasniti, da je Ustavna komisija v razpravi o predlogu do ustavne zagotovitve pravice do gotovine obravnavala tudi načelno vprašanje, ali je predlagana dopolnitev Ustave sploh nujna in potrebna. V tej razpravi se je Ustavna komisija oprla na mnenje Strokovne skupine, ki je pojasnila, da predlagana sprememba Ustave ob upoštevanju sedanje monetarne ureditve na ravni EU ni nujna, vendar pa je mogoča 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.

Dejstvo, da je pravico do gotovine mogoče urejati kot ustavno materijo dokazujeta ne le primera slovaške in madžarske ustave, pač pa je to razvidno tudi iz evolucije človekovih pravic, ki skozi razvoj več generacij teh pravic (osebne, politične, ekonomske, socialne, kulturne, znanstvene, manjšinske, okoljevarstvene in druge kolektivne pravice itd.) jasno kaže, da so človekove pravice tudi dinamična kategorija,

ki se širi in dograjuje glede na različne vidike družbenega razvoja. Državni zbor se torej lahko v okviru svoje suverene ustavodajne pristojnosti odloči pravico do gotovine zagotoviti tudi z Ustavo, čeprav bi se lahko odločil, da jo bo urejal le na zakonski ravni.

Ob tem velja še na splošno opozoriti, 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 začasno prenesla v izvrševanje na EU ali kako drugo mednarodno organizacijo). Zakonsko urejanje ima zato pri urejanju tovrstnih pravic in pristojnosti, kljub svoji veliki pomembnosti, zgolj izveden (derivativen) pomen. Kot je bilo pojasnjeno, pa je treba pri zapisu pravice do gotovine v Ustavo ustrezno upoštevati, da je Slovenija svoje suverene pravice s področja urejanja monetarne politike prenesla v izvrševanje na (institucije) EU.

2.5. Obrazložitev predlaganega 74.a člena Ustave in njegovih posameznih določb

Naslov predlaganega 74.a člena Ustave, ki se glasi »pravica do uporabe gotovine«, izraža osnovni namen in vsebino te nove ustavne določbe. Naslovi ustavnih členov že zaradi svoje strnjivosti praviloma ne morejo vsebinsko odražati celotne materije členov, ki jih naslavlja ter imajo zato le informativno (orientacijsko) naravo. To pomeni, da zgolj nakazujejo na del vsebine ali na celotno vsebino, ki jo urejajo posamezni ustavni členi, pri čemer nimajo nujno in sami po sebi zavezujoče razlagalne (interpretativne) narave. Kljub temu pa so ti naslovi pomembna razlagalna prvina pri razumevanju ustavnih določb, zato jih je treba oblikovati tako, da se njihovo sporočilo čim bolj približa bistvu ustavne določbe ali skupine določb, ki jih vsebuje posamezen ustavni člen. V primeru predlaganega 74.a člena Ustave je to bistvo oziroma poudarek predvsem v določitvi človekove pravice do uporabe gotovine v Republiki Sloveniji, pri čemer je treba šteti, da ta ustavna pravica, kolikor je to mogoče glede na njeno naravo ter naravo in posebnosti različnih oblik pravnega prometa (kar bo lahko podrobneje opredelil zakon), pripada tudi pravnim osebam oziroma vsem subjektom, ki pravno veljavno nastopajo v pravnem prometu.

Ustavna komisija je upoštevala mnenja in stališča Strokovne skupine prvotno predlagani predlog novega 50.a člena ustrezno preoblikovala v 74.a člen Ustave, ki se glasi: »Vsakdo ima v skladu z zakonom pravico do uporabe gotovine pri bančnem poslovanju in drugih oblikah pravnega prometa.« Tako pravno in nomotehnično (pre)oblikovano besedilo, ki zagotavlja ustavno strnjeno (koncizno) in pravno koherentno določbo novega 74.a člena Ustave, v celoti ustreza temeljni vsebini in namenu, ki ju utemeljuje in želi doseči predlagatelj (skupina volivk in volivcev), pri čemer je skladna s temeljnimi načeli in drugimi določbami Ustave ter upošteva dejstvo, da je Slovenija članica EU in evroobmočja in je torej zavezana pravni ureditvi EU.

Predlog 74.a člena Ustave je oblikovan v sozvočju z veljavno monetarno ureditvijo EU, oziroma tako, da so to ureditvi ni v neskladju ali nasprotju (koliziji). S tem je zagotovljena kompatibilnost 74.a člena s pravom EU, ki zagotavlja možnost uporabe gotovine (tudi) v Sloveniji. Predlog 74.a člena Ustave v okviru Republike Slovenije povzdiguje pravico do uporabe gotovine na raven ustavno varovane človekove pravice. S pojmom gotovina se v kontekstu predlagane ustavne spremembe opredeljuje bankovce in kovance, kar je tudi osnovni namen predlagatelja. Po sprejemu 74.a člena Ustave bo treba po eni strani zakonsko zagotoviti, da bo pravica do uporabe gotovine v največji možni in dopustni meri upoštevana, oziroma da bo možnost uporabe gotovine dodatno zagotovljena povsod tam, kjer v praksi še ni ali vsaj ne v zadostni meri (npr. v smislu širitev možnosti in dostopnosti gotovinskega plačevanja pred upravnimi organi,

v bankah, na poštah, pri uporabi parkirišč, pri plačevanju avtobusnih, vlakovnih in drugih prevozov potnikov ter pri drugih oblikah plačevanja blaga in storitev oziroma v pravnem prometu nasploh). Po drugi strani pa bo treba hkrati upoštevati, da mora zakonodaja ostati (tudi) v mejah dopustnosti, ki jih določata Ustava in pravo EU. Na določenih področjih bo zato zakon še nadalje ali na novo urejal tudi možnosti razumnega in sorazmernega omejevanja gotovinskega poslovanja, pri čemer bo to dopustno le tam, kjer bodo za to podani zares utemeljeni razlogi. Ob tem je treba upoštevati, da pravica do uporabe gotovine po svoji naravi ne sodi med t. i. absolutne ustavne (človekove) pravice, ki jih v nobenem primeru ni dopustno razveljaviti ali omejevati, temveč sodi med relativne ustavne (človekove) pravice, glede katerih lahko zakon določa tudi omejitve, ki pa morajo biti (ustavno)pravno legitimne, primerne, razumne ter sorazmerne.

Umestitev predlaganega 74.a člena Ustave v III. ustavno poglavje je smiselna, ker ta določba po vsebini in sistematiki najbolj sodi v to poglavje in na zadevno mesto (za sedanjim 74. členom). Hkrati je s tem pravica do gotovine še vedno ustavno zagotovljena oziroma varovana kot človekova pravica, ki jo je možno zakonsko omejevati le ob upoštevanju ustavnih načel (npr. načela sorazmernosti). Tako kot ostalim človekovim pravicam iz II. in III. poglavja Ustave ji je zagotovljeno celovito (ustavno)pravno varstvo, vključno z ustavno pritožbo in možnostjo sprožitve postopka za ustavnosodno presojo zakonov ter podzakonskih predpisov in splošnih aktov, ki bi bili v nasprotju z določbami 74.a člena Ustave.

V predlaganem 74.a členu Ustave je dikcija predlagatelja iz 50.a člena spremenjena tako, da gotovina ni določena kot zakonito plačilno sredstvo, saj to določa že pravna ureditev EU. Za doseg namena ustavne spremembe je bistveno, da 74.a člen utrjuje obstoječo pravno ureditev EU v Sloveniji. Takšna ureditev tudi povsem ustreza sedanji monetarni ureditvi EU oziroma je z njo združljiva. Pri tej določbi gre torej (le) za ustavnopravno utrditev ureditve (pravice do) uporabe gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva, pri čemer naj bi se po javnih zavezah ECB, Vlade in Banke Slovenije v EU in Sloveniji takšna ureditev ohranila tudi v prihodnje.

Ob vsem tem pa predlagani 74.a člen Ustave tudi določa, da pravico do uporabe gotovine podrobneje ureja zakon, kar je izraženo v dikciji: »Vsakdo ima v skladu z zakonom pravico do uporabe gotovine...« S tem je izrecno določeno, da se po eni strani človekova pravica do uporabe gotovine realizira skozi takšno zakonsko ureditev, ki bo na področjih, kjer je ta pravica pretirano omejena ali neudejanjena, vzpostavila oziroma ustrezno razširila možnosti in način uresničevanja te pravice ter tako omogočila, da bo lahko vsakdo v pravnem prometu ustrezno uporabljal tudi gotovino, tj. bankovce in kovance. Po drugi strani pa ta del ustavne določbe omogoča, da se z zakonom v utemeljenih primerih tudi omeji gotovinski način plačevanja, kar pa bo ustavno dopustno le v posebej utemeljenih primerih ter pod pogoji, ki bodo še vedno omogočali, da se bistvo in normalni obseg ustavne pravice do gotovine zagotavljata v praksi. V skladu s to določbo ter upošteva pravi red EU bo smel takšne omejitve določati le zakon (in ne npr. podzakonski ali drug akt), pri čemer bodo morale biti v skladu z uveljavljeno ustavnopravno doktrino in prakso omejitve določene le, kadar bo to nujno ter v skladu z ustavnimi načeli, kot so npr. načela pravne predvidljivosti, zaupanja v pravo in sorazmernosti.

V 74.a členu Ustave uporabljeni izraz »gotovina« zajema poleg evrobankovcev in evrokovancev tudi vsako drugo vrsto gotovine, ki ima v Republiki Sloveniji pravno priznan status plačilnega sredstva. Ob tem velja poudariti, da pravica do uporabe gotovine med drugim, poleg obveznosti njenega sprejemanja na prodajnih mestih, smiselno oziroma implicitno vključuje tudi pravico oziroma upravičenje do dostopa do gotovine (npr. pravica do gotovinskega bančnega dviga lastnih finančnih sredstev v bančnih poslovalnicah in na bankomatih). Vse to bo moralo biti zakonsko urejeno na

način, ki za uporabnika ne predstavlja nesorazmerne obremenitve, pri čemer bodo upoštevani različni dejavniki, npr. geografska pokritost Slovenije z gotovinskimi točkami, ustrezni oziroma razumni cenovni pogoji za gotovinske storitve, možnosti brezplačnega dostopa do teh storitev ter drugi možni in ustrezni pristopi in okoliščine.

Za razliko od prvotno predlaganega besedila 50.a člena Ustave, v katerem se je pravica do uporabe gotovine nanašala na nakupe blaga ali opravljene storitve, je v predlaganem 74.a členu določeno, da se ta pravica nanaša na uporabo gotovine v pravnem prometu nasploh. Besedna zveza »pravni promet« je širša in zato pravno gledano primernejša od besedila prvotno predlagane določbe. Besedna zveza oziroma pojem pravni promet namreč zajema vse pravne posle in pravna dejanja, ki vključujejo prenos ali (pre)oblikovanje pravic in obveznosti med pravnimi subjekti. Ta pojem zato celo v večji meri od prvotno predlagane dikcije sledi namenu predlagatelja, saj zajema tudi uporabo gotovine pri pravnih poslih, ki jih »plačilo za blago ali storitev« ne zajema – takšni primeri so npr. uporaba gotovine pri darilni pogodbi ali pri oporočnem razpolaganju. Seveda pa bo zakon, na že pojasnjeni način, v okviru nekaterih oblik in segmentov pravnega prometa lahko iz utemeljenih razlogov ustrezno omejil uporabo gotovine.

Ker je bila v prvotnem predlogu 50.a člena Ustave ter v stališču Državnega zbora izražena zahteva, naj se pravica do gotovinskega poslovanja z novo ustavno določbo izrecno zagotovi tudi glede poslovanja bank, je v predlagani določbi 74.a člena posebej in izrecno navedeno tudi bančno poslovanje. Pravica do uporabe gotovine se tako s predlagano določbo izrecno zagotavlja tudi »pri bančnem poslovanju«, čeprav je to poslovanje že zajeto z dikcijo: »... in drugih oblikah pravnega prometa.« Pomen tega dela določbe je torej le v tem, da ob vseh drugih oblikah pravnega prometa še posebej poudari oziroma izpostavi pomen pravice do uporabe gotovine (tudi) v okviru bančnega poslovanja. Pri tem je z izrazom »bančno poslovanje« zajeto poslovanje v vseh vrstah domačih in tujih bank oziroma bančnih podružnic, pravica do gotovinskega poslovanja v bankah pa je, smiselno enako kot je bilo že pojasnjeno, pogojena z zakonsko ureditvijo. Tako kot glede pravice do gotovinskega poslovanja v pravnem prometu nasploh, je tudi v primeru poslovanja z bankami že po naravi stvari podrobnejša zakonska ureditev tega področja nujna. Takšno izrecno napotilo na zakonsko urejanje se ujema tudi z mnenjem ECB, ki opozarja, da lahko na zakonski ravni države članice EU ureditev uporabe gotovinskega plačevanja zakonsko prilagajajo svojim potrebam in specifikam, seveda le v okviru skupnega pravnega reda EU.

2.6. Obrazložitev II. razdelka predlaganega Ustavnega zakona

V II. razdelku Ustavnega zakona je vsebovana običajna končna določba, ki določa, da začne ta Ustavni zakon veljati z razglasitvijo v Državnem zboru.

dr. Miro Cerar l.r.
poročevalec

Matej Hrast l.r.
član

Matej Kumerdej l.r.
član

dr. Mirko Pečarič l.r.
član