

PROF. DR. BLAGOTA MITRIĆ

SKUPŠTINI CRNE GORE

ODBORU ZA USTAVNA PITANJA I ZAKONODAVSTVO



REFERAT

**ANALIZA PREDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O
IGRAMA NA SREĆU**

USKLAĐENOST SA USTAVOM I PRAVNIM SISTEMOM

I PRAVNA NEODRŽIVOST PREDLOGA ZAKONA

Podgorica,

MART 2012.

UVOD

Usklađenost predloženog Zakona sa Ustavom i pravnim sistemom je vrlo problematična od same Inicijative i inicijatora predloženog Zakona, pa preko formiranja radne grupe, preko javne rasprave do samog sadržaja Predloga u tekstu koji je pred Odborom. Inicijator je starješina Uprave za igre na sreću kojem je u prethodnom periodu poništeno na desetine rešenja, što od drugostepenog organa Ministarstva finansija, što presudama Upravnog suda, što obustavljanjem prekršajnih postupaka. Problematičan je i sadržaj inicijative u 14 tačaka koji je takav kakav je predložen, bez ikakve analize usvojen od strane Predlagača, koji je rešenjem formirao radnu grupu od 5 članova u koju nisu uključeni predstavnici zainteresovanih lica, tj. privrednih društava, nevladinog sektora, Ministarstva turizma, predstavnika Uprave za pranje novca, Uprave policije, predstavnika agencije za telekomunikacije (primarni navod je uređenje oblika priređivanja igara na sreću putem interneta i drugih telekomunikacionih uređaja), nema stručnih konsultanata...itd.

Problematična je i javna rasprava koju su Predlagači ignorisali, koja je bila jednosmjerna i od strane Predlagača korišćena samo da zadovolji formu bez uključivanja javnosti i zainteresovanih, sa elementima obmane jer su za septembar javno saopštili da će se održati okrugli sto, što je izostalo.

Iz prethodnog prozila da nije ispoštovana pravna procedura prilikom izrade Zakona od javnog interesa, a posebno pravno-tehnička pravila za izradu propisa i primjena člana 80 Zakona o državnoj upravi, kao i u glavi XII Zakona pod nazivom javnost i transparentnost (čl. 95 do 98.), samim tim primjena ustavnog osnova.

USTAVNI USLOV

Predlagač je za ustavni osnov uzeo čl 16. tačka 5 (kojim se uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru), pritom ne definišući konkretno koja su to pitanja, tj. javni interesi, gdje su povrijeđeni i na koji način treba pristupiti ostvarivanju tih nedefinisanih javnih interesa.

Međutim, tačka 1 istog člana (način ostvarivanja ljudskih prava) mnogo je bliži ustavni osnov iz razloga što se radi o djelatnosti koja je isključivo PRAVO države Crne Gore, od javnog interesa i PRAVO koje se putem koncesije (opet PRAVO) prenosi na privredna društva.

Ukupan javni interes ogleda se u 101-om javnom interesu, kao i u 101-om pravu, te u USLUŽNOJ DJELATNOSTI, **socijalno- humanitarnog karaktera**, prenebrignuti iz Ustavanog osnova sadržanom u tački 1 člana 16, ne definišući koji su to interesi uzeti za ustavni osnov tačke 5 pomenutog člana. Neko bi morao da objasni zašto.

Posebno je potrebno objasniti zašto je u RAZLOZIMA ZA DONOŠENJE ZAKONA samo konstatovano da su donešeni zakoni 2004 i 2007, a da su izmjenama i dopunama tih Zakona storeni uslovi za formiranje posebnog organa Uprave za vršenje nadzora nad sprovođenjem Zakona, samo uz konstataciju da su prethodni Zakoni prevaziđeni, nedorečeni, nejasni, a da su izvršene korekcije Predlogom postojećeg teksta. Ako u razlozima za donošenje Zakona Predlagač nije odredio konkretne nedostatke, prethodno donešenih Zakona, kao ni konkretne načine kako otkloniti i nadomjestiti nedostatke važećeg Zakona, nejasno je kako je Predlagač odredio "terapiju" potrebnu za izmjene i dopune Zakona.

Naročito je interesantna poslednja rečenica u razlozima za donošenje Zakona. Citiram:

„Ujedno su izvršene korekcije Zakona u cilju poboljšanja postojećeg teksta Zakona i preciznijeg definisanja osnovnih odredbi“.

Nejasno je koje su to korekcije, a koje su to osnovne i sporedne odredbe. Takođe, da li Zakon koji uređuje uslove i sisteme može imati osnovne i sporedne odredbe?

Simptomatično je da u inicijativi, kao i u u obrazloženju sadržanom u Rješenju za formiranje radne grupe nema utvrđenog javnog interesa, kao ni gdje je i kako povrijeđen, a takođe na koji način otkloniti povrede. Izostala je analiza predloga iz inicijative, kao i konkretni razlozi koji su odredili izmjene i dopune Zakona o igrama na sreću u postojećem tekstu Predloga.

Kada se u predloženom tekstu predlozi uporede sa razlozima iz obrazloženja Predloga, sa razlozima iz inicijative, kao i sa obrazloženjem iz Rješenja o formiranju radne grupe, to ili razlozi nijesu u korespodenciji sa predlozima ili predlozi sa navedenim razlozima i potrebama.

Obzirom da se radi o uslužnoj djelatnosti od javnog interesa, nedefinisanjem javnih interesa koji su povrijeđeni i konkretnih načina za otklanjanje povreda, izaziva i izazvalo je besciljno donošenje Predloga i umjesto da Predlagač propisuje način i uslove, on se bazira na 60-tak kaznenih odredbi, kojima „uređuje „ djelatnost, ne držeći se obećanja iz inicijative i obrazloženja da će uskladiti odredbe iz Predloga i prethodnih zakona sa ostalim pravnim aktima pravnog sistema države Crne Gore (Zakon o koncesijama, Zakon o privrednim društvima, Zakon o inspekcijskom nadzoru, Zakon o prekršajima.....), pritom povređujući mnoga prava, kako države Crne Gore, tako i privrednih društava i igrača (oni su glavni participienti u djelatnosti i industriji igara na sreću), kao i međunarodne standarde kojim su definisani (važe jednako na svim kontinentima) oblici (lutrijski, kazinski, kladioničarski...itd) i sistemi pojedinačnih igara (Loto, Toto, Keno...Rulet, Black jack...itd).

Ni u važećem Zakonu, kao ni u Predlogu nema jasno definisanog nadzora i nadležnosti. Nema analize rada novostvorene državne uprave, kao ni analize efekata, što dovodi u pitanje razlog njenog postojanja. U praksi postoji mnogo kontroverzi o radu organa Uprave za igre na sreću, naročito prilikom izrade Predloga zakona, zbog čega je podnešena krivična prijava protiv starješine ovog organa.

Ne postoji niti jedna analiza, kao ni pokazatelj kako ovim Predlogom može biti unaprijeđen budžetski prihod od koncesionih naknada, niti kako će se vršiti poboljšanje monitoringa i kontrole privrednih društava kada je sam starješina ovog organa, na matičnom Odboru 07.marta 2012. priznao da u Upravi ne znaju, niti da su kadrovski osposobljeni, kao i da nisu u stanju da vrše nadzor po međunarodnim standardima, na način kako je to primjereno. U važećem Zakonu, kao i u Predlogu postoji zakonska odredba o postepenom uvođenju kontrole i nadzora, što u pravu daje neograničena prava, a posebna priča su završne i prelazne odredbe i u njima, pozivanje na Zakon iz 95. godine. Takođe u prelaznim i završnim odredbama neprihvatljivo je postepeno uvođenje u primjeni Zakona za pojedine članove različito vrijeme primjene, kao i naknadno donošenje podzakonskih akata i propisa (za svaki drugi član- Ministarstvo će naknadno donijeti propise).

Koju pravnu sigurnost imaju investitori i privredna društva preko kojih se ostvaruje većina javnih interesa u okviru ove djelatnosti, jer nepostojanjem privrednih društava neće biti ni ostvarivanja javnog interesa, u slučaju da ostanu propisani način i uslovi privređivanja, kod kojih Predlagač smatra da Zakonom ne treba propisivati opšte uslove.

Ovo naročito s toga što su na matičnom Odboru starješine dva organa izjavili da je jedan od interesa i razloga za izmjene važećeg Zakona to što je p.d. Lutrija Crne Gore a.d. bilo nekad društveno, a sa procesom privatizacije to više nije!?

Propisivanjem 60 kaznenih odredbi u Predlogu zakona koliko je zapravo članova u važećem Zakonu nije od koristi, jer bi bilo bolje da su propisali još 60 članova o načinu i uslovima priređivanja igara, nego što je to sve ukupno propisano u Predlogu zakona, izuzimajući ga na taj način iz ukupnog pravnog sistema države Crne Gore, čime je i duboko povrijeđen član 59 Ustava Crne Gore. Neshvatljivo je da neko može natjerati privredna društva da obavljaju bilo koju djelatnost ako za to nemaju ekonomski interes, tim više što im se na takav način ograničava pravo koje im pripada po Ustavu.

Na ovaj način predloženim tekstom izmjena važećeg Zakona, Predlagač je priređivače igara na sreću doveo u diskriminatorni položaj, uslovljavajući na taj način nezainteresovanost privrednih društava i njihovih osnivača da u budućnosti priređuju igre na sreću, zbog čega će izostati budžetski prihodi po osnovu koncesionih naknada, kao i prihoda koji pripadaju budžetu od rada privrednih društava.

Kako je u ovom slučaju riječ o 50 - ak p.d. – investitora, zatim par hiljada zaposlenih koji ostvaruju svoju egzistenciju direktno, ko zna koliko hiljada indirektno, a ovakav Predlog zakona se pokaže neustavnim, a sigurno je da hoće, državu Crnu Goru može zapljusnuti više tužbenih zahtjeva, pa se zbog gore navedenog treba s krajnjim oprezom odnositi prema djelatnosti igara na sreću i javnim interesima koji se zadovoljavaju ovom djelatnošću.

Ovo posebno iz razloga što u Odeljku 3 Obrazloženja Predloga zakona koji se odnosi na usaglašenost sa evropskim zakonodavstvima, Predlagač tvrdi da ne postoje odgovarajući propisi EU, kao ni posebne međunarodne konvencije sa kojima treba uskladiti Predlog zakona. Kome vjerovati sad?

Navodima iz inicijative u kojoj se inicijator poziva na govor Komesara EU na Konferenciji u Briselu 2010. godine ili u zadnjoj tački Inicijative koja kaže da treba ispoštovati preporuke MONEYVAL-a, ili Obrazloženju iz Rješenja o formiranju Radne grupe kojoj je starješina Ministarstva finansija dao zadatak da se implementiraju MONEYVAL preporuke, a tačkom 8. Inicijative, predlaže usaglašavanje domaćih sa međunarodnim standardom.

Postaje nejasno ima li ih, ili nema - za koga ima, za koga nema i da li su primijenjena u Predlogu? Očigledno da nijesu.

Dio govora komesara EU koji se odnosi na industriju – djelatnost igara na sreću, glasi otprilike ovako:

„Ne postoje konkretne direktive na djelatnost igara na sreću, niti jedinstveno evropsko zakonodavstvo iz razloga što se specifičnost ove djelatnosti ogleda u igraču koji proizilazi iz kvantiteta pojedine države, te s toga zakone o djelatnosti igara na sreću treba prilagoditi nacionalnim uslovima, nacionalnom interesu i nacionalnom zakonodavstvu, bazirajući se na Povelju 49 Ustava EU, koja se odnosi na uslužne djelatnosti. Ovo prevashodno što se u okviru djelatnosti industrije igara na sreću pojavio novi oblik priređivanja igara na sreću putem interneta i drugih telekomunikacionih sredstava (on-line ili interaktivne igre) koje se baziraju i čije se priređivanje odvija prevashodno putem druge uslužne djelatnosti, takođe od javnog interesa - telekomunikacija, zbog čega su mnoge države izgubile sporove pred sudom u Strazburu, propisujući zabrane za sajtove na kojima se priređuju igre na sreću, prenebregavajući činjenicu o potrebi zakonskog propisivanja načina i uslova korišćenja sajtova za priređivanje ovog oblika igara na sreću.

Nepojmljivo je da Predlagač ne zna za opšte, kao i pojedinačne direktive, naročito sada kada je država Crna Gora kandidat za člana EU. S toga se postavlja pitanje kako je predlagač krenuo da izuzme Predlog zakona iz međunarodnih standarda, što svakako nije interes države Crne Gore, ali jeste interes poznat u glavama inicijatora – Predlagaču i Radnoj grupi koja je, iza zatvorenih vrata, uz ignorisanje zainteresovanih privrednih društava, nevladinog sektora, a takođe bez stručnih konsultanata stvorila Predlog zakona u ovom obliku, ocjenjujući ga i „salivenim“, i kao takav prošao sve Vladine instance, ignorišući tokom čitavog postupka izrade legitimne zahtjeve Udruženja priređivača o potrebi da se ova oblast uredi po međunarodnim standardima, vodeći računa o nacionalnim uslovima, ali i nacionalnim interesima i nacionalnom zakonodavstvu.

Izjavom na matičnom Odboru od strane Predlagača prilikom rasprave o Predlogu zakona da im je bio pritisak, ali i da nijesu imali vremena ni potrebe da sarađuju sa pojedinim privrednim društvima i nevladinim udruženjima, naročito ne sa NVO – Udruženjem, koje su osnovali priređivači igara na sreću, ne znajući da time povređuje ustavna prava onih koji participiraju u ovome, ali i onih koji su taj dan sjedjeli sa njima na Sjednici Odbora za ekonomiju, finansije i budžet.

Obrazloženje pravnih instituta koji su predmet izmjene Zakona samo je spisak čijim sadržajem se ništa ne obrazlaže, u kome nema analize zbog čega su ti predlozi takvi, niti koji su motivi za takve predloge ponaosob:

- izostale su analize o učincima koji se mogu očekivati u budućnosti primjenom Predloga zakona,
- iz obrazloženja su izostali efekti primjene cjelokupnog Zakona kada se uvrste predložene izmjene,
- zbog čega Predlog zakona nema logiku, skladnost, ciljnost i funkcionalnost, što je vidljivo golim okom i zdravim razumom, jer nijedan od pravnih postulata u izradi Predloga zakona nije ispunjen.

Konstatacija u odeljku 5 Obrazloženja Predloga zakona da za njegovo sprovođenje nijesu potrebna dodatna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore, su u koliziji sa tvrdnjama koje su se čule na matičnom Odboru od Predlagača koji je poslanicima pojasnio da Uprava za igre na sreću nije ni kadrovski, ni tehnički osposobljena da nadzire primjenu Zakona i kontrolu privrednih društava i da su im za to potrebna dodatna, enormna, sredstva za tehničku opremljenost, naročito u dijelu koji se odnosi na kontrolu prihoda privrednih društava koja su osnovica za naplatu budžetskih prihoda po osnovu koncesionih naknada. Iz navedenog proizilazi da će budžetske prihode i njihovo uvećanje ostvariti i kroz kaznene odredbe koje, zbog brojnosti, predstavljaju poseban prekršajni zakon u okviru Predloga zakona.

U slučaju usvajanja Predloga zakona, država Crna Gora će sebe dovesti u nezavidan položaj, naročito s toga što će odmah nakon usvajanja završiti pred Ustavnim sudom pred kojim ne može proći.

Moj savjet i predlog je da se uvaži legitimni zahtjev Udruženja priređivača igara na sreću da se pristupi izradi novog zakona koji će urediti ovu djelatnost na bazi nacionalnih interesa, nacionalnih uslova, nacionalnog zakonodavstva, kao i međunarodnih standarda u vezi sa oblicima i sistemima igara na sreću.

Većeg javnog interesa nema od cjelishodnog zakona koji bi uredio ovu djelatnost, zbog čega je čitavu prethodnu godinu izgubljena velika energija u ubjeđivanju da je Predlog zakona u proceduri „saliven“, samo zato da se ne bi povrijedila nečija sujeta ili pristup Predlogu zakona sa političkim konotacijama, što je zasigurno zatvaranje očiju pred stvarnim potrebama ove djelatnosti i njenog uređenja, a na ukupnu štetu države Crne Gore i njenih javnih interesa.

U meritum pojedinih odredbi Predloga zakona na ovom Odboru nećemo ulaziti, iako kod predloženih članova, nijedan nisam našao da nije u suprotnosti sa članom 1 i 5 važećeg Zakona ili sa ustavnim pravima koji proizilaze iz čl. 16, 17 i 59 Ustava Crne Gore, kao i ostalim zakonskim rešenjima koja se odnose na privredna društva, Zakon o telekomunikacijama, Zakon o inspekcijskom nadzoru, Zakon o prekršajima, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti...Zakon ...itd.

Zato je naš predlog da se Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću povuče iz procedure i da se pristupi izradi novog, sveobuhvatnog zakona koji će zadovoljiti ono što podrazumijeva interes priređivača, igrača i države Crna Gore.