

## ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ИНТЕРНЕТ ИГАРА НА СРЕЋУ НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### Апстракт

*Идејни творци Европске уније као наднационалне творевине нису ни сањали колики ће проблем та творевина имати у наизглед тривијалном регулисању области какве су интернет игре на срећу. Данас се око ове теме воде жестоке правне расправе у свим европским институцијама, посебно у Европском парламенту, али решење око јединствене регулације још увек није на видiku. Заправо, без обзира што члан 56. Уговора о функционисању Европске уније наглашава да у пружању услуга не сме да се ограничава слобода лицу које је држављанин неке од земаља чланица Европске уније са пословним седиштем у некој другој држави чланици<sup>2</sup>, у пракси се, бар у овој делатности, та одредба никако не примењује. На делу је огроман отпор великог дела земаља чланица Европске уније да се у сегменту интернет игара на срећу тржиште ЕУ обједини и примат се даје националним законодавствима. Такво понашање неретко доводи до бројних спорова пред европским судовима које покрећу компаније које се баве приређивањем интернет игара на срећу против држава које не желе да примењују одредбе о јединственом тржишту. Да би се избегле овакве ситуације, пред Европским парламентом вођене су бројне расправе, али осим “Зеленог папира” и касније донете резолуције Европског парламента о играма на срећу преко средстава електронске комуникације на интерном тржишту, те недавно донетог саопштења Европске комисије о заједничком*

<sup>1</sup> Докторант на Правном факултету универзитета „Унион“ и председник Скупштине Државне лутрије Србије. mail: djuka79@yahoo.com

<sup>2</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл.56

оквиру за интернет игре на срећу, значајније помаке нисмо имали. Но, и ови акти заслужују да се анализирају, с тим што се мора нагласити да је “Зелени папир” платформа Европске комисије на основу које се планира да изради јединствено законодавство на нивоу целе Европске уније у овој области. Такође, није згорег поменути да је на нивоу организације “Европска лутрија” донета Резолуција о регулаторним принципима Европске Лутрије којима се гарантује трајна будућност за лутрије у Европској унији у оквиру које се такође регулишу питања приређивања интернет лутријских игара на срећу.

**Кључне речи:** *игре на срећу, Интернет, Европска лутрија, заједнички оквир.*

## 1. Слобода тржишта или државни монопол?

Од ове суштинске дилеме кренуо је и “Зелени извештај” који представља основу за евентуално целовито усклађивање законских аката који би регулисали јединствено тржиште Европске уније по питању интернет игара на срећу. Уговор о функционисању Европске уније не дозвољава могућност државног монопола у пружању услуга. С обзиром да се игре на срећу сматрају услужном делатношћу, самим тим одредбе овог Уговора односе се и на њих што би у пракси значило да ниједна држава чланица Европске уније не би смела да лимитира било ког приређивача игара на срећу који своје приређивање обавља преко интернета а регистрован је у било којој земљи чланици Европске уније. Ипак, досадашња пракса је показала да већина земаља чланица Европске уније једноставно не примењује ово правило бар када су у питању интернет игре на срећу. Због тога је «Зеленим папиром» било предвиђено да Европска комисија прикупи све релевантне податке о законима и подзаконским актима сваке државе појединачно, да изврши низ консултација, отворених столова и осталих дебата са стручним лицима из ове области и да на основу свих релевантних чињеница проба да донесе јединствени законски оквир<sup>3</sup>. Европска комисија је још 2008. године утврдила да је интернет коцкање у експанзији и да је већ те године годишњи приход био 6,16 милијарди евра, што је чинило 7,5% укупног прихода од коцкарског тржишта<sup>4</sup>. Четири године касније у свом саопштењу

<sup>3</sup> «Зелени извештај о интернет коцкању на домаћем тржишту», Европска комисија-Брисел, 2011, 1

<sup>4</sup> *Ibid*, 3.

Европском парламенту, Европском савету, економском и социјалном комитету и Комитету региона, Европска комисија констатује да је онлајн коцкање као услужна делатност у брзом развоју са стопом раста од скоро 15 % годишње и да се 2015. године може очекивати да приходи од онлајн коцкања буду чак 13 милијарди евра<sup>5</sup>. Вероватно у овим подацима лежи највећи разлог због кога државе у Европској унији не желе да се одрекну државног монопола у приређивању интернет игара на срећу. Мора се нагласити и чињеница да је поводом ове тематике и Европски парламент новембра 2011. године донео Резолуцију о играма на срећу преко средстава електронске комуникације. Резолуција је допуњавана наредне 2012. године. Суштина овог обавезујућег акта била је делимично давање националним законодавствима у овој области, али уз јасно наглашени став да се игре на срећу не могу у потпуности ограничити на национално законодавство, посебно ако се ради о играма на срећу које се приређују путем средстава електронске комуникације<sup>6</sup>. Наиме, поменута Резолуција стала је на становиште Европског суда правде према коме је "интернет само канал преко кога се нуде игре на срећу са софистицираном технологијом која се може употребити за заштиту потрошача и одржавање јавног реда и мира, мада он не утиче на дискреционо право земаља чланица да одреде сопствени приступ правном регулисању игара на срећу преко средстава електронске комуникације и оне могу још увек да ограниче или забране пружање извесних услуга потрошачима"<sup>7</sup>. Управо на ову последњу реченицу која установљава да се земље чланице могу определити да забране или ограниче «извесне услуге» потрошачима неретко се позивају национална законодавства и националне судске праксе, али суштина је у томе да се интернет не може у потпуности ограничити. С тим у вези, Резолуција Европског парламента је увела термин "активна супсидијарност" и он је предвиђен тачком 7. У тој тачки се наводи: "Наглашава се да свако правно регулисање сектора игара на срећу подлеже и мора се заснивати на начелу супсидијарности с обзиром на различите традиције и културе земаља чланица, а то се мора разумети као "активна супсидијарност" и да за собом повлачи сарадњу између националних администрација;

<sup>5</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 3

<sup>6</sup> Резолуција Европског парламента од 15. новембра 2011. године о играма на срећу преко средстава електронске комуникације на интерном тржишту (2011/2084(ИНИ)), 4

<sup>7</sup> *Ibid*, 5, тач.6.

сматра се међутим да ово начело подразумева усаглашеност са правилима интерног тржишта у оној мери у којој се она могу применити у складу са одлукама Европског суда правде која се односе на игре на срећу»<sup>8</sup>. Резолуција одбацује било какав европски законодавни акт којим се регулише комплетно тржиште игара на срећу, међутим, у тачки 9. заузима становиште да би у неким областима могла да постоји јасна додата вредност од координираног европског приступа поред националне правне регулативе с обзиром на прекограничну природу услуга игара на срећу преко средстава електронске комуникације<sup>9</sup>. Тачком 12. поменуте Резолуције наглашава се да су игре на срећу преко средстава електронске комуникације посебна врста привредне делатности на коју се не могу у потпуности применити правила интерног тржишта<sup>10</sup>. Кључне тачке које дефинишу како да се државе чланице опходе према овој области су тачке 13. и 14. У тачки 13. се истиче “да би пружаоци услуга игара на срећу преко средстава електронске комуникације требало да у свим случајевима поштују националне законе земаља у којима се ове игре приређују, а да би, са друге стране, Земље чланице требало да задрже право да одреде мере које ће се односити на нелегалне игре на срећу преко средстава електронске комуникације да би примениле национално законодавство и нелегалним пружаоцима услуга онемогућиле приступ тржишту»<sup>11</sup>. Из овог се јасно види да се приређивачима интернет игара на срећу свакако пружа могућност да игре преко интернета приређују у целој Европској унији, али да они морају да поштују национално законодавство сваке земље чланице у погледу категоризације које су игре дозвољене, а које нису и уопште њених националних прописа из области игара на срећу. Суштински, ниједна земља чланица Европске уније не би смела да забрани приређивачу да организује игре на срећу преко интернета, али може да га ограничи у играма које дозвољава да приређује приватни приређивач. И то се најбоље огледа у тачки 14.: «Сматра се да се начело узајамног признавања дозвола за рад у сектору игара на срећу не примењује, али ипак, поштујући начела интерног тржишта, инсистира се да Земље чланице које отворе сектор игара на срећу путем средстава

<sup>8</sup> *Ibid*, 5, тач.7.

<sup>9</sup> Резолуција Европског парламента од 15.новембра 2011.године о играма на срећу преко средстава електронске комуникације на интерном тржишту (2011/2084(ИНИ)), 5, тач.9

<sup>10</sup> *Ibid*, 6, тач.12

<sup>11</sup> *Ibid*, 6, тач.13

електронске комуникације за конкуренцију, за све или за извесне игре нса срећу преко средстава електронске комуникације, морају обезбедити транспарентност и омогућити конкуренцију без дискриминације»<sup>12</sup>. С тим у вези у наставку поменуте тачке 14. резолуције додаје се да би земље чланице требало да уведу модел давања дозвола за рад који омогућава приређивачима да испуне услове које је одредила земља чланица домаћин за подношење захтева за дозволу, те да се поступци подношења захтева за дозволу за рад не компликују, односно да се смање административне баријере тако што би се избегло непотребно понављање захтева и контрола у другим земљама чланицама. Отуда се предлаже што ближа сарадња националних регулаторних тела у сектору игара на срећу како би се провере да ли одређени приређивач има дозволу за рад у некој од земаља чланица извеле што брже. Иначе, Резолуције Европског парламента је посветила читав одељак на који начин би могла да се одвија што боља сарадња између националних регулаторних тела. Та сарадња не подразумева само сарадњу у смислу провере да ли је неки приређивач добио у некој од земаља чланица дозволу за рад, већ се сарадња подразумева и у области заштите потрошача, заштите малолетника, заштите од сајбер криминала, сарадња по питању друштвене одговорности. Посебно поглавље Резолуције односи се на заштиту интегритета спорта од намештених утакмица и с тим у вези Европска комисија је позвана да поштујући ову Резолуцију донесе одређена правила која би важила на нивоу Европске уније. Резолуције Европског парламента чак нас и наводи на пут да се о јединственој правној регулативи за интернет игре на срећу мора размишљати, јер без обзира што чак и она налаже да се приређивачима не сме ускратити право да конкуришу за добијање дозволе за рад у земљама чланицама, у пракси многе земље чланице то право ускраћују. За сада јединствених правила нема, али је поменуто саопштење Европске комисије која иначе има задатак да ради на доношењу јединствене правне регулативе очигледно добар показатељ да се ипак иде ка правцу јединственог регулисања интернет игара на срећу на нивоу Европске уније. Да је то тако, говори нам и недавно донета Уредба Европског Парламента и Савета о ромингу у јавним и покретним комуникацијским мрежама у Европској унији, којом се практично укида наплата роминга и налаже се формирање

---

<sup>12</sup> *Ibid*, 6, тач.14

јединствене европске тарифе по којој ће мобилни оператери морати да наплаћују своје услуге на територији комплетне Европске уније<sup>13</sup>. Самим тим се у потпуности либерализује и коришћење интернета преко мобилних телефона и таблета на територији целе Европске уније, што је додатни подстицај да би требало ићи и ка доношењу јединствене правне регулативе за тржиште интернет игара на срећу.

## 2. Пет области

Разматрајући «Зелени извештај» и уважавајући Резолуцију Европског парламента, Европска комисија је у свом саопштењу одредила пет кључних области око којих би требало да се постигне консензус на нивоу Европске уније око јединственог регулисања тржишта интернет игара на срећу<sup>14</sup>. То су:

1. Усаглашеност националних регулаторних оквира са законодавством ЕУ,
2. Побољшање административне сарадње и делотворност спровођења,
3. Заштита потрошача и грађана, малолетника и рањивих група,
4. Спречавање преваре и прања новца,

За сваку од ових области Саопштење Европске комисије дало је пресек актуелног стања и понудило конкретна решења која би требало да буду основ за будућу јединствену регулацију. У уводном делу саопштења изражено је мораће земаља чланица да своја национална законодавства ускладе са законодавством ЕУ, тако да су земље чланице практично приморане да у будуће сарађују на доношењу јединствене регулативе. Такође, на крају уводног излагања задато је као обавеза да се током 2012. године оснује експертска група која ће се бавити проналажењем најбољих решења за регулисање тржишта игара на срећу. Та група је састављена од експерата за ову област из свих земаља чланица Европске уније и она је заправо предворје, односно припрема, за доношење нацрта и

<sup>13</sup> Уредба Европског Парламента и Савета о ромингу у јавним и покретним комуникацијским мрежама у Унији (бр.531/2012), Службени лист Европске уније, 13.јун.2012.

<sup>14</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 3

свих других иницијатива које долазе од стране Европске комисије<sup>15</sup>.

### 3. Усаглашеност националних регулаторних оквира са законодавством ЕУ

Саопштење Европске комисије по питању ове тематике наглашава да регулаторни системи земаља чланица ЕУ морају да поштују законе ЕУ. Европска комисија се приликом давања предлога решења руководила одлукама Европског суда правде који је потврдио да понуда и коришћење услуга прекограничног коцкања представља привредну активност која спада у оквир основних слобода садржаних у Уговору о функционисању ЕУ. Из тога следи, како се у тексту саопштења наводи, да национални прописи који забрањују нуђење услуга коцкања за које је добијена дозвола у другој држави чланици, ограничавају слободу својих грађана да добију онлајн услуге које се нуде у другој држави чланици, као и да ограничавају слободе приређивача услуга регистрованих у другој држави чланици да пружи услуге коцкања<sup>16</sup>. Европска комисија ипак није отишла толико далеко да у потпуности дерогира национална законодавства, па је дала препоруку да државе чланице могу ограничити прекогранично пружање свих или појединих врста онлајн услуга коцкања базирано на циљевима јавног интереса који теже да заштите, а који су везани за коцкање<sup>17</sup>. Овде се свакако може појавити велики проблем приликом израде евентуалне коначне верзије закона којом ће се регулисати јединствено тржиште интернет игара на срећу, јер термин «јавни интерес» је за сваку државу чланицу другачије третиран. Оно што је јавни интерес нпр. у Шпанији, не значи да је и јавни интерес у Немачкој. Отуда, за очекивати је да ће се баш због овако широког тумачења термина «јавни интерес» још дуго ломити копља док се не дође до коначне верзије јединственог закона за целу ЕУ. Схватајући да ће то усаглашавање «јавног интереса» за све државе чланице ЕУ ићи веома тешко, Европска комисија је дала у даљем тексту појашњење да ће све државе чланице морати да покажу да су циљеви од јавног интереса које су слободно изабрали да очувају доведени у питање на конзистентан и систематичан начин и не смеју да предузму,

<sup>15</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 4

<sup>16</sup> *Ibid*, 5

<sup>17</sup> *Ibid*, 5

подстичу или толеришу мере које би ишле против постизања циљева које је Европска комисија поставила у саопштењу<sup>18</sup>. Оцену да ли је држава чланица то учинила на систематски и конзистентан начин даје Европска комисија и она може да додатно пружи и оцену да ли национална законодавства поштују одлуку Европског суда правде и препоруке из «Зеленог извештаја», те да ли можда нека држава има дискриминаторске законе према приређивачима. Европска комисија је додатно себи доделила, узимајући у обзир текуће поступке пред Европским судом правде, да ће предузимати кораке за спровођење релевантних одредаба Уговора о функционисању Европске уније за било који национални закон који није у складу са правом ЕУ<sup>19</sup>. Из ових ставова јасно се закључује да је Европска комисија стала на чврсто становиште да се донесе јединствена европска регулатива за интернет игре на срећу.

#### **4. Побољшање контроле, административне сарадње и ефикасног извршења**

Ову област Европска комисија је поделила на три додатне подобласти:

- 4.1. Успостављање одговарајућих провера и контроле у државама чланицама,
- 4.2. Промовисање прекограничне административне сарадње,
- 4.3. Обезбеђивање ефикасне примене на националном нивоу.

Обзиром да ова област захвата проверавање личних података, Европска комисија је у старту исказала да се мора обезбедити усклађеност са правним тековинама ЕУ о заштити података<sup>20</sup>. У даљем тексту се појашњава да то подразумева јасно дефинисање конкретних циљева обраде података како би се обезбедио квалитет података и минимизирао њихов квантитет. Овим је заправо стављено до знања да Европска комисија не жели гломазну и компликовану бирократску процедуру приликом прикупљања података који су важни за област игара на срећу, већ да жели ефикаснији рад са

<sup>18</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 6

<sup>19</sup> *Ibid*, 6

<sup>20</sup> *Ibid*, 7



подацима, односно, усредсређивање на само оне податке који су од суштинске важности за тржиште игара на срећу. Рецимо, ако се захтевају лични подаци неког физичког лица, сигурно је битно да они садрже име и презиме, годину рођења, матични број и број текућег рачуна у банци, јер без ових података немогуће је идентификовати корисника и немогуће је да приступи играма које су понуђене на неком од сајтова. Наравно, сви ови подаци које корисник пружа морају да буду строго заштићени. Али, сигурно је небитно да корисник пружа податке о свом брачном статусу, да ли има деце или нема, на која места воли да излази и томе слично, јер ти подаци су потпуно небитни за интернет коцкање.

#### **4.1. Успостављање одговарајућих провера и контроле у државама чланицама**

Саопштење Европске комисије препоручује да би свака држава чланица Европске уније морала да успостави и адекватно опреми систем регулаторне власти, што подразумева да би национална регулаторна тела требало да имају довољно овлашћења и знања да се носе са регулаторним изазовима на тржишту интернет игара на срећу које брзо расте и брзо се унапређује, највише у технолошком погледу<sup>21</sup>. Европска комисија констатује да национални регулаторни органи немају пуну и ефикасну моћ да контролишу такво тржиште које је у великом прогресу, те да је неопходна њихова сарадња са релевантним представницима власти на регионалном и националном нивоу како би испунили услове за сарадњу са регулаторним телима у другим државама чланицама.

#### **4.2. Промовисање прекограничне административне сарадње**

Циљ промовисања прекограничне административне сарадње, како се наводи у саопштењу Европске комисије, би требало усмерити ка смањењу непотребних административних оптерећења, посебно оних који се односе на лиценцирање и надзор приређивача. Важну улогу у том послу би требало да игра сертификација и

---

<sup>21</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 7

стандардизација софтвера за онлајн играње<sup>22</sup>. Ова намера Европске комисије бар за сада делује као немогућа, јер тешко је поверовати да би све државе чланице Европске уније имале тај капацитет да испрате са технолошког аспекта овакву врсту стандардизације. Отуда је реално очекивати да ће овај процес, уколико се покрене, трајати дуги низ година и нема дилеме да ће се због великих финансијских издвајања за сваку државу чланицу одуговлачити. Ако се узме у обзир постојање веома јаког црног тржишта, посебно у слабије економски развијеним земљама чланицама, па ако се још дода и коруптивни фактор, јасно је да ћемо још дуго година чекати на свеобухватну стандардизацију. Чак и да се декретом наметне, питање је колико ће се ефикасно у пракси примењивати. Уважавајући ове податке, Европска комисија је предвидела спорије стандардизовање, која као прву фазу предвиђа размену информација међу државама чланицама, одређене заједничке акције и иницијативе, евентуално формирање одговарајућих стручних тела са ороченим мандатом која имају за циљ усклађивање националних правила са правилима Европске уније у области игара на срећу, итд. Тек када се размене све неопходне информације и подаци, могло би се приступити озбиљнијем послу који би водио ка јединственој европској регулативи, али то је све још увек магловата будућност.

### 4.3. Обезбеђивање ефикасне примене на националном нивоу

Кроз ову подобласт, Европска комисија је суштински уважила проблеме који постоје због отпора да се регулисање тржишта интернет игара на срећу са националног пренесе на јединствено европско законодавство. Наиме, Европска комисија је констатовала да је успешна примена националних закона кључни предуслов за усклађивање са правом ЕУ, те да се без ефикасне примене националних закона никако не могу постићи циљеви јавних интереса држава чланица у вези са играма на срећу<sup>23</sup>. Овде би се могло помислити да је Европска комисија крајње контрадикторна, јер са једне стране налаже израду јединственог законодавства ЕУ по питању интернет игара на срећу, а са друге стране наглашава да без ефикасне примене националних закона не могу да се остваре јавни интереси земаља чланица. Међутим, читајући даље текст, јасно се провлачи теза да је

<sup>22</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 12

<sup>23</sup> *Ibid*, 8

суштински јавни интерес целокупне Европске уније у овој области, заправо јавни интерес сваке државе чланице. Јер, наводи се да је успешна примена националних закона на сузбијању црног тржишта игара на срећу, затим успешне информисаности корисника услуга, промовисање друштвено одговорног пословања, свакако нешто што се подразумева као универзални јавни интерес сваке државе чланице, па самим тим и целокупне Европске уније. С тим у вези, Европска комисија је, ослањајући се на Уредбу о сарадњи у области заштите потрошача која омогућава прекогранично спровођење мера (Уредба Европске комисије бр. 2006/2004 о сарадњи између националних органа надлежних за спровођење закона о заштити потрошача- Уредба о заштити потрошача), предвидела основне мере којима би требало да се руководе све државе чланице ЕУ у области прекограничног пружања услуга игара на срећу. У њима се наглашава да ће Европска комисија:

- координисати административну сарадњу између регулатора који се баве коцкањем и испитати могућности које нуде размену информација/сарадњу између држава чланица а које пружа Уредба о заштити потрошача,
- побољшати размену информација и најбољих пракси о мерама за спровођење и испитати предности и могућа ограничења у спровођењу узвратних мера, као што су блокирање плаћања и блокирање приступа сајтовима на нивоу ЕУ,
- обезбедити појашњење у вези са процедурама за обавештавање и предузимање мера у случају да онлајн посредници пружају услугу хостинга за нелиценциране садржаве у ЕУ,
- развити регулаторни дијалог са трећим земљама (овде се подразумевају државе које нису чланице Европске уније, јер и са њихове територије могу да се приређују интернет игре на срећу, а пошто оне не потпадају под законе Европске уније онда се може створити проблем јер сајтови који долазе са територије тих земаља могу да у свом садржају имају одређену понуду која није дозвољена у Европској унији)<sup>24</sup>.

Европска комисија је додатно позвала државе чланице да:

- успоставе и обезбеде регулаторним властима јасне одговорности и обезбеде сарадњу са другим надлежним органима власти,

<sup>24</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 9

- истраже могућности да информишу потрошаче о лиценцираним понудама како би се потражња преусмерила на легално тржиште.

## 5. Заштита потрошача и грађана

Као и претходну област и ову је Европска комисија поделила на подобласти и то на четири. То су:

- 5.1. Напори да се обезбеди висок ниво заштите широм ЕУ,
- 5.2. Обезбеђивање заштите малолетника,
- 5.3. Јачање одговорног оглашавања,
- 5.4. Спречавање проблема коцкања и зависности од коцкања.

Иначе, најбитније ставке у свету игара на срећу, посебно када је у питању њихова интернет понуда, је развијање друштвене одговорности. Све реномиране компаније које се баве играма на срећу имају своја одељења која се баве овом тематиком и њихова делатност се одвија од сарадње са полицијом, институтима за лечење болести зависности, обуке оператера да препознају зависника од коцкања, итд. Оно што Европска комисија захтева кроз појам друштвене одговорности је одвраћање корисника од нелиценцираних и потенцијално штетних понуда, заштита малолетника од приступа коцкарницама, као заштита других угрожених група и спречавање развоја поремећаја повезаних коцкањем, пре свега болести зависности<sup>25</sup>.

### 5.1. Напори да се обезбеди висок ниво заштите широм ЕУ

Ослањајући се на оквирне податке, Европска комисија је проценила да на подручју комплетне Европске уније постоји око 6,84 милиона корисника услуга интернет игара на срећу<sup>26</sup>. Наравно, ово не може бити потпуно прецизан број, јер црно тржиште је свакако нешто што представља огроман проблем како би подаци о броју корисника били прецизнији, али су претпоставке да број може да буде само већи и да ће свакако из године у годину расти.

<sup>25</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 9

<sup>26</sup> *Ibid*, 9

С обзиром на толики број корисника, веома је важно да свако од њих буде довољно квалитетно информисан да препозна које су игре дозвољене, а које нису. Да би се то спровело у пракси, Европска комисија је препоручила да на свим сајтовима који пружају услуге игара на срећу стоји линк за сајт надлежног регулаторног тела на чијој презентацији се корисник може упознати са законским оквирима који регулишу игре на срећу. Европска комисија се залаже за састављање сета принципа на нивоу целокупне ЕУ који би требало да пруже ефикасну и поуздану регистрацију играча, старосну верификацију и проверу идентитета (нарочито у погледу новчаних трансакција), верификацију чињеница (активност на рачуну, знаке упозорења, информације о СОС линијама), политику непостојања задуживања, заштиту имовине играча, могућности самоограничења (временска и финансијска ограничења, искључење са сајта), као и подршку и ефикасно одговарање на жалбе<sup>27</sup>.

## 5.2. Обезбеђивање заштите малолетника

Обзиром на наводе Европске комисије да на подручју Европске уније 75 % деце узраста од шест до седамнаест година користи интернет, заштита малолетника приликом приређивања интернет игара на срећу је приоритет над приоритетима. Отуда, Европска комисија предвиђа превентивне мере са циљем спречавања малолетника да имају приступ сајтовима са коцкарским садржајем. Европска комисија препоручује да сва национална, па и јединствено европско законодавство, обавезно нагласи да су приређивачи дужни да обезбеде одговарајуће софтвере за старосну верификацију и контролу. На сваком од сајтова мора да стоји ознака да је малолетницима забрањено коришћење било које од коцкарских услуга које сајт пружа. Све ове мере би требало стално развијати и сопунавати како би заштита малолетника била што ефикаснија<sup>28</sup>.

## 5.3. Јачање одговорног оглашавања

Одговорно оглашавање има за циљ да повећа свест код грађана о штетности које могу имати од коцкања. Сви грађани ЕУ морају

<sup>27</sup> *Ibid*, 10

<sup>28</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 10

бити адекватно информисани о изборима који су им доступни, као и о ризицима у вези са коцкањем. Европска комисија је дала себи задатак да припреми Препоруку о одговорном оглашавању коцкања како би се осигурало да лиценцирани приређивачи коцкање оглашавају на друштвено одговоран начин и да пружају кључне информације корисницима. Како би Препорука била делотворнија, Европска комисија ће захтевати од представника индустрије игара на срећу да допринесу садржају поменуте Препоруке и да ураде њен дизајн. Свим државама чланицама биће препоручено да обезбеде адекватне санкције за приређиваче који не буду поштовали Препоруку. Такође, поменута Препорука ће, по замисли Европске комисије, употпунити Директиву о незаконитим трговинским праксама, чиме би се њена обавезност додатно појачала<sup>29</sup>.

#### 5.4. Спречавање проблема коцкања и зависности о коцкању

Још је «Зелени извештај» истакао да између 0,5 и 3 % становништва ЕУ пати од неког типа поремећаја проузрокованих коцкањем<sup>30</sup>. Међутим, ниједна студија до сада није показала обим и разноврсност поменутих поремећаја, те сами закључци тих студија се не могу узимати као потпуно релевантни. Оно што јесте неопходно, а што и сама Европска комисија констатује, је чињеница да се мора радити на бољем разумевању дефиниција које се користе за поремећај, кључних фактора попут потрага за добитком или губитком од игара на срећу, комерцијалних порука и присупачности, затим на бољем разумевању узрочних веза са врстама игара које се пружају, адекватности превентивних мера (знаци упозорења, уздржаност, ограничење на одређене игре) и неопходног типа третмана да би се поремећај лечио. Европска комисија је почела са израдом истраживачког пројекта ALICE RAP који финансира ЕУ и у коме се прикупљају подаци, класификују зависности, одређују кључни фактори и проходност ка зависности, представљају праксе управљања везане за зависности и обезбеђују консолидовани подаци за процену обима овог проблема у ЕУ. На основу прикупљених података Европска комисија ће размотрити потребу за којим ће иницијативама посегнути како би се спречили поремећаји проузроковани коцкањем, укључујући њихову дијагностику и лечење.

<sup>29</sup> *Ibid*, 10

<sup>30</sup> «Зелени извештај о интернет коцкању на домаћем тржишту», Европска комисија-Брисел, 2011, 13

## 6. Спречавање преваре и прање новца

Криминал који се одвија преко интернета једноставно не може заобићи коцкарску индустрију. Још у «Зеленом извештају» констатовано је да легални приређивачи игара на срећу нису склони преварама према својим корисницима нити се преко њихових рачуна “пере” било какав новац<sup>31</sup>. Чак се може рећи да легални приређивачи помажу у спречавању илегалног коцкања и заједнички са властима држава чланица, па и са самом Европском комисијом, раде на проналажењу најбољих решења како би се поменуте криминалне делатности што више сузбиле. Међутим, изузетно велика заступљеност илегалних приређивача је огроман проблем за комплетну Европску унију, јер путем илегалног приређивања игара на срећу чине се бројна кривична дела, од утаје пореза, финансирања криминалних организација, неисплаћивања добитака према играчима, намештања спортских мечева, итд.

Саопштење Европске комисије констатује да су најчешће преваре у онлајн коцкању преваре са кредитним картицама и крађа банкарских података<sup>32</sup>. С обзиром да се онлајн коцкање може злоупотребити у сврху прања новца добијеног од нелегалних активности, Европска комисија је констатовала да се оваква кривична дела могу подвести под организован криминал<sup>33</sup>. У даљем тексту Европска комисија ставља акценат на превентивном деловању како би се ова кривична дела у старту спречила и захтева адекватну обуку запослених у правосуђу. Чињеница је да је овај види криминала нешто ново за човечанство и да у целом свету постоји оскудица у обученим кадровима који уско баве овом тематиком. Отуда је заиста неопходно да све земље чланице Европске уније прихвате савет Европске комисије за обуком запослених у правосуђу.

Ову област Европска комисија је поделила на три подобласти:

- 6.1. Проширење мера за спречавање прања новца,
- 6.2. Суочавање са крађом идентитета и другим врстама компјутерског криминала,
- 6.3. Обезбеђивање заштите опреме за коцкање.

<sup>31</sup> *Ibid*, 20

<sup>32</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 12

<sup>33</sup> *Ibid*, 12

Чињеница је да су све ове подобласти врло оскудно обрађене у Саопштењу, што нам довољно говори да је ова тематика још увек велика непознаница за комплетну Европску унију.

### **6.1. Проширење мера за спречавање прања новца**

Једина мера везана за коцкарску индустрију донета од стране Европске комисије је Директива 2005/06/ЕК о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма. Нажалост, та Директива је засигурно увелико застарела јер по питању коцкања третира само казина. Поједине државе чланице ЕУ су самоиницијативно донеле додатне законе којима су побољшали механизме спречавања прања новца у коцкарској индустрији, док су сами легални приређивачи значајно усавршили софтверска достигнућа за верификацију података корисника, израду профила корисника и праћења плаћања, чиме су значајно помогли самим државама.

Европска комисија је дала предлог да се изврши ревизија поменуте Директиве и да се прошири круг контроле на све врсте коцкања, укључујући и интернет коцкање<sup>34</sup>.

### **6.2. Суочавање са крађом идентитета и другим врстама компјутерског криминала**

Најчешћи тип преваре у вези интернет коцкања је крађа идентитета. Европска комисија је дала предлог да се оснује Европски центар за сајбер-криминал преко ког би се свакодневно проналазила решења за спречавање разних врста овог високо софистицираног криминала. Између осталог сајбер криминал у области интернет игара на срећу имао би своје посебно место. Међутим, осим оснивања овог центра, Европска комисија суштински ништа више није предложила до промовисања размене искустава између држава чланица које оне имају у борби против сајбер-криминала. Суштински, може се слободно рећи да је овај проблем крајње штуро поменут у Саопштењу и то нам највише говори колика је оскудица кадрова и знања у решавању овог проблема у Европској унији.

<sup>34</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 12



### **6.3. Обезбеђивање заштите опреме за коцкање**

Европска комисија констатује да све државе чланице које су допустиле приређивање интернет игара на срећу већ имају сопствена правила прописана законима за сертификацију опреме за онлајн коцкање. Та сертификација се врши преко савремених софтвера путем којих се испитује да ли одређени приређивач испуњава задате услове да добије лиценцу како би приређивао интернет игре на срећу. Европска комисија је себи дала задатак да испита које би предности имало евентуално увођење јединствених ЕУ стандарда за сертификацију опреме. Требало би рећи да је ово потпуно бесмислено написано, јер немогуће је унифицирати правила на такав начин с обзиром на крајње неједнаку технолошку развијеност држава чланица Европске уније. Нереално је очекивати да би једна Бугарска могла на исти начин да испуни све технолошке захтеве као што би то рецимо могла да испуни Немачка. Далеко реалније би било да се унифицираност ових захтева сведе на спречавање одређених бирократских процедура у државама чланицама, а што се тиче технолошких могућности очекивања су крајње нереална. Вероватно су тога свесни и у Европској комисији и отуда је ова област у Саопштењу такође веома штуро обрађена.

## **7. Очување интегритета спорта и спречавања намештања утакмица**

Намештање утакмица је огроман проблем са којим се све државе чланице Европске уније деценијама уназад боре. Довољно је подсетити на аферу «Калчополи» у италијанском фудбалском првенству, хапшење некадашњег власника Атлетико Мадрида, Хезуса Хила, или хапшење власника Олимпика из Марсеја, Бернарда Тапија, недавних хапшења челника хрватских клубова и самог савеза, хапшења фудбалских судија у Немачкој, хапшења рукометаша Монпељеа где је приведен и најбољи француски рукометаш Карабатић, итд. Посебан проблем су крајње штеловане утакмице у земљама некадашњег источног блока које су сада приступиле Европској унији. Генерално, проблем намештања утакмица је проблем са којим се светске и континенталне спортске асоцијације константно боре. Тај проблем је своју експанзију доживео моментом експанзије спортских кладионица. Отуда се и јавила потреба да приређивачи спортског клађења заједно са властима у државама

почну са заједничким деловањем на сузбијању ове појаве, а Европска комисија је кроз своје саопштење додатно прокламовала као свој пети циљ у евенталној јединственој законској регулацији тржишта интернет игара на срећу управо борбу за заштиту интегритета спорта и спречавање намештања утакмица. Ову област је Европска комисија поделила на четири подобласти<sup>35</sup>:

- 7.1. Промовисање сарадње између заинтересованих страна,
- 7.2. Развијање мера за спречавање намештања утакмица,
- 7.3. Обезбеђивање ефикасних запрећених мера против намештања утакмица,
- 7.4. Промоција међународне сарадње.

### **7.1. Промовисање сарадње између заинтересованих страна**

Европска комисија се залаже за потписивање што већег броја обавезујућих споразума између самих држава, али и између држава и приређивача, путем којих би се регулисале мере које ће се предузети зарад спречавања намештања утакмица. Поред споразума који би имали снагу законског акта, Европска комисија промовише и сваки други вид сарадње, посебно едукативног карактера, затим размене релевантних информација, координисање акција, итд.

### **7.2. Развијање мера за спречавање намештања утакмица**

Европска комисија констатује да државе чланице примењују различите моделе за спречавање намештања утакмица, али да се до сада ниједан модел није приказао као довољно добар. Циљ Европске комисије је да у сарадњи са заинтересованим странама сачини одређене препоруке о мерама којима би се на најефикаснији начин спречило намештање утакмица и које би се јединствено примењивале на територији целе Европске уније. Наведена су четири корака којима се жели доћи до тих јединствених мера<sup>36</sup>:

#### **7.2.1. Промоција ефикасније размене добрих пракси у спречавању**

<sup>35</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 14

<sup>36</sup> *Ibid*, 14

намештања утакмица повезаних са клађењем, укључујући и иницијативе да се подигне свест и обука лица активних у спорту.

**7.2.2.** Обезбеђивање сигурног извештавања и праћења акција у односу на сумњиве активности од стране спортских органа, приређивача и регулатора, укључујући и прикупљање поузданих података о величини проблема.

**7.2.3.** Увођење минимума одредби о сукобу интереса, као што је забрана клађења за спортисте и спортске званичнике, као и искључење из клађења догађаја на којима се такмиче млади. (Овде није баш најјасније формулисан термин “млади”, нити је објашњен разлог због чега би се имало против да се у понуду за клађење ставе утакмице нпр. младих репрезентација на рецимо Светском првенству у фудбалу за играче до 17 година, прим.аут)

**7.2.4.** Увођење телефонских линија и других механизма извештавања или објављивања неправилности. У том циљу увешће се организоване тематске дебате са стручњацима из области клађења.

Иначе, бројна струковна удружења, па и часописи, који се баве тематиком игара на срећу, увелико су се дала на промовисању борбе против намештања утакмица. На недавном семинару Европске лутријске федерације у Јерусалиму о овој теми се доста говорило, а сама Федерација је формирала тзв. ИРИС пројекат који има за циљ промоцију борбе против намештања утакмица. Унутар тог пројекта окупили су бројне некадашње и садашње спортисте, спортске новинаре из бројних европских спортских редакција и веома често дају своје предлоге кроз дебате које сами организују.

### **7.3. Обезбеђивање ефикасних запрећених мера против намештања утакмица**

Европска комисија констатује да се у свим државама чланицама ЕУ намештање утакмица третира као кривично дело. У Србији је недавно инкриминисано у Кривичном законнику. Међутим, Европска комисија констатује и то да специфична криминализација дела у области спорта није водила увек ка бољем спровођењу мера или смањеном броју сумњивих случајева. С тим у вези, Европска комисија се више залаже за тзв. превентивне мере, односно, да се побољшају законске одредбе које би у самом старту спречиле покушај

намештања утакмица. С обзиром да Савет Европе интезивно ради на изради и усвајању Конвенције о борби против манипулисања и исходима спортских догађаја, Европска комисија је одлучила да се активно укључи у израду те конвенције<sup>37</sup>.

#### 7.4. Промоција међународне сарадње

Европска комисија је одлучила да спроведе пилот пројекат у циљу промовисања сарадње и спречавања намештања утакмица и да интезивира сарадњу са Међународним Олимпијским Комитетом, као и са Саветом Европе, јер су и једна и друга организација увелико креирали мере које су потребне како би се овај проблем решио на глобалном нивоу. Такође, Европска комисија жели да интезивира сарадњу и са државама тзв. трећег света, односно оним земљама које нису чланице Европске уније, како би заједничким напорима дошли до најбољег решења за заштиту интегритета спорта и борбу против намештања утакмица.<sup>38</sup>

### 8. Закључак

Закључак овог рада могао би се свести на чувену пословицу «тако близу, а тако далеко». Декларативно, сви ће се заложити за што бољу правну регулативу, сви су за либерализацију тржишта, нико нема ништа против да се спречи намештање утакмица, али када би требало да се дође до финализације одређених договора, увек се уплету бројни разлози који се одједном појаве и који све то спрече. Наравно, нису они случајни, јер колико год да верујемо у идеално европско законодавство, ипак свака држава чланица Европске уније мало више гледа неки свој интерес. Ту се и враћамо на почетак целе приче, а то је како да на нивоу ЕУ дефинишемо шта је то «јавни интерес», јер нема никакве дилеме да «јавни интерес» свака држава чланица посебно третира у складу са неким својим прокламованим циљевима. Можда и сама Европска комисија греша када у свом Саопштењу прави одређене компромисе како би задовољила сваку државу чланицу? Можда је потребна већа одлучност да се пресече и

<sup>37</sup> Саопштење Европске комисије Европском парламенту, Европском савету, Економском и Социјалном комитету и Комитету региона према свеобухватном оквиру за онлајн коцкање, Европска комисија- Брисел, 2012, 14

<sup>38</sup> *Ibid*, 14

престане са трулим компромисима? Декларације, Препоруке, Савети, Саопштења, све је то у реду, али то нису обавезујући акти, неретко су уопштени и пуни фраза које ништа не значе. Оно што је Европској унији потребно у овој области је дефинитивно већа одлучност да се донесу обавезујућа правила. Борба за јединствена законска правила за интернет игре на срећу траје скоро читаву деценију. Са све већим развојем интернета и ИТ технологије, она је све интезивнија, али још увек недовољна да нам коначно пружи јединствену регулативу. Ипак, у овом случају послужићемо се још једном пословицом «ако га не можеш победити, а ти му се придружи». Интернет је глобална мрежа и немогуће је зауставити његову експанзију. Уколико нека од држава чланица остане на крутим ставовима да не дозволи приређивање интернет игара на срећу, или да евентуално ограничи приређивача из неке друге државе да пусти сајт на њеном интерактивном небу, ризикује развој илегалног тржишта и свакако је на губитку. Отуда су напори за постизањем јединствених законских правила на нивоу целе Европске уније, колико год да се то не допада влада у многим државама чланицама, ипак једино логично решење. Неопходно је да се што пре сачине, а колико ће се то брзо догодити, нажалост зависи од флексибилности самих држава чланица.

**Vladimir Đukanović**

Doctoral candidate at the Faculty of Law at “Union” University  
President of the National Lottery of Serbia

**LEGAL REGULATION OF REMOTE GAMBLING IN THE  
EUROPEAN UNION****Summary**

The architects of the European Union as a transnational project never dreamed that a seemingly trivial regulation of online gambling would turn out to be such a significant problem. Today, this topic is the focus of a fierce legal battle in all European institutions, especially

the European Parliament. However, the solution in the form of a comprehensive regulation is not yet in sight. Regardless of the fact that Article 56 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) points out that freedom of a Member State citizen established in a Member State other than that of the person for whom the services are intended shall not be restricted<sup>39</sup>, this provision is practically never applied, at least not in this field of economic activity. There is an enormous resistance on the part of the majority of Member States to unify the EU market in the segment of online gambling and the priority is given to national legislation. Such attitude often results in disputes in front of European courts initiated by companies involved in operation of online gambling against states that refuse to apply the provision on the common market. In order to avoid such situations, many discussions have been held in the European Parliament, but besides the Green Paper and the subsequent Online Gambling Resolution of the European Parliament and, finally, recently passed Communication of the European Commission on the comprehensive framework for online gambling, there have been no significant advances. Nevertheless, such acts do deserve to be analyzed and it must be stressed that the Green Paper is the platform of the European Commission on which a comprehensive legislation on the level of the entire European Union in this field is planned to be built. Also, it should be mentioned that the association of the European Lottery has passed the resolution on its regulatory principles that guarantees the secure future for the lotteries in the European Union, within which the issues of online gambling operation are also regulated.

**Key words:** gambling, Internet, European Lottery, comprehensive framework.

---

<sup>39</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, Art. 56