



EVA: 2022-1211-1189
Številka: 00702-61/2023/7
Datum: 18. 1. 2024

Mnenje o Predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom Ustavnega zakona

1. Državni zbor Republike Slovenije je Vladi Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) v mnenje poslal Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom Ustavnega zakona, ki ga je Državnemu zboru predložila skupina 30.000 volivk in volivcev.

Predlagatelj predloga navaja, da je cilj predloga določiti ustavni okvir za pravico do uporabe gotovine ob upoštevanju pravice do zasebnosti.

Predlagatelj nadalje navaja, da posamezne izjave vplivnih oseb iz sveta bančništva in politike kažejo na to, da obstajajo razlogi za sum oziroma obstaja velika verjetnost, da se želi z uvedbo digitalnega denarja pridobiti popoln nadzor nad denarjem, s tem pa bi imele centralne banke oziroma vlade držav tudi popoln nadzor nad regulacijo in pogoji, ki bodo določali uporabo centralno-bančnega digitalnega denarja. Predlagatelj tudi navaja, da je ves potek sprejema digitalnega denarja usmerjen v popolni nadzor nad uporabo denarja vsakega državljanca. Kot primer držav, ki sta se temu uprli, je predlagatelj navedel zvezno ameriško državo Floride, ki je sprejela zakon za zaščito prebivalcev Floride v zvezi z digitalno valuto, ki prepoveduje uporabo centralno-bančne digitalne valute (CBDC) na način, da jo izključi iz definicije denarja v enotnem trgovinskem zakoniku Floride ter hkrati prepoveduje izdajo tuje CBDC za zaščito potrošnikov pred globalističnimi prizadevanji za sprejetje svetovne digitalne valute. Navaja tudi primer Slovaške, ki je leta 2023 sprejela ustavni zakon, s katerim je gotovino kot zakonito plačilno sredstvo zapisala v ustavo.

Predlagatelj nadalje meni, da smo bili v zadnjem času priča tudi različnim proaktivnim korakom, ki vodijo k postopnemu zmanjševanju zadevne pravice do uporabe gotovine v obliki splošno zavezujočih pravnih norm in je zato uvedba pravice do gotovine z Ustavo Republike Slovenije eden od načinov za zavračanje poskusov omejevanja oziroma odprave pravice do plačila z gotovino, vključno s pripadajočo pravico do zasebnosti.

* * *

2. Vlada uvodoma poudarja, da ima Evropska unija (v nadaljnjem besedilu: EU) izključno pristojnost na področju monetarne politike držav članic, katerih valuta je evro, kar je določeno s 3. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C št. 326 z dne 26. 10. 2012; v nadaljnjem besedilu: PDEU). V 131. členu PDEU je tako določeno, da vsaka država članica zagotovi združljivost svoje nacionalne

zakonodaje, tudi statuta nacionalne centralne banke, s Pogodbama in statutom ESCB in ECB. Nadalje 282. člen PDEU določa, da Evropska centralna banka (ECB) in nacionalne centralne banke sestavljajo Evropski sistem centralnih bank (ESCB). Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke držav članic, katerih valuta je evro in sestavljajo Eurosistem, vodijo monetarno politiko Unije. V primeru zapisa pravice do uporabe evrogotovine v ustavo bi torej lahko šlo za ravnanje, ki pomeni neupoštevanje načela izključne pristojnosti EU na področju monetarne politike držav članic EU, katerih valuta je evro.

3. Sodišče EU, ki je edino pristojno za razlago nadnacionalne zakonodaje, 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. Nadalje je zapisalo, da pojem monetarne politike ni omejen le na operativno izvedbo, temveč tudi regulatorno urejanje, ki zagotavlja status evra kot enotne valute in s tem zasleduje osnovni cilj monetarne politike EU, to je ohranitev stabilnosti cen. 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 je omogočeno zgolj na enem, ne pa na vseh okencih/blagajnah ipd.), hkrati pa mora biti zagotovljeno, da izvedba plačila z gotovino, ki je zakonito plačilno sredstvo, za uporabnika ne predstavlja nesorazmerne obremenitve.
4. Enotna evropska valuta evro je urejena v predpisih EU, v prvi vrsti v PDEU, ki določa, da so samo bankovci, ki jih izdaja Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke, zakonito plačilno sredstvo v EU. Prav tako Uredba Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi evra (UL L št. 139 z dne 11. 5. 1998 z nadaljnjimi spremembami; v nadaljnjem besedilu: Uredba 974/98/EU) določa, da so bankovci, izraženi v evrih, ter kovanci, izraženi v evrih ali centih, edini, ki imajo status zakonitega plačilnega sredstva v sodelujočih državah članicah.
5. Tudi Zakon o uvedbi evra (Uradni list RS, št. 114/06; v nadaljnjem besedilu: ZUE) v prvem odstavku 3. člena določa, da se v Republiki Sloveniji kot zakonito plačilno sredstvo uporabljajo izključno bankovci in kovanci, ki se glasijo na evro. To pomeni, da je potrošnikom zagotovljena splošna pravica, da plačilo izvedejo z evro gotovino, za razliko od negotovinskih oblik plačevanja, za katere take splošne obveznosti ni, razen, ko je predpisana s področnimi zakoni.
6. ZUE je skladen z Uredbo 974/98/EU, ki v 10. in 11. členu določa, da so evrobankovci in evrokovanci edini, ki imajo status zakonitega plačilnega sredstva v sodelujočih državah članicah. ZUE je prav tako skladen s PDEU, ki v prvem odstavku 128. člena določa, da so samo bankovci, ki jih izdajajo Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke, zakonito plačilno sredstvo v EU.
7. Za ohranitev možnosti gotovinskega plačevanja v prihodnje glede na predvideno uvedbo digitalnega evra je Evropska komisija 28. 6. 2023 v okviru zakonodajnega paketa za uvedbo digitalnega evra objavila tudi **predlog Uredbe o evrobankovcih in evrokovancih kot zakonitem plačilnem sredstvu** (v nadaljnjem besedilu: Predlog uredbe), ki jasno določa pravila, na podlagi katerih bo tudi v prihodnje zagotovljen dostop do gotovine in obveznost njenega sprejemanja. Evropska komisija se namreč zaveda, da je za ohranitev učinkovitosti statusa gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva v praksi ključnega pomena, da se zagotovi lahek dostop do evrogotovine, saj državljani brez dostopa do gotovine ne bodo mogli plačevati z njo in bo ogrožen njen dejanski status zakonitega plačilnega sredstva. Zadosten in učinkovit dostop do gotovine v evroobmočju je zlasti pomemben za ranljive skupine, ki so odvisne od uporabe gotovine za plačila. Ta predlog zagotavlja, da evrogotovina kot fizična oblika centralnobančnega denarja ostane prisotna in na voljo za vse rezidente in podjetja v evroobmočju ter jo vsi rezidenti in podjetja v evroobmočju sprejemajo.
8. Predlog uredbe določa podrobna pravila o področju uporabe in učinkih statusa gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva ter o dostopu do evrobankovcev in evrokovancev. Predlog uredbe nadalje določa, da status zakonitega plačilnega sredstva, ki ga ima gotovina, pomeni, da je njeno

sprejemanje obvezno, da se sprejema s polno nominalno vrednostjo in da ima učinek izpolnitve plačilne obveznosti. Prejemnik plačila ne sme zavrniti evrogotovine, predložene za plačilo, razen če sta se stranki dogovorili o drugačnem plačilnem sredstvu ali se uporablja izjema.

9. Predlog uredbe določa tudi pogoje, pod katerimi bo zavrnitev sprejema evrogotovine pravno mogoča, ter razloge, na podlagi katerih je mogoče zavrniti evrogotovino. Predlog določa tudi obveznost držav članic, da na svojem ozemlju zagotovijo zadosten in učinkovit dostop do gotovine v vseh regijah, tako na mestnih območjih kot območjih izven mest. Države članice bodo morale spremljati dostop do gotovine in o oceni razmer letno poročati Evropski komisiji in ECB. V primeru, da države članice ne bodo zagotovile zadostnega in učinkovitega dostopa do gotovine, bodo morale sprejeti popravne ukrepe. V skladu s predlogom bodo morale vse države članice za učinkovito izvajanje zgoraj omenjenih obveznosti imenovati enega ali več pristojnih nacionalnih organov s potrebnimi upravnimi in regulativnimi pooblastili v zvezi s področji sprejemanja gotovinskih plačil in dostopa do gotovine.
10. Z namenom morebitne uvedbe digitalnega evra kot CBDC je Evropska komisija 28. 6. 2023 v okviru zakonodajnega paketa za uvedbo digitalnega evra objavila tudi **predlog Uredbe o uvedbi digitalnega evra**, ki bo predstavljal podlago za njegovo morebitno uvedbo. Digitalni evro bi imel status zakonitega plačilnega sredstva, ki ga lahko izda ECB in nacionalne centralne banke držav članic, katerih valuta je evro, in bi ga uporabljali posamezniki, podjetja in javni organi v evroobmočju. Predlagana uredba ne pomeni, da bo digitalni evro dejansko uveden, saj bo **odločitev o morebitni uvedbi digitalnega evra sprejela ECB**.
11. Tudi v predlogu Uredbe o uvedbi digitalnega evra je jasno opredeljeno, da digitalni evro ne bo nadomestil gotovine, ampak bo predstavljal dodatno obliko enotne valute evro in bo tako komplement evrobankovcem in evrokovancem, kar pomeni, da bo uporabnikom na voljo poleg evro gotovine. Cilj te uredbe je, da se v digitalni dobi uporabnikom omogoči plačevanje s centralnobančno digitalno valuto ter spodbudi konkurenco, učinkovitost in inovacije ter poveča odpornost gospodarstva Evropske unije, ki postaja vse bolj digitalno naravnano. Pomembna cilja, ki ju zasleduje predlog uredbe, sta zagotovitev visoke stopnje zasebnosti pri plačevanju z digitalnim evrom, ki bo mogoč tudi brez internetne povezave, in digitalna finančna vključenost ranljivejših skupin. Digitalni evro bi lahko spodbudil digitalizacijo, okreпил denarni in plačilni sistem ter potrošnikom in podjetjem omogočil digitalni dobi prilagojeno priročno plačevanje na varen, hiter in stroškovno učinkovit način. Prispeval bo tudi k večji evropski finančni suverenosti in stabilnosti in k ohranjanju mednarodne vloge evra.

* * *

Vlada glede na predhodno pojasnjena stališča povzema, da ima EU izključno pristojnost na področju monetarne politike držav članic, katerih valuta je evro, in da vsaka država članica zagotovi združljivost svoje nacionalne zakonodaje s Pogodbama in statutom ESCB in ECB. Ob tem vlada poudarja, da je status evrobankovcev in evrokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva zadostno pravno urejen in opredeljen v obstoječih predpisih EU (PDEU, Uredba 974/98/EU) in v ZUE, obstaja pa tudi evropska sodna praksa, ki ščiti 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, jasno sledi, da bodo eurobankovci in eurokovanci ostali zakonito plačilno sredstvo.

Zaradi navedenega vlada Predloga za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije ne podpira in meni, da ni primeren za nadaljnjo obravnavo.