

ANALIZA OBRAZLOŽENJA PREDLOGA ZAKONA

USTAVNI OSNOV- RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA- USAGLAŠENOST SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA- OBRAZLOŽENJE PRAVNIH INSTITUTA- FINANSIJSKA SREDSTVA

Poštovani,

Predlagač je za **ustavni osnov** uzeo čl. 16, stav 1. tačka 5 (druga pitanja od interesa za Crnu Goru) ne definišući pritom, konkretno, koja su to pitanja, tj. javni interesi, gdje su povrijeđeni i na koji način treba pristupiti ostvarivanju tih **nedefinisanih** javnih interesa. Nedefinisanjem konkretnih javnih interesa, kao osnova za ustavnu usklađenost i cilj izrade Predloga zakona, zapravo je zaobidjena činjenica da je važećim Zakonom, članom 5 već propisan konkretan javni interes koji se odnosi na stvarni ustavni uslov-osnov (Tačka 1 u stavu 1 člana 16 (**način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje**)).

Zakonom je definisano (član 5 važećeg Zakona) da djelatnost igara na sreću pripada **uslužno-turističkoj djelatnosti** i da je **socijalno humanitarnog karaktera**, od **javnog interesa** kao **isključivo pravo države Crne Gore** koje se na **privredna društva** sa svojstvom pravnog lica prenosi putem **KONCESIJE**.

Javni interes u okviru ove djelatnosti ogleda se u ostvarivanju prihoda od koncesionih naknada, koji služe za zadovoljavanje potreba u oblasti socijalno humanitarnih djelatnosti, zaštite mentalnog zdravlja, za programske aktivnosti omladine...kao i za finansiranje planova i programa NVO-a.

Takodje, **javni interes** se ogleda i u ostvarivanju otklanjanja negativnih pojava u okviru ove djelatnosti, kao što su rizici od kriminala, zaštita od obmana i prevara, otklanjanje ilegalnog priređivanja igara na sreću, sprečavanje učestvovanja maloljetnika u igrama na sreću, otklanjanje zavisnosti – (odgovorno priređivanje i učestvovanje u igrama na sreću).

Uz to, javni interes se ostvaruje i Zakonom koji uređuje ovu djelatnost, usklađujući je sa socijalno ekonomskim prilikama, nacionalnim uslovima, nacionalnim interesima i potrebama, u skladu sa ostalom nacionalnom zakonskom regulativom i pozitivnim propisima države Crne Gore, prevashodno sa i u skladu sa Ustavom Crne Gore (iz govora Komesara EU, u Briselu iz 2010.godine).

Korisnici ovog Zakona su: privredna društva, NVO sektor, svi građani Crne Gore i tiče se njihovih prava i interesa, prava privatne svojine, privatne inicijative i ostalih prava, garantovanih članom 59 Ustava Crne Gore, te je s toga ustavni osnov iz čl. 16 tačke 5 sporan, jer, suštinski zaobići i

neutemeljiti ustavni osnov iz stava 1 tačke 1 člana 16 u Predlogu, kao budućem zakonu koji treba da uredi ovu djelatnost, ne može zadovoljiti i ostvariti javni interes koji podrazumijeva sveobuhvatno i cjelishodno uređenje djelatnosti igara na sreću, uskladenim sa ostalim zakonima. Zbog gore navedenog, Predlagačev ustavni osnov je sporan i ne može biti suštinski obavezujući ustavno - pravni osnov, jer je u suprotnosti sa onim koji je propisan i sadržan u članu 5 važećeg Zakona o igrama na sreću.

Važećim Zakonom koji uređuje djelatnost igara na sreću, osim sistema i uslova, oblika i pojedinačnih igara na sreću i nagradnih igara (imaju međunarodne standarde i opšte definicije) uređuje se i definiše međusobni odnos države Crne Gore i privrednih društava, a isto tako i međusobni odnosi privrednih društava i učesnika u igrama na sreću – građana. Predmet međusobnih odnosa privrednih društava i učesnika u igrama na sreću – građana su POJEDINAČNE IGRE (opklade na loto, toto, keno, bingo..., opklade na sportske i druge događaje..., opklade na black jack pokeru, rulet... itd) i taj odnos se reguliše PRAVILIMA koja su zakonom propisana na osnovu opštih definicija i međunarodnih standarda.

Predmet međusobnog odnosa države i privrednih društava su OBLICI IGARA (lutrijski, kazinski, kladioničarski, priređivanje igara na sreću putem interneta i drugih telekomunikacionih uređaja...). Država svoja prava, isključiva - diskreciona prenosi na privredna društva, na NAČIN I POD USLOVIMA utvrdjenim Zakonom koji se mora zasnivati na opštim, nacionalnim interesima, nacionalnim uslovima i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

Državne uprave su zadužene za primjenu Zakona, kao i monitoring i kontrolu nad privrednim društvima i njihovo ispunjavanje zakonskih obaveza u skladu sa važećom zakonskom regulativom i ne posjeduju, pritom, nikakva diskreciona prava, kako je to u Predlogu zakona dato, niti im to po bilo kom osnovom pripada, posebno ne iz diskrecionog prava države nad igrama na sreću, jer je Zakonom regulisano da se to pravo, (isključivo – diskreciono), putem koncesije prenosi na privredna društva, na način i pod uslovima propisanim Zakonom.

Iz prethodnog je lako zaključiti da ustavni osnov ne mogu biti “druga” pitanja od interesa za Crnu Goru, naročito ne ona koja su se čula na Odborima od strane Predlagača: “Da je Lutrija Crne Gore bila društvena, sada je privatna” (pretpostavljamo da je sada treba nacionalizovati ili uništiti, ili nešto treće!?), ili ona koja su se čula od Inicijatora i člana Radne grupe, Direktora Uprave za igre na sreću: “Da Uprava ne funkcioniše i da ništa ne kontroliše”, te ovim Predlogom valjda treba ozakoniti nezakonite postupke ove iste Uprave, a koje su priređivači igara na sreću već predložili meritornim državnim organima (Državnom tužiocu).

Jasno je, s toga, zašto je čitavo vrijeme ignorisana javna rasprava i zašto su sedam, osam mjeseci obmanama i kršenjem Zakona o radu državnih organa i Poslovnika Vlade i Skupštine, kao i obmanama poslanika na Odborima, Predlagači u nedostatku argumenata, branili Predlog zakona tvrdnjama da je prošao sve vladine institucije i da iza Predloga stoji Vlada.

Nama ostaje sumnja da Vlada i Skupština stoje iza kršenja zakona i svojih Poslovnika. Ili su, pak inicijator, Radna grupa i Predlagači obmanuli javnost, državne institucije povredom Zakonom propisanih pravila postupka, kako bi se donošenjem ovakvog pravnog akta ozakonio nezakoniti rad Uprave za igre na sreću iz prethodnog perioda. Taj osnov sumnje produbljuje nam i nedostatak obaveznog RIA obrasca koji bi trebalo da prati OBRAZLOŽENJE NACRTA-PREDLOGA, kao i kvazi OBRAZLOŽENJE koje prati postojeći Predlog:

- U **RAZLOZIMA ZA DONOŠENJE ZAKONA**: Predlagač konstatuje da je Zakon donešen 2004.; da su izmjene i dopune bile 2007. godine i da je tim Zakonom formirana Uprava za igre na sreću. Izostala je analiza o onom što nedostaje zakonima iz 2004. i 2007. i da li je Predlog zakona uskladjen sa nacionalnim interesima i nacionalnim važećim zakonima. Ni riječ o radu državne Uprave za igre na sreću, naročito o onom što se čulo od predstavnika Uprave na Odborima u Skupštini: da nijesu osposobljeni i da u ovom momentu ništa ne kontrolišu, a da će se zakonske odredbe o primjeni i uspostavljanju monitoringa nad privrednim društvima, online sistemom, **postepeno primjenjivati**, a nedostatak i neuspostavljanje online sistema nadomještaju asistencijom Uprave policije u vršenju monitoringa nad privrednim društvima, **čime je monitoring zamijenjen diskriminacijom**.

Normativnom regulativom u Predlogu samo su navedeni zahtjevi, obaveze i sankcije prema privrednim društvima, ali ne i obaveze za regulatorno tijelo – Upravu za igre na sreću koja ni u prethodnom periodu, od njenog osnivanja nije ostvarila ulogu zbog koje je osnovana: Izjava A. Moštrokola, 7. marta 2012. godine na Odboru za ekonomiju finansije i budžet, a o čemu svjedoči i više prestavki i žalbi nadležnim organima na dosadašnji rad Uprave, kao i više presuda Upravnog suda kojima su poništena i proglašena nezakonitim Rješenja starješine Uprave za igre na sreću.

Potreba potpunijeg regulisanja priređivanja igara na sreću preko interneta i drugih telekomunikacionih sredstava, navedena u tački 4 priložene Inicijative Aleksandra Moštrokola za izmjene važećeg Zakona od 4. novembra 2010. godine, u članu 9 važećeg Zakona potpuno je izostala iz Predloga izmjena i dopuna zakona. Naime, u članu 9 u stavu 3 važećeg Zakona iz 2007. godine da "Privredna društva iz stava 1 ovog člana **moraju** povezati informacioni sistem na kome priređuju igre na sreću preko interneta u **informacioni sistem nadležnog organa** i obezbijediti stalan pristup do podataka i sistemskih zabilješki" i **zamijenjena odredbom** Predloga izmjena i dopuna zakona u članu 5 stav 7: "Tehnički uslovi za priređivanje igara na sreću putem interneta i drugih telekomunikacionih sredstava utvrđuju se propisom organa državne uprave nadležnog za poslove finansija (u daljem tekstu Ministarstvo)", te se ovako definisanom normom pokušavaju sakriti nezakonite radnje Uprave za igre na sreću i Ministarstva finansija, zakonom određenim za nadzor za sprovođenje Zakona.

Zaključujemo: ni važeći Zakon, od njegovog donošenja, 2007. godine, nije primjenjivan, o čemu svjedoči izjava Aleksandra Moštrokola na Odboru za ekonomiju finansije i budžet: Da do dana današnjeg informacioni sistem za kontrolu priređivača igara Uprava ne posjeduje, da su za njega potrebna enormna finansijska sredstva i da je složeniji od poreskog informacionog sistema. Ovim je postalo više nego jasno da su od 2007. godine Budžetu Crne Gore uskraćeni značajni prihodi od igara na sreću, da je zahvaljujući nepostojanju instaliranog online monitoringa nad radom priređivača od strane nadležnog organa: Uprave za igre na sreću i (Ministarstva finansija), a što je potvrđeno riječima direktora Uprave za igre na sreću, te je tako uspostavljena siva zona kojoj je rok trajanja ozakonjen Predlogom izmjena i dopuna zakona i u narednom periodu. Pitamo Vas: **Ko treba da odgovara za uskraćivanje enormnog priliva sredstava u Budžet, čime su jako oštećeni vitalni državni interesi?**

Izostalo je iz Obrazloženja u čemu se sastoji nejasnoća i nedorečenost važećeg Zakona. Takodje, ni riječ kakva su to poboljšanja i korekcije osnovnih odredbi. Obrazloženje pravnih instituta, u stvari je samo spisak na šta se pojedini članovi odnose. U Razlozima Obrazloženja Predloga zakona samo su date **neistinite tvrdnje da lutrijske igre na sreću nijesu definisane**.

U završnom dijelu Obrazloženja Predloga zakona tvrdi se da za njegovo sprovođenje nijesu potrebna finansijska sredstva, što je u suprotnosti sa izjavom Direktora Uprave za igre na sreću na Odboru

za ekonomiju finansije i budžet.” da je za kontrolu priredjivača igara na sreću potreban informacijski sistem, složeniji od poreskog informacionog sistema i da su za njega potrebna enormna finansijska sredstva”. Medjutim, kako je ovakav Predlog zakona zaista neprimjenljiv, to za njegovu primjenu stvarno nijesu potrebna finansijska sredstva, zato što u Upravi za igre na sreću i ne znaju na koji način da ga implementiraju, jer je, uostalom, **diskutabilna i primjena važećeg Zakona od strane iste Uprave**. U ovom trenutku, Uprava to radi uz asistenciju Uprave policije.

Posebno ukazujemo na **poglavlje III Obrazloženja** koje se odnosi na usaglašenost sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim konvencijama, koje poslanike informiše tvrdnjom da ne postoje odgovarajući propisi EU, kao ni međunarodne konvencije sa kojima je potrebno uskladiti Predlog zakona o izmjenama i dopunama, što je još jedna od obmana u nizu obmana i neistinitih tvrdnji. Ovdje se postavlja pitanje o enormnoj sumi novca potrošenoj od strane Uprave za igre na sreću po raznim destinacijama, jer ako takvih međunarodnih standarda i evropskih popisa nema, šta su na tim putovanjima tražili?

Ili su možda četvrta, osma i četrnaesta tačka priložene Inicijative za izmjenu Zakona o igrama na sreću upućene 4. 11. 2010. godine Ministarstvu finansija od direktora Uprave za igre na sreću, Aleksandra Moštrokolu, samo obmana istog Ministarstva, ili je, na kraju, ovako sačinjenim Predlogom izmjena i dopuna Zakona o igrama na sreću Vladi podmetnuto “kukavičje jaje”?

Možda MONEYVAL preporuke ne spadaju u međunarodne standarde ili pak preporuke iz Govora Komesara Evropske unije na Konferenciji u Briselu 12. 10. 2010. Godine, koje se odnose na djelatnost igara na sreću.

Zašto je izigrana obaveza njihove implementacije, sadržana u Obrazloženju Rješenja Ministarstva finansija o formiranju Radne grupe od 20. januara 2011. godine? /Dokument u prilogu/

Ko koga ovdje obmanjuje: Uprava za igre na sreću Ministarstvo finansija i Vladu ili oni svi zajedno Skupštinu Crne Gore?

Takodje, isto poglavlje poslanicima pruža informaciju da za izradu Predloga izmjena i dopuna Zakona o igrama na sreću nije bilo učešća konsultanata i eksperata iz ove oblasti, a Aleksandar Moštrokol na sjednici Odbora izjavi suprotno: U izradi Predloga zakona učestvovali su stručni konsultanti i eksperti iz ove oblasti. **Još jedna u nizu obmana!**

Uvaženi poslanici, želimo samo da skrenemo pažnju:

1. da je **prema čl. 3 Odluke o obrazovanju Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta** (Sl.list CG br.9/10 od 19.2.2010. , 4/11 od 18.1.2011, 23/11 od 6.5.2011. – dalje: **Odluka**) **zadatak Savjeta** da između ostalog organizuje i sinhronizuje aktivnosti organa državne uprave, **u cilju regulatorne reforme i unapređenju poslovnog ambijenta**, tj. **uklanjanja biznis barijera** i nepotrebnih procedura i propisa koje sprovodi državni organ, **kako bi se stvorili uslovi za efikasniji rad i racionalizaciju rada državne uprave, da analizira postojeće propise s aspekta biznis barijera i potreba pojednostavljenja tih propisa i procedura i inicira njihove izmjene ili prestanak važenja, da predloži Vladi Plan za unapređenje poslovnog ambijenta i regulatorne reforme, da reguliše poslovno okruženje i eliminiše biznis barijere** i obezbijedi javnost i transparentnost procesa i reforme.

Članom 4 Odluke je dat prerogativ Savjetu da može angažovati eksperte iz date oblasti, čl.5 da može zatražiti pomoć odgovarajućih međunarodnih organizacija i institucija,

Posebno treba snažno naglasiti da je čl.6 Odluke predviđeno sledeće: Savjet može tražiti podatke, objašnjenja i izvještaje od državnih organa i drugih organizacija u vezi sa pitanjima iz oblasti uklanjanja biznis barijera.

2. **Zakon o koncesijama** (Sl.list CG, br. 08/09 – dalje: Zakon) je sistematski opšti akt koji reguliše koncesije u pogledu uslova, načina i postupka davanja, predmeta i drugih pitanja, u cilju da se koncesije daju pod jednakim, transparentim i nediskriminatorskim uslovima, **a po tačka 2 član 2 Zakona koncesije se daju radi obezbjeđivanja javnog interesa, zaposlenosti, uvođenje novih tehnologija i obezbjeđenje ubrzanog razvoja, kao i obezbeđenje prihoda za koncedenta, odnosno državu.** U sklopu te odredbe su podcrtani ciljevi tehničko-tehnološkog unapređenja djelatnosti kao predmet koncesije i dr.

Član 4 stav 1 tačka 5 Zakona predviđa da je nadležni organ u pogledu koncesija državni organ uprave (Ministartstvo ili organ uprave), za koncesije čije davanje je u nadležnosti Skupštine ili Vlade, u skladu sa zakonom.

Prema član 6 stav 1 tačka 11 Zakona predviđeno je da predmet koncesije u skladu sa ovim zakonom priređivanje lutrijskih igara na sreću i posebnih igara na sreću u kazinima.

Član 8 Zakona predviđa rok koji zavisi od javnog interesa predmeta koncesije, vremena potrebnog za povrat investicije i ostvarivanja dobiti po osnovu koncesione djelatnosti. Kocisioni rok iznosi 30 godina kada je koncesija u ingerenciji Vlade, a 60 godina kada je u ingerenciji Skupštine.

Prema član 67 Zakona je predviđeno pored ostalog da se stupanjem na snagu ovog zakona neće primjenjivati odredbe drugih zakona koje uređuje postupak davanja koncesije ako su suprotne ovom zakonu.

Gore pobrojana zakonska regulativa razlog je više da je ovakav Predlog zakona, njegov sadržaj i determinante, netransparentan i nestručan rad na njemu izazvao uznemirenje javnosti, ogorčenje kod svih priređivača igara na sreću, zbog čega su UPIS, Udruženje Montenegro bet, drugi priređivači kao i pravni eksperti i stručna javnost, odreagovali veoma negativno, osudili i iskritikovali ovakav način zakonskih rješenja.

Sve prethodno navedeno pružilo je odgovor na mnoga otvorena pitanja:

- da problem koji je zahtijevao izmjenu važećeg Zakona nije pravilno definisan;
- da ovako predložena regulativa nije najbolji način i intervencija u rješavanju datog problema;
- da norme nijesu jasne, konzistentne i dostupne korisnicima;

- da propis nije saglasan sa našim i pravnim sistemom EU;
- da zainteresovane strane nijesu imale priliku da iznesu svoje stavove i
- da je predloženi propis neprimjenjiv,

što će se negativno odraziti na razvoj djelatnosti igara na sreću, nova ulaganja, zdravu konkurenciju, finansijske i druge efekte, prevashodno na ostvarivanje budžetskih prihoda, a što je u suprotnosti sa ciljem ostvarivanja javnog interesa.

Očigledno, sve pobrojano nameće zahtjev za suptilan prilaz ovom pitanju – dobro poznavanje stanja, mogućnosti i potreba u ovoj djelatnosti u Crnoj Gori.

Kroz kritički osvrt na efekte primjene predloženih izmjena i dopuna Zakona o igrama na sreću, Udruženje želi da ukaže na potrebu da se u Crnoj Gori donese novi zakon o igrama na sreću, koji bi ovu oblast uredio po ugledu na razvijene evropske zemlje i u skladu sa nacionalnim interesima, nacionalnim uslovima i nacionalnim zakonodavstvom, zbog čega predlažemo Odboru da donese zaključak kojim će Skupštini Crne Gore predložiti:

- a) povlačenje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću iz skupštinske procedure,
- b) utvrđivanje odgovornosti za nesavjestan rad i
- c) izradu novog zakona o igrama na sreću, u postupku i proceduri kako to propisuje Zakon o državnoj upravi (sl.list RCG br.7/11 od 28.01.2011, 40/11 od 8.8.2011, Pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa (sl.list br.2/10 od 1.8.2010 – koje je donijela **Vlada Crne Gore u CILJU** i namjeni pravila primjenjivanja za izradu zakona i drugih propisa i akata za čiju pripremu, predlaganje ili donošenje, su nadležni Vlada i Ministarstva, kako bi se obezbijedila jednoobraznost izrade propisa, njihov kvalitet, izbjegli pravno-tehnički propusti i greške, ubrzala procedura donošenja i na taj način ostvario cilj i svrha zbog koje se propis donosi, čiji integralni dio čine Smjernice za usklađivanje propisa CG sa pravnim poretkom EU – neizostavno poštujući poslovniike Vlade i Skupštine Crne Gore.

Primjena navedenih propisa i unapređenje javne debate, uz konsultacije sa svim relevantnim akterima, korisnicima, biznis alijansom, grupama građana, NVO-ama rezultiralo bi efikasnim i efektivnim zakonom što bi bila garancija “dobrog zakona” i što bi doprinijelo transparentnosti donošenja odluka u Vladi.

Naravno, svemu bi prethodila obavezujuća analiza efekata koja bi pružila jasan prikaz kakve će finansijske i materijalne posledice proizvesti novi propis.

Najbolja odbrana protiv subjektivnosti su konsultacije i to sa što širim krugom ljudi i zato bi bilo dobro da uz nacrt propisa za javnu raspravu ide RIA, koja je značajnija i od samog obrazloženja zakona.

Ovim bi se uspostavio odnos povjerenja, što je preduslov za kvalitetan propis i to kroz dva principa:

1. **predostrožnost** (detaljna RIA)
2. **proporcionalnost** (detaljna analiza efekata – značajna za same korisnike).

Na kraju, ne želimo da vjerujemo da je u ovom uvaženom Domu nekome u interesu da, bez istinskog razloga, zatvori veliki broj radnih mjesta i ostavi Budžet bez prihoda iz ove djelatnosti u jeku ekonomske krize, a da to još naziva uspjehom, što će se svakako desiti usvajanjem ovakvog Predloga izmjena i dopuna Zakona o igrama na sreću.

Upravo iz tih razloga, Udruženje priredjivača igara na sreću, zajedno sa ostalim udruženjima i privrednim društvima smatra da bi izradom novog, savremenog zakona o igrama na sreću, koji bi ovu oblast uredio po ugledu na zemlje EU i na druge razvijene države omogućio da se sačuvaju radna mjesta i podstaknu nove investicije u ovoj industrijskoj grani koja se, u punoj mjeri, uvažava svuda u svijetu, osim u Crnoj Gori.

S poštovanjem,

NVO-UPIS

Udruženje priređivača igara na sreću Crne Gore

www.upisigre.me

Prilozi:

- Inicijativa sadržana u četrnaest tačaka kojoj nije prethodila priprema kojom bi se obuhvatila analiza efekata i utvrdila potreba i razlog izmjena Zakona ;
- Rješenje o formiranju Radne grupe koja je sačinjena bez zakonskim obavezama predviđenog adekvatnog članstva ;
- Četiri cirkularna pisma upućena privrednim društvima i UPIS-u od strane Ministarstva finansija, obmanjujućeg sadržaja s izraženom arogancijom i osionošću državnih organa prema zakonom obaveznim korisnicima budućeg zakona ;
- Dokumenta obmanjujućeg sadržaja sa potpisom Aleksandra Moštrokola, direktora Uprave za igre na sreću zbog kojih je, uz ostale radnje iz prošlosti, jedan od razloga za podnešenje krivične prijave ;
- Obrazloženje Predloga zakona u njegovoj originalnoj formi sa analizom o njegovom obmanjujućem sadržaju i nedostacima ;
- Analiza stvarnih potreba izmjena i dopuna Zakona, kao i uporedna analiza sa zakonskom regulativom u okruženju i EU, kako bi se stvorila osnova i preduslovi da bi ova djelatnost bila adekvatno uređena u skladu sa nacionalnim uslovima, nacionalnim interesima i nacionalnim zakonodavstvom, prevashodno uređena kao djelatnost za ostvarivanje budžetskih prihoda, u skladu sa ostalim sistemskim zakonima čime bi se omogućilo poslovanje privrednih društava, uredio nadzor u primjeni zakona i nad radom privrednih društava, sveobuhvatnošću svih njenih korisnika.