



Crna Gora
Vlada Crne Gore
Generalni sekretarijat

Broj: 11-011/25-2022/3

Podgorica, 26. jun 2025. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospođa Snežana Armenko, predsjednik

PODGORICA

Na sjednici održanoj 19. juna 2025. godine, Vlada Crne Gore razmotrila je **Predlog mišljenja na Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 18 stav 1 tačka 7 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma („Službeni list CG“, br. 110/23, 65/24 i 24/25)**, koji je dostavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Povodom navedenog materijala, Vlada Crne Gore daje

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative u bitnom ističe da je odredba člana 18 stav 1 tačka 7 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u suprotnosti sa čl. 8, 17, 59 i članom 140 stav 3 Ustava Crne Gore iz razloga što se uvođenjem obaveze identifikacije igrača već pri uplati uloga od 20 eura priređivači igara na sreću dovode u neravnopravan i diskriminatorski položaj u odnosu na druge privredne subjekte, što su izloženi neosnovanom regulatornom pritisku, dok drugim privrednim djelatnostima slična obaveza nije nametnuta, čime se narušavaju principi tržišne ravnopravnosti, ugrožava poslovna stabilnost priređivača igara na sreću namećući im dodatne administrativne i finansijske terete koji otežavaju njihovo poslovanje, te i što se stvaranjem neravnopravnih uslova za poslovanje ograničava sloboda preduzetništva.

Takođe navodi da je osporena odredba suprotna članu 28 Ustava Crne Gore, iz razloga što masovno prikupljanje ličnih podataka igrača pri svakoj uplati od 20 eura predstavlja nesrazmjerno zadiranje u prava građana na privatnost i dostojanstvo, čime se dodatno otvaraju pitanja i rizici o bezbjednosti prikupljenih podataka i mogućnostima njihove zloupotrebe. Pored toga ukazuje da je osporena odredba suprotna odredbama Zakona o

zaštiti podataka o ličnosti iz kojeg proizilazi da je legitimisanje građana i obrada njihovih ličnih podataka u kontekstu ulaska u poslovni ili službeni prostor dozvoljeno ako postoji opravdana potreba za zaštitu lične i imovinske bezbjednosti prostora, pa se od strane građanina može zatražiti identifikacioni dokument samo ako je to nužno.

Takođe, u odnosu na prikupljanje ličnih podataka dobitnika igara na sreću, ukazuje da su, u skladu sa Zakonom o igrama na sreću, priređivači igara na sreću putem interneta jedini privredni subjekti u ovoj privrednoj djelatnosti koji su ovlašćeni da budu u posjedu ličnih podataka igrača, dok je za ostale priređivače igara na sreću identitet igrača po pravilu nepoznat, pa se primjenom osporene odredbe stvara neravnopravan položaj unutar iste privredne djelatnosti.

Ističe i da je osporena odredba u koliziji sa izvorima prava Evropske unije, i to sa Direktivom (EU) 2015/849 i Direktivom (EU) 2018/843, navodeći da je u direktivama postavljen prag od 2.000 eura kao minimalni iznos koji podliježe obavezama identifikacije i praćenja transakcija, koji je stotinu puta viši od onog koji je propisan osporenim odredbom, kao i da je propisano da se mjere moraju primjenjivati samo na transakcije koje predstavljaju stvarni rizik, čime se naglašava potreba za proporcionalnošću i nužnošću u primjeni mjera.

Dodatno navodi da osporena odredba nije u skladu ni sa FATF (Financial Action Task Force) standardima, obzirom da prema FATF izvještajima visokorizične transakcije u sektoru igara na sreću uključuju velike sume i složene šeme, dok mali ulazi nemaju značajan potencijal za pranje novca zbog neefikasnosti i visokog rizika otkrivanja.

U krajnjem ukazuje na nekoliko presuda Evropskog suda pravde (*S. i Harper v. UK, Big Brother Watch v. UK...*) ističući da te presude potvrđuju njegov stav i zaključuje da je bez odgovarajuće procjene rizika ili dokaza o stvarnoj prijetnji pranja novca za transakcije od 20 eura osporavana odredba arbitrarna i neopravdana.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnesene inicijative.

Članom 18 stav 1 tačka 7 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma propisano je da je mjere poznavanja i praćenja poslovanja klijenta obveznik koji je priređivač igara na sreću dužan da sprovodi prilikom uplate uloga u iznosu od 20 eura ili više, kod izvršenja jedne ili više povezanih transakcija.

Osporenim odredbom se uređuje mjera poznavanja i praćenja poslovanja klijenta, koja predstavlja temeljni dio sistema za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, u skladu sa preporukom FATF-a i direktivama EU (posebno Direktiva (EU) 2015/849 i Direktiva (EU) 2018/843).

Smatramo da se neutemeljeno osporava ustavnost člana 18 stav 1 tačka 7 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Naime, ograničenja koja proizilaze iz osporene odredbe su proporcionalna,

zasnovana na zakonu i imaju legitiman cilj - zaštitu pravnog poretka i borbu protiv kriminala. Ograničenjima se ne narušava suština prava, već uvide mjere neophodne radi zaštite javnog interesa. Prema tome, mišljenja smo da osporena odredba predstavlja legitimnu, proporcionalnu i nužnu mjeru u cilju zaštite javnog interesa, bez zadiranja u osnovna prava i slobode građana.

U odnosu na navode koji se odnose na diskriminaciju shodno navedenim odredbama Ustava Crne Gore, ukazujemo da osporena odredba ne predstavlja diskriminaciju, već diferenciranu regulaciju na osnovu rizika, što je u skladu sa principom supstantivne jednakosti. Zakonodavac ima pravo da različito tretira subjekte na osnovu relevantnih i objektivnih kriterijuma – u ovom slučaju to su: visok stepen gotovinskog poslovanja, anonimnost igrača, veliki broj mikrotransakcija i zloupotrebe sektora za pranje novca.

Dalje, članom 59 Ustava Crne Gore jemči se sloboda preduzetništva. Sloboda preduzetništva može se ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore. Članom 140 stav 3 Ustava Crne Gore zabranjuje se narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije i podsticanje neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu. S tim u vezi, smatramo da osporena odredba nije u suprotnosti sa čl. 59 i 140 stav 3 Ustava Crne Gore.

Ovo iz razloga što se Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma propisuje ograničenje, čime je ispunjen ustavni zahtjev da se sloboda preduzetništva može ograničiti isključivo zakonom. Legitimni cilj osporene odredbe je zaštita finansijskog sistema Crne Gore od kriminalnih aktivnosti, što je eksplicitno predviđeno kao ustavno dozvoljen razlog za propisivanje ograničenja.

Takođe, sloboda tržišta nije ukinuta, priređivačima igara na sreću nije zabranjeno da posluju, već su dužni da posluju u skladu sa pravilima koja štite javni interes. Uporišta za osporenu odredbu postoje i u pravnoj praksi drugih evropskih zemalja koje su uvele slične ili čak strožije pragove identifikacije u sektoru igara na sreću. Zakon o igrama na sreću Republike Hrvatske propisuje obavezu identifikacije za sve igrače, bez obzira na iznos uplate.

Takođe, smatramo da osporena odredba nije u suprotnosti sa članom 72 Zakona o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Republike Crne Gore s druge strane, imajući u vidu da su dosljedno implementirane preporuke FATF-a i usklađen zakonodavni okvir sa pravom Evropske unije. Napominjemo da nije preuzeta obaveza da se u nacionalni pravni sistem prenesu isključivo minimalni standardi iz direktiva, već naprotiv pravo Evropske unije daje mogućnost za uvođenje strožijih mjera ako su one utemeljene na procjeni rizika.

U odnosu na navode da primjena osporene odredbe predstavlja značajan administrativni i finansijski teret za priređivače igara na sreću, smatramo da su isti neutemeljeni. Ovo iz razloga što osporena odredba ne predstavlja neopravdan administrativni i finansijski teret priređivačima igara na sreću, već nužnu i proporcionalnu mjeru u funkciji zaštite javnog interesa i finansijskog sektora.

Takođe, ne manje važno je istaći da mjera identifikacije igrača pri uplati od 20 eura ili više ne implicira potrebu za dodatnim znanjima, rizicima i obuci ako uzmemo u obzir odredbu člana 18 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma koja je bila na snazi prije važećih izmjena, a na osnovu koje su priređivači igara na sreću već imali obavezu identifikacije samo u većem iznosu od propisanog (2.000 eura), kao i član 6b Zakona o igrama na sreću. Dakle, smanjenje iznosa praga uplate nije od uticaja na potrebu za dodatnim znanjima i obukama zaposlenih jer su priređivači igara na sreću i shodno prethodnoj odredbi bili dužni da zaposlene osposobe za sprovođenje iste.

U odnosu na navode da osporena odredba obuhvata masovno prikupljanje podataka što predstavlja nesrazmjerno zadiranje u prava građanina na privatnost i dostojanstvo, pozivajući se na odluke Evropskog suda za ljudska prava *S. Marper v. UK* i *Big Brother Watch v. UK*, smatramo da osporena odredba ne zadire u privatnost pojedinca mimo okvira koji je Ustavom dozvoljen, odnosno nije u suprotnosti sa članom 28 Ustava Crne Gore. Prikupljanje podataka je zakonski uređeno, uz obavezu čuvanja profesionalne tajne i zaštite podataka. Mjera identifikacije igrača nije masovna i neselektivna obrada podataka – već se odnosi isključivo na transakcije koje dostižu prag od 20 eura, što je minimalni prag koji omogućava prevenciju tzv. "smurfinga" (strukturiranja uplata da bi se izbjegla identifikacija). Svi podaci se obrađuju u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i koriste se isključivo za potrebe sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Pored toga, Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma propisuje zaštitne mjere za obradu ličnih podataka, uključujući ograničen pristup, svrhu i čuvanje, u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Napominjemo da su igre na sreću često korišćen mehanizam za pranje ilegalno stečenog novca. Osobe koje su stekle nelegalni novac mogu uplaćivati novac na račun za klađenje, koristiti ga djelimično ili u cjelosti, a zatim tražiti isplatu kao „dobitak“, čime prikrivaju pravi izvor sredstava. Obaveza identifikacije omogućava praćenje takvih aktivnosti i smanjuje mogućnost zloupotrebe. Dakle, identifikacija igrača omogućava praćenje toka novca u sektoru igara na sreću, čime se smanjuje rizik od finansijskih malverzacija i omogućava regulatornim tijelima da efikasnije analiziraju transakcije.

Dalje, u odnosu na odluke Evropskog suda za ljudska prava (*S. Marper v. UK i Big Brother Watch v. UK*), ukazujemo da se iste odnose na neselektivno, masovno i neograničeno prikupljanje podataka, što ovdje nije slučaj, iz razloga što postoji zakonit osnov, vremensko ograničenje čuvanja podataka, jasno određeni ciljevi i nadzor od strane državnih tijela čime se ispunjava uslov proporcionalnosti.

Navode da osporena odredba nije u skladu sa Direktivom (EU) 2015/849 i Direktivom (EU) 2018/843 takođe smatramo neutemeljenim. Članom 2 stav 3 tačka f Direktive (EU) 2015/849 propisano je da se Direktiva primjenjuje na priređivače igara na sreću kao obveznike. Takođe članom 5 pomenute direktive propisano je da države članice mogu donijeti ili zadržati na snazi strožije odredbe u području koji obuhvata ova Direktiva u svrhu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, u granicama prava Unije.

Dakle, osporena odredba je u potpunosti u skladu sa Direktivom (EU) 2015/849 i Direktivom (EU) 2018/843, koje omogućavaju državama članicama da uvedu strožije mjere utemeljene na nacionalnim procjenama rizika. Crna Gora kao članica MONEYVAL-a i kandidat za članstvo u Evropskoj Uniji, ima obavezu da razvije mjere u skladu sa pristupom zasnovanim na riziku (FATF Preporuka 1). FATF Preporuka 1 izričito nalaže primjenu mjera utemeljenih na procjeni rizika. Nacionalna procjena rizika Crne Gore jasno identifikuje igre na sreću kao sektor sa srednje visokim rizikom (0.78), dok Nadnacionalna procjena rizika EU prepoznaje online igre na sreću kao sektor sa veoma visokim rizikom. Stoga, smanjenje praga identifikacije kod priređivača igara na sreću utemeljeno je na procjeni specifične ranjivosti sektora – naročito klađenja i online igara na sreću koje su identifikovane kao "veoma visokorizične".

Ne treba zanemariti ni činjenicu za potrebom zaštite maloljetnika i drugih ranjivih kategorija lica. Naime, igre na sreću danas karakteriše razvoj određenih negativnih pojava, od kojih je jedna od zabrinjavajućih i povećanje dostupnosti igara na sreću maloljetnicima. Osporena zakonska odredba, odnosno mjera obavezne identifikacije korisnika prilikom uplate od 20 eura i više ima za cilj i unaprjeđenje mehanizma zaštite ranjivih kategorija lica, posebno maloljetnika, jer smanjuje njihovu dostupnost igrama na sreću kroz dodatne barijere za pristup i verifikaciju identiteta. Uvođenje identifikacije već od 20 eura otežava anonimno i nekontrolisano klađenje, koje može imati štetne posljedice po zdravlje, ekonomsko stanje i sigurnost građana.

Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma ima za cilj da zaštiti finansijski sistem od zloupotreba, a u kontekstu igara na sreću da minimizira rizik korišćenja ovog sektora od pranja novca i finansiranja terorizma, između ostalog i kroz strožije procedure identifikacije, praćenja i prijavljivanja sumnjivih transakcija čime se štiti integritet finansijskog sistema. Prema tome, osporena odredba ima legitiman cilj zaštite javnog interesa, zasniva se na zakonitim i proporcionalnim mjerama, ne krši ustavna

prava građana i u potpunosti je usklađena sa međunarodnim obavezama i dobrom praksom.

Imajući u vidu navedeno, smatramo da osporena odredba člana 18 stav 1 tačka 7 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma nije nesaglasna sa Ustavom Crne Gore.

PREDSJEDNIK
Mr Milojko Spajić

