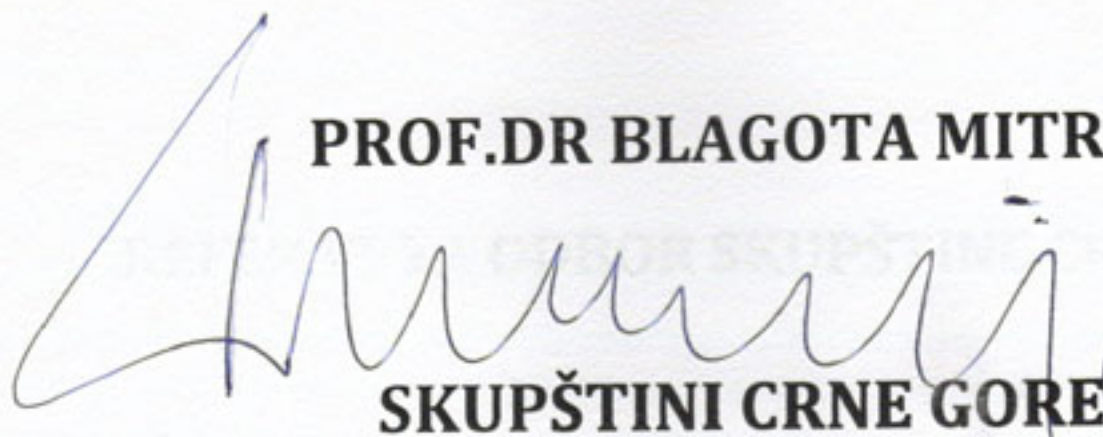



PROF.DR BLAGOTA MITRIĆ
SKUPŠTINI CRNE GORE



-ODBORU ZA EKONOMIJU, FINANSIJE I BUDŽET-

REFERAT

PRAVNA NEODRŽIVOST PRIJEDLOGA ZAKONA

O IZMJENAMA I DOPUNAMA

ZAKONA O IGRAMA NA SREĆU

PODGORICA, MART 2012.

REFERAT ZA ODBOR SKUPŠTINE CRNE GORE

PROF.DR BLAGOTA MITRIĆ, AKADEMIK DANU

PRAVNA NEODRŽIVIST PRIJEDLOGA ZAKONA

O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O IGRAMA NA SREĆU

NAPOMENA: U ovom tekstu umjesto riječi “nacrt”, treba da stoji “prijedlog”

Kad je Isus, na saslušanju pred Pilatom, priznao da je na ovaj svijet došao da bi svjedočio istinu, postavilo se pitanje: “šta je istina?”, a iz ovog pitanja i iz krvi Raspetog i Vaskrsnutog Isusa, izniklo je jedno, još silnije pitanje: “a šta je pravda?” – kao vječno pitanje prava, morala, nauke, slobode, demokratije, i kao jedan od fundamenata smisla života. Još od antičkih vremena umni ljudi su govorili da je imperativ prava-pravda, te da vlast ne može biti koncentrisana na jednom mjestu (otuda princip podjele vlasti), da vlast mora imati osnov u pravu (otuda višestranački parlamentarni sistem i višestranački izbori), i da svako vršenje vlasti mora biti kontrolisano (otuda ustavnost sudstva).

Odmah da kažemo – da ovaj i ovakav Nacrt, (i pored izvjesnih „popravki“), koji se odnosi na jednu vrlo važnu društvenu i turističko-uslužnu djelatnost, ne ostavlja nimalo nade u ostvarenju krajnjeg cilja prava i pravnih normi, prije svega ustavno-pravnih normi zato što Nacrt drastično odudara od ustavne odredbe iz člana 59 Ustava Crne Gore, koja jemči pravo preduzetništva i slobodu privatne inicijative poslodavaca. Zašto? Zato što ovaj Nacrt sputava ovaj ustavni princip, prije svega zbog njihove naopake i nelogične intencije da sve propišu, i to na jedan način koji ne ostavlja skoro nimalo prostora ostvarenju slobode privatne inicijative poslodavaca i drugih subjekata.

To se najbolje vidi iz činjenice što se ovim Nacrtom mijenja polovina postojećeg Zakona o igrama na sreću i u 60 propisanih prekršaja, a što je sve predočeno u pismenoj analizi Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću sa prošlonedeljne panel diskusije od 18.08.2011.godine.

Kad se analiziraju pravne norme ovog Nacrta, po našoj slobodnoj pravnoj ocjeni, najmanje polovina članova Nacrta bili bi „zreli“ da dođu pred Ustavni sud, radi ocjene njegove ustavnosti. Ovo zbog toga – što pravna država treba da kroz svoje zakonodavstvo djeluje silom pravničke logike, da obezbijedi načelo ustavnosti i zakonitosti i pravnu sigurnost građana, kao što država treba da pravu obezbijedi autoritet, primjenljivost i neprikosnovenost u svakoj oblasti ljudskog života, i kako kaže Horacijus – „pravdu učiniti dostižnom“. Cijeli Nacrt odiše nepravdom u svakom svom segmentu i to kako na štetu priređivača igara na sreću, tako i na štetu države, a da se pri tome ne zna koji je krajnji efekat svega toga. Odnosno zna se, ali autor Nacrta neće da zna. Našoj državi je potrebno kvalifikovano zakonodavstvo koje će nove ustavne ideje i načela, kao što su pravo preduzetništva i slobodne privatne inicijative u preduzetništvu, a koji tangiraju ovu oblast, ostvariti što potpunije na temeljima i iskustvima pravne struke i opšteusvojenim principima pravne nauke. Naša stvarna, poslovna i životna stvarnost pokazuju da još nijesu izgrađeni precizni pravni instrumenti, pomoću kojih bi konačno oživjela svoju pravnu funkciju citirana i esencijalna ustavna načela, a što najbolje svjedoči ovaj Nacrt, koji je svjedok pojave koja se u pravu zove „patološko stanje“

Jedno od opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i vrhunskih pravnih postulate svake civilizovane države, koja počiva na principima vladavine prava, odražava se, prije svega, na aksiomu ustavnosti i zakonitosti svake pravne države pri čemu ustavnost i zakonitost označavaju stanje i odnos u pravnom poretku i društvu, kao i dinamiku ostvarenja tog procesa i njegovu ustavnu zaštitu. Ustavnost u pravnom smislu znači da je Ustav osnovni i najviši pravni akt, na kome se zasniva čitav pravni poredak i koji mora biti u skladu sa njim i da predstavljaju harmoničnu cjelinu. Zakonitost je neodvojiva od ustavnosti i znači vladavinu zakona i prava, zatim usklađenost njegovu sa njegovom primjenom u životu ljudi, kao i zaštitu ljudskih prava i sloboda. Osim toga, postoje tzv. pravne zapovijesti, koje vuku korijene iz rimskog prava, a koje glase: pošteno živjeti (honeste vivere), nikoga ne vrijeđati (alterum non laedere) i svakome dati ono što mu pripada (suum quique tribuere).

Posebno pažnju skrećemo na treću zapovijest ove pravne zapovijesti, jer je očito da je suština ovakvog Nacrta daleko od ustavnosti, od zakonitosti, a pogotovo od treće pravne zapovijesti, a to je kako svakome dati ono što mu pripada, odnosno kako da sve strane u igrama na sreću, a posebno Država i priređivači, kao partneri, dođu putem legitimnih očekivanja do svojih imovinskih prava.

Za primjenu ovih principa neophodno je niz uslova, a prije svega autoritativan autor zakona i principijelan donosilac zakona, tako da bi donijeti zakon ostvario svoju funkciju. Takođe, pojam zakonitosti, kao jedan od glavnih načela svakog pravnog poretka, bezuslovno pretpostavlja usklađenost, odnosno saglasnost nižih sa višim pravnim aktima, a to dalje znači da sve radnje pravnih subjekata moraju biti u skladu sa pravnim aktima, a sve ovo zajedno mora biti u skladu sa Ustavom, kao najvišim pravnim aktom jedne države.

Na osnovu uvida u Ustav Crne Gore, Zakona o obligacijama, Zakona o koncesijama, Zakona o igrama na sreću i niza podzakonskih akata –uredbi, pravilnika, odluka, pravila, kao i nakon uvida u dva pisana dokumenta koje sam podnio za panel diskusije od 18.08. i 25.08.2011.godine, zatim na osnovu uvida u pismene referate advokata Bojića i sumirajući rezultate diskusija na dosadašnjim panel susretima, a posebno imajući u vidu ponašanje i odnos autora nacrtu prema javno izrečenim kritičkim sudovima o nacrtu, prije svega, njihov odnos prema zaštiti javnog interesa u domenu igara na sreću kao uslužno-turističke djelatnosti, nalazimo za shodno da u ovom referatu iznesemo sledeće:

1. Priređivanje igara na sreću je djelatnost od javnog interesa i isključivo pravo države Crne Gore, koja to svoje pravo i javni interes ostvaruje preko privrednih društava, registrovanih za priređivanje igara na sreću. Partnerstvo između države i priređivaca se ostvaruje prevashodno kroz prenosenje prava na privredna društva putem koncesije, a privredna društva investirajući i rizikujući svoja investiciona sredstva stvaraju uslove za/realizaciju javnog interesa, koji se ogleda u ostvarivanju prihoda iz djelatnosti priređivanja igara na sreću, kroz oblik koncesionih naknada.

2. Pozivajući se na ustavni uslov i ustavni osnov sadržan u Cl.16 tacka 5, kojim je utvrđeno da se zakonom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru, u koji spada i regulisanje sistema za priređivanje igara na sreću, i na član 5 Zakona o igrama na sreću da su igre na sreću djelatnost od javnog interesa i isključivo pravo Države Crne Gore, i da se to pravo priređivanja prenosi na privredna društva sa svojstvom pravnog lica, koja su registrovana za priređivanje igara na sreću, putem koncesije, tvrdimo:

2.1. Da je povrijeđen javni interes Države Crne Gore, koji se ostvaruje i ogleda u obezbjeđivanju sredstava za zadovoljenje potreba u oblasti socijalno-humanitarnih djelatnosti, zaštite mentalnog zdravlja, za programske aktivnosti omladine i druge namjene;

2.2. Da je povrijeđeno ostvarivanje javnog interesa, koje se ogleda u uskladjivanju igara na sreću sa socijalno-ekonomskim i drugim prilikama;

2.3. Da je povrijeđen javni interes, koji se ogleda u izbjegavanju rizika od kriminala i zaštite od obmana i otklanjanja negativnih dejstava, koja imaju igre na sreću;

2.4. Da je povrijeđen ukupni javni interes Države Crne Gore kada su u pitanju način izrade Nacrta, način javne rasprave, sadržaj i predlozi iz Nacrta, kao i način odnosa nadležnih organa i nosilaca izrade Nacrta prema ukupnom, priređivačima, javnosti, demokratskim principima.

3. Javni interes u okviru ove djelatnosti ogleda se posebno u ostvarivanju potreba obezbjeđenja sredstava koja se koriste za zadovoljenje potreba u oblasti socijalno-humanitarne djelatnosti, zaštite mentalnog zdravlja, za programske aktivnosti omladine, sporta i drugih projekata važnih za javni interes Države Crne Gore.

4. Sredstvima ostvarenim iz igara na sreću finansiran je i Kineski zid i visoko-obrazovne ustanove u SAD (Univerziteti Kolumbija, Harvard, Jejl...), više od 300 škola i 200 crkava, mnoge bolnice, izgrađena mnoga sirotista, biblioteke i mnoge druge institucije, a u Crnoj Gori jedna od takvih ustanova, koja i danas ima veliki značaj i ulogu za zdravstveni sistem u Crnoj Gori, je Specijalna bolnica u Risnu, zadužbina Vasilija Vasa Cukovica i njegovih roditelja, a oformljena je sredstvima ostvarenim iz prihoda od igara na sreću.

5. Odstupanjem od principa, prirode i logičnosti, koji vladaju u industriji igara na sreću i djelatnosti igara na sreću, i nesagledavanjem mogućnosti priređivanja igara na sreću u ostalim oblastima na koje može da utiče djelatnost (turizam, zapošljavanje, ugostiteljsko-turistička djelatnost uopšte), ne štiteći interes privrednih društava, koja svojim investicijama ostvaruju taj javni interes, neusklađenim odnosom i svim sličnim, imamo pad prihoda od djelatnosti igara na sreću, čime je i povrijeđen jedan od osnovnih javnih interesa u djelatnosti igara na sreću.

6. Uprava za igre na sreću nije ispunila očekivanja, te da za citavo vrijeme svog postojanja nije dala nikakav konkretniji doprinos razvoju igara na sreću, niti kroz zakonodavne, niti kroz druge aktivnosti u okviru svoje nadležnosti. Takođe je evidentno da rad ovog organa nije dao nikakve rezultate ni kada je u pitanju javni interes koji se ostvaruje kroz usklađivanje igara na sreću sa socijalno-ekonomskim pitanjima, a njega prati razvoj u oblasti igara na sreću, pojavom novih oblika igara, usklađivanje zakona i stalno praćenje kroz izmjene i dopune, načina uslova, rokova, investicionih ulaganja, kao i usklađivanje sa drugim oblastima i sinhronizacija sa ukupnim interesima Države Crne Gore, posebno kada je u pitanju turističko-ugostiteljska oblast, razvoj turizma i mogućnost razvoja te djelatnosti i podstreka u vidu turističke i hotelske ponude, iz čega se dodatno crpi ostvarivanje onog dijela javnog interesa, koji se tiče ostvarivanja prihoda od ove djelatnosti.

7. Činjenično je potpuno zanemaren javni interes koji se ogleda i u oblasti priređivanja INS, kao i ukupni javni interes Države Crne Gore, te time se/ zaključuje da jedini način za izlaske na pravi put je donošenje i izrada novog zakona o igrama na sreću, a razlozi za to proisticu iz povrede javnog interesa i konkretni razlozi sastoje se u, bez obzira na proteklih 15-20 godina pokušaja donošenja zakona, kroz pojavu novih oblika priređivanja igara i potrebe razvoja te djelatnosti, ostala su kroz praksu vidljiva nejasna i nedorečena prevaziđena rješenja, kroz pojavu novih oblika priređivanja igara na sreću takođe nedorečena, neiskazana rješenja, kroz izmjene i potrebe usklađivanja igara na sreću opsti uslovi kako za privredna društva, tako i za pojedine oblike priređivanja igara na sreću, nadzor i nadležnosti, kroz pojavu načina funkcionisanja kada su u pitanju

tehnologije za priređivanje i na kojima funkcionisu privredna društva i oblici, sistemi (online), kao i pojave novih tehnologija za priređivanje igara na sreću i rekvizita i osnovnih sredstava na kojima se priređuju igre na sreću, kao i kad su u pitanju oblici priređivanja igara na sreću nedefinisanost opstih uslova kada su u pitanju pravila i prostorno-tehnički uslovi i kadrovska rješenja, kao i kaznena politika i odnos prema investitorima -ostvarivačima javnog interesa i njihovo mjesto i uloga u ostvarivanju javnog interesa kao i prelazne, završne i druge odredbe sa pristupom činjenicnoj situaciji i postojanju realnih činjenica da u ovome momentu postoji stotinjak PD koja zapošljavaju par hiljada radnika i imaju validne ugovore itd.

8. Opšte odredbe: treba da regulisu i uvedu u Zakon, dajući definicije igre na sreću termine i definicije koji definišu, provlače se kroz citav sistem Zakona, da razvrstaju, podijele i unesu i nove oblike priređivanja igara na sreću, eliminisu nejasnoće i nedorečenosti, prevaziđene i ranije definicije...izvrše, preslože članove u logičnom nizu...

9. Opšti uslovi: ne regulisu detaljno opšte uslove za privredna društva i način sticanja prava priređivanja, kao i početni i opšti kapital, opšte uslove za dodjelu koncesije i opšte uslove za pojedine oblike priređivanja, opšte uslove kada su u pitanju rokovi i koncesione naknade, na osnovu "odokativnih", već na osnovu parametara kada su u pitanju investicije i održavanje sistema...izvrši detaljna analiza načina, uslova, rokova i svega potrebnog što je opšte za sva privredna društva i za sve oblike priređivanja igara na sreću...

10. Način i stavljanje u upotrebu automata, stolova i rekvizita za igre na sreću pojavom novih oblika, novih termina, definicija, međunarodnih standarda, automata, progresivnih masina, online sistema, načina priređivanja i ostvarivanja učesca u igrama na sreću ovaj oblik je potpuno zapusten i nedefinisan, posebno kad je u pitanju ispunjenje prostorno-tehničkih i kadrovskih uslova i nadzor nadležnost i saglasnosti u obimu i okviru ispunjenosti i potreba ispunjenosti;

11. Nadzor i nadležnost: nedefinisana odgovornost, stepen i način zapošljavanja, kredibilitet i kompetentnost, neostvarena uloga u učesku razvoja, ispravnog i prirodnog nadzora, nadzora i nadležnosti, neprirodan okvir odnosa prema djelatnosti i ukupnom javnom interesu i načinu ostvarivanja interesa, nedostatak propisa koji uokviruje i povlači jasnu crtu između toga šta je nadzor, a šta je nadležnost, da se propise detaljno uloga inspektora, Uprave za igre na sreću i nadležnog organa, da nema arbitrarnosti, zloupotrebe službenog položaja itd;

12. Oblici priređivanja igara na sreću, nepotpunost u propisivanju načina i uslova, pravila, prostorno-tehničkih uslova i kadrova za svaki oblik pojedinačno: svaki drugi član će dopisati Ministarstvo - to mora do detalja da se propisu minimum pravila za svaki oblik i minimum prostornotehničkih i kadrovskih uslova, koje mora da ispuni privredno društvo za svaki oblik priređivanja pojedinačno, jer pravila i prostorno-tehnički uslovi, tj. Prostor u kom se priređuju igre na sreću su osnov priređivanja svakog oblika priređivanja igara na sreću.

13. Kaznene odredbe: pristup ostvarivačima javnog interesa kao da su unaprijed opredijelili da se bave prekršajem, a ne ispunjavanjem onoga što im je predviđeno Zakonom usmjeri na način kako zakon predviđa, zapostavljanje zaštite ostvarivača javnog interesa i maltene ilegalnima je sve dozvoljeno i promijenjen smisao;

14. Prelazne i završne odredbe: postoji na stotine ugovora, na hiljade prostora, a obrascivaci se stalno služe da će dopisati zakon ne razlikujući šta je zakonska odredba, a šta podzakonski akt, ili neki tekuci propis, to mora uzeti u okvir realno stanje i situaciju ...

15. Nagradne igre: takode, precistiti i definisati i prilagoditi ovome vremenu...

16. Kompletan zakon po poglavljima složiti u jedan niz, koji će imati edukativni i upoznavajući i upozoravajući smisao i karakter.

Navedene činjenice nameću potrebu njihovog obrazloženja. Naime, postojeći Zakon o igrama na sreću je u materijalnom pravnom smislu prevaziđen iz razloga što su za njegove norme moguća vrlo različita tumačenja od onoga što sam zakon znači, pa je kao posledica toga došlo do mnogih upravnih sporova zbog toga što u Zakonu o igrama na sreću postoje mnoga i značajna miješanja pravnih instituta, pravnih pojmova pa i pravnih cjelina, kao i sukob nadležnosti između Uprave za izgre na sreću i Ministarstva finansija, a što sve izaziva veliku dozu pravne nesigurnosti, prije svega, kod priređivača igara na sreću. Zato je ovoj materiji igara na sreću veoma potreban cjelovit i novi akt, odnosno zakon koji bi tražio ozbiljan i transparentan pristup u skladu sa važećom legislativom i cijelim pravnim poretkom Crne Gore. Nažalost, to je sve izostalo kao što je izostalo definisanje javnog interesa, a što je bio imperativ. Dakle, imamo ogroman broj kaznenih normi i sankcija za priređivače igara na sreću, a niđe se ne pominje odgovornost na strani Uprave igara na sreću i Ministarstva finansija. Organi uprave su previđeli u svom prenormiranju nacrtu minimum javnog interesa, kao i ustavno pravni osnov iz 16 Ustava Crne Gore. Začudojuće je i neskladno je sa pravnim poretkom države da se nadležni organi uprave ne odazovu na zahtjeve priređivača igara na sreću i njihovih nevladinih asocijacija, koje u pravnom sistemu Crne Gore predstavljaju nezaobilazan factor u zakonodavnoj politici naše države, a posebno onih zakona koji regulišu djelatnosti od javnog interesa kao što je djelatnost igara na sreću. Javni interes je određen članom 5 postojećeg Zakona o igrama na

sreću, što znači da je ova djelatnost od javnog interesa i isključivo pravo Crne Gore kojeg se ona ne može odreći, jer je dužnost države prevashodno da kroz zakone štiti javni interes. Prema tome, iz ovoga proizilazi da Nacrt nije potpuno koherentan sa važećom legislativom i što je još važnije- nije izveden iz već definisanog javnog interesa, pa je posledica toga da će ovaj poduhvat neminovno biti uzaludan, pa ga treba što prije stopirati da ne bi izazvao još veću štetu i državi i priređivačima igara na sreću.

Nacrt nije ispunio nijedan od osnovnih pravnih postulata pri izradi svakog zakona, a to je logičnost, skladnost, ciljnost i funkcionalnost. Ovaj Nacrt nije ispunio osnovnu svrhu da nedvosmisleno uredi konkretna prava i obaveze i odgovornosti u organizaciji igara na sreću, ni ulogu države ni ulogu koncesionara, kao partnera države u ovoj uslužno-turističkoj djelatnosti. Nacrt nije razumljiv svima onima na koji se odnosi, sa dosta pravnih praznina, protivrječnosti, a čije postojanje izaziva samovolju i arbitrarnost kroz mnoga diskreciona prava, koja obesmišljavaju postojeći Zakon o igrama na sreću. A to je sve posledica da je Nacrt rađen na brzinu i u nevrijeme, bez učešća onih subjekata na koje se Nacrt odnosi, a to su koncesionari i igrači, koji su morali biti uključeni u rad na izradi Nacrta. Stoga je ovaj Nacrt samo dotakao krucijalna pitanja igara na sreću, a u nekim članovima nalazimo suprotnosti sa samim Zakonom o igrama na sreću, a to znači da je u suprotnosti i sa pravnim poretom Crne Gore.

Pošto su igre na sreću, kao djelatnost od javnog interesa (zakonska odrednica) bilo je uputno da se ovim Nacrtom autori Nacrta odnose prema proklamovanom javnom interesu na odgovoran i transparentan način. Naime, trebalo je normirati položaj i funkciju obje strane, dakle, i državu i privredna društva za priređivanje igara na sreću na potpuno drugačiji način od onoga kako je Nacrt rađen, urađen i plasiran u javnost Crne Gore. Tako što nijesu ispunili osnovnu funkciju, a to je pomenuta ciljnost pravnog akta i pravne norme, da se uredi suštinski jedna važna djelatnost i da se isprave nedorečenosti i daju nova rješenja na postojeći Zakon o igrama na sreću. Na žalost, ovaj Nacrt je učinio sve suprotno. Osnovni nedostatak Nacrta je u načinu i metodu njegove izrade, ZATO ŠTO JE KOMUNIKACIJA IZMEĐU PREDSTAVNIKA DRŽAVE I SVIH PRIREĐIVAČA IGARA NA SREĆU, KAO NJENOG PARTNERA, NA VRLO NISKOM NIVOU, A NA ŠTETU I DRŽAVE I PRIREĐIVAČA I IGRA

PREDLOG:

Iz svega izloženog, pokazuje se kao imperativ izrade i donošenje novog Zakona o igrama na sreću, na bazi nepobitnih argumenata, koji su izneseni na panel diskusijama povodom Nacrta, i pismeno i usmeno, a sve u funkciji sveobuhvatnog, doslednog, hoheretnog, ciljnog i razumljivog teksta novog zakona, koji će svima stranama u ovoj djelatnosti biti od koristi, a ne od štete kakav je ovaj Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću.