

*Dr. Katarina Zajc in Luka Markelj**

Ekonomski in pravni pogled na prirejanje spletnih iger na srečo – zakaj je monopol lahko boljši kot prosti trg

1. Uvod

V današnjem času so igre na srečo na daljavo (*on-line gambling*, v nadaljevanju: spletne igre na srečo), ki zajemajo tako igranje na spletu kot na igralnih terminalih in telefonih, če omenimo samo najpogostejše, izredno razširjene. Ekonomsko postajajo vse bolj pomembne, saj je trg teh iger najhitreje rastoči igralniški trg v EU in na svetu. Danes zavzema približno 7,5-odstotni delež prihodkov igralniškega trga v EU, ki presegajo vrednost 75,9 milijarde evrov. Pričakuje se, da se bo trg spletnih iger na srečo do leta 2013 dvakrat povečal.^{1,2} Glede na raziskave so najbolj priljubljene stave (na trgu imajo 32-odstotni delež), sledijo igre v kazinojih (23 odstotkov), poker (18 odstotkov), loterije (15 odstotkov) in bingo (12 odstotkov).³ V svetovnem gospodarstvu je bil delež iger na srečo vedno visok. Na primer leta 2007 so bili prihodki svetovnega trga iger na srečo vredni 337,7 milijarde ameriških dolarjev; ZDA so imele 36-odstotni delež, Evropa 30 odstotkov, Bližnji vzhod in Azija 22 odstotkov, Oceanija in Latinska Amerika po 5 odstotkov ter Afrika 1 odstotek.⁴

Trgi iger na srečo so se vse od njihovih začetkov hitro razvijali.⁵ Prvi vir, ki naj bi jih opisoval, je Stara zaveza Svetega pisma, kjer je zapisano, da naj

* Dr. Katarina Zajc, LL.M., izredna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Luka Markelj, univ. dipl. prav.

¹ Povzeto po European Commission, Green Paper on On-line Gambling in Internal Market, URL: www.statewatch.org/news/2011/jan/eu-com-draft-green-paper-on-internet-gambling.pdf.

² Povzeto po European Commission; Commission Staff Working Document, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0321:FIN:EN:PDF>.

³ Prav tam.

⁴ Morss, The Global Economics of Gambling, URL: www.morssglobalfinance.com/the-global-economics-of-gambling/.

⁵ Za odlično predstavitev iger na srečo glej Schwartz, *ROLL THE BONES* (2006).

bi Mojzes na lokalni loteriji zadel zemljo v bližini reke Jordan.⁶ Poznejši viri so se pojavili 200 let pred našim štetjem na Kitajskem. Tam je menda dinastija Han prirejala igre na srečo, da bi povečala proračunske dohodke, in tudi sicer naj bi prihodke od iger na srečo uporabljali za graditev Kitajskega zidu. Prvo loterijo v Evropi je domnevno priredil slikar Jan Van Eyck leta 1446, ki je za nagrade delil svoje slike.⁷ Loterije in igre na srečo so celo financirale vojno za neodvisnost v ZDA ter delno zasebne fakultete, kot so Harvard, Yale in Princeton.⁸

Z razmahom spleta in drugih komunikacijskih sredstev so se možnosti prirejanja iger na srečo močno razširile, z njimi pa tudi želja prirediteljev po dobičku in obseg negativnih stranskih učinkov, ki bremenijo celotno družbo. Postavilo se je vprašanje, kako pravno urediti prirejanje spletnih iger na srečo oziroma ali ga sploh urediti. V Evropski uniji področje prirejanja (spletnih) iger na srečo ni harmonizirano in ga vsaka država članica ureja samostojno, pod pogojem, da spoštuje temeljna načela pravnega reda EU.

V članku bova po uvodu predstavila evropsko in slovensko ureditev trga (spletnih) iger na srečo prek sodne prakse Sodišča Evropske unije s kratkim komentarjem o skladnosti slovenske ureditve. V nadaljevanju je predstavljen ekonomski pogled na urejanje spletnih iger na srečo s ciljem ponazoriti, da je rezultat, do katerega je doslej vodila sodna praksa Sodišča Evropske unije, mogoče utemeljiti tudi z načeli ekonomske analize prava in maksimiranja blaginje družbe kot celote.

2. Pravna ureditev iger na srečo na ravni Evropske unije

V vseh državah članicah so igre na srečo in stave načeloma dovoljene, seveda različne vrste iger na srečo in v različnem obsegu. V Avstriji, Belgiji, na Cipru, Danskem, Finskem, v Franciji, Nemčiji, Grčiji, Italiji, na Irskem, v Luksemburgu, na Nizozemskem, Portugalskem, Slovaškem in v Združenem kraljestvu velja načelna prepoved iger na srečo, razen če so izrecno dovoljene, medtem ko imajo druge države manj omejevalno, a še vedno precej strogo zakonodajo. Strogo so urejene predvsem igralnice in spletne igre na srečo. Zadnje so v celoti prepovedane kar v šestih državah članicah EU (Ciper, Nemčija, Estonija, Grčija, Nizozemska in Poljska), močno pa so omejene v sedmih državah – prepovedani so zlasti spletne igralnice in denarni igralni avtomati na kovance (Belgija, Francija, Finska,

⁶ Winning with numbers, The History of the Lottery, URL: www.winningwithnumbers.com/lottery/history/.

⁷ Prav tam.

⁸ Megawin, Lotteries: A centuries-old form of entertainment, URL: www.megawin.com/lottohis.htm.

Madžarska, Litva, Portugalska, Slovaška).⁹ Države članice so uvedle različne sisteme, s katerimi urejajo spletne igre na srečo: omejitve pravnoorganizacijske oblike, lastništva in sedeža prireditelja iger na srečo; zahteva po pridobitvi koncesije, licence, dovoljenja ali drugačne oblike odobritve s strani države (njihovo število je lahko omejeno); uvedba monopola; splošna prepoved spletnih iger na srečo.

Evropska unija ureditev iger na srečo prepušča posameznim državam članicam, vendar pod pogojem, da je nacionalna ureditev skladna s Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU) in na njej utemeljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije. Tako so igre na srečo iz sekundarne zakonodaje izrecno izključene na primer iz direktiv 2006/123/ES (direktiva o storitvah), 2007/65/ES (direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) in 2000/31/ES (direktiva o elektronskem poslovanju).¹⁰ Posamezni segmenti¹¹ na področju iger na srečo pa so harmonizirani, ena pomembnejših je Direktiva 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma med državami članicami.^{12, 13}

Kljub odsotnosti sekundarne zakonodaje na ravni EU je Unija aktivno delovala na področju harmonizacije med državami članicami z nezavezujočimi akti (*soft law*). Evropski parlament¹⁴ in Evropski svet¹⁵ sta opredelila in predstavila tveganja, povezana s spletnimi igrami na srečo, ter potrebo po nadaljnjem sodelovanju med državami članicami pri urejanju tega trga. Zaključek političnega

⁹ Svet EU, Igre na srečo in stave: pravni okvir in politike v državah članicah Evropske unije (2008).

¹⁰ Prav tako so igre na srečo izključene iz predloga direktive Evropskega parlamenta in sveta o pravicah potrošnikov.

¹¹ Področje iger na srečo je delno predmet urejanja tudi v direktivi o avdiovizualnih medijskih storitvah, direktivi o nepoštenih poslovnih praksah, direktivi o prodaji na daljavo, direktivi proti pranju denarja, direktivi o zaščiti podatkov, direktivi o zasebnosti in elektronskih komunikacijah ter direktivi o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (vir: Evropska komisija, Zelena knjiga o spletnih igrah na srečo na notranjem trgu, 2011).

¹² Direktiva od prirediteljev iger na srečo vključuje samo igralnice in jim nalaga dolžnost identifikacije vseh gostov ter preverjanje identitete ob transakciji žetonov nad zneskom 2.000 evrov.

¹³ Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT, Ur. l. RS, št. 60/2007, 47/2009, 48/2009 in 19/2010) je sprejel strožji standard, kot ga nalaga direktiva, ter razširil krog zavezancev prek igralnic.

¹⁴ Evropski parlament je pripravil med drugim: Poročilo o neoporečnosti spletnih iger na srečo (2009), Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 10. marca 2009 o neoporečnosti spletnih iger na srečo (2009), Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 8. maja 2008 o Beli knjigi o športu (2008). Spletne igre na srečo so bile predmet razprave, na primer Razprave Evropskega parlamenta z dne 11. 2. 2010.

¹⁵ Svet EU je na primer sprejel poročilo Igre na srečo in stave: pravni okvir in politike v državah članicah Evropske unije (2008), Sklepe Sveta o okviru za področje iger na srečo in stav v državah članicah Evropske unije (2010).

procesa do objave tega članka pomeni Zelena knjiga o spletnih igrah, ki jo je 24. marca 2011 izdala Evropska komisija. Zelena knjiga obravnava posamezna področja in cilje spletnih iger na srečo ter želi omogočiti posvetovanja na ravni EU, ki naj odgovorijo na vprašanje, ali bi večja pristojnost EU državam članicam omogočila učinkovitejše doseganje ciljev nacionalne zakonodaje.

Ker pravna pravila na področju iger na srečo niso harmonizirana, so predvsem pri čezmejnem prirejanju spletnih iger na srečo številne težave, ki jih rešuje Sodišče Evropske unije. Temeljni vzrok spora je v tem, da po mnenju držav članic ponudniki spletne igre na srečo v državi lahko ponujajo samo z njeno licenco, koncesijo oziroma dovoljenjem, medtem ko se nekateri spletni ponudniki iger na srečo, ki imajo dovoljenje druge države članice (na primer Združenega kraljestva, Gibraltarja), sklicujejo na enoten notranji trg EU, zlasti svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev.

2.1. Sodna praksa Sodišča Evropske unije

Sodišče Evropskih skupnosti oziroma Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju Sodišče) se je s problematiko čezmejnega prirejanja iger na srečo ukvarjalo v zadevah: *Schindler*, C-275/92 (1994),¹⁶ *Läärä*, C-124/97 (1999),¹⁷ *Zenatti*, C-67/98 (1999),¹⁸ *Anomar*, C-6/01 (2003),¹⁹ *Gambelli*, C-243/01 (2003),²⁰ *Lindman*, C-42/02 (2003),²¹ *Placanica*, C-338/04 (2007),²² *Unibet*, C-432/05 (2007),²³ *UNIRE*, C-260/04 (2007),²⁴ *Liga Portuguesa*, C-42/07 (2009),²⁵ *Ladbroke's*, C-258/08

¹⁶ Sodba Sodišča v zadevi C-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise proti Gerhart Schindler in Jörg Schindler* (1994).

¹⁷ Sodba Sodišča v zadevi C-124/97, *Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd, Oy Transatlantic Software Ltd proti Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä), Suomen Valtio* (Finnish State) (1999).

¹⁸ Sodba Sodišča v zadevi C-67/98, *Questore di Verona proti Diego Zenatti* (1999).

¹⁹ Sodba Sodišča v zadevi C-6/01, *Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) proti Estado português* (2003).

²⁰ Sodba Sodišča v zadevi C-243/01, *Piergiorgio Gambelli in drugi* (2003).

²¹ Sodba Sodišča v zadevi C-42/02, v postopku na zahtevo *Diane Elisabeth Lindman* (2003).

²² Sodba Sodišča v združenih zadevah C-338/04, C-359/04 in C-360/04, *Massimiliano Placanica, Christian Palazzese in Angel Sorricchi* (2007).

²³ Sodba Sodišča v zadevi C-432/05, *Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd proti Justitiekanslern* (2007).

²⁴ Sodba Sodišča v zadevi C-260/04, *Komisija Evropskih skupnosti proti Italijanski republiki* (2007).

²⁵ Sodba Sodišča v zadevi C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Bwin International Ltd, nekdanje Baw International Ltd proti Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa* (2009).

(2010),²⁶ *Sporting Exchange*, C-203/08 (2010),²⁷ *Sjöberg*, C-447/08 (2010),²⁸ *Carmen Media*, C-46/08 (2010),²⁹ *Markus Stoß*, C-316/07 (2010),³⁰ in *Engelmann*, C-64/08 (2010).³¹

V večini navedenih primerov je obravnavalo vprašanje, ali lahko država članica (gostiteljica), v kateri prireja igre na srečo pravna oseba, ki ima sedež in dovoljenje za prirejanje iger na srečo v drugi državi članici, temu subjektu na svojem ozemlju prepove prirejanje iger na srečo oziroma ali ima država gostiteljica pravico, da na svojem ozemlju omeji število ponudnikov, ki lahko ponujajo spletne igre na srečo.

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) oziroma pred tem Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) zagotavlja prosti pretok kapitala, storitev in svobodo ustanavljanja sedeža (enoten notranji trg EU). Člen 56 PDEU oziroma 49. člen PES prepovedujeta kakršnokoli omejitev svobode opravljanja storitev, tudi če ta omejitev ne diskriminira in se uporablja enako za domače in prireditelje iger na srečo iz drugih držav članic, kadar ta omejitev ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici.³² Sodišče je že v zadevi *Zenatti* odločilo, da so igre na srečo storitev, ki jo varuje PDEU.³³ Svobodo opravljanja storitev uživata prireditelj iger na srečo in potrošnik³⁴ tudi, če ne zapustita svoje države, ampak storitve prireditelj iger na srečo ponuja potrošnikom v drugi državi članici (ne v državi članici sedeža) prek telefona, telefaksa, spleta ali katerega drugega sredstva elektronske komunikacije, ki ne zahteva fizičnega

²⁶ Sodba Sodišča v zadevi C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd, Ladbrokes International Ltd proti Stichting de Nationale Sporttotalisator* (2010).

²⁷ Sodba Sodišča v zadevi C-203/08, *Sporting Exchange Ltd, ki posluje pod imenom Betfair, proti Minister van Justitie* (2010).

²⁸ Sodba Sodišča v združenih zadevah C-447/08 in C-448/08, v postopkih proti *Ottu Sjöbergu in Andersu Gerdinu* (2010).

²⁹ Sodba Sodišča v zadevi C-46/08, *Carmen Media Group Ltd proti Land Schleswig-Holstein, Innenminister des Landes Schleswig-Holstein* (2010).

³⁰ Sodba Sodišča v združenih zadevah C-316/07, C-358/07 C-360/07, C-409/07 in C-410/07, *Markus Stoß* (C-316/07), *Avalon Service Online Dienste GmbH* (C-409/07), *Olaf Amadeus Wilhelm Happel* (C-410/07), *Kulpa AutomatenService Asperg GmbH* (C-358/07), *SOBO Sport & Entertainment GmbH* (C-359/07) in *Andreas Kunert* (C-360/07) proti *Wetteraukreis* (C-316/07, C-409/07, C-410/07) in *Land Baden Württemberg* (C-358/07, C-359/07, C-360/07) (2010).

³¹ Sodba Sodišča v zadevi C-64/08, v kazenskem postopku proti *Ernstu Engelmannu* (2010).

³² Sodišče je v zadevi *Lindman* in zadevi C-153/08, *Komisija Evropskih skupnosti proti Kraljevini Španiji* (2009), za nedovoljeno omejitev štelo diskriminatorno obdavčitev dobitkov pri tujih prirediteljih iger na srečo.

³³ Sodba Sodišča v zadevi *Zenatti*, zlasti točke 16, 17, 18.

³⁴ Sodba Sodišča v združenih zadevah C-286/82 in C-26/83, *Luisi in Carbonne proti Ministero del Tesoro* (1984).

stika.³⁵ Država članica pa lahko omeji svobodo opravljanja storitev, torej tudi prirejanje iger na srečo, če s to omejitvijo sledi legitimnemu cilju. Taki cilji so: javni red, javna varnost in javno zdravje (razveljavitveni ukrepi iz 45. in 46. člena PES oziroma 51. in 52. člen PDEU) ali nujni razlogi v splošnem interesu, kot jih je opredelilo Sodišče. Sodišče v okviru prizadevanja za legitimne cilje v celoti sprejema precejšnja moralna, verska in kulturna razhajanja med državami članicami na področju iger na srečo ter iz njih izvirajoča tveganja in nevarnosti, zato državam članicam daje široko diskrecijsko pravico tako pri izbiri nujnih razlogov v javnem interesu kot pri izbiri ukrepov za doseg te ciljev, dokler so skladni z osnovnimi načeli Skupnosti, kot izhajajo iz sodne prakse Sodišča. Temeljni razlog za dovljevanje odstopa od načela enotnega notranjega trga EU so negativne eksternalije iger na srečo – velika tveganja kaznivih dejanj in goljufij,³⁶ zasvojenosti, spodbujanje zapravljanja, kar vse ima škodljive individualne in družbene posledice. Pri tem Sodišče šteje, da spletne igre na srečo zaradi odsotnosti stika med potrošnikom in prirediteljem pomenijo večje in drugačno tveganje v zvezi z morebitnimi goljufijami v škodo potrošnikov kot igre na klasičnih trgih.³⁷

Omejevalne ukrepe nacionalnih ureditev Sodišče presoja s testom sorazmernosti. Ugotavlja, ali so upravičeni na podlagi razveljavitvenih razlogov ali nujnih razlogov v splošnem interesu. V vsakem primeru morajo biti omejitve nediskriminatorne,³⁸ pri uporabi testa sorazmernosti pa Sodišče presoja, ali so izpolnjeni pogoji:

1. obstoj nujnih razlogov v javnem interesu ali razveljavitvenih razlogov (legitimnost cilja),
2. primernost ukrepa in
3. nujnost ukrepa.

2.1.1. Nujni razlogi v javnem (splošnem) interesu in razveljavitveni razlogi

Država članica lahko omeji svobodo opravljanja storitev, če s tem sledi legitimnemu cilju. Taki cilji so lahko: javni red, javna varnost in javno zdravje

³⁵ Tako Sodišče na primer v zadevi *Gambelli* in zadevi *C-384/92, Alpine Investments BV proti Minister van Financiën* (1995).

³⁶ Na primer glede športnih stav je Sodišče v zadevi *Liga Portuguesa* zapisalo, da te igre zaradi višine zneskov, ki jih je z njimi mogoče zbrati, in dobitkov, ki jih omogočajo igralcem, vključujejo velika tveganja kaznivih dejanj in goljufij.

³⁷ Sodba Sodišča v zadevi *Liga Portuguesa*, točka 70.

³⁸ V zadevi *Läärä* je Sodišče zavzelo stališče, da izključna pravica do prirejanja iger na srečo, ki so pridržane zgolj pooblaščenemu državnemu organu, vsem drugim pa prepovedane, ni diskriminatorna, saj se uporablja za vse potencialne interesente enako, ne glede na to, ali so ustanovljeni v tej ali drugi državi članici.

(razveljavitveni ukrepi iz 51. in 52. člena PDEU oziroma 45. in 46. člena PES) ali nujni razlogi v splošnem interesu, kot jih je opredelilo Sodišče, to so varstvo potrošnikov, preprečevanje goljufij in spodbujanja državljanov k čezmerni porabi pri igranju ter preprečevanje vznemirjanja družbenega reda na splošno. V zadevi *Placanica* je Sodišče v okviru nujnih razlogov v splošnem interesu izrecno opredelilo še cilja zmanjšanja priložnosti igralništva in boja proti kriminaliteti. Sodišče je že v zadevi *Schindler* priznalo določeno relevantnost financiranja družbeno koristnih ciljev, vendar je nato v zadevi *Zenatti* nedvoumno povedalo, da je financiranje socialnih aktivnosti lahko naključna koristna posledica, in ne glavni razlog za upravičitev omejevalne politike; ta mora v vseh pogledih izražati katerega od nujnih razlogov v splošnem interesu. Sodišče cilje nacionalne zakonodaje upošteva kot celoto, zato nacionalna ureditev ni že vnaprej v nasprotju s PDEU, če je med njenimi cilji tudi finančni cilj oziroma če omejujoči ukrepi niso primerni ali nujni za doseg enega od ciljev, kadar je omejitev svoboščine upravičena na podlagi katerega drugega legitimnega cilja in so ukrepi za doseg cilja primerni in nujni.

2.1.2. Primernost nacionalnega ukrepa

Nacionalna zakonodaja, ki omejuje ponudbo prirejanja iger na srečo, je primerna, če resnično zagotavlja dosledno in sistematično doseg cilja. Izpolnjevanje standarda doslednega in sistematičnega sledenja cilju je problematično, če država hkrati z omejevanjem tujih prirediteljev spodbuja ali omogoča širjenje prirejanja iger na srečo nacionalnih prirediteljev. Standard sistematičnosti in doslednosti je Sodišče obravnavalo zlasti v zadevah *Läärä*, *Zenatti*, *Placanica Carmen Media* in *Markus Stoß*, iz katerih izhaja jasno sporočilo, da se država članica ne more sklicevati na cilj varstva potrošnika, preprečevanja zasvojenosti ali omejevanja ponudbe iger na srečo, če hkrati sama spodbuja potrošnike k igranju, sledi politiki *znatnega* širjenja iger na srečo zaradi finančnih koristi oziroma če razvija ali dopušča politiko širjenja ponudbe iger na srečo, ki pomenijo večje tveganje.³⁹ Ukrepi mora biti skladen s podobnimi že sprejetimi ukrepi, kar pomeni, da država ne sme sprejeti, omogočiti ali dopuščati ukrepov, ki bi

³⁹ V zadevah *Carmen Media* in *Markus Stoß* je Sodišče štelo, da nemška zakonodaja dejavnosti igralništva ne omejuje dosledno in sistematično, ker pristojni organi glede iger na srečo, ki ne spadajo v javni monopol športnih stav, izvajajo ali dopuščajo tako politiko, ki bolj spodbuja k igranju teh drugih iger na srečo, kot pa zmanjšuje priložnosti za igranje iger na srečo. Poleg tega so pristojni javni organi v Nemčiji glede iger, ki se prirejajo v igralnicah, in iger na igralnih avtomatih, ki pomenijo večjo nevarnost za nastanek zasvojenosti kot športne stave, razvijali politiko širjenja ponudbe.

nasprotovali v omejevalni zakonodaji sprejetim ciljem.⁴⁰ Glede cilja preprečitve izkoriščanja dejavnosti iger na srečo v kriminalne in goljufive namene je Sodišče v zadevi *Placanica*⁴¹ štelo kot primerno za doseg cilja politiko *nadziranega* širjenja v sektorju iger na srečo, ki lahko dejansko pritegne igralce, ki sodelujejo v nezakonitih dejavnostih prepovedanih iger na srečo, k dovoljenim in zakonitim dejavnostim. Sodišče dopušča preprečevanje kriminalitete in goljufij s tem, da se igre na srečo usmerijo v nadzirana območja. Pri tem je za usmerjanje povpraševanja potrebno, da so pooblaščen subjekti zanesljiva in tudi privlačna alternativa za prepovedane dejavnosti, kar lahko vključuje ponudbo obsežne vrste iger, oglaševanje določenega obsega in zatekanje k novim načinom razdelitve. Pri presoji je treba upoštevati tudi tveganja, povezana s posamezno vrsto iger na srečo. V nadaljnji sodni praksi je Sodišče z zadevo *Ladbroke* politiko nadziranega širjenja razširilo tudi na cilj varstva potrošnikov pred odvisnostjo pod pogoji, da je obseg nezakonitih iger na srečo precejšen, da so ukrepi namenjeni usmerjanju igralške strasti v zakonite dejavnosti ter da državni organi učinkovito nadzirajo širjenje zakonitih iger na srečo. V zadevi *Markus Stoß* je Sodišče potrdilo standard nadziranega širjenja iger na srečo s ciljem preprečevanja zasvojenosti in čezmerne porabe ter ga dodatno omejilo: oglaševanje mora biti zmerno in strogo omejeno na to, kar je nujno, da bi potrošnike odvrnilo od nezakonitih iger in usmerilo k ponudbi zakonitega prireditelja, hkrati pa oglaševanje ne sme spodbujati potrošnikovega naravnega nagnjenja do igranja iger na srečo s spodbujanjem aktivnega igranja.⁴²

Sodišče zaradi precejšnjih moralnih, verskih in kulturnih razhajanj med državami članicami dopušča precej proste presoje pri opredelitvi ravni varstva in načina doseganja zastavljenih ciljev. Za primerne za doseg ciljev je štelo popolno prepoved prirejanja iger na srečo v državi članici (oziroma posamezne vrste iger na srečo), sistem izključne pravice (monopol »nacionalnega« prireditelja iger na srečo) in tudi sistem koncesij. Glede monopolne pravice je večkrat potrdilo, da ta omogoča: (1) omejevanje želje po igranju (preprečevanje odvisnosti) in izvajanje igralništva v nadzorovanih okoliščinah, (2) preprečevanje tveganj goljufij ali kaznivih dejanj ob takem izkoriščanju oziroma usmerjanje iger na srečo v

⁴⁰ Sodba Sodišča EFTA, zadeva E-1/06, *Nadzorni organ EFTA proti Kraljevini Norveški* (2007).

⁴¹ Stališče je v nadaljnji sodni praksi Sodišče potrdilo tudi na primer v zadevah *Liga Portuguesa* in *Ladbroke*.

⁴² Sodišče v sodbi v zadevi *Markus Stoß* v 103. točki prepoveduje spodbujanje potrošnikovega naravnega nagnjenja zlasti s tem, da se igram na srečo daje vsakdanji pomen ali so prikazane pozitivno, kar je povezano s tem, da so zbrana sredstva uporabljena za dejavnosti v splošnem interesu, ali tako, da vabljava oglaševalska sporočila o velikih dobitkih povečujejo privlačnost iger na srečo.

nadzorovane okvire (usmerjanje povpraševanja) in (3) namenitev dobičkov za dejavnosti v javnem interesu.⁴³

2.1.3. Nujnost nacionalnega ukrepa

Omejevalni ukrep je nujen, če cilja ni mogoče enako učinkovito doseči z manj omejujočimi ukrepi. Sodišče zaradi že omenjenih razlik med državami članicami ter škodljivih moralnih in finančnih osebnih in družbenih posledic iger na srečo državam tudi na tem področju daje široko diskrecijsko pravico določanja, ali je za doseg cilja potrebna popolna⁴⁴ ali delna prepoved igralniške dejavnosti oziroma ali je igralniško dejavnost treba regulirati. Okoliščina, da je država članica sprejela drugačen sistem varstva, ne vpliva na presojo potrebnosti oziroma sorazmernosti ukrepov druge države, ampak je ključna samo presoja ciljev in želene ravni varstva v vsaki posamezni državi. Sodišče je v zadevah *Gambelli* in *Placanica* štelo, da ukrep, ki prepoveduje podeljevanje licenc kapitalskim družbam, ki kotirajo na borzi, s ciljem preprečevanja kaznivih dejanj in goljufij, presega to, kar je nujno za doseg cilja, saj so na voljo tudi drugi ukrepi (sredstva za nadzor računov in dejavnosti subjektov v sektorju iger na srečo), ki manj omejujejo pravico do ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev. V omenjenih zadevah je Sodišče tudi podvomilo o nujnosti kazenskih sankcij za posrednike, ki omogočajo potrošnikom udeleževanje stav, organiziranih v tujini, zlasti ker so posredniki zakonito ustanovljeni in imajo v tej državi članici dovoljenje za posredovanje stav na tujih športnih dogodkih.⁴⁵ Po drugi strani pa je Sodišče naklonjeno podeljevanju izključne pravice subjektu javnega prava, katerega upravljanje neposredno nadzoruje država, ali gospodarskemu subjektu zasebnega prava, nad dejavnostmi katerega lahko javni organi opravljajo natančen nadzor, saj to omogoča učinkovitejše obvladovanje nevarnosti, učinkovitejše preprečevanje čezmerne porabe in preprečevanje zasvojenosti kot v sistemu, v katerem bi gospodarski subjekti pridobili dovoljenje in opravljali svoje dejavnosti po ureditvi, ki ne bi imela izključne narave.^{46, 47}

⁴³ Sodbe Sodišča v zadevah *Läärä*, točki 37 in 38; *Zenatti*, točka 35; *Liga Portuguesa*, točka 64.

⁴⁴ V zadevah *Ladbroke's* in *Sporting Exchange* je bilo na Nizozemskem spletno prirejanje iger na srečo v celoti prepovedano. Prav tako je Sodišče v zadevi *Carmen Media* štelo, da je v Nemčiji ustrezna prepoved prirejanja spletnih iger, čeprav so klasične igre na srečo dovoljene.

⁴⁵ Predmet presoje je bilo omejevanje posredovanja športnih stav na domače športne dogodke, ki je bilo v izključni pristojnosti CONI, medtem ko so isti posredniki imeli dovoljenje za posredovanje pri športnih stavah na športnih dogodkih v tujini.

⁴⁶ Sodba Sodišča v zadevi *Markus Stoß*, točka 81; podobno tudi v zadevah *Liga Portuguesa*, *Läärä*, *Sporting Exchange*.

⁴⁷ Sodišče EFTA je v zadevi E-1/06, *Nadzorni organ EFTA proti Kraljevini Norveški* (2007), poudarilo, da državni prireditelji bolj težijo k doseganju ciljev kot zasebni prireditelji ali humanitarne organizacije, ki so odvisni od prihodkov.

Sodišče poudarja dodatne možnosti nadzora zunaj rednih zakonskih regulatornih mehanizmov in zakonskega nadzora, ki ga ima država sicer nad zasebnimi prireditelji iger na srečo.⁴⁸ V zadevi *Sjöberg in Gerdin* je kot legitimen cilj priznalo izključitev zasebnih pridobitnih interesov v sektorju iger na srečo ter za njegovo doseglo štelo primerno, da so prireditelji iger na srečo izključno javni ali dobrodelni subjekti.⁴⁹

Glede spletnih iger na srečo je Sodišče v zadevi *Liga Portuguesa* sprejelo in v nadaljnji sodni praksi potrdilo stališča:⁵⁰ (1) ker sektor spletnih iger na srečo ni predmet usklajevanja, lahko država članica upravičeno meni, da samega dejstva, da gospodarski subjekt prek spleta zakonito ponuja storitve iz tega sektorja v drugi državi članici, ni mogoče šteti za zadostno jamstvo, da bodo nacionalni potrošniki zavarovani pred tveganji goljufige in kaznivih dejanj, če se upoštevajo težave, ki jih lahko imajo v takih okoliščinah organi države članice, v kateri je sedež, pri presoji poklicne usposobljenosti in poštenosti gospodarskih subjektov;⁵¹ (2) spletne igre na srečo zaradi odsotnosti neposrednega stika med potrošnikom in podjetjem pomenijo drugačno in večje tveganje morebitnih goljufig v škodo potrošnikov kot igre na običajnih trgih; in (3) ni mogoče izključiti možnosti, da ne bi podjetje, ki je hkrati organizator iger na srečo in sponzor tekmovanj in nekaterih moštev, neposredno ali posredno vplivalo na izid teh tekmovanj in si tako povečalo dobiček. Iz naštetih razlogov Sodišče na področju spletnih iger na srečo dopušča strožje omejitve kot pri klasičnih (*land based*, nespletnih) igrah na srečo. V zadevi *Carmen Media* je dodatno poudarilo večje in drugačne nevarnosti spletnih iger na srečo za mlade in druge občutljive skupine oseb; neobstoj neposrednega stika, posebno lahka in stalna dostopnost iger na spletu ter morebitna povečana obseg in pogostost take mednarodne ponudbe v okolju, v katerem je igralec tudi izoliran in za katero sta značilni anonimnost in neobstoj družbenega nadzora, so dejavniki, ki pripomorejo k razvoju zasvojenosti z igrami na srečo, čezmerni porabi ter povečanju s tem povezanih negativnih družbenih in moralnih posledic, kot so poudarjene v ustaljeni sodni praksi.⁵²

⁴⁸ Prav tako je Sodišče EFTA v zadevi E-1/06 poudarilo večji nadzor države nad državnim podjetjem, ki je v celoti v državni lasti, na katerega lahko država vpliva tudi z lastniškimi upravičenji.

⁴⁹ Sodba Sodišča v zadevi *Sjöberg in Gerdin*, točki 42 in 43.

⁵⁰ Sodbe Sodišča v zadevah *Ladbrokes*, *Sporting Exchange*, *Carmen Media*, *Markus Stoß*.

⁵¹ V zadevi *Markus Stoß* je Sodišče izrecno pojasnilo, da medsebojno priznavanje dovoljenj, izdanih v drugi državi članici, ni obvezno.

⁵² Sodba Sodišča v zadevi *Carmen Media*, točka 103.

3. Predstavitev pravne ureditve prirejanja iger na srečo v Republiki Sloveniji

V Sloveniji igre na srečo ureja Zakon o igrah na srečo,⁵³ in sicer jih razvršča na klasične⁵⁴ in posebne⁵⁵ igre na srečo. Prirejanje iger na srečo na ozemlju Slovenije je izključna pravica Republike Slovenije in jih je dovoljeno prirejati samo na podlagi dovoljenja oziroma koncesije pristojnega organa. Izključna pravica je s 3.a členom izrecno razširjena tudi na splet. Poleg prirejanja ZIS prepoveduje tudi sprejemanje ali posredovanje vplačil, oglaševanje ali opravljanje drugih storitev za prireditelje iger na srečo, ki nimajo dovoljenja ali koncesije.⁵⁶

Kot je razvidno iz 1. člena ZIS, so poglobilni cilji slovenske ureditve varstvo potrošnikov, preprečevanje goljufij, varstvo javnega reda in javne varnosti ter varstvo zdravja in preprečevanje zasvojenosti.⁵⁷ Poudarjena je zaščita mladoletnih oseb in drugih skupin občutljivih oseb.⁵⁸ Igralniška dejavnost je tudi vir finančne koristi; posebno obdavčitev prirediteljev iger na srečo urejata ZIS in Zakon o davku od iger na srečo.⁵⁹ ZIS prirediteljem nalaga plačilo koncesnine, ki je prihodek organizacij za financiranje dejavnosti invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO)⁶⁰ ter dejavnosti športnih organizacij (FŠO),⁶¹ medtem ko ZDIS predpisuje davek od iger na srečo, ki je prihodek proračuna Republike Slovenije. Finančni cilj pa je samo naključna koristna posledica, in ne glavni cilj omejevalne politike.

⁵³ Zakon o igrah na srečo (ZIS-UPB3), Ur. l. RS, št. 14/2011.

⁵⁴ Člen 10 ZIS definira, da so klasične igre na srečo številčne loterije, loterije s trenutno znanim dobitkom, kviz loterije, tombole, loto, športne napovedi, športne stave, srečelovi in druge podobne igre. Klasične igre na srečo se lahko prirejajo trajno ali občasno. Občasno jih lahko prirejajo samo društva in neprofitne humanitarne organizacije s sedežem v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja ministrstva, pristojnega za finance.

⁵⁵ Skladno s prvim odstavkom 53. člena ZIS so posebne igre na srečo igre, ki jih igrajo igralci proti igralnici ali drug proti drugemu na posebnih igralnih mizah s kroglicami, kockami, kartami, na igralnih panojih ali na igralnih avtomatih, ter stave in druge podobne igre v skladu z mednarodnimi standardi. Drugi odstavek istega člena pa določa vrste posebnih iger na srečo.

⁵⁶ Člen 6 ZIS.

⁵⁷ ZIS v 8. členu vsem prirediteljem iger na srečo nalaga, da morajo udeležence opozoriti na tveganja, zagotoviti napotke za odgovorno igranje in informacije za pomoč ob zasvojenosti. Drugi odstavek ureja samoprepoved in zavezuje prireditelje iger na srečo v igralnici, igralnem salonu in spletno prireditelje iger na srečo.

⁵⁸ Udeležba pri spletnih igrah na srečo in pri posebnih igrah na srečo v igralnici je dovoljena le osebam, stari najmanj 18 let. Varstvo občutljivejših skupin zagotavljata tudi obvestilo in možnost samoprepovedi iz 8. člena ZIS.

⁵⁹ Zakon o davku od iger na srečo (ZDIS), Ur. l. RS, št. 57/1999 in 85/2001.

⁶⁰ Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij.

⁶¹ Fundacija za šport.

Spletne igre na srečo so urejene v ZIS in Pravilniku o prirejanju iger na srečo preko interneta oziroma drugih telekomunikacijskih sredstev (v nadaljevanju Pravilnik),⁶² ki zelo natančno ureja način in pogoje za prirejanje spletnih iger na srečo. Spletne igre na srečo⁶³ lahko prirejajo samo gospodarske družbe, ki imajo koncesijo za trajno prirejanje klasičnih iger na srečo ali koncesijo za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnicah,⁶⁴ in sicer za posamezne vrste iger na srečo, ki se določijo v koncesijski pogodbi, ki jo skleneta koncesionar in minister, pristojen za finance.⁶⁵ Kot spletne igre na srečo se lahko prirejajo klasične in posebne igre na srečo, razen stav.⁶⁶ Zakon v 3.a členu prirediteljem nalaga tudi, da informacijski sistem, na katerem prirejajo spletne igre na srečo, povežejo v informacijski sistem Urada Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo (UNPIS) in mu zagotovijo bralni dostop do aplikacij, podatkov in sistemskih zapisov. Z vidika preprečevanja zasvojenosti sta pomembna predvsem institut samoprepovedi, ki zavezuje tudi spletne prireditelje iger na srečo, in prepoved udeležbe spletnih iger osebam, mlajšim od 18 let. Učinkovito izvrševanje starostne omejitve zagotavlja predvsem 20. člen Pravilnika, ki zahteva osebno identifikacijo stranke pred odprtjem trgovalnega računa.⁶⁷

Nadzor nad prirejanjem iger na srečo je večplasten. Prireditelj spletnih iger na srečo mora imeti informacijski sistem povezan v informacijski sistem UNPIS, ki tudi sicer nadzoruje izvrševanje zakona neposredno, posredno in prek nadzornega informacijskega sistema. Poleg tega ZIS nadzor države nad prireditelji iger na srečo zagotavlja s razpršeno lastniško strukturo prirediteljev iger na srečo in obveznim nadzornim svetom, v katerega enega člana imenuje vlada. UNPIS v primeru ugotovljenih nepravilnosti izda odločbo o odpravi nepravilnosti,⁶⁸ v primeru prirejanja iger na srečo brez dovoljenja ali koncesije pa odločbo o prepovedi prirejanja iger na srečo. Če kršitelj prepovedane dejavnosti ne preneha opravljati, lahko Upravno sodišče RS na predlog UNPIS ponudniku storitev informacijske družbe odredi omejitev dostopa do spletnih strani, prek katerih se prirejajo spletne igre na srečo brez koncesije vlade. S tem je novela ZIS-D (Ur. l. RS, št. 106/2010) razveljavila prejšnjo potencialno ustavnopravno sporno ureditev v

⁶² Pravilnik o prirejanju iger na srečo preko interneta oziroma drugih telekomunikacijskih sredstev, Ur. l. RS, št. 42/2008 in 103/2008.

⁶³ ZIS spletne igre na srečo razume kot tiste igre na srečo, ki se prirejajo prek interneta in drugih telekomunikacijskih sredstev (prvi odstavek 3.a člena ZIS).

⁶⁴ Spletnih iger na srečo ne morejo prirejati imetniki koncesije za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnih salonih.

⁶⁵ Prvi odstavek 3.a člena ZIS.

⁶⁶ Športne stave so uvrščene med klasične igre na srečo.

⁶⁷ Pravilnik zahteva, da se pri stranki opravi pregled po Zakonu o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma.

⁶⁸ Neodprava nepravilnosti je tudi razlog za odvzem koncesije.

noveli ZIS-C (Ur. l. RS, št. 10/2010), po kateri je odločbo o omejitvi dostopa do spletnih strani izdal kar UNPIS sam, torej upravni organ. S stališča evropskega prava takšna omejitev ni relevantna, saj gre le za izvedbeni ukrep za dejansko izvrševanje nacionalne zakonodaje, ki sam ne povzroča dodatnih omejitev na trgu.⁶⁹

Glede na opredeljeno sodno prakso Sodišča je slovenska pravna ureditev iger na srečo načeloma skladna s pravom EU in hkrati, kot je pojasnjeno v nadaljevanju, z omejitvijo konkurence tudi ekonomsko učinkovita in pozitivno vpliva na družbeno blaginjo. Sodna praksa Sodišča je sicer dokaj obsežna in konsistentna, vendar je še vedno kazuistične narave in precej vezana na ureditev in dejansko stanje v posamezni državi članici. Toda ob upoštevanju dosedanje sodne prakse lahko skleneva, da je zahteva po pridobitvi dovoljenja oziroma koncesije (njihovo število je omejeno in se dodelijo za deset let) skladna s pravom EU. Enak sklep velja tudi za kaznovalne sankcije, in sicer za prekršek prirejanja iger na srečo brez dovoljenja ali koncesije po 110. členu ZIS in kaznivo dejanje organiziranja denarnih verig in nedovoljenih iger na srečo po drugem odstavku 212. člena Kazenskega zakonika.^{70, 71, 72} Slovenska ureditev v delu, ki se nanaša na obvezen sedež koncesionarja na območju RS in statusno obliko delniške družbe, pa je s stališča prava EU nekoliko problematična. V zadevi *Engelmann* je Sodišče dopustilo zahteve glede statusnopravne oblike imetnika koncesije, glede sedeža pa je bilo v primeru nespletnih (*land based*) igralnic jasno,⁷³ vendar meniva, da zlasti za spletne igre na srečo zahteva po sedežu imetnika koncesije ali spletnega igralnega sistema in zgradbe, v kateri sta strojna in programska oprema spletnega igralnega sistema, na ozemlju Republike Slovenije ni nesorazmerna in je nujna za učinkovit nadzor in

⁶⁹ Tako Sodišče v sodbi v zadevi *Ladbroke*, točke 44, 45 in 50.

⁷⁰ Kazenski zakonik (KZ-1), Ur. l. RS, št. 55/2008, 66/2008, 39/2009.

⁷¹ Skladnost kazenskih sankcij je Sodišče presojalo na primer v zadevah *Gambelli* in *Placanica*, v katerih je sicer presodilo, da so kazenske sankcije v nasprotju s pravom EU, vendar iz razloga, ker je Italija omejevala prirejanje iger na srečo v nasprotju s pravom EU. Če pa je kazenska sankcija zgolj izvedbeni ukrep za izvrševanje s pravom EU skladne omejitve iger na srečo, sama ne pomeni dodatne omejitve in ni predmet presoje Sodišča (tako sodba Sodišča v zadevi *Placanica*, točki 68 in 69, ter podobno v zadevi *Ladbroke*, točka 50).

⁷² Cizelj, *Novela Zakona o igrarh na srečo prinesla poskusne spremembe?*, v: *Pravna praksa* 29 (2010) 10, str. 18–19.

⁷³ Zlasti sodba Sodišča v zadevi *Engelmann*, v kateri je Sodišče presojalo avstrijsko ureditev in je glede statusnopravne oblike delniške družbe štelo, da bi nekateri cilji lahko upravičevali takšno omejitev, vendar je dokončno presojlo prepustilo nacionalnim sodiščem. Glede zahteve po sedežu na nacionalnem ozemlju pa je zavzelo jasno stališče, da je ta ukrep nesorazmeren, saj presega to, kar je nujno potrebno za boj proti kriminalu, in navedlo alternativne in manj omejujoče možnosti. Vendar naj pri tem poudariva, da je pri spletnih igrarh na srečo v primeru, da niti sedež koncesionarja niti spletni igralni sistem in zgradba, v kateri sta strojna in programska oprema spletnega igralnega sistema, niso na ozemlju Republike Slovenije, nadzor nacionalnih organov močno otežen, če ne onemogočen (medtem ko so nespletne (*land based*) igralnice fizično na ozemlju države članice in so lahko predmet nadzora).

uresničevanje ciljev nacionalne zakonodaje.⁷⁴ Sodišče je že v zadevi *Liga Portuguesa* zapisalo, da se države članice ne morejo zanesti na nadzor s strani organov druge države, zato si je ob spletnih igrah na srečo še težje predstavljati učinkovit nadzor in sankcioniranje, če ni na ozemlju in pod suvereno oblastjo Republike Slovenije niti koncesionar niti informacijski sistem, tako da bi bila država popolnoma odvisna od mednarodne pravne pomoči ter priznavanja in izvrševanja upravnih in sodnih odločb v drugih državah članicah, kar bi v odsotnosti učinkovitega evropskega sistema sodelovanja med vsemi državami članicami zelo otežilo in zavleklo uresničevanje ciljev slovenske nacionalne zakonodaje. Z vidika prava Skupnosti pa bi se za najbolj problematičnega verjetno izkazal pasivni sistem⁷⁵ dodeljevanja koncesij,^{76, 77} zlasti glede zagotavljanja načela preglednosti, in bi bilo treba odklon od tega načela v potencialnem postopku pred Sodiščem utemeljiti na že omenjenih izjemah.

4. Ekonomska analiza ustreznosti pravne ureditve (spletnih) iger na srečo

Večina držav na svetu prepoveduje ali omejuje število ponudnikov na trgu iger na srečo, in sicer z argumentom, da bi konkurenca na trgu ponujanja iger na srečo prinesla več škode kot koristi. Tudi Evropska unija, temelj katere je sicer enotni notranji trg, glede na sodno prakso Sodišča dopušča razmeroma široke omejitve konkurence na področju iger na srečo, zlasti spletnih.

Z ekonomskega stališča prosti trg v idealnih razmerah prek tržnega mehanizma samodejno vodi do učinkovite prerazporeditve dobrin oziroma do najvišje mogoče stopnje družbene blaginje. Iz tega razloga ekonomska teorija primarno zavrača posege države na trg, vendar razmere niso vedno idealne; v primeru javnih dobrin, eksternalij, negotovosti in asimetrije informacij ter odsotnosti popolne konkurence – torej v primeru napak trga (*market failure*) – tržni mehanizem vodi do ravnotežja, ki ni družbeno učinkovito. Ob nepravilnostih trga je

⁷⁴ Podobno je tudi stališče generalnega pravobranilca Yvesa Bota v sklepnih predlogih v zadevi C-347/09, *Staatsanwaltschaft Linz proti Jochen Dickinger in Franz Ömer*, z dne 31. 3. 2011.

⁷⁵ Cizelj, Koncesijska politika kot predmet morebitne spremembe Zakona o igrah na srečo, v: Pravna praksa 27 (2008) 28, str. 9-10.

⁷⁶ Glej zlasti sodbe Sodišča v zadevah *Engelmann*, *Sporting Exchange*, *Carmen Media* in v teh sodbah citirano sodno prakso Sodišča.

⁷⁷ Sladič, Novejša praksa Sodišča ES glede javnih koncesij, v: Podjetje in delo (2008) 7, str. 1066; Cizelj, Sporno širjenje iger na srečo ob deklarativni skrbi za javno zdravje: nauki za Slovenijo iz zadeve Sodišča EU *Carmen Media*, v: Pravna praksa 30 (2011) 3, str. 13-14, in Hojnik, Komu po novem koncesije za prirejanje iger na srečo?, v: Pravna praksa, 29 (2010) 43, str. 8-10.

za dosego učinkovite prerazporeditve dobrin in s tem največje družbene blaginje potrebna regulacija trga.

Med storitve z negativnimi zunanjimi učinki spadajo tudi igre na srečo.^{78, 79} V literaturi so našteje negativne eksternalije, ki so navadno povezane s čezmernim oziroma neodgovornim igranjem iger na srečo, predvsem iger na srečo na daljavo, in sicer na več ravneh. Na ravni posameznika se pojavljajo osebno trpljenje (zavsojenost in depresija), trpljenje družine in prijateljev ter razpad družine. Na ravni zaposlovanja in dela so to izguba službe, stroški, povezani z odpuščanjem in zaposlovanjem, absentizem in zmanjšanje storilnosti ter socialna podpora, na ravni varnosti na splošno in financ pa pojav povečanja kriminala, stroški, povezani s policijo in zapori, sodni stroški ter stroški za morebitno zavarovanje, neodplačani dolgovi, osebni stečaji in izterjava dolgov ter zdravljenje odvisnikov.^{80, 81}

V primeru storitev oziroma dobrin z negativnimi zunanjimi učinki so družbeni stroški (stroški, ki bremenijo družbo kot celoto) višji kot zasebni stroški, torej stroški posameznega ponudnika dobrin (glej graf 1: MSC je večje kot MC), zato na prostem trgu dosežena ravnotežna količina dobrin ni optimalna z vidika družbene blaginje, saj so stroški z vidika družbe kot celote previsoki. Tako dejavnost bi morali zmanjšati, in sicer toliko, da bi se na trgu ponudila optimalna količina dobrin (zmanjšanje s Q_0 na Q_1 , kar je družbeno optimalno in zaželeno). Kako zmanjšati ravnotežno količino storitev (iger na srečo) na družbeno optimalno raven? Država lahko na trg poseže z vplivanjem na strani povpraševanja ali ponudbe. Na krivuljo povpraševanja je mogoče vplivati z omejevanjem povpraševanja ter z informiranjem potrošnikov o tveganjih, povezanih z igrami na srečo, kar naj bi povzročilo padec mejne koristnosti posamezne dodatne enote storitve in s tem padec povpraševanja. Toda učinek vpliva države na strani povpraševanja je zelo dvomljiv, saj povpraševanja tako rekoč ni mogoče omejevati, informiranje potrošnikov pa tudi ni učinkovito zlasti v primeru zasvojenec, ki so izvor pretirano velikih negativnih učinkov iger na srečo. Zato se države kljub negativnim zunanjim učinkom teh iger na področju potrošnje usmerjajo predvsem na stran ponudbe iger na srečo (enako tudi na primer pri tobačnih izdelkih). Tudi na ponudbo iger na srečo države lahko vplivajo z neposrednim omejevanjem ponudbe, torej z omejevanjem konkurence (uvedbo monopola oziroma omejenega števila ponudnikov) ali z obdavčitvijo in regulacijo, ki po-

⁷⁸ Stanovnik, JAVNE FINANCE (2004), ter Polinsky, Shavell, *The Theory of public enforcement of law*, v: HANDBOOK OF LAW AND ECONOMICS (2007).

⁷⁹ Markelj, *Ekonomska analiza kazenskih sankcij* (2008).

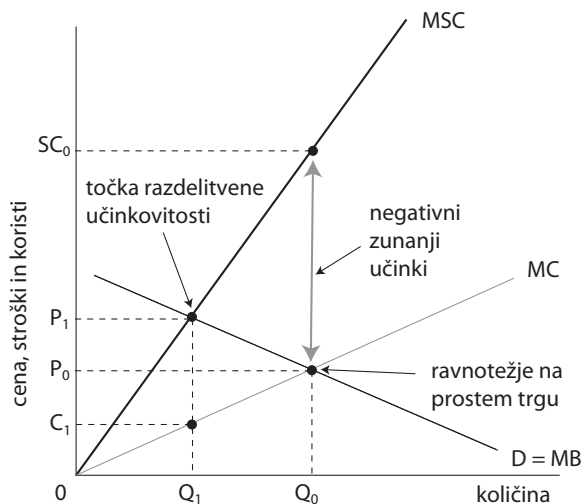
⁸⁰ Glej sodbo Sodišča v zadevi *Liga Portuguesa*, točke 69, 70, 71 in 72, ter sodbo v zadevi *Carmen Media*, točke 101-105.

⁸¹ Povzeto po Zagoršek, Jaklič, Zorič, Hribernik, Vahen, *ANALIZA IN USMERITVE GLEDE PRIMERNEGA OBSEGA PONUDBE KLASIČNIH IN POSEBNIH IGER NA SREČO V SLOVENIJI* (2007).

sredno prek povečanja zasebnih mejnih stroškov vpliva na ravnotežno količino storitev (iger na srečo) na trgu. Države omejitve konkurence (uvedba monopola, koncesijskega sistema) in sistem za internalizacijo družbenih stroškov (obdavčene in regulacija) navadno kombinirajo ter s tem poskušajo zmanjšati ravnotežno količino iger na srečo na družbeno optimalno količino.

Graf 1 prikazuje mehanizem internalizacije negativnih zunanjih učinkov, ko država prek davkov in regulacije (na primer zahtev glede prirejanja iger na srečo, starostne omejitve) ponudnike iger na srečo prisili, da del negativnih učinkov prevzamejo nase (poleg tega regulacija učinkuje tudi v smeri zmanjšanja negativnih učinkov). Internalizacija negativnih zunanjih učinkov povzroči približanje krivulje zasebnih mejnih stroškov (MC) krivulji družbenih mejnih stroškov (MSC) in s tem upad ravnotežne količine iger na srečo (v idealnih pogojih s Q_0 na Q_1). Ker pa internalizacija negativnih zunanjih učinkov ne more učinkovati na nezakonite prireditelje iger na srečo in tudi sicer izjemno visoka obdavčitev ne bi bila družbeno sprejemljiva, vseh negativnih zunanjih učinkov iger na srečo ni mogoče internalizirati. Zato države hkrati tudi omejujejo ponudbo iger na srečo na svojem ozemlju ter s tem skušajo dodatno omejiti ravnotežno količino dejavnosti iger na srečo s ciljem zmanjševanja družbenih stroškov (oziroma povečevanja družbene blaginje).

Graf 1: Mehanizem internalizacije negativnih zunanjih učinkov⁸²

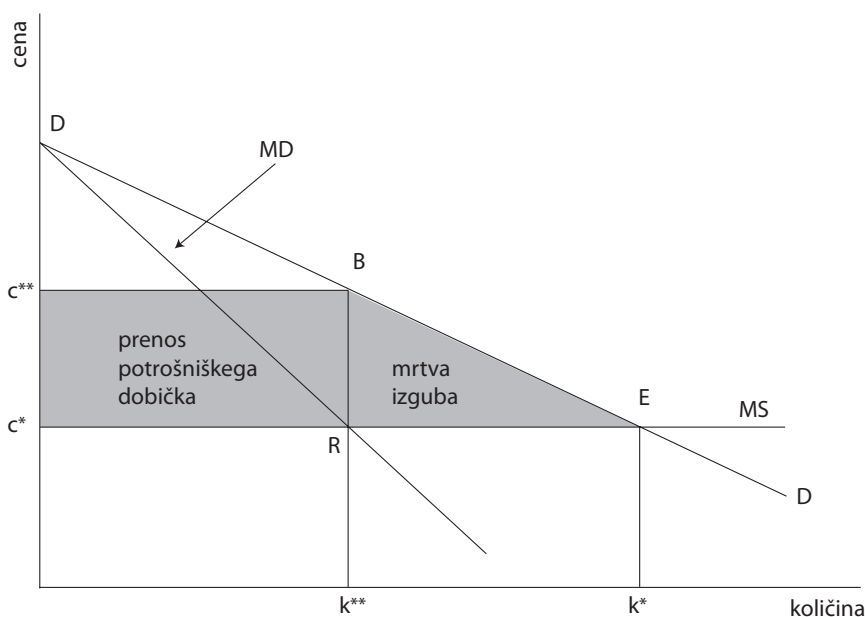


MSC: krivulja mejnih družbenih stroškov, MS: krivulja zasebnih mejnih stroškov, D = MB: krivulja mejnih koristi oziroma krivulja povpraševanja

⁸² Parkin, MICROECONOMICS (1996), str. 500.

Seveda pa tudi regulacija oziroma poseg na trg s stališča družbe kot celote povzroča družbi stroške. Če pogledamo samo ukrepe za neposredno omejevanje ponudbe, tudi stanje omejene konkurence (monopola) ne omogoča doseganja maksimalno dosegljive družbene blaginje.⁸³ Stanje monopolnega trga prikazuje graf 2, s katerega je razvidno, da so v primeru monopola (omejene konkurence) prisotne tri vrste stroškov: (1) na trgu je ponujenih manj dobrin kot v konkurenci (razlika med k^* in k^{**}), (2) monopolisti si prisvojijo del potrošniškega dobička (c^* in c^{**}) in (3) nastaja mrtva izguba (površina BRE), ki ne pripada niti potrošnikom niti monopolistu. V čisti konkurenci navedenih stroškov ni, na trgu je ponujena optimalna količina dobrin in potrošniški dobiček je maksimiran.

Graf 2: Stanje monopolnega trga⁸⁴



MD: krivulja mejnih dohodkov, D: krivulja povpraševanja, MS: krivulja mejnih stroškov

Kakor izhaja iz razlage, se tako v primeru monopola, torej omejene konkurence, kot proste konkurence na trgu iger na srečo lahko vzpostavi neoptimalno ravnotežje v družbi, ki ne omogoča doseganja maksimalne mogoče družbene blaginje. V takšnem primeru je treba pretehtati, katera možnost družbo pripelje

⁸³ Glej Nicholson, MICROECONOMIC THEORY, BASIC PRINCIPLES AND EXTENSIONS (1992).

⁸⁴ Prav tam, str. 574.

k večji blaginji. Pri trgu iger na srečo vidimo, da obstajajo negativne eksternalije (odvisnost od iger na srečo, kriminaliteta itd.), zmanjšati pa jih je mogoče predvsem z zmanjševanjem ponudbe iger na srečo, torej omejevanjem konkurence in regulacijo ponudbe (obdavčitvijo ter regulacijo in nadzorom prirejanja iger na srečo), kar po drugi strani spet povzroča stroške družbi kot celoti. Zato je za odločitev, ali je poseg na trg iger na srečo ekonomsko smiseln, treba pretehtati med doseženo družbeno blaginjo na prostem trgu in doseženo družbeno blaginjo na reguliranem trgu. Pri tem se v primeru reguliranega trga poleg že predstavljenih stroškov omejene konkurence (monopola) pri presoji upoštevajo tudi učinkovitost (na primer učinkovitost informiranja javnosti, onemogočanja prirejanja spletnih iger na srečo brez koncesije ali dovoljenja) ter stroški ukrepov omejevanja konkurence,⁸⁵ obdavčitve oziroma informiranja potrošnikov.

Kakor vidimo, imajo izjeme iz 51. in 52. člena PDEU (javni red, javna varnost in javno zdravje) ter na podlagi sodne prakse Sodišča oblikovani nujni razlogi v splošnem interesu (varstvo potrošnikov, preprečevanje goljufije in spodbujanja državljanov k čezmerni porabi pri igranju ter preprečevanje vznemirjanja družbenega reda na splošno), ki omejujejo ponudbo iger na srečo, ekonomski *ratio*. Z drugimi besedami, EU in Sodišče priznavata, da lahko na prostem igralniškem trgu pride do takšnega obsega negativnih eksternalij, da prevladajo nad koristmi prostega trga oziroma da koristi omejene konkurence kljub družbenim stroškom prevladajo. Seveda pa je od vsake posamezne situacije odvisno, ali je omejitev konkurence ekonomsko upravičena, kar izhaja tudi iz sodb Sodišča. Z ekonomskega stališča je omejevanje iger na srečo v posamezni državi odvisno od tehtanja stroškov omejene konkurence in stroškov, ki nastanejo, če bi obveljal prosti trg, kar se meri v vsaki državi posebej, glede na njene okoliščine, vrednote in posebnosti.⁸⁶

5. Sklep

Pri prirejanju spletnih igrar na srečo prihaja do trenja: promet in pomen spletnih iger strmo raste, uveljavljanje suverenosti države na spletu pa je precej oteženo zaradi narave spleta kot mednarodnega medija. Pravne ureditve so med državami zelo različne. Tudi na ravni Evropske unije Sodišče državam članicam

⁸⁵ Stroški omejevanja konkurence obsegajo na primer stroške za delovanje državnih organov, stroške ponudnikov informacijske tehnologije za izvrševanje ukrepov, vse do zmanjšanja koristi posameznikov zaradi omejevanja njihovih svoboščin (omejevanje dostopa do spletnih strani, omejevanje finančnih transakcij) in splošnega nezadovoljstva zaradi vse večjega nadzora nad posameznikovim vedenjem.

⁸⁶ Stališče generalnega pravobranilca Yvesa Bota v sklepnih predlogih v zadevi C-347/09, *Staatsanwaltschaft Linz proti Jochen Dickinger in Franz Ömer*, z dne 31. marca 2011.

dopušča široko diskrecijsko pravico urejanja tega področja in presoja le spoštovanje temeljnih načel prava Skupnosti. Pomanjkanje jasne pravne regulacije in trenutna nemožnost nadzora omogočata, da stanje izrabijo ponudniki spletnih iger na srečo, ki nimajo dovoljenja za prirejanje iger na srečo v posamezni državi, imajo pa dovoljenje za prirejanje iger na srečo v drugi državi članici, ter ponudniki iger na srečo, ki dovoljenja za prirejanje iger na srečo sploh nimajo.

Meniva, da je Sodišče probleme pravnega urejanja prirejanja spletnih iger na srečo spoznalo in pravilno odločilo, da je v posameznih primerih omejevanje konkurence na trgu spletnih iger na srečo upravičeno, kar pokaže tudi ekonomska analiza prava. Postavlja pa se vprašanje, ali bi bila smiselna harmonizacija ureditve spletnih iger na srečo. Meniva, da bi bilo zaradi različnih vrednot, morale, zgodovine in dejanskih okoliščin v državah članicah enotno pravno urejanje področja iger na srečo ekonomsko neučinkovito. Bolj optimalno je, da Sodišče postavi smernice, kako naj delujejo posamezne države članice, ki potem pri urejanju iger na srečo tehtajo stroške in koristi prostega in reguliranega trga glede na njihove posebnosti. Ugotavljava, da je slovenska zakonodaja na področju urejanja spletnih iger na srečo primerna z ekonomskega vidika in z vidika prava Skupnosti, kot v drugih državah članicah pa so težave pri uresničevanju omejevanja ponudbe spletnih iger na srečo (dejanskega izvrševanja zahteve po dovoljenju ali koncesiji) in sankcioniranju nelegalnih prirediteljev iger na srečo.

Literatura in pravni viri

- Bot, Yves: Sklepni predlogi generalni pravobranilca Yvesa Bota v sklepnih predlogih v zadevi C-347/09, Staatsanwaltschaft Linz proti Jochen Dickinger in Franz Ömer z dne 31. 3. 2011.
- Cizelj, Dženeta: Država nalogo odgovornega prirejanja iger na srečo prevabila na koncesionarje, v: *Pravna praksa* 28 (2009) 35, str. 12–13.
- Cizelj, Dženeta: Koncesijska politika kot predmet morebitne spremembe Zakona o igrah na srečo, v: *Pravna praksa* 27 (2008) 28, str. 9–10.
- Cizelj, Dženeta: Novela Zakona o igrah na srečo prinesla poskusne spremembe?, v: *Pravna praksa* 29 (2010) 10, str. 18–19.
- Cizelj, Dženeta: Oglaševanje iger na srečo v Sloveniji, v: *Pravna praksa* 29 (2010) 3-4, str. 8–9.
- Cizelj, Dženeta: Slovenija – popolnoma liberaliziran trg spletnega pokra, v: *Pravna praksa* 27 (2008) 45, str. 16–17.
- Cizelj, Dženeta: Sporno širjenje iger na srečo ob deklarativni skrbi za javno zdravje: nauki za Slovenijo iz zadeve Sodišča EU Carmen Media, v: *Pravna praksa* 30 (2011) 3, str. 13–14.
- Cizelj, Dženeta: Strategija igralništva: nejasni odgovori na pomembna odprta vprašanja, v: *Pravna praksa* 30 (2011) 6-7, str. 32.
- Evropska komisija: Green Paper on On-line Gambling in Internal Market, URL: www.statewatch.org/news/2011/jan/eu-com-draft-green-paper-on-internet-gambling.pdf (29. marec 2011).
- Evropska komisija: Commission Staff Working Document Accompanying document to the Green Paper on On-line Gambling in Internal Market, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0321:FIN:EN:PDF> (29. marec 2011).
- Evropski parlament: Poročilo o neoporečnosti spletnih iger na srečo, 2008/2215 (INI), z dne 17. 2. 2009.
- Evropski parlament: Resolucija Evropskega parlamenta z dne 10. marca 2009 o neoporečnosti spletnih iger na srečo, 2008/2215 (INI).
- Evropski parlament: Resolucija Evropskega parlamenta z dne 8. maja 2008 o Beli knjigi o športu, 2007/2261 (INI).
- Evropski parlament: Zapisnik razprave Evropskega parlamenta z dne 11. februarja 2010.
- Hojnik, Janja: Komu po novem koncesije za prirejanje iger na srečo?, v: *Pravna praksa* 29 (2010) 43, str. 8–10.

- Hojnik, Janja: Prirejanje iger na srečo v EU, v: *Pravna praksa* 24 (2005) 2, priloga, str. I-VIII.
- Lesjak, Benjamin: Zapleti pri prirejanju iger na srečo po internetu, v: *Pravna praksa* 25 (2006) 39-40, str. 18-19.
- Markelj, Luka: *EKONOMSKA ANALIZA KAZENSKIH SANKCIJ*, diplomska naloga, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana 2008.
- Megawin: Lotteries: A centuries-old form of entertainment, URL: www.megawin.com/lottohis.htm (29. 3. 2011).
- Morss, Williams: The Global Economics of Gambling, URL: www.morssglobalfinance.com/the-global-economics-of-gambling/ (29. marec 2011).
- Nicholson, Walter: *MICROECONOMIC THEORY: BASIC PRINCIPLES AND EXTENSIONS* (5. izdaja), The Dryden Press, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, New York 1992.
- Parkin, Michael: *MICROECONOMICS* (3. izdaja), Addison-Wesley Publishing Company, New York 1996.
- Polinsky, A. Mitchell; Shavell, Steven: The Theory of Public Enforcement of Law, v: *HANDBOOK OF LAW AND ECONOMICS* (ur. Polinsky, A. M., in Shavell, S.), Elsevier, Amsterdam 2007.
- Schwartz, D. G., *ROLL THE BONES: THE HISTORY OF GAMBLING*, Gotham Books, New York 2006.
- Sladič, Jorg: Novejša praksa Sodišča ES glede javnih koncesij, v: *Podjetje in delo* 34 (2008) 7, str. 1066-1078.
- Stanovnik, Tine: *JAVNE FINANCE* (3. izdaja), Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2004.
- Svet EU: Igre na srečo in stave: pravni okvir in politike v državah članicah Evropske unije, št. 16022/08, Bruselj, 27. 11. 2008.
- Svet EU: Sklepi Sveta o okviru za področje iger na srečo in stav v državah članicah Evropske unije, 10. 12. 2010.
- Vatovec, Katarina: Potrjena sodna praksa Sodišča EU s področja spletnih iger na srečo, v: *Pravna praksa* 29 (2010) 24-25, str. 36.
- Winning with numbers: The History of the Lottery, URL: www.winningwith-numbers.com/lottery/history/ (29. marec 2011).
- Zagoršek, Hugo; Jaklič, Marko; Zorič, Jelena; Hribernik, Aljaž; Vahen, Marko: *ANALIZA IN USMERITVE GLEDE PRIMERNEGA OBSEGA PONUDBE KLASIČNIH IN POSEBNIH IGER NA SREČO V SLOVENIJI*, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Inštitut za preučevanje igralništva, Ljubljana 2007.

Economic and Legal Aspects of On-line Gambling – Why Monopoly Might be Better than Competition

Summary

With development of technology, the on-line gambling expanded all over the world. It is the fastest growing market in the gambling sector and it is estimated that it represents 7,5% of the global gambling market which amounts to 337,7 billion USD.

The history of gambling is long, since it is first mentioned in the Old Testament. It should also be noted, that certain institutions, such as Harvard, Yale and Princeton were funded by gambling as was war for the USA independence. One of the most interesting cases of gambling in Europe is lotto organized by painter Jan Van Eyck in 1446 in which he offered his paintings as a rewards.

As gambling progressed so were the questions of whether or not the gambling should be regulated since it was recognized that gambling, together with income, brought also many negative effects for society. Negative externalities are connected with the status of gambler (divorces, addiction, bankruptcies) and other negative events, such as fraud and other criminal acts, which increase the social costs. Therefore, on one hand, gambling should not be prohibited, but on the other hand, it should be restricted or supervised in order not to cause too many costs to the society.

The regulation of gambling in EU is not harmonized, which brings many problems, especially for internet gambling, since it could be offered and played anywhere. Since there are many providers of internet gambling which have a license to offer internet games in one EU country, but offer games in other EU countries, the question arose whether and under what conditions such provision of games is legal or not. The European Court of Justice recognized in its decisions that even though free movements of capital, goods and labor in general increases the welfare in EU, the restrictions could, under certain circumstances, be beneficial to the society. In other words, in line with economic reasoning, the ECJ recognized that restricting the competition or limiting the providers of internet gambling could increase the welfare in societies.

After reviewing the ECJ decision on gambling and internet gambling the article concludes that monopoly in the market for on-line games might be more beneficial for a given country than unrestricted competition, which is also the case for Slovenia.