

ZABRANA ONLINE IGARA NA SREĆU KAO POSLJEDICA POREZNOGA ZAKONODAVSTVA: (NE)OPRAVDANA OGRANIČENJA

Matteo Cvenček, mag. iur.*

UDK: 347.765.01:004.7

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.41.2.11>

Ur.: 10. veljače 2020.

Pr.: 21. lipnja 2020.

Stručni rad

Sažetak

Moral i moralne vrijednosti u današnjem društvu postaju sve više upitne, kada je riječ o mnogobrojnim aktivnostima koje postaju dostupne sve većem broju populacije. Igre na sreću, kao jedan od oblika hazardnih aktivnosti, digitalizacijom dopiru do svakog prostora i svake imalo liberalnije zemlje. Upravo internet i online poslovanje učinili su mogućim raširenost igara na sreću te time povećali broj sudionika u njima. Osim temeljnih dvojbi povezanih s moralnosti takvih igara, osobito u pogledu mladih igrača, javlja se i pitanje državnih interesa upotrijebljenim monopolnim sustavima organiziranih nacionalnim zakonima. Politika potaknuta državnim interesima utkala je put ograničavanju priređivača internetskih igara na sreću blokiranjem, odnosno zabranom pristupa sadržaju pojedinih mrežnih stranica. Spomenuta je zabrana u najmanju ruku raspravljiva sa stajališta ustavnosti same mjere. Osim toga, mjere zabrane pristupa određenom internetskom sadržaju trebaju biti vrednovane pojedinačno u skladu s načelom razmjernosti uz zahtjev za ostvarivanjem pravne sigurnosti. Ovaj se rad stoga bavi razmatranjem potrebe za uvođenjem takve mjere u hrvatsko porezno zakonodavstvo s komparativnim primjerima njezine opravdanosti te s problemom mogućih zloupotreba Porezne uprave pri njezinu korištenju, čime bi se potihom svela potpuna kontrola sadržaja mrežnih stranica.

Ključne riječi: porezi; porezno pravo; EU; igre na sreću; lutrija.

1. UVODNE NAPOMENE

Negativne sklonosti i drugi oblici „loših“ navika oduvijek su budila zanimanje dviju skupina. U prvoj su skupini oni koji bi takve „loše“ navike rado prihvatili i asimilirali se u masi ostalih koji imaju iste ili slične navike. Druga su skupina oni koji nastoje profitirati na takvim navikama. Upravo je zbog toga država ta koja mora ograničiti utjecaj svih onih koji nastoje zaraditi na katkad pogubnim navikama ljudi

* Matteo Cvenček, mag. iur., asistent, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; mcvencek@pravri.hr.

podložnih negativnim sklonostima. Da bi se uspješno ograničio taj utjecaj, valja opravdati razloge i profilirati takvu politiku zaštite interesa države i građana na ispravan način.

Danas se kao jedna od najčešćih „loših“ navika ljudi, ali i mladih,¹ pojavljuju najraznovrsnije igre na sreću, a koja se odražava uplaćivanjem znatnih iznosa kao uloga za sudjelovanje. Učinkovitost željene kontrole državnog aparata nad priređivanjem igara na sreću potiskuje sve veća baza mrežnih stranica koje putem interneta postaju dostupne hrvatskim građanima. Naime, osim nemogućnosti nadzora nad savjesnim i zakonitim poslovanjem subjekata koji upravljaju tim mrežnim stranicama, državu s poreznopravnog aspekta najviše zabrinjava što gubi veliki dio prihoda na temelju uplata uloga za sudjelovanje u igrama na sreću. S obzirom na to da jako mali broj ljudi ostvaruje dobitke od igara na sreću sudjelovanjem na stranim *web* stranicama, Hrvatska time gubi, ili čak ni nema pravo oporezovati nekoga stranog subjekta kojemu se te uplate pretaču u dobit. S druge strane, oporezivanje dobitaka od igara na sreću hrvatskih poreznih rezidenata nije toliko problematično, ako se isplate isplaćuju ispravno, budući da ne stvaraju nepremostivu barijeru preko koje je nemoguće izvršavati fiskalnu jurisdikciju.

Shodno navedenom, ovaj će se rad sastojati od nekoliko cjelina u kojima će se nastojati razraditi neki od gorućih problema i dvojbi oko *online* igara na sreću (engl. *on-line gambling*) iz poreznopravne perspektive. U sljedećem poglavlju objasniti će se novine hrvatskoga Općeg poreznog zakona (dalje: OPZ),² koje impliciraju zabranu priređivanja igara na sreću inozemnim priređivačima igara na sreću putem interneta. Nadalje će se pokušati pronaći temelji kojima bi se opravdale zabrane priređivanja igara na sreću u komparativnom kontekstu te kakve bi sve implikacije takve zabrane mogle imate po tržište raznih država te unutarnjeg tržišta Europske unije (dalje: EU). Na kraju rada će biti predstavljeni neki od problema o tome kako razriješiti neka otvorena međunarodna pitanja te kakve bi sve posljedice mogle doći na vidjelo zabranom pristupa određenim mrežnim stranicama.

2. NOVINE HRVATSKOGA POREZNOG ZAKONODAVSTVA

Hrvatski je zakonodavac nedavno odlučio posegnuti za davanjem bitno novih ovlasti Poreznoj upravi, imajući u vidu činjenicu da Porezna uprava može zabraniti

1 Istraživanja provedena na uzorku zagrebačkih studenata potvrđuju određene paradigme. Naime, čak 26 % muških studenata u Zagrebu redovito sudjeluje u igrama na sreću na dnevnoj razini, pri čemu preferiraju igre sportskoga klađenja i kockanja, dok studentice češće sudjeluju u lutrijskim igrama. Pokazalo se da učestalost sportskoga klađenja utječe i na učestalost sudjelovanja u drugim hazardnim igrama. Pritom je nužno istaknuti i nepobitni adiktivni potencijal u smislu psihosocijalnih poremećaja, a samim time i potreba. Najveća bojazan vidljiva je iz činjenice što su rezultati gotovo isti u odnosu na istraživanja provedena na srednjoškolskoj populaciji. Stoga se aktivnije djelovanje u svjetlu preveniranja i prestanka takvih aktivnosti studenata čine hvalevrijednim inicijativama. Vidi: Dora Dodig, Neven Ricijaš i Ana Rajić-Stojanović, „Sportsko klađenje studenata u Zagrebu - doprinos uvjerenja o kockanju, motivacije i iskustva u igrama na sreću“, *Ljetopis Socijalnog rada* 21, br. 2 (2014): 234-236.

2 Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16., 106/18. (dalje: OPZ).

pristup sadržaju dostupnom na pojedinim mrežnim stranicama. Spomenutim ovlastima, hrvatska Porezna uprava može praktički u jednom „kliku“ onemogućiti poslovanje priređivača igara na sreću, s jedne strane te onemogućiti sudjelovanje u igrama na sreću hrvatskim ili stranim građanima/državljanima koji se nalaze na teritoriju Republike Hrvatske (dalje: RH). Naime, riječ je odredbi članka 44. stavka 3. OPZ-a koja propisuje da nadležno porezno tijelo može izdati nalog o zabrani daljnjeg rada ako se određena gospodarska djelatnost obavlja putem interneta uz izbjegavanje ispunjavanja zahtjeva reguliranih odredbama posebnog propisa kojim se uređuje ta djelatnost. Time se ostvaruju nepripadajuće porezne pogodnosti ili izaziva teško nadoknadiva šteta za društvenu zajednicu.³ Predmetna je odredba nastala isključivo radi zabrane pristupa *online* igrama na sreću čiji priređivači ne ispunjavaju uvjete ili pretpostavke propisane Zakonom o igrama na sreću (dalje: ZIS),⁴ odnosno onih koji se takvog posebnog propisa ne pridržavaju. Za njezinu analizu nužno je uz samu ustavnu opravdanost promotriti i temeljne slobode EU-a, a i zaviriti u određene kategorije igara na sreću u ZIS-u te proučiti njihovu regulaciju i poreznopravne učinke od njihova priređivanja.

ZIS različito uređuje nekoliko kategorija igara na sreću, pritom uzevši u obzir njihove osobitosti, a koje su taksativno nabrojane u članku 5. ZIS-a, a prema kojem su četiri temeljne kategorije: lutrijske igre, igre u casinima, igre kladjenja te igre na sreću na automatima. Za ovaj je rad važan članak 68. ZIS-a koji propisuje određene zabrane vezane za inozemne igre na sreću. Tako je već u ovome članku zabranjeno priređivanje igara na sreću i nagradnih igara na području RH inozemnim priređivačima, sudjelovanje u tim igrama na sreću uplatama uloga s područja RH, samo prikupljanje uloga na području RH za sudjelovanje i uplatu u igrama na sreću koje se priređuju u inozemstvu, ali i prodavanje, držanje, poslovno ustupanje, izdavanje, oglašavanje i bilo koja promidžba ili reklama inozemnih igara na sreću i nagradnih igara na području RH. U stavku 2. istoga članka ZIS-a pojašnjeno je da se zabrane odnose i na pružatelje usluga i na izdavače. Ove se zabrane, tj. ograničenja pravdaju time što Ustav Republike Hrvatske (dalje: Ustav RH)⁵ u svome članku 50. alineji 2. iznimno daje mogućnost ograničenja poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava radi zaštite interesa i sigurnosti RH, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Ovdje je nužno *in primis* protumačiti kakav bi u tom slučaju mogao biti interes RH. Naime, prema članku 8. ZIS-a određen je način raspodjele prihoda od igara na sreću, pa se tako financiraju organizacije koje, npr. promiču razvoj sporta, pridonose borbi protiv zloupotrebe droga i dr. Upravo zbog toga što se dio prihoda od uplata, odnosno poreza od dobitaka na igrama na sreću koji dolazi u državni proračun dalje raspoređuje u općekorisne svrhe

3 Riječ je o mrežnim stranicama na hrvatskom ili stranom jeziku koje omogućavaju primanje uplata za ponuđene robe i usluge, a koje izbjegavaju hrvatsko pozitivno zakonodavstvo i omogućuju nepripadajuće porezne pogodnosti ili izazivaju teško nadoknadivu štetu za društvenu zajednicu. Sva dana pojašnjenja vezana za primjenu ove odredbe mogu se pronaći u čl. 18.-21. Pravilnika o provedbi Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 45/19.

4 Zakon o igrama na sreću, Narodne novine, br. 87/09., 35/13., 158/13., 41/14., 143/14. (dalje: ZIS).

5 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14. (dalje: Ustav RH).

smatra se da postoji dostatan interes RH za uvođenje takvih ograničenja. Hrvatski olimpijski odbor je, primjerice odaslao i zahtjev za poštovanjem odredaba ZIS-a, kojim upozorava da se reklamiranjem inozemnih igara na sreću posljedično smanjuje prihod državnog proračuna od igara na sreću, a time i iznos kojim se financiraju javne potrebe u sportu.⁶ Valja napomenuti da je nemali iznos koji se slijeva u državni proračun od priređivanja igara na sreću, ako znamo da je 2017. unatoč padu ukupnog broja trgovačkih društava u tom sektoru zabilježen velik rast prihoda, a koji je tada premašivao tri milijarde kuna.⁷ Međutim, planirani prihodi iz godine u godinu rastu i to ne samo zbog povećanja broja onih koji u beznađu traže „slamku spasa“, već i zbog sve većih ulaganja u prodajne i marketinške aktivnosti, bogatije prodajne ponude, povećane dostupnosti kroz ulaganja u digitalizaciju, povećanje vidljivosti po svim kanalima prodaje, kao i optimiziranu opskrbljivost.⁸ Iz svega ovoga uočava se važnost državnih prihoda iz ovoga izvora. Pritom treba imati na umu i načelo razmjernosti, odnosno proporcionalnosti pri ograničavanju poduzetničkih sloboda i rasuđivanja o tome kakve su mjere doista potrebne za postizanje i ostvarivanje državnog interesa.

Porezna uprava RH odmah je odlučila zabraniti rad određenim priređivačima igara na sreću,⁹ a danas je taj popis kudikamo duži,¹⁰ budući da Porezna uprava kontinuirano dodaje na popis određene domene. Iako bi popis trebao biti ažuriran, jednostavnim empirijskim istraživanjem dolazi se do spoznaje da on ne odgovara stvarnome stanju. Naime, utvrđeno je da su neke poveznice, npr. <https://www.championsbet.net/>, <https://wwin.com/> te propawin.com i dalje dostupne na dan 25. studenog 2019., usprkos izdanim nalogima o zabrani rada, a da određene poveznice koje se ne nalaze na popisu Porezne uprave, npr. talijanskoga trgovačkog društva www.sisal.it, koji priređuje igre na sreću na području Talijanske Republike, nisu dostupne toga dana. Iz ovoga je vidljivo da su provedba i objava podataka ponovno neujednačeni te da je državni aparat zakazao. S obzirom na to da svi priređivači igara na sreću imaju pravo u roku od 30 dana javiti se poreznom tijelu radi otklanjanja razloga zabrane rada, odnosno blokiranja pristupa sadržaju prema člaku 44. stavku. 6. OPZ-a postavlja se pitanje jesu li uopće izdani nalozi o zabrani rada u skladu s OPZ-

6 Hrvatski olimpijski odbor, pristup 25. studenog 2019., <https://www.hoo.hr/images/dokumenti/ostali-dokumenti/Zahtjev-za-postivanje-odredaba-Zakona-o-igrama-na-srecu.pdf>.

7 Hrvoje Šimović *et al.*, „Tržište igara na sreću u Hrvatskoj: financijsko poslovanje i fiskalni učinak“, *Fiscus* 4, br. 9 (2019): 3, <http://www.ijf.hr/upload/files/9.pdf>.

8 Uz svu se digitalizaciju ipak i dalje pridaje veliki prihodovni značaj klasičnim oblicima prodaje. Vidi: Prijedlog odluke o donošenju godišnjeg plana poslovanja Hrvatske Lutrije d.o.o. za 2018. godinu. *Vlada Republike Hrvatske*, pristup 25. studenog 2019., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2018/08%20kolovoz/111%20sjednica/Dokumenti//111%20-%2010.pdf>.

9 Portal *Direktno.hr*, pristup 25. studenog 2019., <https://direktno.hr/sport/online-kladionice-poreznici-objavili-rat-i-blokirali-cak-43-strane-domene-163615/>.

10 Evidencija se vodi od svibnja 2019. i na njoj se danas nalazi 99 stranih domena. Vidi: *Porezna uprava Republike Hrvatske*, pristup 25. studenog 2019., <https://www.porezna-uprava.hr/Dokumenti%20razno/Nedozvoljeno%20obavljanje%20djelatnosti%20igara%20na%20sre%20u%20putem%20interneta/Popis%20web%20adresa%20prire%20iva%20igara%20na%20sre%20u%20za%20koje%20je%20izdan%20nalog%20o%20zabrani%20rada.pdf>.

om, a sve i da jesu, je li itko protestirao protiv blokade pristupa sadržaju.

Nadalje, za ovu je analizu potrebno i razmotriti odnos između Zakona o trgovačkim društvima (dalje: ZTD)¹¹ s poslovanjem priređivača. Zanimljivo je primijetiti da članak 611. ZTD-a inozemno trgovačko društvo drži valjanim ako je osnovano po pravu zemlje u kojoj ima sjedište izvan RH te da sljedeći članak izjednačuje strane pravne osobe s domaćim u poslovanju i da pritom dopušta povremeno ili jednokratno obavljanje djelatnosti ili pojedinoga posla na području RH bez potrebe osnivanja podružnice. Podružnica se prema tome mora osnovati samo u slučaju trajnog obavljanja djelatnosti, a što se ocjenjuje *questio facti*. Prema tome nastaje problem u slučaju igara na sreću u tumačenju poslovanja priređivača, tj. smatra li se takva djelatnost trajnom ili ne kada je u pitanju internetsko poslovanje.¹² Stajalište je autora o tom pitanju da status poslovanja treba procjenjivati *case by case* u smislu procjene prisutnosti nekog priređivača na hrvatskom tržištu, usmjeravanja djelatnosti na hrvatsko tržište (npr. prijevod mrežne stranice na hrvatski jezik ili hrvatska domena) te mogućnosti sudjelovanja u takvim igrama s područja RH (npr. dopuštena registracija i uplata). Budući da internet nema granica ni okvira bilo bi nepravedno smatrati svakog priređivača zlikovcem koji želi profitirati korištenjem *online servera*. Baš je zbog toga bilo najprikladnije postaviti određene kriterije prema kojima bi se procjenjivalo koji je to priređivač nepošten, tj. nesavjestan u poslovanju uz pretpostavku da Porezna uprava vodi ažurirane i ispravne popise blokiranih mrežnih

11 Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 111/12., 125/11., 68/13., 110/15., 40/19. (dalje: ZTD).

12 U tom kontekstu valja razlikovati pravo poslovnoga nastana i slobodu pružanja usluga sa stajališta europskoga prava prema čl. 49. do 55. (poslovni nastan) i čl. 56. do 62. (usluge) Ugovora o funkcioniranju Europske Unije (pročišćena verzija) [2016.], SL C 202. Naime, „pravo poslovnog nastana obuhvaća pravo pokretanja i obavljanja samostalne gospodarske djelatnosti te pravo osnivanja poduzeća i upravljanja njima u obliku trajne, stabilne i neprekidne djelatnosti, pod jednakim uvjetima kakvi su propisani zakonima određene države članice kada je riječ o poslovnom nastanu za njezine vlastite državljane“. S druge strane, „sloboda pružanja usluga primjenjuje se na sve one usluge koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu“ i to u mjeri u kojoj nisu uređene drugim slobodama, a osoba koja ih pruža „može, u svrhu pružanja te usluge, privremeno obavljati svoju djelatnost u državi članici u kojoj se usluga pruža, i to pod istim uvjetima koje ta država članica propisuje za svoje državljane“. Iz ovoga razlikovanja može se uočiti da je ključno razlikovno obilježje između prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga učestalost obavljanja određene gospodarske djelatnosti. Dakle, trajnost jest imanentna pravu poslovnog nastana, a privremenost slobodi pružanja usluga. Ovisno o trajnom ili privremenom karakteru određeni će gospodarski subjekt morati registrirati trgovačko društvo radi obavljanja određene gospodarske djelatnosti, pa tako i priređivanja *online* igara na sreću te kladenja. ZTD slijedi logiku europskoga *acquisa* time što za trajno obavljanje gospodarske djelatnosti zahtijeva osnivanje podružnice, dok za privremeno obavljanje gospodarske djelatnosti (povremeno ili jednokratno ili obavljanje pojedinog posla) ne postavlja takav zahtjev. Shodno tomu ZTD priznaje slobodu pružanja usluga kao jednu od četiri temeljne slobode EU-a. Problem, međutim nastaje kod korištenja interneta u poslovanju. Time se otvara mogućnost inozemnim priređivačima na sreću zloupotrebe slobode pružanja usluga te da bez osnivanja podružnice trajno obavljaju gospodarsku djelatnost u RH, i to bez podlijevanja poreznim i inim propisima koji uređuju djelatnost priređivanja igara na sreću. Vidi: *Europski parlament*, pristup 9. srpnja 2020., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/40/sloboda-poslovnog-nastana-i-sloboda-pruzanja-usluga>.

stranica. Tim bi se testom, kojim bi se ocjenjivala primjerenost korištenja ovlasti i mjera Porezne uprave, svakako došlo do oživotvorenja načela proporcionalnosti, ali i do ostvarivanja zahtjeva pravne sigurnosti za priređivače igara na sreću i građane RH.

3. OPRAVDANOST OGRANIČENJA SA STAJALIŠTA ZAKONODAVSTVA EUROPSKE UNIJE I DRUGIH DRŽAVA

Gledano iz poredbenopravnoga kuta ograničenja poslovanja inozemnim trgovačkim društvima čija je glavna djelatnost priređivanje igara na sreću nije nekakav *novum*. Štoviše, riječ je o već uhodanim mehanizmima zabrane poslovanja onim inozemnim ili domaćim društvima koji ne poštuju propise ili ne ispunjavaju zakonom propisane pretpostavke, tj. uvjete. Dok neke države, npr. Kine zabranjuju i ono nevezano uz igre na sreću zahvaljujući korištenju poluga vlasti,¹³ zapadne europske države, npr. Italije¹⁴ zabranjuju točno određene mrežne stranice koje nude sudjelovanje u najrazličitijim nezakonitim igrama na sreću, pritom ne razlikujući domaće i strane stranice (najbitniji je kriterij nezakonito priređivanje igara na sreću). Trenutačno se zabrane najavljuju i u Australiji, čiji ministar komunikacija Paul Fletcher, navodi da Australci gube novac na preko tisuću mrežnih stranica. Procjena je australske Vlade da se uplatama koje premašuju 400 milijuna dolara gubi oko 100 milijuna dolara poreznoga prihoda.¹⁵ U Sjedinjenim Američkim Državama (dalje: SAD), usprkos pokušaju zabrane sportskoga klađenja na federalnoj razini aktom *The Professional and Amateur Sports Protection Act* (PASPA), Vrhovni sud SAD-a u svojoj je odluci utvrdio neustavnost federalnog akta te time otvorio mogućnost legalizacije sportskoga klađenja na saveznoj razini, a što su već neke države i iskoristile.¹⁶ Rezultat je toga da u SAD-u države donose različite akte kojima se legaliziraju ili zabranjuju sportska klađenja, a što se odražava i na internetsku blokadu tih mrežnih stranica. Iako se čini radikalnim potezom, u nekim državama jugoistočne Europe, npr. Albaniji¹⁷ i Kosovu¹⁸ u potpunosti se teži zabrani svakog oblika igara na sreću.

Jedna od država koju vrijedi istražiti u tom pitanju jest Južnoafrička Republika (dalje: JAR), koja ima jedan od bolje razrađenih ustavnih tekstova na svijetu. Kao i u

13 Portal *Sapore di Cina*, pristup 26. studenog 2019., <https://www.saporedicina.com/lista-dei-siti-web-bloccati-in-cina/>.

14 Na talijanskom popisu danas ima gotovo 9.000 blokiranih mrežnih stranica koje priređuju igre na sreću. Popis dostupan na: *Agenzia delle dogane e dei Monopoli*, pristup 26. studenog 2019., https://www1.adm.gov.it/files_siti_inibiti/elenco_siti_inibiti.pdf.

15 Portal *ABC news*, pristup 26. studenog 2019., <https://www.abc.net.au/news/2019-11-11/illegal-offshore-gambling-websites-to-be-blocked-government/11691044>.

16 Portal *Business Insider*, pristup 26. studenog 2019., <https://www.businessinsider.com/states-where-sports-betting-legal-usa-2019-7>.

17 Kada se govori o Albaniji u medijima se iznosi kako taj potez nije povezan s državnim interesima, već je riječ o planiranom pokušaju zarade ljudi bliskih državnom vrhu po modelu nekih siromašnih i korumpiranih afričkih zemalja. Vidi: Portal *Dnevno.hr*, pristup 26. studenog 2019., <https://www.dnevno.hr/vijesti/hrvatska/albanici-ukidaju-kockanje-i-igre-na-srecu-frapantno-je-ono-sto-se-krije-u-pozadini-1271186/>.

18 Portal *Al Jazeera Balkans*, pristup 26. studenog 2019., <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/kosovo-vlada-usvojila-zakon-o-zabrani-igara-na-srecu>.

svim državama nakon pokušaja regulacije i naposljetku konačne regulacije igara na sreću javlja se problem *online* igara na sreću koje su u svom pohodu na tržištu JAR-a obuzele mnoge „duše“, ali i „izvukle velike novce iz džepova građana“ JAR-a, a da je dio istog država uspjela prigrabiti na temelju poreznoga suvereniteta kojega obnaša na svome teritoriju. Stoga su se uvele zabrane priređivanja *online* igara na sreću nelicenciranim mrežnim stranicama. Za davanje licenci onim internetskim stranicama koje nude takve igre i djeluju unutar JAR-a utemeljeno je posebno tijelo pod nazivom *National Gambling Board*.¹⁹ Osim toga, tijelo registrira takve stranice, odgovorno je za rješavanje svih sporova koji proistječu iz *online* igara na sreću te, još važnije, odgovorno je za sprječavanje, utvrđivanje i procesuiranje nezakonitih aktivnosti vezanih za *online* igre na sreću.²⁰ Dakle, može se reći da je ono i više nego korisno s određenom ulogom i ovlastima u uvođenju reda na tržištu igara na sreću. Vezano za ustavnost ograničenja igara na sreću, zanimljivo je primijetiti kako se ona shvaćala u JAR-u. Naime, u predmetu *Soundprop Casino v. Minister of Safety and Security and Others*²¹ odlučivalo se o pitanju ustavnosti zabrane priređivanja igara na sreću odnosno njihovog ograničenja. In concreto *Soundprop Casino* osporio je ustavnost zabrane obuhvaćene u *Gaming Actu* iz 1965., s obzirom na to da je Sekcija 26. Ustava JAR-a ovlašćivala osobe na slobodno uključivanje u ekonomske aktivnosti.²² Sudac Selikoviwitz, obrazlažući svoju odluku, iznio je stajalište kako je jasno da potpuna zabrana igara na sreću krši navedenu slobodu, tj. pravo navedeno u Ustavu JAR-a. Ipak je, međutim smatrao da treba šire sagledati činjenično stanje stvari te je na koncu odlučio ne ukinuti osporeni akt.²³ Godine 1996. ustavnim je amandmanom zamijenjen pojam „ekonomske aktivnosti“ s pojmom „slobode trgovanja, zapošljavanja i zanimanja“. Pritom se pojam „osobe“ zamijenio pojmom „svakog građanina“, čime se ovu ustavnu odredbu ograničilo na fizičke osobe.²⁴ Drugim riječima, sva trgovačka društva koja su uključena u obavljanje djelatnosti priređivanja igara na sreću ne uživaju više istu slobodu kao i fizičke osobe te se time ispravila prijašnja „ozakonjena“ neustavnost.

EU za razliku od JAR-a i ostalih svjetskih država ima dvije protuteže koje valja izbalansirati, a one su četiri temeljne slobode kojima je udaren temelj unutarnjem tržištu i slobodnom trgovanju te opravdana ograničenja koje države članice mogu predvidjeti u obavljanju djelatnosti priređivanja igara na sreću. Svako ograničenje neizbježno utječe na unutarnje tržište i na slobodno kretanje kapitala, roba, usluga i osoba (radnika). Kod igara na sreću s prekograničnim elementom potencijalno su ugrožene sloboda pružanja usluga i kretanja kapitala, a posebno pravo poslovnog nastana ako države članice nastoje osigurati monopolski položaj državnim trgovačkim društvima.

19 Segoane Lawrence Monnye, „The legacy of banning online gambling in South Africa: Is online gambling not a component of gambling?“, *UNLV Gaming Law Journal* 3, br. 2 (2012): 228, <http://scholars.law.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=glj>.

20 Monnye, The legacy of banning online gambling in South Africa, 228.

21 Presuda Ustavnog suda južnoafričke Republike u predmetu *Soundprop 1239 CC t/a "777 Casino" v. Minister of Safety & Sec. & Others* 1996 (4) SA 1086 (C) (S. Afr.).

22 Monnye, *The legacy of banning online gambling in South Africa*, 236.

23 Monnye, *The legacy of banning online gambling in South Africa*, 237.

24 Monnye *The legacy of banning online gambling in South Africa*, 237.

Kod ograničenja tržišnog natjecanja, primjerice postoji i pozitivna i negativna obveza država članica, pri čemu je pozitivna u tome da države moraju urediti trgovinske monopole na način koji nije diskriminirajući, dok je negativna u pasivnom propuštanju, odnosno suzdržavanju od uvođenja novih mjera.²⁵ Ograničenja su dopustiva i zbog preveniranja raznovrsnih zloupotrebi koje mogu biti kaznena djela, npr. pranja novca i gospodarskoga kriminaliteta. Čak i Sud EU-a smatra da europsko primarno pravo u pogledu slobode pružanja usluga ne sprječava nacionalnoga zakonodavca u donošenju normi kojima se postižu ciljevi socijalne politike i koje preveniraju poreznu utaju.²⁶ Shodno navedenom treba zajamčiti da su ograničenja sloboda EU-a kvalificirana kao dopuštena onda kada se ugrožava javni poredak, javna sigurnost i javno zdravlje.²⁷ To je jedina mogućnost kojom bi se osiguralo nesmetano trgovanje u *fair* ozračju. Da je za EU važno ovo potpodručje pružanja usluga u smislu priređivanja igara na sreću dokazuju i dokumenti institucija EU-a u kojima se razrađuje aktualno stanje, ali i pokušava i pronaći neka prihvatljiva rješenja.²⁸ Važnost se ogleda i u činjenici da prema nekim procjenama tržište igara na sreću raste po godišnjim stopama od 15 %, a prihodi su za 2015. bili na razini od 13 milijardi eura.²⁹

4. MONOPOLSKI POLOŽAJ KAO KOČNICA U POSLOVANJU: UTVRDE (NE)OPRAVDANE DRŽAVNIM INTERESOM

Uz sve izrečeno, važnu prepreku i inozemnim i tuzemnim priređivačima igara na sreću monopolski je položaj državnih trgovačkih društava na tržištu igara na sreću. Iako prema članku 9. stavku 1. ZIS-a, pravo priređivanja svih igara na sreću u Hrvatskoj ima Hrvatska Lutrija d.o.o., RH kao davatelj toga prava ipak može na temelju članka 3. stavka 4. ZIS-a pravo priređivanja igara na sreću na temelju odluke i odobrenja dodijeliti i drugim trgovačkim društvima, ali samo onima sa sjedištem u RH. Riječ je o odredbi koja se previše ne razlikuje od odredbi inozemnih propisa, no kod mnogih ostaje dvojba je li ona u koliziji s člankom 49. alinejama 2. i 5. Ustava RH. Naime njime se jamči jednak pravni položaj svim poduzetnicima na tržištu, zabranjuje zloupotreba monopolskog položaja na tržištu te inozemnom ulagaču jamči slobodno iznošenje dobiti i uloženoga kapitala. Ovu je odredbu nužno staviti u odnos s već spomenutom odredbom članka 50. alineje 2. Ustava RH te tako procijeniti je li ovaj monopolski položaj na tržištu o opravdanom interesu RH.

Zanimljivo je bilo, primjerice vidjeti kakav tretman uživaju ostali priređivači igara na sreću u RH u svjetlu odluke Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: AZTN). AZTN je kao tijelo dužan osigurati pošteno tržišno natjecanje, te time i da skrbi i o tržištu igara na sreću, odnosno o poštenom tržišnom natjecanju koje ne smije biti narušeno stipulacijom zabranjenih sporazuma, koji prema članku 8. Zakona o

25 Hana Horak, Kosjenka Dumančić i Ana Pošćić, *Regulacija igara na sreću u Europskoj Uniji* (Zagreb: Školska knjiga, 2017.), 178.

26 Presuda od 24 ožujka 1994., *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, para. 61.

27 Čl. 52. st. 1. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije (pročišćena verzija) [2016.], SL C 202.

28 Npr. Zelena knjiga o igrama na sreću u unutarnjem tržištu (COM (2011)128).

29 *Hrvatska Lutrija d.o.o.*, pristup 26. studenog 2019., <https://www.lutrija.hr/cms/EUROPSKAKOMISIJA-PRIOPCENJE>.

zaštiti tržišnog natjecanja (dalje: ZZTN)³⁰ ima za cilj sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja. Rješenjem AZTN-a od 22. prosinca 2015.³¹ sankcionirani su priređivači igara na sreću koji posluju na području RH, a za koje je AZTN tvrdio da su sklopili zabranjeni sporazum iz navedene odredbe ZZTN-a. Osim što su izrečene znatne novčane kazne onim priređivačima igara na sreću koji su sudjelovali na sastanku Skupštine Udruge sportskih kladionica, što je vidljivo iz Zapisnika i njegovoga zaključka, takav je sporazum u izreci spomenute odluke AZTN-a proglašen *ex lege* ništetnim. Nužno je zamijetiti i da je cijeli postupak pokrenut podneskom Hrvatske Lutrije d.o.o., a čime je AZTN iscrpno analizirao poslovanja od 26. ožujka 2014. do 26. studenog 2015. U tom se sporazumu, prema mišljenju AZTN-a, postigao sporazum o promjeni načina obračuna manipulativnog troška (dalje: MT) zbog izmjena ZIS-a. Novi obračun, za razliku od prijašnjega gdje se MT množio s iznosom uloga, MT množi s iznosom primljene uplate. Slijedom toga uplata od koje je oduzet MT pretvara se u ulog koji se množi s odabranom kvotom te se s obzirom na smanjenje početnog uloga zbog većeg MT-a smanjuje i potencijalni dobitak sudionika igre klađenja, tj. igrača. Iz ovoga je primjera možda najvidljivija reakcija kako se državni aparat odmah obračunava s ostalim nedržavnim priređivačima igara na sreću kada se dovodi u pitanje državni interes. Iako je ova odluka AZTN-a objavljena u raznim glasilima, Visoki upravni sud RH (VUS) je po tužbi kažnjenih priređivača igara donio svoju presudu³² kojom je poništio rješenje AZTN-a.³³ Nužno je istaknuti i da su se neki tuzemni priređivači igara na sreću požalili i na nejednak tretman u pogledu uplata naknada za različite kategorije igara na sreću u drugom predmetu, a za što Ustavni sud RH nije imao mnogo razumijevanja.³⁴

5. MEĐUNARODNE POSLJEDICE UVOĐENJA ZABRANE PO TRŽIŠTE

Kao što je već *supra* izneseno, vidljive su situacije u kojima država blokira ili zabranjuje pristup sadržaju mrežnim stranicama kojima upravljaju trgovačka društva u potpunom ili u većinskom vlasništvu drugih država ili trgovačka društva sa sjedištem u drugim državama koja posjeduju u državama sjedišta sve dozvole za obavljanje registrirane djelatnosti. Na primjeru talijanskog *Sisala*³⁵ mogu se uočiti određene

30 Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/09., 80/13.

31 Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I 034-03/2015-01/010, urbroj: 580-09/64-2015-093 od 22. prosinca 2015., Narodne novine, br. 13/16.

32 Visoki upravni sud, UsII-22/16-11 od 8. srpnja 2016.

33 VUS je nedvojbeno utvrdio da se na sastanku skupštine Udruge sportskih kladionica od 26. ožujka 2014. godine raspravljalo o izmjenama ZIS-a, međutim kritizira AZTN jer ni iz jednog dokaza s toga sastanka ne proizlazi jednoznačan način eventualnoga budućeg obračuna MT-a. Prema shvaćanju VUS-a da bi se uopće moglo raditi o sklapanju zabranjenoga sporazuma iz članka 8. ZZTN-a sadržaj takvog sporazuma mora biti nedvojben i jasan, odnosno ne smije ostavljati prostor za različita tumačenja.

34 Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-956/2017 od 26. lipnja 2019.

35 *Sisal* je utemeljen davne 1945. i posjeduje sve dozvole za poslovanje na području Talijanske Republike. Vidi: *Sisal Group S.p.A.*, pristup 27. studenog 2019., <https://www.sisal.com/eng/group/history>.

nelogičnosti. S obzirom na dugogodišnje iskustvo u poslovanja u sektoru igara na sreću³⁶ važno je istražiti kako društvo *Sisal* posluje *online*. Kod *online* poslovanja postavljena su sažeta pravila o sudjelovanja u njemu. Naime, da bi bilo tko sudjelovao u moru kategorija igara na sreću mora ispunjavati određene pretpostavke. Osim punoljetnosti koja je preduvjet registraciji, a koja se provjerava unošenjem osobnih podataka (ime, prezime, datum i mjesto rođenja itd.), registracija ne može biti završena bez posjedovanja talijanskoga državljanstva koje se dokazuje upisom znamenki i brojeva od kojih se sastoji *Codice fiscale* (talijanska inačica Osobnog identifikacijskog broja/OIB-a). Upravo kod ovoga zahtjeva za posjedovanjem talijanskoga državljanstva nastaje dvojba u smislu ustavnosti, zakonitosti i svrsishodnosti zabrane pristupa takvim internetskim stranicama. Logično je da hrvatski građani ne mogu sudjelovati u igrama na sreću navedenoga talijanskog priređivača igara na sreću bez posjedovanja talijanskoga državljanstva. Manje su važni slučajevi dvojnoga državljanstva (bipatridija) kao razloga zabrane pristupa određenom internetskom sadržaju da bi se posezalo za davanjem novih ovlasti Poreznoj upravi. Mnogo su češći slučajevi kada talijanski turisti ili putnici kroz Hrvatsku ne mogu otvarati internetske stranice, provjeravati uplaćene listiće i u slučaju dobitka zatražiti isplatu na vlastiti bankovni račun. Ovo jasno pokazuje problem te može bitno utjecati na recipročne mjere drugih država u odnosu na *online* igre na sreću Hrvatske Lutrije d.o.o. Shodno tomu internetske stanice koje priređuju *online* igre na sreću trebale bi biti zadržane u nacionalnim okvirima, a što je poznavajući samu narav interneta gotovo nemoguće. Uz to je bitno spomenuti i kako je hrvatsko tržište igara na sreću jako malo i dosta nevažno u odnosu na velika tržišta poput talijanskoga, njemačkoga ili britanskoga, pa je očito da ne postoji veliki interes legalnih priređivača igara na sreću iz tih država za poslovanjem u RH. S druge strane, sudjelovanjem u tim legalnim igrama na sreću hrvatski bi građani mogli ostvariti znatne i za hrvatske uvjete iznimno visoke dobitke. To bi rezultiralo u slučaju dobitka, znatni prihod i za državni proračun, ako bi porez na dobitke od igara na sreću u državi sjedišta priređivača igre na sreću bio niži od hrvatskoga. Bilo kako bilo, opravdano se postavlja pitanje iskonskoga državnog interesa u zabrani pristupa sadržaju internetskih stranica kada je riječ o pitanju legalnim inozemnim priređivačima igara na sreću. Kao jedno od rješenja ove situacije bilo bi postavljanje kriterija na razini EU-a i načina prosuđivanja legalnosti poslovanja priređivača igara na sreću te se kroz određenu vrstu sporazuma koordinirati nestvaranje neopravdanih ograničenja za priređivače igara na sreću kako ne bi došlo do negativnih reakcija po državu koja blokira pristup sadržaju mrežnih stranica na međunarodnom planu.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iako je monopolski položaj država u području igara na sreću dvojbjen i ugrožen određenim tendencijama u poslovanju, suvremene se države još donekle opiru novim smjerovima promišljanja o ograničenjima i zabranama u poslovanju. Državni

36 Danas je to trgovačko društvo, točnije od 2016., 100 % ga kontrolira britansko društvo *CVC Capital Partners* nakon provedenog pripajanja društva *Schumann Investments S.A.*. Vidi: *Sisal Group S.p.A.*, pristup 27. studenog 2019., <https://www.sisal.com/gruppo/azienda/societa>.

nacionalni interes nije lako pravdati, a osobito ne kroz neke načelne ustavne pojmove čije se provlačenje kroz materiju igara na sreću čini „nategnutim“. Najveći bi problem moglo biti obrazloženje naloga o zabrani rada Porezne uprave koji ne bi *per se* trebao biti formalistički koncipiran automatskim prebacivanjem tereta dokaza o legalnosti poslovanja na priređivača igara na sreću. Upitno je i kako će na te poteze Porezne uprave gledati druge instance, a posebno one sudske.

Internetsko poslovanje u današnjem digitalnom dobu i ne može biti nešto nevideno ili nepoznato. Štoviše, veliki broj narudžbi i transakcija obavlja se *online*, a usluge su tako formatizirane da se mogu pružati i putem virtualne komunikacije i/ili korespondencije. Kao što je već poznato, internet nema granice niti dosega. Granice mogu postavljati isključivo pojedini suvereni, tj. suverene države radi narušavanja njihovoga suvereniteta probijanjem načela teritorijalnosti. Međutim, koliko se to može uspješno činiti ostaje za vidjeti, baš kao i to je li zabrana *online* poslovanja bilo kojeg poduzetnika palijativno održavanje na životu već izdahnulog sustava ograničenja poslovanja utemeljenog na državnim interesima. Poznato je da poduzetnici uvijek nađu svoj put da određenim kanalima plasiraju svoju robu ili usluge na tržište, dok je država očigledno strahovito brza na „okidaču“ kada treba zaštititi svoj interes, odnosno monopolski položaj svojih trgovačkih društava. Čini se da se ta dva suprotstavljena interesa poduzetnika i države mogu pomiriti jedino ispravnim politikama, koje će biti utemeljene i na zaštiti nacionalnoga vitalnog interesa država i na zaštiti poduzetničkih sloboda. Da bi mjera s takvim učincima bila „pogođena“ uz svo moguće razumijevanje poduzetničkih želja za dobiti treba voditi računa i o zaštiti osoba dvojbenoga morala koje ne mogu kontrolirati svoje podražaje i koje nesmotrenim ponašanjem ugrožavaju svoj osobni život te egzistencijalne potrebe svojih obitelji. Na međunarodnom bi planu sporazum o tom pitanju mogao ujednačiti reakciju država na probleme vezano za *online* igre na sreću i povećati pravnu sigurnosti svih uključenih. Pozitivna je činjenica da se određeno tržište, poput onoga igara na sreću razvija, no uz najvišu razinu zaštite onih kojima bi se životi ugrozili sudjelovanjem u njima te uz učinkovito djelovanje države na nezakonite prakse priređivača igara na sreću potaknuto regulacijom koja bi *de lege ferenda* trebala postati jasna, nedvojbena i usklađena.

LITERATURA

1. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I 034-03/2015-01/010, urbroj: 580-09/64-2015-093 od 22. prosinca 2015., Narodne novine, br. 13/16.
2. *Agenzia delle dogane e dei Monopoli*. Pristup 26. studenog 2019. https://www1.adm.gov.it/files_siti_inibiti/elenco_siti_inibiti.pdf.
3. Dodig, Dora, Neven Ricijaš i Ana Rajić-Stojanović. „Sportsko kladenje studenata u Zagrebu - doprinos uvjerenja o kockanju, motivacije i iskustva u igrama na sreću“. *Ljetopis Socijalnog rada* 21, br. 2 (2014): 215-242.
4. *Europski parlament*. Pristup 9. srpnja 2020. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/40/sloboda-poslovnog-nastana-i-sloboda-pruzanja-usluga>.
5. Horak, Hana, Kosjenka Dumančić i Ana Pošćić. *Regulacija igara na sreću u Europskoj uniji*. Zagreb: Školska knjiga, 2017.

6. *Hrvatska Lutrija d.o.o.* Pristup 26. studenog 2019. <https://www.lutrija.hr/cms/EUROPSKAKOMISIJA-PRIOPCENJE>.
7. *Hrvatski olimpijski odbor.* Pristup 25. studenog 2019. <https://www.hoo.hr/images/dokumenti/ostali-dokumenti/Zahtjev-za-postipivanje-odredaba-Zakona-o-igrana-na-srecu.pdf>.
8. Monnye, Segoane Lawrence. „The legacy of banning online gambling in South Africa: Is online gambling not a component of gambling?“. *UNLV Gaming Law Journal* 3, br. 2 (2012): 221-242. <http://scholars.law.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=glj>
9. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16., 106/18.
10. *Porezna uprava Republike Hrvatske.* Pristup 25. studenog 2019. <https://www.porezna-uprava.hr/Dokumenti%20razno/Nedozvoljeno%20obavljanje%20djelatnosti%20igara%20na%20sre%20u%20putem%20interneta/Popis%20web%20adresa%20prire%20iva%20i%20igara%20na%20sre%20u%20za%20koje%20je%20izdan%20alog%20o%20zabrani%20rada.pdf>.
11. Portal *ABC news.* Pristup 26. studenog 2019. <https://www.abc.net.au/news/2019-11-11/illegal-offshore-gambling-websites-to-be-blocked-government/11691044>.
12. Portal *Al Jazeera Balkans.* Pristup 26. studenog 2019. <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/kosovo-vlada-usvojila-zakon-o-zabrani-igara-na-srecu>.
13. Portal *Business Insider.* Pristup 26. studenog 2019. <https://www.businessinsider.com/states-where-sports-betting-legal-usa-2019-7>.
14. Portal *Direktno.hr.* Pristup 25. studenog 2019. <https://direktno.hr/sport/online-kladionice-poreznici-objavili-rat-i-blokirali-cak-43-strane-domene-163615/>.
15. Portal *Dnevno.hr.* Pristup 26. studenog 2019. <https://www.dnevno.hr/vijesti/hrvatska/albanci-ukidaju-kockanje-i-igre-na-srecu-frapantno-je-ono-sto-se-krije-u-pozadini-1271186/>.
16. Portal *Sapore di Cina.* Pristup 26. studenog 2019. <https://www.saporedicina.com/lista-dei-siti-web-bloccati-in-cina/>.
17. Pravilnik o provedbi Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 45/19.
18. Presuda od 24. ožujka 1994., *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, t. 61.
19. Presuda Ustavnog suda Južnoafričke Republike u predmetu *Soundprop 1239 CC t/a "777 Casino" v. Minister of Safety & Sec. & Others* 1996 (4) SA 1086 (C) (S. Afr.).
20. Prijedlog odluke o donošenju godišnjeg plana poslovanja Hrvatske Lutrije d.o.o. za 2018. godinu. *Vlada Republike Hrvatske.* Pristup 25. studenog 2019. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2018/08%20kolovoz/111%20sjednica/Dokumenti//111%20-%2010.pdf>.
21. *Sisal Group S.p.A.* Pristup 27. studenog 2019. <https://www.sisal.com/eng/group/history>
22. *Sisal Group S.p.A.* Pristup 27. studenog 2019. <https://www.sisal.com/gruppo/azienda/societa>.
23. Šimović, Hrvoje, Anto Bajo, Marko Primorac, Marija Davidović i Filip Jelavić. „Tržište igara na sreću u Hrvatskoj: financijsko poslovanje i fiskalni učinak“. *Fiscus* 4, br. 9 (2019): 1-32, <http://www.ijf.hr/upload/files/9.pdf>.
24. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) [2016.], SL C 202.
25. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10, 05/14.
26. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-956/2017 od 26. lipnja 2019.
27. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-22/16-11 od 08. srpnja 2016. godine
28. Zakon o igrama na sreću, Narodne novine, br. 87/09., 35/13., 158/13., 41/14., 143/14.
29. Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 111/12., 125/11., 68/13., 110/15, 40/19.
30. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/09., 80/13.
31. Zelena knjiga o igrama na sreću u unutarnjem tržištu (COM (2011) 128).

Matteo Cvenček*

Summary

BANNING ONLINE GAMBLING AS A CONSEQUENCE OF TAX LEGISLATION: (NON) JUSTIFIED RESTRICTIONS

Moral and moral values are increasingly questioned in today's society when it comes to a multiplicity of vices that are becoming available to a larger number of people. Gambling, as a form of hazardous activity, is reaching every space and every liberal country through digitalization. Internet and online business have made it possible to spread gambling and thus to increase the number of participants in such games. Apart from some basic doubts about the morality of such games, especially regarding young players, there also appears the issue of state interests in monopoly systems ordered by national laws. A policy driven by state interests has paved the way for restricting gambling providers by blocking those providers or blocking the access to the content of certain webpages. The linked ban is debatable at least from the aspect of the constitutionality of the mentioned measure. Despite of this, measures prohibiting access to a certain internet content should be evaluated individually, in accordance with the principle of proportionality and in line with the requirement of legal certainty. This paper therefore addresses the need to introduce such a measure in the Croatian tax legislation with comparative examples of justifications for this measure and also deals with the problem of its possible abuses by the Croatian Tax Administration, thereby subtly introducing the complete control of the content of websites.

Keywords: *taxes; tax law; EU; gambling, lottery.*

Zusammenfassung

VERBOT VON *ONLINE*-GLÜCKSSPIELEN ALS FOLGE DER STEUERGESETZGEBUNG: (UN)BEGRÜNDETE BESCHRÄNKUNGEN

Zahlreiche Aktivitäten die je größerem Bevölkerungsanteil zugänglich sind stellen Moral und Wertstellungen unter Fragezeichen. Glücksspiele als eine Form von Risikoaktivitäten sind dank Digitalisierung in fast jedem Raum und in jedem liberalen Land vorhanden. Gerade das Internet und *Online*-Geschäftstätigkeiten ermöglichten die Verbreitung von Glücksspielen sowie die Zunahme an Spielern. Außer zweifelhafter

* Matteo Cvenček, Mag. iur., Assistant, University of Rijeka, Faculty of Law; mcvencek@pravri.hr.

Moral solcher Spiele, insbesondere in Hinblick auf jüngere Spieler, wirft sich die Frage der Staatsinteressen, verankert in Monopolsystemen der nationalen Gesetze, auf. So habe die Politik, geführt von Staatsinteressen, die Anbieter von *Online-Glücksspielen* in ihrer Arbeit beschränkt, indem der Zugang zu gewissen Seiten untersagt wurde. Allerdings sei diese Maßnahme verfassungsgemäß fragwürdig. Dazu muss betrachtet werden, dass Untersagungsmaßnahmen im Einzelfall und in Einklang mit dem Proportionalitätsgrundsatz und Forderung nach Rechtssicherheit zu erwägen sind. Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der Notwendigkeit der Einführung einer solchen Maßnahme in die kroatische Steuergesetzgebung auseinander und bietet rechtsvergleichende Einblicke, die eine solche Maßnahme unterstützen. Gleichzeitig wird auf möglichen Missbrauch von solchen Maßnahmen seitens des Steueramts und die Einführung einer Art verschleierte Vollkontrolle von Webseiteninhalten hingewiesen.

Schlüsselwörter: Steuer; Steuerrecht; Glücksspiele; Lotterie.

Riassunto

DIVIETO DEI GIOCHI D'AZZARDO *ONLINE* COME UNA CONSEGUENZA DELLA LEGISLAZIONE TRIBUTARIA: RESTRIZIONI (IN)GIUSTIFICATE

I valori morali nella società odierna vengono messi sempre di più in discussione quando si parla dell'insieme di attività che diventano disponibili a un numero sempre più grande di cittadini. I giochi d'azzardo, come una forma di attività d'azzardo, in seguito alla digitalizzazione raggiungono ogni spazio ed ogni paese che sia almeno un po' liberale. Internet e le attività *online* hanno reso possibile l'espansione dei giochi d'azzardo ed in questo modo hanno aumentato il numero di partecipanti a questi giochi. Tranne qualche dilemma basilare riguardo alla moralità di questi giochi, particolarmente rispetto ai giocatori giovani, spunta anche la questione degli interessi statali sostenuti dai sistemi monopolistici creati dalle leggi nazionali. La politica stimolata dagli interessi statali ha battuto il sentiero verso la restrizione degli operatori dei giochi d'azzardo internetizzati con il blocco ossia il divieto d'accesso al contenuto di certe pagine internet. Il divieto menzionato è quantomeno discutibile dall'aspetto della costituzionalità della norma. A parte questo, le misure di divieto all'accesso a un certo contenuto internet devono essere valutate singolarmente in conformità con il principio di proporzionalità e con il requisito della certezza del diritto. Conseguentemente questo lavoro tratta la necessità dell'introduzione di questa misura nella legislazione tributaria croata con esempi comparatistici volti a comprovare la sua giustificazione ed il problema dei possibili abusi nell'uso di questa misura da parte dell'Amministrazione fiscale croata in modo da introdurre discretamente il controllo totale dei contenuti delle pagine internet.

Parole chiave: tasse; diritto tributario; UE; giochi d'azzardo; lotteria.