

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

GEDIMINAS BLAŠKEVIČIUS
ADMINISTRACINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA

IDEALIAUS TEORINIO AZARTINIŲ LOŠIMŲ REGLAMENTAVIMO MODELIO
PAIEŠKA LIETUVOS RESPUBLIKOJE IR UŽSIENYJE

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
dokt. Mantas Arasimavičius

Mokslinis konsultantas –
doc. dr. Birutė Pranevičienė

Vilnius, 2006

TURINYS

ĮVADAS.....	3
1. BENDRA AZARTINIŲ LOŠIMŲ SANTYKIŲ CHARAKTERISTIKA, JŲ REGLAMENTAVIMO YPATUMAI.....	7
1.1. Pagrindinių tyrimo sąvokų interpretacija.....	7
1.2. Azartinių lošimų santykiai: specifika, vertinimo aspektai ir prieštaringumas.....	9
1.3. Specialaus teisinio azartinių lošimų santykių reglamentavimo būtinumas.....	13
1.4. Azartinių lošimų reglamentavimo problema.....	15
2. IDEALUS AZARTINIŲ LOŠIMŲ REGLAMENTAVIMO MODELIO PAIEŠKA.....	17
2.1. Azartinių lošimų reglamentavimo modelio idealumo kriterijaus nustatymas.....	17
2.2. Bendros azartinių lošimų teisinio reguliavimo tendencijos.....	21
2.3. Specialios azartinių lošimų teisinio reguliavimo priemonės.....	23
2.3.1. Imperatyvus, draudžiamojo pobūdžio azartinių lošimų reglamentavimas.....	25
2.3.2. Azartinių lošimų organizavimo monopolijos nustatymas.....	30
2.3.3. Azartinių lošimų licencijavimo sistemos nustatymas.....	34
2.3.4. Lošimų organizatorių ir lošimo organizavimo vietų skaičiaus ribojimas.....	40
2.3.5. Azartinių lošimų reklamos draudimas ir apribojimai.....	45
2.3.6. Kiti specifiniai reikalavimai, taikomi azartinių lošimų veiklai.....	47
2.4. Idealus azartinių lošimų reglamentavimas: orientacinis, aprašomasis modelis.....	50
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	55
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	57
SANTRAUKA.....	61
SUMMARY.....	62

IVADAS

Azartas – viena iš prigimtinių žmogaus savybių, didesne ar mažesne apimtimi glūdinti kiekviename žmoguje. Istorija rodo, kad azartiniai lošimai, kaip viena iš azarto pasireiškimo formų, realiai egzistuoja kiekvienoje visuomenėje nepriklausomai nuo to ar jie draudžiami, ar įteisinti.

Azartiniai lošimai – specifinė visuomeninių santykių sritis, pasižyminti daugialypiu poveikiu visuomenei. Vertinant ekonominiu aspektu, azartinių lošimų organizavimas yra komercinė veikla, kurios pagalba kuriamos darbo vietos, gaunamos pajamos, mokami mokesčiai į valstybės biudžetą. Tačiau, vertinant visuomenės saugumo aspektu, azartiniai lošimai yra pavojinga ir potencialiai žalinga veikla tiek visuomenei apskritai, tiek atskiriems jos individams. Azartinių lošimų egzistavimas visuomenėje neišvengiamai suponuoja tam tikras neigiamas socialines pasekmes.

Anksčiau ar vėliau, dėl azartinių lošimų egzistavimo neišvengiamumo visuomenėje, valstybė turi nuspręsti: ar azartinius lošimus drausti, nustatant griežtas sankcijas už šio draudimo nesilaikymą, ar juos įteisinti. Absoliutus azartinių lošimų draudimas nebūtų prasmingas ir sąlygotų tam tikrus neigiamus reiškinius, pavyzdžiui, nelegalių azartinių lošimų organizavimą. Tuo tarpu šios veiklos įteisinimas įgyvendina žmogaus teisę pasirinkti azartinius lošimus, kaip vieną iš laisvalaikio leidimo būdų, bei sudaro sąlygas azartinių lošimų organizavimo priežiūrai ir kontrolei, apmokestinimui, užkerta kelią nelegalių azartinių lošimų organizatoriams, kurie dažnai siejami su nusikalstamu pasauliu, pelnytis iš tokios veiklos. To pasekoje, valstybinio teisinio reguliavimo priemonėmis siekiama paversti azartinių lošimų santykius minimaliai grėsmingus visuomenės saugumui, taip pat saugomos žmogaus, kaip vartotojo (lošėjo), teisės, užkertant kelią sukčiavimui ir apgaulėms, sudarant saugias ir teisingas azartinių lošimų sąlygas.

Azartiniai lošimai yra specifinė veikla, todėl, valstybei nusprendus įteisinti šią veiklą, jai taikomas specialus valstybinis teisinis reglamentavimas, paprastai pasižymintis imperatyviu pobūdžiu, detaliu ir smulkmenišku santykių reguliavimu. Čia negalioja teisinio reguliavimo principas „leidžiama viskas, kas nedraudžiama“, o vyrauja priešingas principas – „leidžiama tik tai, kas tiesiogiai numatyta įstatyme.“

Temos aktualumas. Darbo temos aktualumą lemia palyginus nedidelė Lietuvos patirtis reguliuojant azartinių lošimų organizavimą. Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymas¹, įteisinantis azartinių lošimų organizavimą, įsigaliojo 2001 m. liepos 1 d., todėl galima teigti, kad azartinių lošimų reglamentavimo modelis Lietuvoje kol kas dar nėra brandus, yra vystymosi

¹ Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

stadijoje. Šioje stadijoje svarbi užsienio valstybių patirties azartinių lošimų teisinio reguliavimo srityje analizė, taip pat mokslininkų teoriniai darbai, įvairios azartinių lošimų studijos, azartinius lošimus reglamentuojančių norminių teisės aktų komentarai, kiti jurisprudencijos darbai.

Nors Lietuvos visuomenėje šiuo metu gana daug diskutuojama azartinių lošimų reglamentavimo klausimais, tačiau išsamesnių mokslinių publikacijų darbo tema kol kas beveik nėra. Šis faktas tik padidina nagrinėjamos temos aktualumą ir mokslinio darbo vertę.

Probleminės situacijos formulavimas. Analizuojant azartinius lošimus, teoriškai galima išskirti tris šių santykių elementus, turinčius skirtingą intereso pobūdį:

1) azartinių lošimų valstybinis reguliavimas – visuomenės saugumo interesas (viešojo intereso sritis);

2) žmogaus teisė pasirinkti saugius, skaidrius ir sąžiningus azartinius lošimus, kaip vieną iš pramogų – vartotojų interesus;

3) azartinių lošimų organizavimas – ekonominis (verslo) interesas.

Visuomenės saugumo intereso apsauga yra prioritetinga azartinių lošimų reglamentavimo kryptis. Tačiau negatyvus azartinių lošimų poveikis yra neišvengiamas. Valstybė taikydama specialias teisinio reguliavimo priemones gali siekti tik sumažinti ir maksimaliai apriboti šio negatyvaus poveikio pasireiškimo mastą. Šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje azartinių lošimų santykiams nustatytas specialus teisinis režimas turi atitikti proporcingumo principą, suvaržydamas kitus interesus tik tiek, kiek tai būtina visuomenės saugumui užtikrinti. Todėl kyla pagrįstas klausimas: iki kokios ribos valstybės taikomos specialios teisinės priemonės (įvairūs draudimai, suvaržymai, apribojimai, sankcijų už jų nesilaikymą nustatymas ir kt.) yra patesinamos ir duoda laukiamų rezultatų, ir kada tokios priemonės jau nesuteikia visuomenei naudos, o tik užkrauna nereikalingų suvaržymų našta. Kiekvienai valstybei būtina atskleisti šias ribas ir nustatyti tokį reglamentavimo modelį, kuris kontroliuotų ir maksimaliai apribotų azartinių lošimų neigiamą poveikį asmeniui bei visuomenei, tačiau kuris nenustatytų perteklinių suvaržymų ir, kiek tai įmanoma užtikrinant visuomenės saugumą, patenkintų pramogų azartinių lošimų srityje poreikį bei sudarytų pakankamai normalias ir stabilias verslo sąlygas šioje srityje.

Objektas. Azartinių lošimų santykiai ir jų teisinis reguliavimas.

Dalykas. Azartinių lošimų santykių idealus teorinis teisinio reglamentavimo modelis.

Tikslas. Suformuluoti aprašomojo pobūdžio idealų teorinį azartinių lošimų teisinio reglamentavimo modelį.

Uždaviniai. Siekiant tikslo nustatomi šie uždaviniai:

1) atskleisti azartinių lošimų santykių turinį, įvertinti jų specifinį pobūdį;

- 2) pagrįsti azartinių lošimų specialaus teisinio reglamentavimo modelio būtinybę;
- 3) nustatyti azartinių lošimų reglamentavimui keliamus bendruosius uždavinius bei suformuluoti azartinių lošimų reglamentavimo modelio bendrąjį idealumo kriterijų;
- 4) atskleisti pasirinktų užsienio šalių patirtį reglamentuojant svarbiausius azartinių lošimų santykių aspektus bei įvertinti šių šalių taikomas specialias teisines priemones pagal suformuluotą bendrąjį idealumo kriterijų;
- 5) pasiūlyti aprašomojo pobūdžio idealų teorinį azartinių lošimų reglamentavimo modelį.

Hipotezė. Siekiant užtikrinti asmens ir visuomenės saugumo apsaugą, azartinių lošimų santykiams būtinas specialus valstybinis teisinis reglamentavimas, pasižymintis imperatyvumu, detaliu ir smulkmenišku šių santykių reguliavimu, specialių teisinių priemonių (draudimų, apribojimų, suvaržymų, licencijavimo ir kt.) taikymu. Tokių priemonių nepamatuotas taikymas azartinių lošimų neigiamą poveikį apriboja tik iki tam tikros ribos, toliau užkraudamas perteklinius suvaržymus ir nepagrįstai apribojantis kitus interesus azartinių lošimų srityje.

Tyrimo metodai. Siekiant tyrimo tikslo remiamasi analizės, abstrakcijos, dedukcijos, indukcijos, lyginamuoju ir kitais mokslinio tyrimo metodais.

Analizės metodu nagrinėtas azartinių lošimų santykių turinys, išskirti struktūriniai šio santykio elementai. Abstrakcijos metodo pagalba nustatytos esminės azartinių lošimų santykių savybės bei, derinant su dedukcijos metodu, esminiai azartinių lošimų reglamentavimo uždaviniai. Dedukcinio samprotavimo būdu taip pat suformuluotas azartinių lošimų reglamentavimo modelio bendrasis idealumo kriterijus. Lyginamuoju metodu lyginamos Lietuvos ir pasirinktų užsienio šalių azartinių lošimų teisinio reglamentavimo priemonės bei pasirinktos azartinių lošimų reguliavimo kryptys. Apibendrinant gautus duomenis modeliavimo metodu formuluojamas apibendrinamojo pobūdžio aprašomasis idealus azartinių lošimų reglamentavimo modelis.

Šaltinių apžvalga. Šio darbo teorinė dalis, kurioje formuluojamos pagrindinės darbo kategorijos („azartinių lošimų teisinis reguliavimas“, „azartinių lošimų teisinis reglamentavimas“, „azartinių lošimų teisinio reglamentavimo tikslas“ ir kitos), remiasi prof. A. Vaišvilos grindžiama teisės samprata, taip pat prof. S. Vansevičiaus darbais. Metodologinė darbo dalis paremta prof. R. Tidikio darbų analize.

Tenka pažymėti, kad specialios literatūros lietuvių kalba nagrinėjama tema šiuo metu nėra, o aktualūs nauji moksliniai darbai iš užsienio Lietuvos dar nepasiekė. Todėl didelę reikšmę turi užsienio internetiniai šaltiniai, dažniausiai specializuotų valstybės institucijų, vykdančių azartinių lošimų priežiūrą ir kontrolę. Dažnai tokių šaltinių pagalba buvo gauti pasirinktų užsienio šalių teisės

aktų, reglamentuojančių azartinius lošimus, neoficialūs vertimai į anglų kalbą (pavyzdžiui, Belgijos, Latvijos, Lenkijos atveju).

Nemažą reikšmę šiame darbe turi specialūs azartinių lošimų tyrimai, pavyzdžiui, Europos Sąjungos Komisijos užsakymu Šveicarijos lyginamosios teisės instituto atliktas tyrimas „Azartinių lošimų paslaugų Europos Sąjungos vidaus rinkoje studija“, Jungtinių Amerikos Valstijų Nacionalinės lošimų poveikio tyrimo komisijos 1999 m. galutinės išvados ir kt.

Darbo struktūra ir etapai. Šį darbą sudaro du skyriai, išskirstyti į smulkesnius skyrelius. Pirmame skyriuje „Bendra azartinių lošimų santykių charakteristika, jų reglamentavimo ypatumai“ paklojami tyrimo pagrindai: apibrėžiamos svarbiausios darbo sąvokos bei kategorijos, atskleidžiama azartinių lošimų santykių specifika, pagrindžiamas specialaus reglamentavimo modelio poreikis. Šioje dalyje daugiausia remiamasi teoriniais abstrakcijos, dedukcinio samprotavimo metodais. Pirmame skyriuje apibrėžtomis sąvokomis, suformuluotais apibendrinimais ir išvadamis remiasi tolimesnis darbo objekto tyrimas.

Antrame skyriuje „Idealaus azartinių lošimų reglamentavimo modelio paieška“ remiantis pirmo skyriaus išvadamis, apibendrinimais bei teoriniais samprotavimo metodais nustatomi idealų azartinių lošimų reglamentavimo modelį apibūdinantys bendrieji požymiai. Skyriuje atskleidžiamos azartinių lošimų teisinio reguliavimo tendencijos bei svarbiausi socialiniai pokyčiai, keliantys naujus reikalavimus azartinių lošimų reglamentavimo modeliui. Išskiriamos specialios teisinės priemonės, būdingos azartinių lošimų reguliavimui, nagrinėjama bei vertinama užsienio šalių patirtis taikant šias priemones. Remiantis gautomis išvadamis formuluojamas orientacinis, aprašomojo pobūdžio idealus azartinių lošimų reglamentavimo modelis.

Darbo pabaigoje pateikiamas naudotų literatūros šaltinių sąšas bei santrauka lietuvių ir anglų kalbomis.

1. BENDRA AZARTINIŲ LOŠIMŲ SANTYKIŲ CHARAKTERISTIKA, JŲ REGLAMENTAVIMO YPATUMAI

1.1. Pagrindinių tyrimo sąvokų interpretacija

Azartinis lošimas. Dabartinės lietuvių kalbos žodyne žodis *azartas* aiškinamas kaip smarkus įsitraukimas į kokį nors darbą ar žaidimą, įkarštis.² Taigi azartas gali pasireikšti įvairiose veiklos srityse, tačiau tik kai kuriose iš jų azartas gali turėti neigiamų pasekmių.

Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo³ 2 straipsnio 1 dalis nustato, kad azartinis lošimas – tai „toks žaidimas arba abipusės lažybos pagal nustatytą reglamentą, kurių dalyviai, siekdami piniginio laimėjimo, savo noru rizikuoja netekti įmokėtos sumos, o laimėjimą arba pralaimėjimą lemia atsitiktinumas, kokio nors įvykio arba sporto varžybų rezultatas.“ Analizuojant įstatyme pateiktą azartinio lošimo definiciją, galima išskirti tris esminius azartinio lošimo požymius: 1) dalyvių įmokama suma, kurią yra rizikuojama prarasti; 2) piniginio laimėjimo siekimas; 3) atsitiktinumo elementas, kuris reiškia, kad laimėjimą ar pralaimėjimą lemia atsitiktinumas, kokio nors įvykio arba sporto varžybų rezultatas.

Aiškinant Azartinių lošimų įstatymo pateiktą azartinio lošimo apibrėžimą, svarbu paminėti, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2003 m. kovo 21 d. apeliacine tvarka išnaginėjęs administracinę bylą Nr. 502-03 konstatavo, kad piniginio laimėjimo siekimas yra būtinas požymis žaidimą pripažinti azartiniu lošimu.⁴

Europos Sąjungos Komisijos užsakymu Šveicarijos lyginamosios teisės instituto atliktame tyrime „Azartinių lošimų paslaugų Europos Sąjungos vidaus rinkoje studija“⁵, remiantis Europos Sąjungos valstybių narių teisiniu reglamentavimu, pateikiama apibendrinančioji azartinio lošimo definicija. Azartinis lošimas apibendrinamai apibrėžiamas kaip žaidimas, kuris suteikia galimybę laimėti prizą, ir kuriame sėkmė visiškai arba daugiausiai priklauso nuo atsitiktinumo ar nuo nežinomo įvykio ateityje ir negali būti įtakota žaidėjo veiksmų. Mažiausiai vienas iš žaidėjų praranda savo statytą sumą. Šiame tyrime pažymima, kad azartinis lošimas turi du būtinuosius

² St. Keinys, J. Klimavičius, J. Paulauskas ir kt. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993. P. 67.

³ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

⁴ Administracinių teismų praktika Nr. 4. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2004. P. 54-56. <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admprakt; prisijungimo laikas: 2006-11-25>.

⁵ Study of gambling services in the internal market of the European Union. Swiss Institute of Comparative Law, 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

elementus: statomą pinigų sumą ir rezultatų atsitiktinį pobūdį. Laimėjimas ar pralaimėjimas negali priklausyti nuo žaidėjo gabumų ar žinių.

Šiame darbe laikomasi Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo pateikto apibrėžimo bei aukščiau minėtame tyrime pateiktos azartinio lošimo definicijos tiek, kiek ji padeda atskleisti azartinių lošimų esmę.

Svarbu pažymėti, kad nors loterija savo esme panaši į azartinį lošimą, Lietuvos Respublikos teisės aktais ji nėra tapatinama su azartiniais lošimais. Todėl loterijų santykiai nepatenka į šio darbo tyrimo objekto sritį.

Azartinių lošimų reglamentavimo modelis. Reikšmingiausi visuomeniniai santykiai yra veikiami teisinio reguliavimo priemonėmis, taip juos saugant ir derinant su visuomenės poreikiais. Teisinis reguliavimas, pasak prof. A. Vaišvilos, yra viena iš socialinio reguliavimo rūšių, kai poveikis žmonių elgesiui yra daromas teisės normomis ir principais.⁶ Teisinių reguliavimą sudaro dvi stadijos: 1) teisės subjektų teisinės padėties, arba teisinio statuso, pirminis nustatymas; 2) asmens įsitraukimas į teisinius santykius siekiant pačiam plėsti ar susiaurinti savo teises.⁷

Pirma teisinio reguliavimo stadija įgyvendinama kompetentingoms valstybės teisėkūros institucijoms suformuluojant ir priimant visuotinai privalomas elgesio taisykles – teisės normas. Teisės normos yra teisinio reguliavimo pagrindas, jose modeliuojamas visuomeninio santykio dalyvių elgesys, nustatomos jų teisės ir pareigos.

Remiantis „Tarptautinių žodžių žodynu“, žodį „reglamentavimas“ (pranc. *reglamenter* < lot. *regula* – taisyklė) galima aiškinti kaip „tam tikrų taisyklių nustatymą“⁸. Todėl pagrįstai galima teigti, kad teisinis reglamentavimas patenka į pirmąją A. Vaišvilos išskirtą teisinio reguliavimo stadiją.

S. Vansevičius išskiria specifinį teisinio reguliavimo mechanizmą, kurį sudaro trys arba keturios grandys: 1) teisės normos – teisinio reguliavimo pagrindas; 2) teisiniai santykiai, subjektinės teisės ir pareigos; 3) teisių ir pareigų įgyvendinimo aktai; 4) kartais atsirandanti mechanizmo grandis – teisės taikymo aktai ir individualūs aktai.⁹ Remiantis šiuo skirstymu, teisinis reglamentavimas patenka į pirmąją teisinio reguliavimo mechanizmo grandį ir yra teisinio reguliavimo pagrindas.

Remiantis tuo, kas pateikta aukščiau, konkretaus visuomeninio santykio teisinis reglamentavimas – tai to santykio dalyvių teisių ir pareigų įtvirtinimas visuotinai privalomose

⁶ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 197.

⁷ Ten pat, p. 210.

⁸ Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2001. P. 835.

⁹ Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 197.

elgesio taisyklėse – teisės normose. Reglamentavimas savyje įkūnija pagrindinę teisinio reguliavimo priemonę – teisės normą.

Žodis modelis (pranc. *modele*, it. *modello*, lot. *modus* – matas, polinkis) reiškia tam tikrą sąmonės schemą, tam tikrą tvarką išdėstytą informaciją, koncepciją, idėją, mintį, vaizdą.¹⁰

Šiame darbe *azartinių lošimų reglamentavimo modelis* – tai teisės normų, reguliuojančių azartinių lošimų santykius, kompleksas, kuris šių santykių srityje norima kryptimi modeliuoja subjektų elgesį bei nustato jų teises ir pareigas, ir kuris pasižymi tam tikromis charakteristikomis.

Idealaus teorinio azartinių lošimų reglamentavimo modelio paieška Lietuvos Respublikoje ir užsienyje. Pagal „Tarptautinių žodžių žodyną“, žodį „teoriškas“ galima paaiškinti kaip „abstraktus, praktika neparemtas“¹¹, o terminą „idealus“ galima apibūdinti kaip „tobulas, pavyzdinis, atitinkantis idealą“, „realiai neegzistuojantis, įsivaizduojamas“.¹²

Remiantis pateiktais žodžių išaiškinimais, *idealus teorinis azartinių lošimų reglamentavimo modelis* – tai praktikoje neįtvirtinta koncepcija, siūlanti tobulą, pavyzdinį azartinių lošimų reglamentavimo modelį. Toks reglamentavimo modelis nėra įtvirtintas pozityviosios teisės normose, o išreikštas idėjų pavidalu ir pozityviajai teisei turėtų būti siektinu tikslu.

Žodis „paieška“ išryškina šio darbo euristinę funkciją ir suponuoja autoriui pagrindinį darbo tikslą – suformuluoti idealų teorinį azartinių lošimų reglamentavimo modelį.

„Paieška Lietuvos Respublikoje ir užsienyje“ reiškia žinių apie tyrimo objektą paieškų ir tyrimo lauką.

Svarbu pažymėti, kad visapusiška, išsami ir išbaigta azartinių lošimų santykių reglamentacija suponuoja nemažą teisės normų bazės, reguliuojančios šiuos santykius, apimtį. Tokio visapusiško, išsamaus ir išbaigto reglamentavimo modelio suformulavimui ir pagrindimui magistro baigiamojo darbo rėmai yra gerokai per siauri. Todėl šis darbas yra nukreiptas į abstraktus, aprašomojo pobūdžio reglamentavimo modelio formulavimą. Siekiama nustatyti azartinių lošimų santykių reglamentavimo universalius apibendrinimus, atsižvelgiant į esmines azartinių lošimų santykių savybes. Tokiu būdu suformuluotas aprašomojo pobūdžio idealus teorinis azartinių lošimų reglamentavimo modelis, galėtų būti plėtojimas atsižvelgiant į konkrečias socialines, ekonomines, politines, kultūrinės ir kitas aplinkybes.

1.2. Azartinių lošimų santykiai: specifika, vertinimo aspektai ir prieštarumai

¹⁰ Tidikis R. Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 619.

¹¹ Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2001. P. 970.

¹² Ten pat, p. 394.

Tam tikro visuomeninio santykio ypatybės yra vienas iš dalykų, nuo kurių priklauso to visuomeninio santykio teisinio reguliavimo pobūdis, o visų pirma – teisinė reglamentacija. Todėl tikslinga atskleisti azartinių lošimų santykių esmines specifines ypatybes.

Analizuojant azartinių lošimų santykius, pagal subjektinę jų pusę galima išskirti tris šių santykių elementus, turinčius skirtingą interesą:

Pirmasis elementas yra *valstybinis azartinių lošimų reguliavimas*. Valstybė yra suinteresuota apsaugoti asmenį, visuomenę ir pačią valstybę nuo negatyvaus azartinių lošimų poveikio. Tuo tikslu šiems santykiams taikomos specialaus valstybinio teisinio reguliavimo priemonės (išsami subjektų veikimo reglamentacija, įvairūs draudimai, suvaržymai, apribojimai, veiklos licencijavimas, priežiūros ir kontrolės sistemos nustatymas ir kt.).

Antrasis elementas yra *azartinių lošimų vartotojai (lošėjai) ir jų interesai*. Istorija rodo, kad visuomenėje visada yra azartinių lošimų poreikis. Žmogus yra suinteresuotas, kad būtų įgyvendinta jo teisė pasirinkti azartinius lošimus kaip vieną iš laisvalaikio leidimo būdų. Taip pat svarbu, kad būtų užtikrinti saugūs, skaidrūs ir sąžiningi azartiniai lošimai bei užkirstas kelias sukčiavimui ir apgaulėms.

Trečiasis elementas – *azartinių lošimų organizavimas*. Azartinių lošimų organizavimas suprantamas kaip komercinė veikla (verslas), kurią vykdantys subjektai suinteresuoti pelno didėjimu, pakankamai normaliomis ir stabiliomis veiklos sąlygomis.

Išskirti elementai reprezentuoja tris pozicijas azartinių lošimų atžvilgiu. Šių pozicijų bei kiekvienos iš jų savitų interesų suvokimas yra būtina sąlyga siekiant nustatyti visuomenės poreikius atitinkančių azartinių lošimų reglamentavimo modelį.

Azartiniai lošimai – specifinė visuomeninių santykių sritis, pasižyminti daugialypių poveikiu visuomenei. Šis poveikis išryškėja vertinant azartinius lošimus ekonominiu, socialiniu ir etiniu aspektais.

Ekonominis aspektas. Šiuo aspektu azartinių lošimų organizavimas yra normali ūkinė komercinė veikla, kurianti darbo vietas, teikianti pajamas bei mokanti mokesčius valstybei. Reikia pažymėti, kad tai viena pelningiausių verslo sričių paslaugų sferoje. Lietuvoje, Valstybinės lošimų priežiūros komisijos duomenimis, 2005 metais keturiolikos veikiančių azartinius lošimus organizuojančių įmonių įplaukos sudarė 575,6 mln. litų, o į valstybės biudžetą surinkta 24,6 mln. litų loterijų ir azartinių lošimų mokesčio.¹³ Šios verslo srities pelningumas suponuoja jos plėtrą –

¹³ Valstybinės lošimų priežiūros komisijos 2005 metų veiklos ataskaita. <http://www.vlpc.lt/lt/veikla/planavimo-dokumentai/>; prisjungimo laikas: 2006-11-25.

Lietuvoje nuo azartinių lošimų organizavimo įteisinimo bendrovės, užsiimančios šiuo verslu, investavo daugiau kaip 84,5 mln. litų ir sukūrė apie 2 tūkst. darbo vietų.¹⁴

Europos Sąjungos valstybių narių rinkose bendros pajamos gautos iš azartinių lošimų organizavimo 2003 metais sudarė 51,5 milijardų eurų, o ateityje prognozuojama tolimesnė šios verslo srities plėtra ir pajamų didėjimas.¹⁵

Iš ekonominės pusės reikia pažymėti, kad azartinių lošimų organizavimo įteisinimas ne tik suteikia valstybės biudžetui papildomų pajamų šaltinį, bet ir skatina turizmo verslą. Rengiantis įteisinti azartinius lošimus, patvirtintose Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000-2004 metų programos įgyvendinimo priemonėse¹⁶ nurodyta, kad azartinių lošimų įteisinimas yra viena iš priemonių plėtoti turizmo ir paslaugų verslą.

Azartinių lošimų teigiamas poveikis turizmo verslui Šveicarijos Konfederacijos azartinių lošimų ir lošimo įstaigų įstatyme¹⁷ nurodomas kaip vienas iš reguliavimo tikslų. Šio įstatymo 2 straipsnyje nurodoma, kad įstatymas turi skatinti turizmą bei užtikrinti valstybės ir Kantonų (Šveicarijos Konfederacijos administracinių vienetų) pajamas.

Valstybėms įteisinus azartinius lošimus, išivysta tendencija, kad azartinių lošimų organizavimo veikla tampa viena iš pelningiausių poilsio ir pramogų organizavimo verslo rūšių, pritraukianti vis daugiau klientų.

Socialinis aspektas. Azartinius lošimus vertinant socialiniu aspektu, išryškėja jų neigiamos pasekmės tiek visuomenei apskritai, tiek jos atskiriems individams.

Azartinius lošimus neišvengiamai lydi patologinio potraukio jiems problema. Patologinis potraukis azartiniams lošimams plačiai gali būti apibrėžiamas kaip „psichikos sutrikimas, kuriam būdingi pasikartojantys potraukio azartiniams lošimams epizodai, taip užvaldantys asmens gyvenimą, kad atsisakoma socialinių, darbinių, materialinių ir šeimyninių vertybių bei išpareigojimų (The Icd-10 Classification of Mental and Behavioural Disorders: Clinical Descriptions and Diagnostic Guidelines, Medicina, 1997).“¹⁸

¹⁴ Valstybinės lošimų priežiūros komisijos 2005 metų veiklos ataskaita. <http://www.vlpk.lt/lt/veikla/planavimo-dokumentai/>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

¹⁵ Study of gambling services in the internal market of the European Union. Swiss Institute of Comparative Law, 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

¹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 9 d. nutarimas Nr. 149 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000-2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 14-437.

¹⁷ Bundesgesetz über die Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) // SR 935.52. http://www.admin.ch/ch/d/sr/c935_52.html; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

¹⁸ Cit. pagal: Valstybinė lošimų priežiūros komisija. <http://www.vlpk.lt/lt/problemos-del-losimo/>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

Patologinis potraukis azartiniam lošimams neišvengiamai pasireiškia tam tikrai visuomenės daliai ir gali nulemti tokias neigiamas pasekmes, kaip šeimos iširimasis, darbo netekimas, finansinis žlugimas ir įkalinimas.

Tikrąjį azartinių lošimų neigiamo poveikio mastą visuomenei yra gana sunku nustatyti, tam būtini išsamūs tyrimai. Kaip pavyzdį galima pateikti Jungtinėse Amerikos Valstijose, kur sukaupta didelė azartinių lošimų reguliavimo patirtis, atliktus tyrimus. Jungtinėse Amerikos Valstijose 1996 m. buvo įsteigta Nacionalinė lošimų poveikio tyrimo komisija¹⁹ (National Gambling Impact Study Commission), kurios pagrindinis tikslas buvo per du metus organizuoti ir atlikti visapusišką, išsamų tyrimą dėl azartinių lošimų poveikio visuomenei bei ekonomikai Jungtinėse Amerikos Valstijose. Galutinė šio tyrimo išvadose, pateiktose 1999 m. birželio mėn., nustatyta, kad 1,5 proc. minėtos valstybės pilnamečių gyventojų turėjo pataloginį potraukį azartiniam lošimams, o tai apytikriai sudarė 3 mln. šalies gyventojų. Dar 3,5 proc. pilnamečių gyventojų (apytikriai 7,8 mln. žmonių) turėjo problemų dėl lošimų, tačiau pagal nustatytus kriterijus nebuvo kvalifikuojami pataloginiais lošėjais.²⁰ Konstatuota, kad daug pataloginių lošėjų šeimų kenčia nuo įvairių finansinių, fizinių ir emocinių problemų, įskaitant skyrybas, smurtą šeimose, vaikų nepriežiūrą, daug kitų problemų nulemtų finansinio nepritekliaus, atsiradusio dėl azartinių lošimų.²¹ Taip pat apskaičiuota, kad Jungtinėse Amerikos Valstijose priklausomybės nuo azartinių lošimų pasekmės (gydimasis, bankrotai, suėmimai, įkalinimai, skyrybos ir pan.) kainuoja visuomenei apytiksliai 5 milijardus dolerių per metus bei papildomus 40 milijardų dolerių vėlesnių nuostolių (produktyvumo sumažėjimas, socialinės paslaugos, kreditorių nuostoliai) padengimui.²² Tenka pažymėti, kad Lietuvoje tokio pobūdžio tyrimų kol kas nebuvo atlikta.

Taigi azartinių lošimų egzistavimas visuomenėje lemia kito reiškinio atsiradimą – pataloginį potraukį prie azartinių lošimų bei iš to kylančias socialines problemas. Dėl šios priežasties, azartinių lošimų organizavimą galima laikyti potencialia grėsme visuomenės gerovei.

Etinis aspektas. Dar netolimoje praeityje moralės normos ir ypač religinės normos²³ traktavo azartinius lošimus kaip blogį, o valstybės valdžios institucijoms buvo keliamas pareiga apsaugoti

¹⁹ Plačiau žr. National Gambling Impact Study Commission. <http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

²⁰ National Gambling Impact Study Commission Final Report. June 1999. P. 4-5. <http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/finrpt.html>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

²¹ Ten pat, p. 4-13.

²² Ten pat, p. 4-14; taip pat žr. Gambling Impact and Behavior Study. Report to the National Gambling Impact Study Commission, April 1, 1999 // A national organization for research at the University of Chicago. <http://www.norc.uchicago.edu/new/gamb-fin.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

²³ Pavyzdžiui, Lietuvoje, rengiantis įteisinti azartinių lošimų organizavimą, Lietuvos Vyskupų Konferencija 2000 11 30 kreipėsi į Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininką, Ministrą Pirmininką bei Seimo narius akcentavo moralinę ir dvasinę žalą kylančią dėl šios veiklos. Žr. Lietuvos Vyskupų Konferencijos kreipimasis dėl azartinių lošimų namų

visuomenę nuo šio blogio. Pastaruoju metu „įsivyrėja požiūris, kad individai turi teisę patys laisvai nuspręsti, koku būdu leisti savo laiką ir pinigus pramogų tikslais, ir kad valstybės valdžia neturėtų versti individų laikytis tų moralės normų, kurioms jie nepritaria.“²⁴ To pasekoje, esant valstybinei orientacijai į žmogų, (kai žmogus yra tikslas, o ne priemonė) liberalėja azartinių lošimų valstybinis reguliavimas.

Tačiau, nepaisant vyraujančių tendencijų valstybinio reguliavimo srityje, grynai etiniu aspektu azartinių lošimų organizavimą galima vertinti kaip žmogaus polinkio lošti išnaudojimą, siekiant pelno ir neatsižvelgiant į neišvengiamai kiliančias neigiamas pasekmes tam tikrai daliai žmonių. Todėl šiuo atžvilgiu azartinius lošimus ir jų organizavimą galima įvardinti kaip moraliai neskatintiną veiklą.

Įvertinus azartinius lošimus aukščiau minėtais aspektais, atsiskleidžia šios visuomeninių santykių srities prieštarumas: viena vertus, azartinių lošimų organizavimas yra pelninga komercinė veikla teigiamai veikianti valstybės ekonomiką, tačiau kita vertus, tai grėsmė visuomenei, sukelti negatyvias pasekmes ir moraliai neskatintina veikla. Šiuo prieštarumu pagrindžiamas vienas pagrindinių darbo teiginių, kad azartiniai lošimai yra specifinė visuomeninių santykių sritis, pasižyminti daugialypiškumu.

Valstybei įtvirtinus žmogaus teisę pasirinkti azartinius lošimus, kaip vieną iš laisvalaikio leidimo būdų, o taip pat, kaip vieną iš ekonominės veiklos rūšių, etinio aspekto įtaka siekiant užsibrėžto darbo tikslo sumažėja. Todėl šio darbo tikslais daugiausiai koncentruojamasi ties ekonominiu ir socialiniu azartinių lošimų aspektais.

1.3. Specialaus teisinio azartinių lošimų santykių reglamentavimo būtinumas

Daugumoje reikšmingų visuomeninių santykių sričių valstybinis reguliavimas yra neišvengiamas, nes visuomenė pati savaime nesusidoroja su tam tikromis kylančiomis problemomis, neužtikrina bendrojo intereso apsaugos. Visuotinai yra pripažįstama, kad rinkos ekonomika savireguliacijos mechanizmais nesugeba užtikrinti visuomenės viešojo intereso apsaugos, nes nugalė egoistiniai verslo interesai. Todėl, siekiant visuotinės gerovės, yra neišvengiamas tam tikrų ekonomikos sričių valstybinis teisinis reguliavimas. Azartinių lošimų reguliavimui galioja tas pats

legalizavimo projekto (2000 11 30). http://www.lcn.lt/b_dokumentai/Lietuvos_vyskupu_rastai/LVK-krp_del-azartiniu-losimu20001130.html; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

²⁴ Study of gambling services in the internal market of the European Union. Swiss Institute of Comparative Law, 2006. P. 1444. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm; prisijungimo laikas:2006-11-25.

dėsnis. Specifinis ir daugialypis azartinių lošimų pobūdis suponuoja specialaus azartinių lošimų valstybinio teisinio reguliavimo būtinybę.

Demokratinėse valstybėse, kuriose teisės samprata grindžiama priešingų interesų kompromisu, teisinio reguliavimo tikslas yra garantuoti visų gerovę, apsaugoti ir įgyvendinti žmogaus teises.²⁵ Esant demokratiniam režimui, šio tikslo siekiama dominuojant dispozityviajam teisinio reguliavimo metodui, kai galioja principas, kad „viskas, kas nevaržo kitų asmenų teisių ir nepažeidžia įstatymų, visuomenės moralės ir protingumo principų, leidžiama.“²⁶ Tokiu atveju imperatyvusis teisinio reguliavimo metodas, kai galioja principas, kad „viskas, kas nėra tiesiogiai leista įstatymo, draudžiama“,²⁷ vyrauja siauroje visuomeninių santykių teisinio reguliavimo srityje, kai tai būtina visuomenės saugumui bei žmogaus teisėms apsaugoti.

Azartiniai lošimai patenka būtent į tą visuomeninių santykių sritį, kuriai teisinis poveikis turi būti daromas vyraujant imperatyviam teisinio reguliavimo metodui. Pagrindinė to priežastis yra specifinis ir daugialypis azartinių lošimų pobūdis, jų grėsmės asmens ir visuomenės saugumui aspektas. Siekiant išvengti azartinių lošimų neigiamų pasekmių ir užtikrinti pagrindinius teisinio reguliavimo tikslus – visuotinę gerovę ir žmogaus teisių apsaugą, iškyla specialaus teisinio azartinių lošimų reguliavimo poreikis. Reguluojant minėtus santykius dispozityvus reguliavimo metodas nėra efektyvus. Dispozityvaus metodo vyravimas, reguliuojant azartinių lošimų santykius, neabejotinai padidintų iš šių santykių kylančių neigiamų pasekmių mastą. Pavyzdžiui, nenustatant draudimų organizuoti azartinius lošimus tam tikrose vietose, leidžiant aktyvią azartinių lošimų reklamą ir kitas priemones, kuriomis azartinių lošimų organizatoriai aktyviai siektų didesnio pelno, tikėtina, kad augtų lošiančių žmonių skaičius, o tai savo ruožtu sudarytų sąlygas priklausomybės nuo azartinių lošimų problemos paaštrėjimui. Todėl, atsižvelgiant į žmogaus prigimtines azarto savybes bei į dėl azartinių lošimų kylančias neigiamas pasekmes tiek visuomenei, tiek atskiriems jos individams, būtina ypatinga šių visuomeninių santykių priežiūra ir kontrolė, pakankamai detalus ir imperatyvus šių santykių subjektų elgesio modeliavimas teisės normų pagalba.

Valstybinis teisinis reguliavimas visų pirma prasideda nuo teisinės santykių reglamentacijos. Dėl aukščiau minėtų pagrindinių priežasčių, autoriaus nuomone, azartinių lošimų santykiams turi būti taikomas specialus reglamentavimo modelis, pasižymintis imperatyvumu bei detaliu ir smulkmenišku šių santykių dalyvių elgesio modeliavimu, teisių ir pareigų nustatymu. Tokio

²⁵ Plačiau apie tai žr. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P.89-96.

²⁶ Ten pat, p. 205.

²⁷ Ten pat, p. 160.

pobūdžio reglamentavimo modelio pagrindinis tikslas – užtikrinti asmens ir visuomenės saugumą iki minimumo sumažinant dėl azartinių lošimų kylančias socialines blogybes.

Pateiktus samprotavimus patvirtina Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo²⁸ 10 straipsnio 1 dalis, nustatanti, kad „draudžiama organizuoti lošimus, nenurodytus šiame įstatyme arba pažeidžiant šio įstatymo nustatytą tvarką.“ Ši imperatyvi įstatymo norma, pasireiškianti draudžiamuoju paliepiamu, neleidžia azartinių lošimų santykių dalyviams jokių saviveiklų ir nukrypimų nuo įstatymo nustatytos tvarkos. Taip pat galima teigti, kad ji yra vienas iš pagrindinių požymių siekiant charakterizuoti azartinių lošimų teisinį reguliavimą. Akcentuodamas šią normą, 2005 rugsėjo 30 d. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, „išngarinėjęs Valstybinės lošimų priežiūros komisijos skundą dėl Kauno miesto apylinkės teismo 2005 m. gegužės 31 d. nutarimo UAB „Top Sport“ administracinio teisės pažeidimo byloje konstatavo, kad azartiniai lošimai yra specifinė veikla, kuriai yra taikomas specialus valstybinis teisinis reglamentavimas.“²⁹

Toks reglamentavimo būdas, kai azartiniai lošimai leidžiami tik įstatymo nustatytais formomis ir tvarka, vyrauja daugelyje Europos Sąjungos valstybių narių. Nurodoma, kad paprastai tokio azartinių lošimų suvaržymo tikslai yra vartotojų apsauga, sukčiavimo ir nelegalių azartinių lošimų prevencija, taip pat patologinio potraukio azartiniais lošimams prevencija.³⁰

1.4. Azartinių lošimų reglamentavimo problema

Pagrindus imperatyvaus azartinių lošimų santykių reglamentavimo poreikį visuomenės saugumo tikslais, svarbu pažymėti vartotojų (lošėjų) bei azartinių lošimų organizatorių interesus ir teises. Šių azartinių lošimų santykių struktūrinių elementų interesų apsauga taip pat yra vienas iš visuotinės gerovės rodiklių.

Įgyvendinus žmogaus teisę laisvai pasirinkti azartinius lošimus, kaip vieną iš laisvalaikio leidimo formų, būtina apsaugoti jo, kaip vartotojo (lošėjo), teisių apsaugą. Teisinio reguliavimo priemonėmis reikia užkirsti kelią sukčiavimui azartinių lošimų organizavimo srityje, sudaryti sąlygas saugiems, skaidriems, sąžiningiems lošimams ir pan.

Dominuojanti laisvosios rinkos koncepcija suponuoja tai, kad valstybinis azartinių lošimų rinkos reguliavimas turi sudaryti pakankamai normalias ir stabilias sąlygas komercinei azartinių

²⁸ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

²⁹ Cit. pagal: Valstybinė lošimų priežiūros komisija. <http://www.vlpk.lt/lt/news/teismu-sprendimai-2/?catid=1>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

³⁰ Study of gambling services in the internal market of the European Union. Swiss Institute of Comparative Law, 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

lošimų organizavimo veiklai. Šios veiklos suvaržymai turi būti tik tokios apimties, kiek tai būtina viešajam interesui apsaugoti.

Azartiniai lošimai yra specifinis ir neišvengiamas reiškinys visuomenėje. Taip pat neišvengiamos ir dėl jų kylančios neigiamos pasekmės tiek visuomenei, tiek jos atskiriems individams. Valstybinis teisinis reguliavimas turi susitaikyti su azartinių lošimų egzistavimo neišvengiamumu ir siekti maksimaliai apriboti dėl jų kylančią socialinę ir asmeninę žalą. To pasekoje reikia nustatyti geriausias teisinio reguliavimo priemones, kuriomis bus įgyvendinamas minėtas tikslas. Tačiau šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje geriausios azartinių lošimų teisinio reguliavimo priemonės yra ne tos, kurios maksimaliai apriboja socialinę ir asmeninę žalą dėl azartinių lošimų, bet tos, kurios tai padaro mažiausiai apribodamos ir suvaržydamos kitus (šiuo atveju – vartotojų bei azartinių lošimų organizatorių) interesus. Atsiranda aktualus poreikis atrasti tokių priemonių kompleksą.

Kaip rodo įvairių valstybių praktika, azartinių lošimų teisinis reglamentavimas gali įtvirtinti įvairias azartinių lošimų reguliavimo priemones, pavyzdžiui, valstybės monopolį organizuojant azartinius lošimus, organizatorių skaičiaus ribojimą, reklamos draudimą ir t.t. (plačiau apie tai antrame skyriuje). Atsižvelgus į azartinių lošimų specifinį ir daugialypį pobūdį, taip pat įvertinus minėtas reguliavimo priemones, jų poveikį ir visuomenės poreikius, galima formuluoti orientacinį, idealų azartinių lošimų reglamentavimo modelį.

2. IDEALIAUS AZARTINIŲ LOŠIMŲ REGLAMENTAVIMO MODELIO PAIEŠKA

Šiame skyriuje, atsižvelgiant į atskleistą azartinių lošimų santykių specifinį pobūdį, formuluojamas bendrasis azartinių lošimų reglamentavimo idealumo kriterijus bei apžvelgiami galimi šių santykių teisinio reglamentavimo būdai remiantis Lietuvos Respublikos ir užsienio valstybių patirtimi teisinio azartinių lošimų reguliavimo srityje. Šie reglamentavimo būdai vėliau vertinami pagal suformuluotą azartinių lošimų reglamentavimo modelio idealumo kriterijų ir, atsižvelgiant į gautas išvadas, siekiama formuluoti apibendrinamąjį, aprašomojo pobūdžio idealų teorinį azartinių lošimų reglamentavimo modelį.

2.1. Azartinių lošimų reglamentavimo modelio idealumo kriterijaus nustatymas

Norint nustatyti azartinių lošimų reglamentavimo idealumo kriterijų, visų pirma būtina išskirti svarbiausius tokio reglamentavimo uždavinius.

Azartinių lošimų teisinio reglamentavimo paskirtis yra užtikrinti visuomenės saugumą ir apsaugoti žmogaus teises. Visuomenės saugumo užtikrinimas ir žmogaus teisių apsauga azartinių lošimų srityje yra pakankamai plati kategorija, kurią konkretinant galima išskirti atskirus elementus (uždavinius).

Pagrindinis visuomenės saugumo užtikrinimo elementas azartinių lošimų santykių srityje yra iki minimumo sumažinti neigiamas pasekmes, kylančias dėl azartinių lošimų, tiek visuomenei, tiek atskiriems jos individams. Šiame darbe jau minėta, kokią socialinę žalą atneša patologinis potraukis azartiniams lošimams, todėl vienas iš neabejotinų azartinių lošimų reglamentavimo uždavinių – kontroliuoti ir siekti sumažinti patologinio potraukio azartiniams lošimams problemą.

Kitas azartinių lošimų reglamentavimo uždavinys užtikrinant visuomenės saugumą – užkirsti kelią nelegaliems azartiniams lošimams, nusikalstamų struktūrų dalyvavimui azartinių lošimų organizavimo veikloje bei pinigų plovimui. Nelegalūs azartiniai lošimai potencialiai yra daug pavojingesni visuomenei nei įteisinti, kadangi prarandamos tokių lošimų priežiūros ir kontrolės galimybės, nėra priemonių kontroliuoti patologinio potraukio azartiniams lošimams problemas, atsiveria kelias nusikalstamoms struktūroms pelnytis iš azartinių lošimų organizavimo veiklos ir kt. Pinigų plovimo prevencija svarbi užtikrinant piniginių operacijų teisėtumą azartinių lošimų srityje.

Vartotojų (lošėjų) interesų apsauga – taip pat vienas iš azartinių lošimų reglamentavimo uždavinių. Įgyvendinus asmens teisę rinktis azartinius lošimus, kaip laisvalaikio leidimo būdą, būtina užtikrinti saugius, skaidrius ir sąžiningus azartinius lošimus. Plačiąja prasme vartotojų interesų

apsaugą galima susieti su kitu minėtu uždaviniu – siekiu kontroliuoti ir sumažinti patologinio potraukio azartiniams lošimams problemą. Šiuo atveju vartotojų interesų apsauga taip pat pasireiškia kaip tų vartotojų apsauga nuo žalingų azartinių lošimų pasekmių.

Visuomenės saugumo interesas ir žmogaus teisių apsauga be abejonės yra prioritetinga azartinių lošimų reglamentavimo kryptis. Tačiau tinkama azartinių lošimų organizatorių teisių ir pareigų reglamentacija taip pat yra svarbus aspektas siekiant visuotinės gerovės. Užtikrinant visuomenės saugumo ir vartotojų (lošėjų) apsaugos interesus neišvengiamai nukenčia azartinių lošimų organizatorių, kaip komercinę veiklą vykdančių subjektų, interesai. Azartinių lošimų santykių reguliavimas orientuotas į visuomenės saugumą ir vartotojų apsaugą suponuoja griežtą, imperatyvaus pobūdžio reglamentavimo modelį, detalai ir smulkmeniškai reguliuojantį azartinių lošimų organizavimo veiklą. To pasekoje suvaržoma verslo subjektų veikimo laisvė, nukenčia jų interesai. Šioje vietoje būtina laikytis *proporciumo principo*, kuris reiškia, kad „įstatymų leidėjo ir kitų valstybės institucijų veiksmai ir taikomos priemonės (pvz., tam tikrų ribojimų, draudimų įvedimas bei sankcijų už jų nesilaikymą dydžio nustatymas) turi būti proporcingi siekiamiems tikslams. Visuomenės gaunama nauda turi būti didesnė už praradimus, patiriamus dėl vienokių ar kitokių valdžios veiksmų.“³¹ Taigi azartinių lošimų reglamentavimui iškyla dar vienas uždavinys – tinkamai reguliuoti azartinių lošimų organizavimo veiklą, suvaržant ją tik tiek, kiek tai būtina užtikrinti visuomenės saugumą ir vartotojų interesų apsaugą. Tik įgyvendinus šį uždavinį azartinių lošimų organizatoriai gali tikėtis stabilių ir pakankamai normalių verslo sąlygų šioje srityje.

Ekonomika yra viena svarbiausių valstybės gyvavimo sričių, o jos augimas yra vienas reikšmingiausių visuotinės gerovės rodiklių. Todėl, atsižvelgiant į šiame darbe aptartą teigiamą azartinių lošimų organizavimo, kaip komercinės veiklos, poveikį tiek turizmo verslui, tiek apskritai valstybės ekonomikai, galima formuluoti dar vieną svarbų azartinių lošimų reglamentavimo uždavinį – tiek, kiek tai nepažeidžia visuomenės saugumo ir vartotojų apsaugos interesų, skatinti turizmo verslą bei garantuoti valstybei materialinę naudą iš azartinių lošimų organizavimo įteisinimo.

Trumpai apibendrinus aukščiau pateiktus teorinius samprotavimus, galima išskirti penkis, darbo autoriaus nuomone esminius, azartinių lošimų reglamentavimo uždavinius, kuriais įgyvendinamas pagrindinis azartinių lošimų teisinio reguliavimo, kaip ir bet kokio kito teisinio reguliavimo, tikslas – užtikrinti visuotinę gerovę bei žmogaus teisių apsaugą ir įgyvendinimą:

- 1) kontroliuoti ir siekti sumažinti patologinio potraukio azartiniams lošimams problemą;

³¹ A. Bakaveckas, A. Dziegoraitis, A. Dziegoraitienė ir kt. / red. A. Dziegoraitis. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 245.

- 2) užkirsti kelią nelegaliems azartiniais lošimams, nusikalstamų struktūrų dalyvavimui azartinių lošimų organizavimo veikloje bei pinigų plovimui;
- 3) apsaugoti vartotojų (lošėjų) interesus;
- 4) apsaugoti azartinių lošimų organizatorių, kaip komercinę veiklą vykdančių subjektų, interesus, suvaržant jų veiklą tik tiek, kiek tai būtina siekiant užtikrinti visuomenės saugumą ir vartotojų interesų apsaugą;
- 5) nepažeidžiant visuomenės saugumo ir vartotojų apsaugos interesų, skatinti turizmo verslą bei garantuoti valstybei materialinę naudą iš azartinių lošimų organizavimo įteisinimo.

Reikia pažymėti, kad azartinių lošimų reglamentavimo uždaviniai šio darbo autoriaus suformuluoti taip pat atsižvelgiant į anksčiau atskleistą azartinių lošimų santykių struktūrą – tris pozicijas azartinių lošimų atžvilgiu. Todėl išskirtų uždavinių kompleksas apima tris specifinius šių pozicijų interesus: visuomenės saugumo, vartotojų ir azartinių lošimų organizatorių. Remiantis azartinių lošimų reguliavimo, kaip specialaus teisinio režimo nustatymo, bendrąja paskirtimi – užtikrinti asmens ir visuomenės saugumą, minėtų interesų realizavimo apimtis uždaviniuose nustatoma atitinkama prioritetine tvarka.

Dažnai šių ar savo esmę panašių uždavinių įgyvendinimas yra tiesiogiai įtvirtinamas valstybių įstatymuose, kaip azartinių lošimų santykių reglamentavimo paskirtis. Pavyzdžiui, Šveicarijos Konfederacijos azartinių lošimų ir lošimo įstaigų įstatymo³² 1 straipsnyje nurodomi tokie reguliavimo tikslai: užtikrinti saugius ir skaidrius azartinius lošimus; užkirsti kelią nusikalstamumui ir pinigų plovimui azartinių lošimų srityje; apriboti žalingą azartinių lošimų poveikį visuomenei; skatinti turizmą ir valstybės pajamas, kiek tai neprieštarauja ankstesniems uždaviniams.

Didžiojoje Britanijoje 2007 metų antroje pusėje įsigaliosiančiame azartinius lošimus reglamentuojančiame teisės akte (Gambling Act 2005³³) nurodyti tokie azartinių lošimų reguliavimo tikslai: užtikrinti, kad azartiniai lošimai nebūtų nusikalstamumo ir tvarkos pažeidimų šaltinis, taip pat nebūtų susiję su nusikalstamumu bei pajamos gautos iš azartinių lošimų nepatektų nusikalstamoms struktūroms; užtikrinti, kad azartiniai lošimai vyktų teisingu ir atviru būdu; apsaugoti vaikus ir kitus pažeidžiamus asmenis nuo žalingo azartinių lošimų poveikio bei išnaudojimo azartiniais lošimais.

³² Bundesgesetz über die Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) // SR 935.52.

http://www.admin.ch/ch/d/sr/c935_52.html; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

³³ Gambling Act 2005. Chapter 19 // ISBN 0 10 541905 2. <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/20050019.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

Latvijos Republikos azartinių lošimų ir loterijų įstatyme³⁴ nustatyta, kad šio įstatymo paskirtis yra užtikrinti viešojo intereso ir lošėjų teisių apsaugą.

Lietuvos Republikos azartinių lošimų įstatyme³⁵ panašaus pobūdžio reglamentavimo tikslai tiesiogiai neįvardijami, tačiau imperatyvus, detalus ir smulkmeniškas reglamentavimo pobūdis rodo, kad jis yra orientuotas į visuomenės saugumo intereso apsaugą. Šio intereso apsauga užtikrinama įgyvendinant autoriaus aukščiau išskirtus azartinių lošimų santykių reglamentavimo esminius uždavinius. Dėl šios priežasties galima teigti, kad kiekvienam azartinių lošimų santykių reglamentavimo modeliui, kuriuo siekiama užtikrinti visuomenės saugumą bei žmogaus teisių apsaugą, turi būti keliami penki aukščiau minėti esminiai uždaviniai.

Idealus azartinių lošimų reglamentavimo modelis – tai tobulas, pavyzdinis reglamentavimo modelis, kurio teisės normų kompleksas tobulu, pavyzdiniu būdu nustato azartinių lošimų santykių dalyvių teises ir pareigas bei modeliuoja jų elgesį taip, kad būtų pasiektas bendrasis teisinio reguliavimo tikslas – visuotinė gerovė ir žmogaus teisių apsauga.

Taigi iš to galima daryti išvadą, kad pagrindinis azartinių lošimų reglamentavimo modelio *idealumo kriterijus* yra jo sugebėjimas tobulai, pavyzdiniu būdu įgyvendinti šiuos pagrindinius uždavinius: 1) kontroliuoti ir siekti sumažinti patologinio potraukio azartiniams lošimams problemą; 2) užkirsti kelią nelegaliems azartiniams lošimams, nusikalstamų struktūrų dalyvavimui azartinių lošimų organizavimo veikloje bei pinigų plovimui; 3) apsaugoti vartotojų (lošėjų) interesus; 4) apsaugoti azartinių lošimų organizatorių, kaip komercinę veiklą vykdančių subjektų, interesus, suvaržant jų veiklą tik tiek, kiek tai būtina siekiant užtikrinti visuomenės saugumą ir vartotojų interesų apsaugą; 5) nepažeidžiant visuomenės saugumo ir vartotojų apsaugos interesų, skatinti turizmo verslą bei garantuoti valstybei materialinę naudą iš azartinių lošimų organizavimo įteisinimo.

Tobulas, pavyzdinis reglamentavimo uždavinių įgyvendinimas reiškia: socialinių pokyčių ir besikeičiančių visuomenės poreikių įvertinimą ir tinkamiausių, efektyviausių teisinių priemonių, nustatymą. Tokios priemonės turi atitikti proporcingumo principą, nenustatyti perteklinių suvaržymų azartinių lošimų santykių dalyviams.

Remiantis tuo, kas išdėstyta aukščiau, formuluojamos sekančios, svarbią reikšmę šiame darbe turinčios definicijos:

³⁴ Gambling and Lotteries Law (Unofficial translation from Latvian). <http://www.iaui.gov.lv/english/akti/default.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

³⁵ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

Bendrasis azartinių lošimų reglamentavimo modelio idealumo kriterijus – gebėjimas tobulai, pavyzdiniu būdu įgyvendinti nustatytus uždavinius.

Bendrajį idealumo kriterijų konkretizuojantys požymiai:

- 1) socialinių pokyčių, besikeičiančių visuomenės poreikių azartinių lošimų srityje įvertinimas ir, atsižvelgiant į tai, tinkamiausių specialių teisinių priemonių, kuriomis daromas poveikis azartinių lošimų santykiams, nustatymas;
- 2) tinkamas tokių priemonių taikymo būdas, atitinkantis proporcingumo principą, nenustatantis perteklinių draudimų ar suvaržymų.

2.2. Bendros azartinių lošimų teisinio reguliavimo tendencijos

Istoriniu aspektu galima išskirti tris teorinius azartinių lošimų teisinio reguliavimo vystymosi etapus, pasireiškiančius skirtingais reglamentavimo modeliais: draudžiamasis modelis; azartinių lošimų, kaip neišvengiamo blogio, reglamentavimo modelis; liberalaus azartinių lošimų reglamentavimo modelis.

Pakankamai netolimoje praeityje azartiniai lošimai visuomenėje dažniausiai buvo traktuojami kaip blogis, o valstybei buvo keliami pareiga apsaugoti visuomenę nuo šio blogio. Toks požiūris nulėmė draudžiamą azartinių lošimų reglamentavimo modelio vyravimą, pasireiškiantį visišku azartinių lošimų uždraudimu.

Antrasis etapas susijęs su azartinių lošimų įteisinimu. Vis dar esant ryškiam neigiamam moralės normų nusiteikimui azartinių lošimų atžvilgiu, tačiau jau konstatuojant azartinių lošimų egzistavimo neišvengiamumą visuomenėje bei tai, kad draudžiantysis reglamentavimo modelis nepajėgus išspręsti visų iškilančių problemų, pereinama prie azartinių lošimų, kaip neišvengiamojo (būtinojo) blogio, įteisinimo.

Trečiasis etapas įkūnija azartinių lošimų teisinio reguliavimo liberalėjimo tendencijas, kurios visų pirma pasireiškia azartinių lošimų organizavimo, kaip komercinės veiklos, įteisinimu, siekiu išnaudoti ekonominę azartinių lošimų pusę bei tam trukdančių apribojimų ir suvaržymų teisinio reguliavimo srityje švelninimu. Vienos svarbiausių šias tendencijas nulėmusių priežasčių yra: etinių, moralinių normų laisvėjimas azartinių lošimų atžvilgiu ir to pasekoje besiplečiantis požiūris į azartinius lošimus ne kaip į amoralią pramogą, bet kaip į vieną iš laisvalaikio leidimo būdų; pragmatinis valstybės požiūris, pasireiškiantis siekiu realizuoti galimą ekonominę naudą iš azartinių lošimų. Tačiau, remiantis bendroju teisinio reguliavimo tikslu, pagrindinis valstybės uždavinys išlieka specialiomis teisinio reguliavimo priemonėmis užtikrinti visuomenės saugumą ir apsaugoti

pažeidžiamus asmenis nuo neigiamo azartinių lošimų poveikio (patologinio potraukio problemos kontrolė) bei ginti asmenis nuo galimai nesąžiningų lošimų organizatorių (vartotojų apsauga).

Užsienio šaltiniuose taip pat galima aptikti panašaus pobūdžio azartinių lošimų reguliavimo raidos skirstymą į etapus ir šiems etapams būdingus reguliavimo modelius. Pavyzdžiui, Dr. Ir. Sytze F. Kingma, nagrinėdamas valstybinio azartinių lošimų reguliavimo raidą Olandijoje, išskyrė tris pagrindinius azartinių lošimų reguliavimo modelius: draudžiamasis modelis („prohibition model“) alibi modelis („alibi model“) ir rizikos modelis („risk model“).³⁶ „Alibi modelio“ atveju azartiniai lošimai traktuojami kaip neišvengiamas blogis, kuris įteisinamas tam, kad pažaboti nelegalius azartinius lošimus, o pelnas, gaunamas iš azartinių lošimų, skiriamas visuomenės viešiesiems interesams tenkinti. Šio reglamentavimo modelio pavadinimas atspindi savotišką azartinių lošimų legalizavimo pateisinimą. Tuo tarpu „rizikos modelio“ atveju, azartiniai lošimai pripažįstami kaip normali komercinė pramogų organizavimo veikla ir pirmiausia reguliuojami šios veiklos pozityvūs (ekonominiai) ir negatyvūs (neigiamų pasekmių) aspektai.

Išvardintus tris azartinių lošimų reguliavimo raidos etapus bei jiems būdingus reglamentavimo modelius (draudžiamąjį, azartinių lošimų, kaip neišvengiamo blogio ir lebaralųjį) ne visada galima išskirti gryna forma ar apskritai identifikuoti. Pavyzdžiui, posovietinėje erdvėje, įskaitant ir Lietuvą, būdinga tai, kad nuo draudžiamąjo modelio, pasinaudojus kitų valstybių patirtimi, iš karto pereinama prie liberalaus azartinių lošimų reglamentavimo modelio, pripažįstant komercinę azartinių lošimų organizavimo veiklą atskira paslaugų verslo šaka.

Tam tikri vykstantys socialiniai pokyčiai, bendri daugumai šiuolaikinių valstybių, suponuoja tai, kad šio amžiaus pradžia pasižymi sparčiu azartinių lošimų paslaugų paklausos augimu. Išskiriamos svarbiausios tokį paklausos augimą nulėmusios priežastys³⁷:

1) augančios „laisvosios“ gyventojų pajamos. Žymi šių pajamų dalis skiriama malonumų ir pramogų sektoriams;

2) augantis valdžios noras įteisinti ir gauti naudą iš komercinės ir/ar valstybinės azartinių lošimų organizavimo veiklos. Pagrindinės to priežastys yra visuomenėje didėjantis azartinių lošimų, kaip vienos iš pramogų, pripažinimas, pasiryžimas užkirsti kelią nelegaliems azartiniais lošimams ir su tuo susijusioms negatyvioms pasekmėms bei siekis gauti ir išnaudoti ekonominę naudą iš sankcionuotos azartinių lošimų organizavimo veiklos;

³⁶ S. F. Kingma. Gambling organizations and the organization of gambling in the European Union: a view from complexity theory. Conference Paper „Lof der Verwarring“. Erasmus Universiteit Rotterdam. 19 May, 2005. P. 4. http://www.eur.nl/fsw/english/research/cpm/cbpm/Gambling_organizations_and_the_EU_Sytze_Kingma.pdf; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

³⁷ Study of gambling services in the internal market of the European Union. Swiss Institute of Comparative Law, 2006. P. 1097. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

3) moralinio ir etinio požiūrio į azartinius lošimus švelnėjimas, įskaitant religinių normų, smerkiančių azartinius lošimus kaip amoralią ir socialiai destruktinę veiklą, įtakos silpnėjimą;

4) azartinių lošimų suartėjimas su kitomis visuomenėje populiariomis veiklomis: profesionaliais sporto renginiais, žirgų ir automobilių lenktynėmis, įvairiomis „meistriškumo ir sėkmės“ varžybomis. Šių veiklų populiarumo įsitvirtinimas televizijoje, kine, spausdintinėje bei modernioje elektroninių komunikacijų žiniasklaidoje;

5) kompiuterių, interneto ir telekomunikacinių technologijų teikiamų galimybių spartus panaudojimas azartinių lošimų organizavimo veikloje, lemiantis naujų lošimų rūšių bei azartinių lošimų paslaugų naujų prieinamumo būdų atsiradimą.

„Keičiantis žmonių gyvenimo sąlygoms, vertybinei orientacijai, turimos teisės normos nepajėgia toliau palaikyti visuomenėje pakankamo žmogaus teisių saugos laipsnio, o dėl to – ir socialinės santarvės bei rimties.“³⁸ Todėl, reglamentuojant azartinių lošimų santykius, būtina atsižvelgti į aukščiau išskirtus pokyčius, besikeičiančius visuomenės poreikius azartinių lošimų santykių srityje. Pagrįstai galima teigti, kad azartinių lošimų reglamentavimo modeliui keliamus tikslus ir uždavinius gali įgyvendinti tik tos įtvirtintos specialiosios teisinės priemonės, kurios nustatytos atsižvelgiant į aktualius socialinius pokyčius, besikeičiančius visuomenės poreikius.

Tačiau reikia pažymėti, kad praktikoje azartinių lošimų santykius reglamentuojančios teisės normos ne visada atitinka socialinę realybę. Šveicarijos lyginamosios teisės instituto atliktame tyrime konstatuojama, kad nežiūrint į daugelio valstybių narių įstatymuose įvykusius nesenus pasikeitimus dėl azartinių lošimų leidimo, gana daug nacionalinių azartinių lošimų paslaugų sektorių vis dar apibūdinami kaip ekonomikos sektoriai, su išlikusiais draudimais, suvaržymais ir sąlygomis, darančiomis šiuos sektorius ypatingai apsaugotus, o kartais lemiančiomis jų keistą struktūrą.³⁹

2.3. Specialios azartinių lošimų teisinio reguliavimo priemonės

Azartinių lošimų santykių specifinis pobūdis lemia tai, kad šių santykių teisiniam reguliavimui įgyvendinti nustatomas specialus teisinis režimas. Doktrinoje teisinis režimas apibrėžiamas kaip įstatymų leidėjo nustatyta teisinio poveikio sistema, pagrįsta bendrais teisės

³⁸ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 65.

³⁹ Study of gambling services in the internal market of the European Union. Swiss Institute of Comparative Law, 2006. P. 1097. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm; prisijungimo laikas:2006-11-25.

principais ir užtikrinta specifiniais teisinio poveikio visuomeniniams santykiams metodais ir formomis.⁴⁰

Specialaus teisinio režimo paskirtis – naudojant tam režimui būdingas specialias reguliavimo priemones, sureguliuoti visuomenei svarbius, sunkiau kontroliuojamus santykius. Tokių specialių juridinių priemonių pagrindinė funkcija yra apsaugoti pilietį, visuomenę ir pačią valstybę.

Dėl azartinių lošimų specifikos ir keliamos grėsmės atskiriems individams bei apskritai visuomenės saugumui, dėl ypatingos šių santykių priežiūros ir kontrolės poreikio, azartiniai lošimai patenka būtent į svarbių, sunkiau kontroliuojamų visuomeninių santykių sritį. To pasekoje azartiniai lošimai reguliuojami administracinėmis teisinėmis priemonėmis.

Azartiniams lošimams nustatomas specialus teisinis režimas, kuriam būdingos tokios specialios administracinės teisinės priemonės: ypatingos veiklos tvarkos nustatymas; specializuotos valstybinės institucijos, formuojančios ir palaikančios atitinkamą režimą; specialios teisinės priemonės, skirtos režimo tvarkai palaikyti (registracija, licencijavimas, leidimų sistema), įvairūs draudimai, suvaržymai, apribojimai ir kt.

Išnagrinėjus Lietuvos bei pasirinktų užsienio valstybių azartinius lošimus reglamentuojančius įstatymus, galima išskirti tokias specialias teisinio reguliavimo priemones:

- 1) imperatyvus, draudžiamąjį pobūdžio reglamentavimas, nustatantis įvairius draudimus, suvaržymus ir apribojimus;
- 2) monopolijos nustatymas;
- 3) specialios licencijavimo sistemos nustatymas;
- 4) lošimų organizatorių ir lošimų organizavimo vietų skaičiaus ribojimas;
- 5) reklamos draudimas ar apribojimai;
- 6) kiti specifiniai reikalavimai (azartinių lošimų organizavimo vietos, patalpų įrengimo reikalavimai, lošėjų amžiaus cenzos nustatymas ir kt.).

Išvardintų priemonių turinys, jų taikymo mastas ir būdai gali būti skirtingi. Priklausomai nuo konkrečių aplinkybių, taip pat nuo valstybinės azartinių lošimų reguliavimo politikos, gali būti pasirenkamas skirtingas šių priemonių derinys.

Siekiant šio darbo tikslo – suformuluoti idealų, aprašomojo pobūdžio azartinių lošimų reglamentavimo modelį – būtina atskleisti azartinių lošimų teisinio režimo specialių priemonių turinį ir jų taikymo būdus. Taip pat reikia įvertinti, kiek tokių priemonių taikymas atitinka bendrąsias azartinių lošimų reguliavimo tendencijas ir socialinius pokyčius azartinių lošimų srityje bei kurios iš

⁴⁰ A. Bakaveckas, A. Dziegoraitis, A. Dziegoraitienė ir kt. / red. A. Dziegoraitis. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 199.

šių priemonių ir kokie jų taikymo būdai efektyviausi siekiant tobulai įgyvendinti idealiam azartinių lošimų reglamentavimo modeliui keliamus uždavinius.

2.3.1. Imperatyvus, draudžiamąjį pobūdį azartinių lošimų reglamentavimas

Administracines teisinės priemonės, kuriomis daromas teisinis poveikis azartinių lošimų santykiams, visų pirma apibūdina teisinio reguliavimo metodas. Daugumoje valstybių azartinių lošimų teisinis reglamentavimas pasižymi imperatyvumu, detaliu ir smulkmenišku šių santykių dalyvių elgesio reguliavimu. Taigi azartinių lošimų reguliavimas pasižymi išsamia reglamentacija, kuri doktrinoje vertinama kaip viena iš administracinio teisinio režimo specialių priemonių bei kaip vienas iš teisinį reguliavimą charakterizuojančių požymių.

Apžvelgus Lietuvos bei pasirinktų užsienio valstybių patirtį azartinių lošimų reglamentavimo srityje, matyti akivaizdus imperatyvaus teisinio reguliavimo metodo vyravimas bei principo „*viskas, kas nėra tiesiogiai leista įstatymo, draudžiama*“ taikymas.

Kai kurių šalių įstatyminės normos tiesiogiai nurodo minėto teisinio reguliavimo metodo dominavimą reguliuojant azartinius lošimus. Pavyzdžiui, šiame darbe jau minėta Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo⁴¹ 10 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta norma nustato, kad draudžiama organizuoti lošimus, nenurodytus šiame įstatyme arba pažeidžiant šio įstatymo nustatytą tvarką. Belgijoje, Azartinių lošimų, lošimo įstaigų ir lošėjų apsaugos įstatymo⁴² 4 paragrafe nustatyta, kad draudžiama bet kurioje vietoje, bet kuria forma, tiesioginiu ar netiesioginiu būdu organizuoti azartinius lošimus kitaip, nei įstatymo nustatyta tvarka. Latvijos Respublikos azartinių lošimų ir loterijų įstatymo⁴³ 3 straipsnis nurodo, kad Latvijos Respublikoje leidžiami tik tie azartiniai lošimai, loterijos ir kiti susiję žaidimai, kurie nustatyti įstatyme. Lenkijos Respublikos lošimų ir lažybų įstatymo⁴⁴ 3 straipsnyje įtvirtinta norma nustato, kad tik laikantis įstatymo nustatytos tvarkos, leidžiama užsiimti komercine azartinių lošimų organizavimo veikla. Panašių teisės normų, tiesiogiai įtvirtinančių draudimą organizuoti azartinius lošimus kitaip, nei įstatymų nustatytais pagrindais ir tvarka, galima aptikti ir kitų valstybių teisės norminiuose aktuose.

⁴¹ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

⁴² Unofficial consolidation of Act on games of chance, gaming establishments and the protection of players, 7 May 1999. <http://www.gamingcommission.fgov.be/website/jsp/main.jsp?lang=EN>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁴³ Gambling and Lotteries Law (Unofficial translation from Latvian). <http://www.iaui.gov.lv/english/akti/default.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁴⁴ Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering (Uniform text). <http://www.mf.gov.pl/index.php?wysw=2&sgl=2&dzial=175>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

Imperatyvus reguliavimo metodas bei išsami reglamentacija yra pateisinamos ir būtinos teisinės priemonės užtikrinant visuomenės saugumą ir žmogaus teisių apsaugą.

Paprastai įstatymai išskiria konkrečias leidžiamų azartinių lošimų rūšis ir tokiu būdu apriboja leidžiamų organizuoti lošimo rūšių skaičių. Skirtingoms lošimų rūšims nustatomos nevienodos specialios organizavimo sąlygos. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo⁴⁵ 3 straipsnyje išskiriamos tokios Lietuvos Respublikoje leidžiamos azartinių lošimų rūšys: 1) lošimai A ir B kategorijos automatais; 2) bingas; 3) stalo lošimai (ruletė ir kortų arba kauliukų lošimas); 4) totalizatorius; 5) lažybos. Skiriasi reikalavimai nustatyti šių lošimų organizavimo tvarkai. Pavyzdžiui, stalo lošimai bei lošimai A kategorijos (neriboto laimėjimo) automatais leidžiami tik lošimo namuose (kazino), o pastariesiems nustatomi papildomi steigimo bei veiklos reikalavimai, kurie netaikomi B kategorijos (riboto laimėjimo) automatų salonams, bingo salonams, lažybų ir totalizatoriaus punktams. Tokie reikalavimai yra: privalomas savivaldybės tarybos sutikimas steigiant lošimo namus (kazino); 21 metų lošėjų amžiaus cenzas; reikalavimas ne mažesnio kaip 4 mln. litų įstatinio kapitalo. Taip pat automatų, bingo salonams ir lošimo namams (kazino), skirtingai nei lažybų ir totalizatoriaus punktams, taikomi specifiniai reikalavimai patalpoms, nustatoma speciali leidimų išdavimo, keitimo ir panaikinimo sistema.

Kitu pavyzdžiu, kai nustatomos valstybėje leidžiamos konkrečios azartinių lošimų rūšys, galima pateikti Šveicariją. Šios šalies Azartinių lošimų ir lošimo įstaigų įstatymo⁴⁶ 4 straipsnis nustato, kad lošimo namuose leidžiamas lošimo rūšis nustato Bundesratas (Šveicarijos vykdomosios valdžios organas), atsižvelgdamas į tarptautinę patirtį.

Remiantis Belgijos Azartinių lošimų, lošimo įstaigų ir lošėjų apsaugos įstatymo⁴⁷ 6 ir 7 paragrafais, lošimo įstaigos, pagal jose galimų lošimų tipus ir skaičių, leidžiamą maksimalią statymo sumą, laimėjimo bei pralaimėjimo dydį ir kt., skirstomos į tris klases. Kiekvienai iš jų įgaliotos vykdomosios valdžios institucijos, pagal Azartinių lošimų komisijos pateiktas rekomendacijas, nustato leidžiamų azartinių lošimų rūšių sąrašą bei skaičių.

Be paminėtų pavyzdžių reikia pažymėti, kad daugumoje valstybių azartinius lošimus reglamentuojantys įstatymai įtvirtina panašų lošimų skirstymą į rūšis bei skirtingų organizavimo sąlygų nustatymą.

⁴⁵ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

⁴⁶ Bundesgesetz über die Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) // SR 935.52. http://www.admin.ch/ch/d/sr/c935_52.html; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁴⁷ Unofficial consolidation of Act on games of chance, gaming establishments and the protection of players, 7 May 1999. <http://www.gamingcommission.fgov.be/website/jsp/main.jsp?lang=EN>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

Įstatyminis lošimo rūšių išskyrimas bei diferencijuotų organizavimo sąlygų atskiroms rūšims nustatymas remiasi prielaida, kad įvairių lošimo rūšių keliamas pavojus asmeniui ir visuomenei yra skirtingo masto. Akivaizdu, kad tokie lošimai, kur statomų sumų, laimėjimo ir pralaimėjimo dydžių ribos yra neapibrėžtos arba labai plačios (pavyzdžiui, neriboto laimėjimo automatai, stalo žaidimai), kelia potencialiai didesnę grėsmę tiek asmeniui, tiek apskritai visuomenei. To pasekoje siekiama akyliau kontroliuoti tokius lošimus, užkirsti kelią pinigų plovimui, nustatant didesnę lošėju amžiaus ceną, saugoti dėl amžiaus labiau pažeidžiamus asmenis ir pan.

Darytina išvada, kad atskirų lošimo rūšių išskyrimas bei, remiantis jų skirtingu pavojingumo laipsniu asmeniui ir visuomenei, diferencijuotų organizavimo sąlygų nustatymas yra vienos iš priemonių, padedančių įgyvendinti azartinių lošimų reglamentavimui išskeltus sekančius uždavinius: kontroliuoti ir siekti sumažinti patologinio potraukio azartiniams lošimams problemą bei užkirsti kelią pinigų plovimui ir nusikalstamų struktūrų dalyvavimui azartinių lošimų organizavimo veikloje.

Tačiau pabrėžtina, kad tokių priemonių taikymo mastas turi atitikti socialinę realybę, visuomenės poreikius ir, atsižvelgiant į tai, būtina parinkti tokį jų taikymo būdą, kuris nenustatydamas perteklinių suvaržymų efektyviausiai siektų azartinių lošimų teisinio reguliavimo bendrojo tikslo.

Neigiamai vertintinos praktikos pavyzdys būtų visuomenėje paklausą turinčių azartinių lošimų rūšių visiškas uždraudimas. Pavyzdžiui, pagal organizuojamų lošimų rūšis ir teisės normomis nustatomus specialius reikalavimus galima teigti, kad lošimo namai (kazino) dėl galimų neigiamų pasekmių yra potencialiai grėsmingiausia asmeniui ir visuomenei azartinių lošimų organizavimo forma. Tačiau lošimo namai (kazino) visada visuomenėje turėjo gana didelę paklausą, todėl, kaip rodo ir ankstesnė Lietuvos praktika, visiškas lošimo namų (kazino) uždraudimas nepanaikintų tokios azartinių lošimų organizavimo formos, o lemtų nelegalią jos veiklą. Tokia situacija sąlygotų šias neigiamas pasekmes: prarandama priežiūros ir kontrolės galimybė, sumažėja priemonių kontroliuoti patologinio potraukio azartiniams lošimams problemą, nelieka teisinių priemonių ginti vartotojų interesus šioje srityje, nusikalstamoms struktūroms suteikiamas pasipelnymo šaltinis, prarandamos galimos valstybės pajamos iš tokios veiklos apmokestinimo bei neišnaudojamas teigiamas lošimo namų (kazino) poveikis šalies turizmo pramonei.

Pažymėtina, kad šiuo metu Europos Sąjungos erdvėje lošimų namai (kazino), kaip azartinių lošimų organizavimo forma, yra visiškai uždrausti Kipre, Airijoje ir Šiaurės Airijoje (Jungtinė Karalystė).⁴⁸

⁴⁸ Study of gambling services in the internal market of the European Union. Swiss Institute of Comparative Law, 2006. P. xvii. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

Tikėtina, kad nepamatuotų, perteklinių reikalavimų, apribojimų ir suvaržymų taikymas konkrečių azartinių lošimų rūšių organizavimo veiklai turėtų panašias pasekmes kaip ir jų visiškas uždraudimas.

Nagrinęjant draudžiamųjų priemonių taikymo būdus ir jų atitikimą visuomenės poreikiams, tikslinga apžvelgti azartinių lošimų organizavimo virtualioje erdvėje problemą.

Vienas svarbiausių globalių pokyčių azartinių lošimų srityje, keliantis naujus reikalavimus šių santykių reglamentavimui yra kompiuterinių technologijų ir interneto įtakoje susiformavusi nauja azartinių lošimų organizavimo forma – virtualūs azartiniai lošimai.

Virtualūs azartiniai lošimai yra naujausia ir sparčiausiai auganti pasaulinės azartinių lošimų industrijos dalis. Ši lošimų forma pavertė azartinius lošimus tarptautiniu produktu, kuris kelia naujus iššūkius valstybėms azartinių lošimų reguliavimo srityje.⁴⁹ Virtualių azartinių lošimų operatorių asociacijos (The Association of Remote Gambling Operators) duomenimis (2006 m. lapkričio mėn.) globaliu mastu veikia apie 2300 virtualių azartinių lošimų puslapių internete, o pajamos iš pasaulinės virtualių azartinių lošimų rinkos sudaro apie 12 milijardų dolerių per metus ir prognozuojama, kad per ateinančius penkerius metus padvigubės.⁵⁰ Dėka naujos azartinių lošimų organizavimo formos, jie tapo prieinami asmenims namuose, biuruose ar kitose vietose bet kuriuo paros metu.

Tačiau akivaizdu, kad ne visos valstybės spėja reaguoti į besikeičiančias aplinkybes ir turimais reglamentavimo modeliais nepajėgia kontroliuoti naujų azartinių lošimų organizavimo formų, o to pasekoje taikoma kraštutinė teisinė priemonė – visiškas internetu organizuojamų azartinių lošimų draudimas.

Pavyzdžiui, Šveicarijos Konfederacijos azartinių lošimų ir lošimo įstaigų įstatymo⁵¹ 5 straipsnis nustato, kad „azartinių lošimų organizavimas telekomunikacinėmis priemonėmis, ypač internetu, yra draudžiamas.“ Taip pat gali būti draudžiamas ne tik virtualių azartinių lošimų organizavimas, bet ir tokių paslaugų vartojimas.

Minėtus draudimus galima būtų pateisinti tuo, kad virtualių azartinių lošimų organizatorių veiklos praktiškai neįmanoma kontroliuoti. Užsienio šalyse įsisteigę operatoriai nepatenka į valstybės teisės normų veikimo sritį, jų negalima apmokestinti, o siūlomos lošimų sąlygos gali prieštarauti valstybinei azartinių lošimų reguliavimo politikai ir to pasekoje kelti grėsmę visuomenės

⁴⁹ Fair, Honest and Safe: cross border remote gambling within the European Union // Remote Gambling Association, June 2006. P. 3. <http://www.rga.eu.com/rga-reports.html>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁵⁰ Remote Gambling – key facts and figures. <http://www.rga.eu.com/untitled120.html>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁵¹ Bundesgesetz über die Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) // SR 935.52. http://www.admin.ch/ch/d/sr/c935_52.html; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

saugumui. Tačiau draudžiamųjų teisinių priemonių įgyvendinimas dėl pasaulinio kompiuterių tinklo (internetu) visuotinio prieinamumo yra komplikotas, reikalaujantis daug organizacinių sąnaudų. Pavyzdžiui, Danijoje siekiant suvaržyti virtualių azartinių lošimų paslaugų teikimą iš užsienio bei jų keliamą grėsmę visuomenės saugumui, valstybė siekia blokuoti mokėjimo pavedimus tokių paslaugų teikėjams. Tuo pačiu metu vidaus rinkai pradedami siūlyti „patrauklūs“ valstybės kontroliuojami internetiniai lošimai.⁵²

Absolūtus internetinių azartinių lošimų organizavimo draudimas nepanaikina šių lošimų egzistavimo, jų prieinamumo bei keliamos grėsmės visuomenės saugumui. Šiuo atveju valstybė negauna jokios ekonominės naudos, o tik galimas neigiamas pasekmes dėl tokių lošimų paklausos visuomenėje. Autoriaus nuomone, geresnė alternatyva yra internetinių azartinių lošimų organizavimo įteisinimas. Potencialiems vartotojams tokiu būdu bus sudaromos sąlygos naudotis vietinių operatorių siūloma internetinių lošimų paslauga, o valstybė, nustatydamas organizavimo sąlygas, kontroliuos azartinių lošimų neigiamą poveikį, taip pat bus išnaudojamas teigiamas ekonominis poveikis. Tačiau remiantis ekonomikos dėsniais, valstybiniu teisiniu reguliavimu turi būti sudaromos patrauklios sąlygos vartotojams lošti, o operatoriams organizuoti internetinius lošimus. Priešingu atveju vartotojai bus linkę naudotis užsienio operatorių teikiamomis internetinių lošimų paslaugomis, kurių veiklos valstybė kontroliuoti negali.

Taigi galima teigti, kad kraštutinių administracinių teisinių priemonių, tokių kaip visiškai tam tikros veiklos draudimas ar itin nepalankių sąlygų nustatymas, taikymas neatsižvelgiant į besikeičiančią socialinę realybę ir visuomenės poreikius yra neefektyvus siekiant įgyvendinti azartinių lošimų teisinio reguliavimo tikslus bei gali lemti papildomas neigiamas pasekmes.

Lietuvoje internetu organizuojami azartiniai lošimai yra draudžiami. Nors Azartinių lošimų įstatymas⁵³ įsigaliojo palyginus neseniai – 2001 m. liepos 1 d. – jame nenumatyta galimybė organizuoti azartinius lošimus internetu. Remiantis 10 straipsnio 1 dalyje nustatyto draudimu organizuoti lošimus, nenurodytus įstatyme – tokia veikla Lietuvos Respublikoje draudžiama. Tačiau reikia konstatuoti, kad toks internetinių lošimų reglamentavimas yra veikiau tik fasadas, nei realiai veikianti priemonė. Šiuolaikinių technologijų dėka internetu organizuojami lošimai tapo prieinami iš bet kurios civilizuoto pasaulio vietos. Todėl Lietuvos įstatymų leidėjas nustatydamas internetinių lošimų draudimą bei nesiimdamas jokių papildomų priemonių tam draudimui įgyvendinti (pavyzdžiui, tokių, kaip Danijos valdžia), neapriboja tokių lošimų prieinamumo galimybių, o dėl to

⁵² National Internet gaming strategy. <http://www.skm.dk/publikationer/udgivelses/1695/1914/>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁵³ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

ir kylančios grėsmės asmens ir visuomenės saugumui. Dabartinį reglamentavimą trumpai galima apibūdinti taip: Lietuvos Respublikoje internetu organizuojami azartiniai lošimai formaliai yra draudžiami, tačiau realiai – egzistuoja ir yra nekontroliuojami.

Trumpai apibendrinant tai, kas išdėstyta aukščiau, darytinos tokios išvados:

- teisiniu azartinių lošimų reguliavimu siekiant užtikrinti asmens ir visuomenės apsaugą, būtina taikyti išsamią šių santykių dalyvių veiklos reglamentaciją, pasižyminčią imperatyviu, draudžiamąjį pobūdį teisinio reguliavimo metodu;
- azartinių lošimų reglamentavimo modelyje turi būti išskirtos ir išsamiai apibrėžtos leidžiamos azartinių lošimų rūšys. Toks skirstymas turi remtis socialine realybe, visuomenės poreikiais. Remiantis išskirtų azartinių lošimų rūšių skirtingu pavojingumo laipsniu asmeniui ir visuomenei, būtina nustatyti diferencijuotas atskirų lošimo rūšių organizavimo sąlygas. Siekiant minimizuoti azartinių lošimų neigiamą poveikį, pavojingiausioms lošimų rūšims taikomi griežtesni organizavimo tvarkos reikalavimai;
- realiai visuomenėje egzistuojančių ir populiarių azartinių lošimų rūšių absoliutus draudimas valstybei neduoda naudos. Reikia pripažinti realiai susiklosčiusius visuomeninius santykius ir ieškoti tinkamų šių santykių reglamentavimo būdų;
- Lietuvos Respublikoje nustatytas internetu organizuojamų azartinių lošimų reglamentavimas nesutampa su socialine realybe ir yra neveiksmingas. Nors formaliai internetiniai lošimai yra draudžiami, tačiau realiai – egzistuoja ir yra nekontroliuojami;
- iškelta tyrimo hipotezė imperatyvaus, draudžiamąjį pobūdį reglamentavimo taikymo aspektu iš dalies pasitvirtina. Tokio pobūdžio reglamentavimas apriboja azartinių lošimų organizatorių veiklos galimybes. Apribojimai būtini ir neišvengiami tol, kol jais įgyvendinami asmens ir visuomenės bei visuotinės gerovės tikslai. Tikėtina, kad nepamatuotai taikant kraštutines teises priemones, bus neįgyvendintas asmens ir visuomenės apsaugos tikslas bei nepagrįstai varžomi vartotojų ir lošimų organizatorių interesai (pavyzdžiui, uždraudžiant internetinius azartinius lošimus).

2.3.2. Azartinių lošimų organizavimo monopolijos nustatymas

Rinkos ekonomikos aspektu monopolija vertintina neigiamai, nes riboja teisę teikti paslaugas ar užsiimti konkrečia veikla, apriboja ar panaikina konkurenciją tam tikrose ekonomikos srityse, iškreipia laisvą rinką. Todėl bendru atveju valstybėse yra nustatoma antimonopolinė politika, rengiami antimonopoliniai įstatymai, steigiamos antimonopolinės tarnybos.

Monopolijos įteisinimas, kaip viena iš administracinio teisinio reguliavimo priemonių, pateisinamas tik viešojo intereso apsaugos tikslais, o pastarąjį įkūnija visuotinė gerovė bei žmogaus teisių apsauga ir įgyvendinimas.

Monopolijos įvedimas azartinių lošimų organizavimo srityje konkrečiai galėtų būti pateisinamas siekiu apsaugoti vartotojus, riboti socialiai žalingų paslaugų vartojimą, gaunamas pajamas panaudoti visuomenės interesams ir kt. Monopolijos nustatymas gali pasireikšti dvejopai: 1) valstybės monopolijos nustatymu tam tikroms azartinių lošimų organizavimo rūšims; 2) monopolinių veiklos sąlygų nustatymu tam tikriems azartinių lošimų organizatoriams.

Nagrinėjant monopolijos, kaip specialios teisinės priemonės, taikymo galimybę azartinių lošimų reguliavimo srityje, būtina atskleisti: kiek objektyvūs reguliuojamos srities – azartinių lošimų santykių – požymiai sąlygoja tokios priemonės taikymo poreikį; ar visuomenės gaunama nauda bus didesnė už praradimus – laisvės teikti paslaugas suvaržymą, konkurencijos apribojimą ar panaikinimą, laisvos rinkos iškraipymą.

Gana dažnai valstybėse nustatomas nacionalinių (didžiųjų) loterijų organizavimo monopolinis modelis. Tačiau loterijų reglamentavimas nepatenka į šio darbo objekto sritį, todėl tokie modeliai nėra nagrinėjami.

Nagrinėjant užsienio valstybių azartinių lošimų reglamentavimo patirtį, galima rasti įvairių monopolijos taikymo pavyzdžių. Monopolinės organizavimo sąlygos paprastai nustatomos tam tikroms azartinių lošimų organizavimo formoms. Pavyzdžiui, Olandijoje nustatytas monopolinis azartinių lošimų reguliavimo modelis. Šioje šalyje azartinių lošimų rinka yra uždara ir gali būti išduodama tik po vieną licenciją organizuoti sporto lažybas, žirgų lenktynių lažybas, loto (bingo) žaidimus bei lošimus lošimo namuose (kazino).⁵⁴ Švedijos Lošimų namų (kazino) įstatymo⁵⁵ 11 straipsnis nustato, kad leidimai organizuoti azartinius lošimus lošimo namuose (kazino) gali būti suteikiami tik toms įmonėms, kurios tiesiogiai ar netiesiogiai visiškai valdomos valstybės. Taigi Švedijoje lošimo namams (kazino) nustatyta valstybinė monopolija.

Monopolinio tipo azartinių lošimų modelis taip pat nustatytas Austrijos Respublikoje. Šios šalies Azartinių lošimų įstatymo⁵⁶ 3 paragrafas nustato, kad teisė organizuoti azartinius lošimus priklauso valstybei, jei kitaip nenustato šis įstatymas. Monopolija taikoma ne visoms azartinių lošimų rūšims, yra numatytos išimtys. Įstatymas nustato monopolines lošimų organizavimo sąlygas

⁵⁴ The Netherlands gaming control board (College van toezicht op de kansspelen). <http://www.gamingboard.nl/information.html>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁵⁵ Casinos Act // SFS 1999:355. <http://www.lotteriinsp.se/upload/Övrigt/Engelska/Casinos%20Act.pdf>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁵⁶ Glücksspielgesetz // BGBl. Nr. 620/1989. <http://www.lotterien.or.at/GSpG.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

lošimo namų (kazino) veiklai, lošimo automatais (kai statomos sumos bei laimėjimo ir pralaimėjimo dydžiai viršija 4 paragrafe nustatytas ribas) organizuojamiems lošimams, bingo lošimams.

Austrijoje nustatytą azartinių lošimų monopolinį reguliavimo modelį įstatymų leidėjas pagrindžia nurodydamas du pagrindinius tikslus: 1) palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti su tuo susijusių socialinių-politinių tikslų įgyvendinimą; 2) didinti biudžeto įplaukas viešosios tvarkos palaikymo tikslais. Taip pat nurodoma, kad tokio reguliavimo paskirtis yra prižiūrėti žmogaus įgimtą aistrą azartiniams lošimams labiau kontroliuojamais būdais. Monopolija įvedama tam, kad valstybei būtų sudaromos sąlygos užtikrinti lošėjų apsaugą, vietoje visiško azartinių lošimų draudimo, kuris būtų neefektyvus ir sąlygotų nelegalius azartinius lošimus, o dėl to išnyktų valstybės valdžios vykdomos priežiūros ir kontrolės galimybės.⁵⁷ Šalies teisminė praktika pagrindžia nustatytą azartinių lošimų reguliavimo modelį svarbių viešųjų interesų apsauga: viešosios tvarkos ir lošėjų apsauga. Ypatingai akcentuojama vartotojo apsauga ir prevencija nuo priklausomybės azartiniams lošimams susiformavimo bei jos negatyvių ir destruktivių pasekmių.⁵⁸

Austrijos azartinių lošimų priežiūros institucija (Glücksspielaufsichtbehörde) nurodo sekančius azartinių lošimų valstybinio reguliavimo tikslus minėtoje šalyje:

- užkirsti kelią nusikalstamiems veiksams (azartinių lošimų organizavimo panaudojimui pinigų plovimui ir terorizmo finansavimui, azartiniams lošimams, kaip nusikalstamų struktūrų pajamų šaltiniui, kitoms nusikalstamoms, sukčiavimo veikloms);

- užkirsti kelią ekonominiams pavojams;

- finansų rinkos stabilumas („piramidiniai žaidimai“, pinigų plovimas);

- jaunimo apsauga;

- vartotojų apsauga.⁵⁹

Išvardinti specialaus azartinių lošimų teisinio reguliavimo, įvedant monopoliją, tikslai yra būtini bendrajam teisinio reguliavimo tikslui – visuotinei gerovei – pasiekti. Tačiau visuomenės praradimai, taikant specialią valstybinio reguliavimo priemonę – monopolijos įvedimą – yra dideli. Bet kurios monopolijos formos įvedimas azartinių lošimų srityje sąlygoja teisės laisvai teikti paslaugas suvaržymą, konkurencijos apribojimą, laisvos rinkos iškraipymą.

Vienas iš šiame darbe atskleistų idealaus azartinių lošimų reglamentavimo modelio tikslų yra apsaugoti azartinių lošimų organizatorių, kaip komercinę veiklą vykdančių subjektų, interesus,

⁵⁷ Study of gambling services in the internal market of the European Union. Swiss Institute of Comparative Law, 2006. P. 15. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁵⁸ Study of gambling services in the internal market of the European Union. Swiss Institute of Comparative Law, 2006. P. 15. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁵⁹ Glücksspielmonopol. http://www.bmf.gv.at/Finanzmarkt/Glueksspielmonopol747/_start.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

suvaržant jų veiklą tik tiek, kiek tai būtina siekiant užtikrinti visuomenės saugumą ir vartotojų interesų apsaugą. Akivaizdu, kad monopolijos įvedimas ignoruoja arba smarkiai suvaržo komercinę veiklą vykdančių subjektų interesus. Todėl yra diskutuotina ar šios specialios valstybinio reguliavimo priemonės taikymas atitinka proporcingumo principą, taip pat ar asmens ir visuomenės apsaugos tikslas negali būti įgyvendinamas kitomis specialiomis teisinio reguliavimo priemonėmis, lemiančiomis mažesnius visuomenės praradimus.

Esant kitų, mažesnius visuomenės praradimus lemiančių specialių teisinių priemonių taikymo galimybei, monopolijos įvedimas neabejotinai būtų pripažįstamas kaip su socialine realybe nesuderinama ir netaikytina teisinio reguliavimo priemonė. Priešingu atveju azartinių lošimų organizavimo monopolijos įvedimas būtų būtina kraštutinė teisinio reguliavimo priemonė, asmens ir visuomenės apsaugos tikslais sąlygojanti neišvengiamus visuomenės praradimus laisvosios rinkos ekonomikos aspektu.

Apžvelgus užsienio šalių azartinių lošimų santykių reguliavimo patirtį matyti, kad įvairių azartinių lošimų organizavimo monopolijos formų įvedimas nėra visuotinai taikoma teisinio reguliavimo priemonė. Todėl galima daryti prielaidą, kad tokios priemonės taikymas nėra vienintelis bei nepakeičiamas būdas asmens ir visuomenės apsaugai užtikrinti.

Gana dažnai ribojamas lošimų organizatorių skaičius. Organizatorių skaičiaus ribojimas, išduodant ribotą skaičių licencijų, suteikiančių teisę užsiimti nustatytų lošimo rūšių komerciniu organizavimu, taip pat laikytinas laisvos rinkos suvaržymu. Tačiau tinkamas šio teisinio instrumento taikymas lemia mažesnius rinkos ekonomikos suvaržymus, nei grynios monopolijos įvedimas. Todėl šios priemonės taikymo būdai nagrinėjami analizuojant lošimų organizatorių ir lošimų organizavimo vietų ribojimą, kaip specialios azartinių lošimų teisinio reguliavimo priemonės, nustatymą (2.3.4 poskyriuje).

Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymas⁶⁰ neįtvirtina jokios monopolijos taikymo formos. Galima teigti, kad Lietuvoje šiuo metu azartinių lošimų rinka, laisvės teikti paslaugas aspektu, yra laisva, kurioje neribojamas nei azartinių lošimų organizatorių skaičius, nei privačių juridinių asmenų, atitinkančių specialius reikalavimus, teisė verstis lošimų organizavimo veikla.

Taigi iš to kas išdėstyta, dėl monopolijos įvedimo reguliuojant azartinius lošimus galima daryti tokias išvadas:

- monopolijos įvedimas lemia didelius visuomenės praradimus laisvosios rinkos aspektu;

⁶⁰ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

- monopolijos įvedimas nėra visuotinai taikoma priemonė reguliuojant azartinius lošimus. Todėl darytina prielaida, kad specialaus teisinio režimo, pasižyminčio išsamia reglamentacija, imperatyviu, draudžiamąjį pobūdžio teisinio reguliavimo metodu, nustatymas, specializuotos valstybės institucijos, atsakingos už specialaus teisinio režimo formavimą ir palaikymą, įsteigimas gali būti pakankamos teisinės priemonės siekiant įgyvendinti tikslus, kuriais motyvuojamas monopolijos įvedimas. Tokiu atveju monopolinių azartinių lošimų organizavimo sąlygų nustatymas neatitinka proporcingumo principo ir lemia perteklinius suvaržymus.

2.3.3. Azartinių lošimų licencijavimo sistemos nustatymas

Licencijavimas yra speciali legalizuojamoji teisinė priemonė skirta specialaus azartiniam lošimams nustatyto teisinio režimo tvarkai palaikyti.

Doktrinoje licencijavimas apibūdinamas kaip ypatinga oficialaus patvirtinimo (pripažinimo) procedūra, susijusi su ūkinio subjekto teise vykdyti tam tikros rūšies veiklą laikantis taisyklių, norminių reikalavimų ir standartų.⁶¹ Licencijos turėtojas įgyja teisę verstis licencijoje nurodyta veikla.

Sritis, kurios susijusios su padidėjusiu pavojumi žmogaus gyvybei, sveikatai, aplinkai, ginkluotės gamyba ir įsigijimu, taip pat prekėmis ir paslaugomis, yra licencijuojamos.⁶²

Šiame darbe jau aptarta, kad azartiniai lošimai yra specifinė visuomeninių santykių sritis, pasižyminti daugialypiškumu. Dėl negatyvių azartinių lošimų pasekmių tiek asmeniui, tiek visuomenei, šie visuomeniniai santykiai yra pavojingi ir jiems taikomas specialus valstybinis teisinis reglamentavimas. Licencijavimas yra viena iš priemonių, užtikrinanti, kad bus laikomasi azartiniam lošimams nustatyto specialaus teisinio režimo. Taigi galima konstatuoti, kad licencijavimas yra būtina azartinių lošimų teisinio reguliavimo priemonė siekiant užtikrinti asmens ir visuomenės apsaugą.

Tačiau norminiuose teisės aktuose gali būti įtvirtintos įvairios, skirtingai charakterizuojamos licencijavimo sistemos. Pavyzdžiui, galima įtvirtinti skirtingo pobūdžio ir masto reikalavimus juridiniams asmenims, siekiantiems gauti licenciją azartinių lošimų organizavimo veiklai. Ypatingai griežtų tokių reikalavimų nustatymas ribotų galimybes užsiimti komercine azartinių lošimų

⁶¹ A. Bakaveckas, A. Dziegoraitis, A. Dziegoraitienė ir kt. / red. A. Dziegoraitis. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 215.

⁶² Ten pat, p. 216.

organizavimo veikla. Bendrovėms, norinčioms užsiimti licencijuojama veikla, gali būti nustatoma: reikalavimai įstatinio kapitalo dydžiui, reikalavimai juridinio asmens steigėjams ir (ar) dalyviams (pilietybė, nepriekaištinga reputacija, valstybės dalyvavimas ir pan.), teisinei formai, buveinės adresui ir pan. Įstatymais taip pat gali būti nustatomas skirtingas licencijų galiojimo laikas bei ribotas išduodamų licencijų skaičius, suteikiančių teisę organizuoti tam tikros rūšies azartinius lošimus. Pavyzdžiui, įstatymo nuostata, įtvirtinanti, kad organizuoti azartinius lošimus lošimo namuose (k kazino) išduodama tik viena licencija (tik vienai bendrovei) arba licencijos išduodamos tik viešiesiems juridiniams asmenims, neabejotinai lemtų monopolinių sąlygų sudarymą, užkirstų kelią į azartinių lošimų rinką patekti kitiems paslaugų teikėjams, o tai būtų vertinama kaip perteklinių suvaržymu nustatymas (2.3.2 poskyris).

Vadinasi, iš to galima konstatuoti, kad licencijavimas yra būtina azartinių lošimų teisinio reguliavimo priemonė, tačiau ne kiekvienas šios teisinės priemonės taikymo būdas atitinka azartinių lošimų reglamentavimo modeliui nustatytą idealumo kriterijų.

Tikslinga trumpai apžvelgti Šveicarijoje, kaip didelę azartinių lošimų reglamentavimo patirtį turinčioje valstybėje, nustatytos azartinių lošimų licencijavimo sistemos esminiu elementus. Šios šalies Azartinių lošimų ir lošimo įstaigų įstatymo⁶³ 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad azartiniai lošimai gali būti siūlomi tik licencijuotuose lošimo įstaigose. 10 straipsnyje nustatytos dvi išduodamų licencijų rūšys, privalomos steigiant lošimo įstaigą: steigimo vietos licencija (Standortkonzession) bei veiklos licencija (Betriebskonzession). Licencijos gali būti išduodamos tik 11 straipsnyje nustatytiems asmenims: viešiesiems juridiniams asmenims; akcinėms bendrovėms, įsteigtoms pagal Šveicarijos teisę, kurių valdymo organų narių gyvenamosios vietos yra Šveicarijoje; pagal Šveicarijos teisę įsteigtiems įmonių susivienijimams, kurių administracijos narių gyvenamosios vietos yra Šveicarijoje. Pareiškėjai licencijai gauti turi atitikti šiuos reikalavimus (12 straipsnis): būti nepriekaištingos reputacijos bei pateikti nepriekaištingos komercinės veiklos garantiją; lošimus prižiūrinčios ir kontroliuojančios valstybės institucijos reikalavimu pateikti įrodymus dėl teisėtos piniginio kapitalo kilmės. Išduodamų licencijų skaičius valstybėje įstatymu neribojamas. Įstatymo 17 straipsnis nustato bendrąjį licencijos galiojimo terminą – 20 metų. Išskirtiniais atvejais gali būti nustatomas trumpesnis arba ilgesnis galiojimo terminas. Licenzija gali būti pratęsta arba atnaujinta.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Šveicarijos įstatymų leidėjas siekdamas užtikrinti asmens ir visuomenės apsaugą nuo negatyvių azartinių lošimų pasekmių, ne tik nustato įstatyme įvairius

⁶³ Bundesgesetz über die Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) // SR 935.52. http://www.admin.ch/ch/d/sr/c935_52.html; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

draudimus, apribojimus ir suvaržymus, bet ir siekia išnaudoti teigiamą azartinių lošimų ekonominį efektą bei skatina organizatorių *socialinę atsakomybę*. Pavyzdžiui, specialūs reikalavimai licencijoms gauti (13 straipsnis) nustato, kad išduodant steigimo vietos licenciją, būtinas steigimo vietos Kantono ir bendruomenės pritarimas, o pareiškėjas privalo parengti ataskaitą (pranešimą) apie numatomą ekonominę naudą konkrečiam regionui dėl planuojamos lošimo įstaigos. Veiklos licencijai gauti pareiškėjas turi pateikti saugumo (Sicherheitskonzept) ir socialinę (Sozialkonzept) koncepcijas bei ekonominius skaičiavimus, iš kurių matyti, kad planuojama steigti lošimo įstaiga bus ekonomiškai pajėgi ir ilgalaikė (13 straipsnio antra dalis). Saugumo koncepcijoje turi būti nurodytos azartinių lošimų organizatoriaus numatomos priemonės, skirtos garantuoti saugius azartinius lošimus (priemonės prieš nusikalstamumą, pinigų plovimą azartinių lošimų srityje). Socialinėje koncepcijoje nurodomos priemonės, skirtos užkirsti kelią socialinei žalai dėl azartinių lošimų.

Analizuojant aukščiau pateiktą licencijavimo sistemos pavyzdį, matyti, kad vienas iš licencijavimo sistemos elementų, potencialiai suvaržančių azartinių lošimų organizatorių interesus, yra specialūs reikalavimai juridiniams asmenims (reikalavimai juridinio asmens teisinei formai, steigėjų, dalyvių bei valdymo organų narių gyvenamajai vietai ir kt.). Tačiau taip pat reikia pripažinti, kad tokių reikalavimų nustatymas yra neišvengiamas užtikrinant asmens ir visuomenės saugumą.

Reikalavimas juridinio asmens įsisteigimo vietai ir buveinės adresui toje pačioje valstybėje, kur numatoma teikti azartinių lošimų paslaugas, lemia taikytiną teisę ir yra suprantamas, nes tik tokiu būdu atsiranda galimybės kontroliuoti azartinių lošimų organizatorių veiklą ir taip užtikrinti, kad bus įgyvendinami azartinių lošimų teisinio reguliavimo tikslai.

Paprastai valstybių norminiuose teisės aktuose nustatoma privaloma azartinius lošimus organizuojančio juridinio asmens teisinė forma ar formos – dažniausiai akcinė ar uždaroji akcinė bendrovė, kooperacinė bendrovė, viešasis juridinis asmuo. Šveicarijoje licencijos azartiniams lošimams organizuoti gali būti išduodamos viešiesiems juridiniams asmenimis, tačiau neribojama ir privačių juridinių asmenų analogiška teisė. Tuo tarpu aiškinant Švedijos Lošimo namų⁶⁴ (kazino) įstatymo 2 ir 11 straipsnius, galima teigti, kad šioje šalyje licencijos užsiimti lošimo namų (kazino) organizavimo veikla išduodamos tik įmonėms, tiesiogiai ar netiesiogiai kontroliuojamoms valstybės, o lošimų namų (kazino) veikla be licencijos yra draudžiama. To pasekoje, atskiroje azartinių lošimų rinkos dalyje įtvirtinama viešųjų interesų tenkinimu motyvuojama valstybės monopolija. Tačiau,

⁶⁴ Casinos Act // SFS 1999:355. <http://www.lotteriinsp.se/upload/Övrigt/Engelska/Casinos%20Act.pdf>, prisijungimo laikas: 2006-11-25.

kaip šiame darbe jau atskleista, nėra pagrindo manyti, kad monopolijos įvedimas yra vienintelė veiksminga priemonė asmens ir visuomenės saugumui užtikrinti, todėl, autoriaus nuomone, licencijos išdavimas tik įmonėms, tiesiogiai ar netiesiogiai valdomoms valstybės, yra perteklinis suvaržymas.

Leidžiamų azartinių lošimų rūšių išskyrimas bei diferencijuotų jų organizavimo sąlygų nustatymas suponuoja atitinkamą licencijų skirstymą į rūšis ir skirtingus reikalavimus potencialiems azartinių lošimų organizatoriams. Licencijų skirstymas į rūšis užtikrina, kad mažiau pavojingų azartinių lošimų rūšių organizatoriams nebus taikomi reikalavimai, skirti pavojingiausių lošimo rūšių organizavimo veiklai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo⁶⁵ 5 straipsnis nustato penkias išduodamų licencijų rūšis, leidžiančias organizuoti šiuos lošimus: 1) stalo lošimus ir lošimus A kategorijos automatais; 2) lošimus B kategorijos automatais; 3) bingą; 4) totalizatorių; 5) lažybas. Taigi privatus juridinis asmuo, pavyzdžiui, siekdamas gauti lažybų organizavimo licenciją, neturės įgyvendinti reikalavimų, nustatomų stalo lošimų ir lošimų A kategorijos automatais organizavimui.

Belgijoje licencijuojama ne tik atskirų lošimo rūšių organizatorių veikla, bet ir darbuotojų profesinė veikla tam tikrose lošimo įstaigose. Šios šalies Azartinių lošimų, lošimo įstaigų ir lošėjų apsaugos įstatymo⁶⁶ 25 paragrafo 4 dalis nustato, kad D klasės licencijos turėtoji suteikiama teisė užsiimti profesine veikla pirmos ir antros klasės lošimo namuose.

Gana dažnai nustatomas licencijos galiojimo terminas. Pavyzdžiui, Šveicarijoje licencijos, suteikiančios teisę užsiimti azartinių lošimų organizavimo veikla, galiojimo terminas bendru atveju, kaip jau minėta, yra 20 metų. Belgijoje licencijų galiojimo terminas priklauso nuo išduodamos licencijos rūšies: pirmos klasės lošimo įstaigų (pripažįstamų kaip kazino) veiklai – 15 metų; antros klasės lošimo įstaigų veiklai – 9 metai; trečios klasės lošimo įstaigų – 5 metai (Azartinių lošimų, lošimo įstaigų ir lošėjų apsaugos įstatymo 25 paragrafas). Austrijos Azartinių lošimų įstatymo⁶⁷ 22 paragrafas nustato, kad licencijos, išduodamos lošimo namų (kazino) organizavimo veiklai, galiojimo terminas yra 15 metų.

Licencijos taip pat gali būti išduodamos neterminuotam laikotarpiui. Pavyzdžiui, Latvijos Respublikos azartinių lošimų ir loterijų įstatymo⁶⁸ 10 paragrafo antra dalis nustato, kad licencija,

⁶⁵ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

⁶⁶ Unofficial consolidation of Act on games of chance, gaming establishments and the protection of players, 7 May 1999. <http://www.gamingcommission.fgov.be/website/jsp/main.jsp?lang=EN>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁶⁷ Glücksspielgesetz // BGBl. Nr. 620/1989. <http://www.lotterien.or.at/GSpG.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁶⁸ Gambling and Lotteries Law (Unofficial translation from Latvian). <http://www.iaui.gov.lv/english/akti/default.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

suteikianti teisę organizuoti azartinius lošimus, yra išduodama neterminuotam laikotarpiui, tačiau kiekvienais metais ši licencija turi būti perregistruojama.

Galima daryti prielaidą, kad licencijos galiojimo termino nustatymas lemia stipresnę lošimų organizatorių kontrolę. Pasibaigus licencijos galiojimo laikui, lošimų organizatoriai, siekiantys pratęsti licenciją, susiduria su specialia procedūra, kurios metu įvertinamas jų atitikimas norminių teisės aktų keliamiems reikalavimams. Tačiau iš kitos pusės, lošimų organizatorių veiklos atitikimą įstatymams ir kitiems teisės aktams, reglamentuojantiems azartinius lošimus, užtikrina specializuotos valstybės institucijos, atsakingos už azartinių lošimų santykiams nustatyto specialaus teisinio režimo palaikymą. Todėl teigti, kad licencijos galiojimo termino nustatymas yra būtinas, nėra pagrindo. Tai labiau priklauso nuo apskritai valstybėje nustatytos licencijavimo sistemos.

Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatyme⁶⁹ įtvirtinta azartinių lošimų licencijavimo sistema, autoriaus nuomone, nenustato perteklinių suvaržymų šių santykių dalyviams. Skirtingoms lošimų rūšims nustatytos penkios neterminuotų licencijų rūšys (5 straipsnis). Privatūs juridiniai asmenys gali užsiimti azartinių lošimų organizavimo veikla, jeigu jų teisinė forma akcinė bendrovė arba uždaroji akcinė bendrovė (8 straipsnis).

Vienas pagrindinių idealaus azartinių lošimų reglamentavimo modelio uždavinių yra užkirsti kelią nusikalstamų struktūrų dalyvavimui azartinių lošimų organizavimo veikloje bei pinigų plovimui. Lietuvos įstatymų leidėjas suvokdamas šio uždavinio svarbą Azartinių lošimų įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje nustato asmeninius reikalavimus lošimus organizuojančių bendrovių steigėjams ir juos kontroliuojantiems asmenims, akcininkams, valdymo bei priežiūros organų nariams, administracijos vadovams ir jų pavaduotojams, lošimo namų (kazino), bingo, automatų salonų administracijos vadovams ir jų pavaduotojams, vyriausiesiems finansininkams ir lošėjus aptarnaujančiam personalui. Minėtais asmenimis negali būti tie, dėl kurių atliekamas operatyvinis tyrimas dėl neteisėto lošimo namų (kazino) laikymo ar lošimų organizavimo arba priklausymo nusikalstamam susivienijimui, bei asmenys, turintys neišnykusį arba nepanaikintą teistumą už sunkius ir labai sunkius tyčinius nusikaltimus ar nusikaltimus nuosavybei, turtinėms teisėms ir turtiniams interesams, ekonomikai ir verslo tvarkai ar finansų sistemai.

Kita priemonė, įgyvendinanti nusikalstamų struktūrų dalyvavimo ir pinigų plovimo prevenciją, identifikuojama Azartinių lošimų įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje. Ši norma nustato, kad Valstybinė lošimų priežiūros komisija, prieš išduodama licenciją organizuoti lošimus, turi gauti Valstybės saugumo departamento, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Finansinių nusikaltimų tyrimo

⁶⁹ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos bei Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos išvadas. Remiantis Azartinių lošimų licencijavimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 19 d. nutarimu Nr. 740⁷⁰, 20.3 punktu, gavus neigiamą tokią išvadą licenciją išduoti atsisakoma. Remiantis minėtų taisyklių 10.5 ir 20.3 punktais, licencija taip pat neišduodama, jeigu bendrovės akcininkai, stebėtojų tarybos nariai, valdybos nariai, administracijos vadovas, jo pavaduotojas ar vyriausiasis finansininkas turi neišnykusį arba nepanaikintą teistumą už sunkius ir labai sunkius tyčinius nusikaltimus ar nusikaltimus nuosavybei, turtinėms teisėms ir turtiniams interesams, ekonomikai ir verslo tvarkai ar finansų sistemai.

Lietuvos Respublikos azartinių lošimų licencijavimo sistemoje galima aptikti dar vieną elementą, galimai tarnaujantį visuomenės saugumo interesui – rinkliavos dydžio už licencijos išdavimą nustatymas. Nagrinėjant Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gruodžio 15 d. nutarimu Nr. 1458⁷¹ patvirtintą Valstybės rinkliavos objektų sąrašą ir šios rinkliavos dydžius matyti, kad rinkliava už licencijos verstis azartinių lošimų organizavimu išdavimą yra viena didžiausių (šiuo metu 10000 litų, kai tuo tarpu rinkliava už daugumos kitų licencijų išdavimą sudaro apytiksliai kelis šimtus litų). Galima manyti, kad toks rinkliavos dydis už licenciją verstis azartinių lošimų organizavimu rodo valstybės poziciją azartinių lošimų, kaip pavojingos veiklos, atžvilgiu bei siekimą užtikrinti paslaugų kokybę, apsaugoti vartotoją nuo nekokybiškų paslaugų, riboti socialiai žalingų paslaugų – azartinių lošimų – vartojimą. Tačiau reikia konstatuoti, kad tai greičiau tik valstybės pozicijos išraiška, nei realiai veiksminga priemonė.

Apibendrinant tai, kas išdėstyta aukščiau, galima daryti tokias išvadas:

- siekiant užtikrinti asmens ir visuomenės apsaugą, licencijavimas yra būtina azartinių lošimų teisinio reguliavimo priemonė, tačiau netinkamas jos taikymo būdas gali lemti perteklinius suvaržymus;
- licencijai gauti nustatomi reikalavimai juridinio asmens teisinei formai, buveinės adresui, steigėjams, akcininkams, valdymo ir priežiūros organų nariams, administracijos vadovams, vyriausiesiems finansininkams bei tam tikriems darbuotojams yra būtini siekiant kontroliuoti ir prižiūrėti azartinių lošimų organizatorius, užkirsti kelią nusikalstamų struktūrų dalyvavimui bei pinigų plovimui ir taip užtikrinti asmens ir visuomenės saugumą;
- atsižvelgiant į leidžiamas lošimų rūšis bei joms nustatytas diferencijuotas organizavimo sąlygas, tikslinga išskirti atskiras licencijų rūšis ir kiekvienos iš jų išdavimo tvarkai

⁷⁰ Valstybės žinios. 2001, Nr. 53-1876.

⁷¹ Valstybės žinios. 2000, Nr. 108-3463.

nustatyti skirtingus reikalavimus. Tokiu būdu užtikrinama, kad mažiau pavojingų lošimų rūšių organizavimo veikla siekiantiems užsiimti juridiniams asmenims nebus taikomi griežtesni reikalavimai, negu būtina visuomenės ir asmens saugumui užtikrinti, o tai reiškia, kad bus išvengiama perteklinių apribojimų nustatymo.

- azartinių lošimų licencijavimo sistemos priemonėmis galima formuoti ir skatinti *socialiai atsakingus* azartinių lošimų organizatorius, kurie suprastų ir siektų minimizuoti azartinių lošimų neigiamą poveikį asmeniui ir visuomenei bei taip siektų ne tik privačių, bet ir viešųjų interesų įgyvendinimo (Šveicarijos pavyzdys);
- tinkama azartinių lošimų licencijavimo sistema veiksmingai įgyvendina azartinių lošimų reglamentavimo modeliui keliamus uždavinius, minimaliai suvaržydama lošimų organizatorių interesus.

2.3.4. Azartinių lošimų organizatorių ir lošimų organizavimo vietų skaičiaus ribojimas

Jeigu valstybėje laikomasi pozicijos, jog azartiniai lošimai įteisinti tik tam, kad patenkintų minimalų norinčiųjų lošti poreikį, tai logiška to pasekmė yra azartinių lošimų organizavimo vietų skaičiaus ribojimas. Toks ribojimas paprastai pasireiškia licencijų, išduodamų verstis azartinių lošimų organizavimo veikla, skaičiaus apribojimu, taip pat apibrėžiant tam tikras teritorijas, kuriose leidžiama tam tikrų azartinių lošimų rūšių organizavimo veikla.

Azartinių lošimų organizavimo vietų skaičiaus ribojimą galima būtų pateisinti prielaida, kad mažesnis azartinių lošimų organizavimo vietų skaičius sąlygoja mažesnes neigiamas pasekmes asmeniui ir visuomenei. Tuo tarpu kuo daugiau azartinių lošimų organizavimo vietų, tuo daugiau galimybių lošti. Didesnės galimybės lošti lemia potencialiai didesnę lošiančiųjų skaičių, o šis nulemia didesnę potraukio azartiniam lošimams pasireiškimo mastą. Todėl galima teigti, kad pagrindinis nagrinėjamo apribojimo taikymo tikslas yra riboti socialiai žalingų paslaugų vartojimą, kontroliuoti ir siekti sumažinti patologinio potraukio azartiniam lošimams problemą.

Norint patvirtinti arba atmesti minėtą prielaidą, reikia specialiais tyrimais nustatyti patologinio potraukio azartiniam lošimams problemos dydžio priklausomybę nuo azartinių lošimų organizavimo vietų skaičiaus apibrėžtoje erdvėje.

Jungtinių Amerikos Valstijų Nacionalinės lošimų poveikio tyrimo komisijos 1999 m. galutinėse tyrimo išvadose teigiama, kad patologinio potraukio azartiniam lošimams problemos mastą žymia dalimi įtakoja aplinka, o visų pirma – azartinių lošimų prieinamumo galimybės. Taip

pat pabrėžiama, kad aplinkos faktoriaus įtakai pagrįsti trūksta įrodymų, bet vis dėl to pateikiami tokie tyrimų rezultatai:

- nustatyta, kad azartinių lošimų įstaigų buvimas 50 mylių (apytiksliai 80 kilometrų) spinduliu maždaug padvigubina patologinio potraukio lošimams ir problemiško lošimo paplitimą toje teritorijoje;

- septynios iš devynių tirtų bendruomenių atsakė, kad asmeninių problemų dėl azartinių lošimų (patologinio potraukio, problemiško lošimo) skaičius išaugo, kai netoliese buvo įsteigti lošimo namai (kazino);

- daugkartiniai tyrimai rodo, kad žymesnis problemų dėl azartinių lošimų padidėjimas sutampa su galimybių išplėtimu žaisti azartinius lošimus;

- nacionalinės telefoninės pagalbos linijos gaunamų skambučių skaičius padidėjo iš tų šalies vietų, kur buvo išplėstos galimybės žaisti azartinius lošimus.⁷²

Taigi nors nėra tiesioginių įrodymų, kad patologinio potraukio problemos dydis proporcingas azartinių lošimų organizavimo vietų skaičiui, tačiau iš aukščiau pateiktos informacijos galima manyti, kad toks ryšys egzistuoja.

Lošimų organizavimo vietų skaičiaus ribojimas neišvengiamai susijęs su lošimų organizatorių skaičiaus ribojimu, o tai lemia privataus verslo intereso suvaržymą. Tačiau iš kitos pusės, azartinių lošimų organizatoriams, kaip komercinę veiklą vykdančiams subjektams, būdingas egoistinis verslo interesas. Todėl yra reali grėsmė, kad neribotas žmogaus aistros lošimams išnaudojimas siekiant pelno gali suponuoti drastišką azartinių lošimų negatyvaus poveikio augimą. Remiantis tuo, kad prioritetas specialaus azartinių lošimų teisinio reguliavimo tikslas yra užtikrinti asmens ir visuomenės saugumą, lošimų organizavimo vietų skaičiaus ribojimą galima pateisinti.

Pabrėžtina, kad tokios priemonės taikymas turi atitikti proporcingumo principą, nenustatyti perteklinių suvaržymų. Organizatorių skaičiaus ribojimo lemiamų suvaržymų apimtis yra proporcinga atskirų azartinių lošimų rūšių skaičiui, kurioms būtų taikomas nagrinėjamas apribojimas. Atskirų azartinių lošimų rūšių pavojingumo laipsnis asmeniui ir visuomenei yra skirtingo dydžio. Todėl azartinių lošimų organizavimo vietų ribojimas, kaip priemonė lemianti kitų interesų suvaržymą, neturėtų būti taikoma visuotinai, o tik pavojingiausioms lošimų rūšims. Ne tokių pavojingų azartinių lošimų rūšių organizatorių skaičių galima būtų palikti rinkos savireguliacijos mechanizams.

⁷² National Gambling Impact Study Commission Final Report. June 1999. P. 4-4.
<http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/finrpt.html>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

Pavojingiausia azartinių lošimų organizavimo forma yra lošimo namų (kazino) veikla. Lošimo namuose (kazino) vykdoma veikla susijusi su didžiausia pinigų apyvarta, didžiausiomis statomomis pinigų sumomis, didžiausiais galimais pralaimėjimais ir didžiausiu poveikiu žmogaus psichikai. Dėl to, kaip jau minėta, šia veikla užsiimantiems juridiniams asmenims nustatomi griežtesni reikalavimai licencijai gauti bei griežtesnės lošimų organizavimo sąlygos. Pripažįstant lošimo namų (kazino) didesnę pavojų, kyla poreikis riboti šių, socialiai žalingų paslaugų vartojimą ir taip apsaugoti asmenį ir visuomenę nuo neigiamų pasekmių. Viena iš priemonių tai padaryti – lošimo namų (kazino) skaičiaus ribojimas.

Tokio ribojimo taikymo pavyzdžių galima rasti Austrijos, Belgijos, Didžiosios Britanijos, Švedijos ir kitų valstybių azartinius lošimus reglamentuojančiuose teisės aktuose.

Austrijos Azartinių lošimų įstatymo⁷³ 21 paragrafo 4 dalis nutstato, kad gali būti išduodama ne daugiau kaip 12 licencijų verstis lošimo namų (kazino) veikla. Vienoje bendruomenėje (smulkiausias Austrijoje savivaldos vienetas) gali būti tik vieni lošimo namai (kazino).

Belgijoje lošimo įstaigų skaičius ribojamas priklausomai nuo jų klasės: pirmos klasės lošimo įstaigų (kazino) negali būti daugiau kaip devyni (Azartinių lošimų, lošimo įstaigų ir lošėjų apsaugos įstatymo⁷⁴ 29 paragrafas); antros klasės lošimo įstaigų – ne daugiau kaip 180 (34 paragrafas).

Didžiojoje Britanijoje 2007 m. antroje pusėje įsigaliosiantis Azartinių lošimų įstatymas⁷⁵ (Gambling Act 2005) skiria tris lošimo namų (kazino) rūšis: regioniniai kazino (regional casinos), didieji kazino (large casinos) ir mažieji kazino (small casinos). Įstatymo 175 straipsnis riboja šių lošimo namų (kazino) skaičių. Minėtas straipsnis nustato, kad negali būti išduodama daugiau kaip viena licencija regioninio kazino veiklai, aštuonios licencijos didžiųjų kazino veiklai bei aštuonios licencijos mažųjų kazino veiklai.

Lenkijoje azartinių lošimų organizavimo vietų skaičius ribojamas atsižvelgiant į gyventojų skaičių. Šios šalies Lošimų ir lažybų įstatymo⁷⁶ 29 straipsnis nustato, kad vieneri lošimo namai (kazino) gali būti įsteigti miestuose, kurių gyventojų skaičius ne mažesnis kaip 250 tūkstančių. Lošimo namų (kazino) leidžiamas skaičius didėja proporcingai gyventojų skaičiui – vienas kazino 250 tūkstančių gyventojų. Lošimo automatų salonai ir bingo salonai steigiami po vieną steigiami miestuose, kurių gyventojų skaičius ne mažesnis kaip 100 250 gyventojų. Leidžiamų įsteigti lošimo

⁷³ Glücksspielgesetz // BGBl. Nr. 620/1989. <http://www.lotterien.or.at/GSpG.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁷⁴ Unofficial consolidation of Act on games of chance, gaming establishments and the protection of players, 7 May 1999. <http://www.gamingcommission.fgov.be/website/jsp/main.jsp?lang=EN>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁷⁵ Gambling Act 2005. Chapter 19 // ISBN 0 10 541905 2. <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/20050019.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁷⁶ Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering (Uniform text).

<http://www.mf.gov.pl/index.php?wysw=2&sgl=2&dzial=175>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

salonų skaičius didėja proporcingai gyventojų skaičiui – po vieną papildomą saloną 100 tūkstančių gyventojų.

Švedijos Lošimo namų (kazino) įstatymo⁷⁷ 3 straipsnis nustato, kad leidžiama ne daugiau kaip šešių lošimo namų (kazino) veikla.

Reikia pažymėti, kad lošimo namų (kazino) skaičiaus ribojimas ne tik galimai mažina azartinių lošimų neigiamas pasekmes, bet ir sudaro didesnes kontrolės galimybes – kuo mažiau organizatorių, tuo lengviau juos prižiūrėti ir kontroliuoti.

Sprendžiant lošimų organizavimo vietų skaičiaus ribojimo, kaip specialios azartinių lošimų reguliavimo priemonės, taikymo tinkamumą, negalima kategoriškai teigti, kad šios priemonės taikymas yra būtinas įgyvendinant idealiam azartinių lošimų reglamentavimo modeliui šiame darbe suformuluotus uždavinius (2.1 poskyris). Tam, kad ne vien teoriniais samprotavimais pagrįsti šios priemonės taikymo būtinumą ir atitikimą proporcingumo principui, būtina atlikti išsamesnius tyrimus. Taip pat reikia įrodyti, kad mažesnius suvaržymus lemiančių priemonių taikymas (pavyzdžiui, organizatorių socialinės atsakomybės skatinimas, reklamos apribojimai ir kt.) nepakankamai įgyvendina asmens ir visuomenės apsaugos nuo azartinių lošimų neigimų pasekmių tikslą.

Autoriaus manymu, galima daryti prielaidą, kad vienas iš nagrinėjamos priemonės taikymą nulemiančių faktorių yra valstybėje susiklostęs požiūris į azartinius lošimus. Jeigu azartiniai lošimai pripažįstami kaip „neišvengiamasis blogis“ visuomenėje, tai logiškas tampa siekis tik minimaliai patenkinti norinčiųjų lošti poreikius bei tam taikomas atitinkamas reglamentavimo modelis. Tuo tarpu vyraujant požiūriui į azartiniu lošimus, kaip į vieną iš normalių pramogų bei kaip į normalią paslaugų pramogų srityje organizavimo komercinę veiklą, nagrinėjamo apribojimo taikymas tampa gana dideliu suvaržymu.

Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymas⁷⁸ šiuo metu nenustato jokių lošimų organizavimo vietų skaičiaus ribojimo priemonių. Organizatorių skaičiaus ribojimas paliktas rinkos savireguliacijai. Todėl egzistuoja rizika, kad verslo pelno interesas sąlygos drastišką neigiamų azartinių lošimų pasekmių augimą. Ypač tai akcentuotina pavojingiausios azartinių lošimų organizavimo formos – lošimo namų (kazino) – veiklai.

⁷⁷ Casinos Act // SFS 1999:355. <http://www.lotteriinsp.se/upload/Övrigt/Engelska/Casinos%20Act.pdf>, prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁷⁸ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

Tokio reglamentavimo padarinius jau galima įžvelgti: 2005 metais Lietuvoje veikė 19 lošimo namų (kazino)⁷⁹. Didelė lošimų namų (kazino) koncentracija sostinėje. Todėl bus galima stebėti, kokie bus tokios azartinių lošimų organizavimo plėtros rezultatai. Autoriaus nuomone, Lietuvoje nustatytą azartinių lošimų reglamentavimo modelį, ypač lošimo namų (kazino) aspektu, galima apibūdinti kaip „rizikos modelį“, kai lošimų organizavimas pripažįstamas normalia komercine veikla, neribojamas organizatorių skaičius, o neigiamiems azartinių lošimų aspektams kontroliuoti pasitelkiamos kitos priemonės.

Apibendrinant, dėl lošimų organizavimo vietų skaičiaus ribojimo, kaip specialios azartinių lošimų reguliavimo priemonės taikymo, galima daryti sekančias išvadas:

- lošimų organizavimo vietų skaičiaus ribojimas remiasi prielaida, kad mažesnis lošimų organizavimo vietų skaičius sąlygoja mažesnes neigiamas azartinių lošimų pasekmes. Tokios priemonės taikymo tikslas yra riboti socialiai žalingų paslaugų vartojimą, kontroliuoti ir siekti sumažinti patologinio potraukio azartiniam lošimams problemą;
- būtini išsamesni tyrimai dėl priklausomybės tarp lošimų organizavimo vietų skaičiaus ir patologinio potraukio azartiniam lošimams pasireiškimo masto nustatymo. Tik po tokių tyrimų galima spręsti dėl nagrinėjamos priemonės taikymo būtinumo bei atitikimo proporcingumo principui;
- lošimų organizavimo vietų skaičiaus ribojimas lemia didelius verslo intereso suvaržymus, gali sąlygoti monopolinių sąlygų nustatymą. Todėl, valstybei nusprendus taikyti šią priemonę, tai turėtų būti daroma tik pavojingiausių lošimų rūšių atžvilgiu – lošimo namų (kazino) veiklai. Taip pat reikia ieškoti tokių šios priemonės taikymo būdų, kuriais to paties rezultato būtų siekiama mažiausiai apribojant ir suvaržant azartinių lošimų organizatorių interesus;
- labiausiai pagrįstas lošimo namų (kazino) skaičiaus ribojimas yra leidžiamo jų skaičiaus nustatymas proporcingai pasirinktam gyventojų kiekiui;
- Lietuvoje pavojingiausios lošimų organizavimo formos – lošimo namų (kazino) – steigimo vietų skaičius neribojamas. Šiuo atžvilgiu azartinių lošimų reglamentavimo modelis apibūdinamas kaip „rizikos modelis“. Todėl yra pagrindo manyti, kad Lietuvos įstatymų leidėjas šiuo metu traktuoja azartinius lošimus daugiau kaip normalią komercinę veiklą, negu kaip socialiai ir asmeniškai žalingą veiklą, kurios vartojimą reikia riboti.

⁷⁹ Valstybinės lošimų priežiūros komisijos 2005 metų veiklos ataskaita. <http://www.vlpk.lt/lt/veikla/planavimo-dokumentai/>; prisjungimo laišks: 2006-11-25.

2.3.5. Reklamos draudimas ir apribojimai

Reklama – bet kokia forma ir bet kokiomis priemonėmis skleidžiama informacija, susijusi su asmens komercine-ūkine, finansine ar profesine veikla, skatinanti įsigyti prekių ar naudotis paslaugomis, įskaitant nekilnojamojo turto įsigijimą, turtinių teisių ir įsipareigojimų perėmimą.⁸⁰

Pagal pateiktą reklamos definiciją, azartinių lošimų reklama – bet kokia forma ir bet kokiomis priemonėmis skleidžiama informacija apie azartinius lošimus ir juos organizuojančius asmenis, skatinanti naudotis lošimų paslaugomis.

Azartiniai lošimai yra pavojinga ir potencialiai žalinga veikla asmeniui ir visuomenei. Ši veikla pasižymi specifiniu poveikiu žmogaus psichikai bei gali suponuoti patologinį potraukį azartiniams lošimams. Kadangi lošimų reklamos paskirtis yra skatinti naudotis lošimų paslaugomis, tikėtina, kad toks skatinimas neigiamai veiktų pažeidžiamus asmenis, lemtų didesnes neigiamas azartinių lošimų pasekmes. Todėl azartinių lošimų, kaip asmeniškai ir socialiai žalingos veiklos, skatinimas asmens ir visuomenės saugumo aspektu yra vertintinas neigiamai.

Reklamos priemonėmis dažnai formuojamas vartotojų požiūris į konkrečią paslaugą ar prekę. Skatinant pritraukti daugiau vartotojų naudotis lošimų paslaugomis, reklamoje lošimai gali būti siejami su sėkme ir praturtėjimu. Tai būtų ypač pavojinga, didintų patologinio potraukio azartiniams lošimams riziką.

Tačiau reikia pažymėti, kad reklamos rūšių ir formų yra įvairių. Taigi net prekės ženklo iškaba ant lošimus organizuojančios bendrovės buveinės pastato ar pastato, kuriame vykdomi lošimai, prekės ženklo atvaizdas ant reprezentacinių daiktų, lošimų inventoriaus, bendrovės automobilių, vizitinių kortelių ar pan., informacija pateikiama lošimus organizuojančios bendrovės internetiniame puslapyje gali būti pripažįstama reklama.

Vienas iš šiame darbe suformuluotų idealaus azartinių lošimų reglamentavimo modelio uždavinių yra apsaugoti azartinių lošimų organizatorių, kaip komercinę veiklą vykdančių subjektų, interesus, suvaržant jų veiklą tik tiek, kiek tai būtina siekiant užtikrinti visuomenės saugumą ir vartotojų interesų apsaugą. Vartotojai taip pat yra suinteresuoti gauti pakankamai informacijos apie azartinių lošimų galimybes bei organizatorių siūlomas lošimų sąlygas. Todėl visiškas reklamos draudimas būtų nepagrįstas ir lemtų didelius, neproporcingus suvaržymus lošimų organizatorių vykdomai komercinei veiklai ir vartotojų informacijos poreikiui. Lošimų reklama turėtų būti

⁸⁰ Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 64-1937.

ribojama tam tikra apimtimi, draudžiant tik tokias jos pateikimo formas, turinį bei vietas, kuriomis būtų ypatingai skatinamas tokių paslaugų vartojimas, formuojamas požiūris į lošimus ne kaip į pramogą, o kaip į galimybę praturtėti ir susilaukti sėkmės ir pan. Leidžiamos reklamos apimtis turėtų būti pakankama, kad suinteresuotas vartotojas galėtų sužinoti apie teikiamas lošimų paslaugas, bet ne tokia, kad formuotų pavojingą požiūrį į azartinius lošimus, veiktų labiau pažeidžiamus asmenis (nepilnamečius, nuo lošimų priklausančius asmenis) ar ypatingai skatintų lošti.

Azartinių lošimų reklamos draudimai ir apribojimai yra gana dažnai taikoma azartinių lošimų teisinio reguliavimo priemonė. Pavyzdžiui, Lenkijos Lošimų ir lažybų įstatymo⁸¹ 8 straipsnio 1 dalis nustato draudimą reklamuoti lošimus rulete, lošimus kortomis ir kauliukais, lažybas, lošimus riboto ir neriboto laimėjimo lošimo automatais, jeigu tokia reklama skatina dalyvavimą tokiuose lošimuose, įtikinėja dėl tokių lošimų privalumų, informuoja apie tokių lošimų organizavimo vietas bei galimybę juose dalyvauti. 8 straipsnio 2 dalis nustato, kad minėtas draudimas netaikomas reklamai lošimo salonuose ir lažybų punktuose.

Šveicarijos Azartinių lošimų ir lošimo įstaigų⁸² įstatyme lošimų reklama ribojama labai lakoniška norma. Minėto įstatymo 33 straipsnis nustato, kad lošimo įstaigos negali vykdyti reklamos įkyriais būdais.

Lietuvoje taip pat taikomi azartinių lošimų reklamos apribojimai. Šiuo metu galiojančio Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo⁸³ 10 straipsnio 9 dalyje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teritorijoje draudžiama reklamuoti azartinius lošimus, išskyrus azartinius lošimus organizuojančių bendrovių, lošimo namų (kazino), bingo, automatų salonų, totalizatoriaus ir lažybų punktų pavadinimus, lošimų vietos adresus bei organizuojamų lošimų rūšis, taip pat lošimų įrenginių kieki, esantį lošimo namuose (kazino), bingo arba automatų salonuose.

Šio darbo autoriaus nuomone, dabartinis azartinių lošimų reklamos reglamentavimas Lietuvos Respublikoje yra nepakankamas. Įtvirtinta Azartinių lošimų įstatymo norma ribojanti reklamą yra pernelyg lakoniška. Neapibrėžiama lošimų reklamos sąvoka, konkrečiai nenustatomos leidžiamos ir draudžiamos reklamos formos, reklamos skleidimo vietos ir turinys. Toks lošimų reklamos reglamentavimas lemia neapibrėžtą situaciją, nepalankią tiek asmens ir visuomenės saugumo, tiek lošimų organizatorių atžvilgiu.

⁸¹ Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering (Uniform text).

<http://www.mf.gov.pl/index.php?wysw=2&sgl=2&dzial=175>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁸² Bundesgesetz über die Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) // SR 935.52.

http://www.admin.ch/ch/d/sr/c935_52.html; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

⁸³ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

Taigi, dėl azartinių lošimų reklamos draudimo ir apribojimų, galima daryti šias išvadas:

- azartinių lošimų, kaip asmeniškai ir socialiai žalingos veiklos, skatinimas asmens ir visuomenės saugumo aspektu yra vertintinas neigiamai. Tačiau visiškas reklamos draudimas būtų nepagrįstas ir lemtų didelius, neproporcingus suvaržymus lošimų organizatorių vykdomai komercinei veiklai ir vartotojų informacijos poreikiui. Todėl lošimų reklama turėtų būti ribojama tam tikra apimtimi, kuri turėtų būti pakankama, kad suinteresuotas vartotojas galėtų sužinoti apie teikiamas lošimų paslaugas, bet ne tokia, kad formuotų pavojingą požiūrį į azartinius lošimus, veiktų labiau pažeidžiamus asmenis (nepilnamečius, nuo lošimų priklausančius asmenis) ar įkyriai skatintų lošti;
- Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatyme reklamos apribojimas reglamentuotas nepakankamai;
- iškelta hipotezė reklamos ribojimo atžvilgiu pasitvirtina: lošimų reklamos apribojimai būtini, tačiau visiškas jos draudimas būtų perteklinis suvaržymas, nepagrįstai varžantis tiek lošimų organizatorių, tiek vartotojų interesus.

2.3.6. Kiti specifiniai reikalavimai, taikomi azartinių lošimų veiklai

Be nagrinėtų specialių priemonių (išsamios, draudžiamąjį pobūdžio reglamentacijos, monopolijos įvedimo, specialios licencijavimo sistemos nustatymo, lošimų organizatorių ir lošimų vietų skaičiaus ribojimo, reklamos draudimo ir apribojimo) azartinių lošimų teisinis reglamentavimas gali įtvirtinti kitas priemones, pavyzdžiui: lošimų organizavimo vietas ir patalpų reikalavimus, reikalavimus lošimų įrenginiams, minimalų lošėjų amžiaus cenzą ir kt. Šių priemonių taikymas siekiant užtikrinti asmens ir visuomenės saugumą yra pateisinamas, o jų lemiami apribojimai vartotojams bei lošimų organizatoriams yra palyginus nedideli. Dėl šios priežasties minėtų priemonių esmė apibendrintai atskleidžiama viename skyriuje, sujungiant jas į vieną kategoriją – kitus, azartinių lošimų veiklai taikomus specifinius reikalavimus.

Lošimų organizavimo vietos ir patalpų reikalavimai. Nustatant tam tikras vietas, kuriose draudžiama vykdyti lošimų veiklą, ribojama lošimų intervencija į kasdieninį žmonių gyvenimą, mažinamas potencialių lošėjų skaičius, neigiamas lošimų poveikis.

Toks draudimas nustatytas Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo⁸⁴ 10 straipsnio 2 dalyje. Ši norma draudžia organizuoti azartinius lošimus tokiose vietose: 1) gyvenamuosiuose

⁸⁴ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

namuose, išskyrus tuos, kurių pirmuosiuose aukštuose esančios negyvenamos patalpos pagal namo projektą ir eksploataciją yra pritaikytos kitai veiklai ir turi pagrindinį įėjimą iš gatvės pusės, nesutampantį su įėjimu į namo laiptinę; 2) ikimokyklinio ugdymo įstaigose; 3) bendrojo lavinimo mokyklose; 4) profesinio mokymo įstaigose; 5) aukštesniosiose mokyklose; 6) aukštosiose mokyklose; 7) papildomo ugdymo ir neformaliojo švietimo įstaigose; 8) sveikatos priežiūros įstaigose; 9) vaikų sanatorijose; 10) kultūros įstaigose; 11) bibliotekose; 12) teatruose; 13) muziejuose ir parodų salėse; 14) kredito įstaigose ir kitose finansų institucijose; 15) parduotuvėse, išskyrus lažybų ir totalizatoriaus punktų steigimą prekybos centruose, kurie pagal savo paskirtį yra pritaikyti ne vien parduotuvių veiklai ir kuriuose pagal projektinį išplanavimą yra įrengtos atskiros patalpos; 16) valstybės ir savivaldybių institucijose bei įstaigose; 17) kino teatruose, geležinkelio ir autobusų stotyse, oro uostuose, jūrų uostuose, išskyrus lošimus automatais, jeigu jie organizuojami atskirose patalpose, nesusijusiose su šių įstaigų tiesioginėmis funkcijomis; 18) pašto įstaigose, išskyrus jose įsteigtus lažybų ir totalizatoriaus punktus.

Be galiojančių bendrų reikalavimų patalpoms, lošimų įstaigoms gali būti nustatomi specialūs patalpų reikalavimai, skirti užtikrinti saugius ir sąžiningus lošimus. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo 15 straipsnyje nustatomi reikalavimai automatų, bingo salonų ir lošimo namų (kazino) patalpoms.

Reikalavimai lošimų įrenginiams. Vienas iš idealaus azartinių lošimų teisinio reglamentavimo modelio uždavinių yra apsaugoti vartotojų (lošėjų) interesus. Tuo tikslu būtina užtikrinti saugius, skaidrius ir sąžiningus azartinius lošimus. Pagrindinė lošimų vykdymo priemonė yra lošimo įrenginys. Todėl lošimų įrenginiai turi atitikti norminiuose teisės aktuose išskirtas lošimų rūšis, joms nustatytus reikalavimus ir taip garantuoti saugius, skaidrius ir sąžiningus lošimus. Šio tikslo valstybė siekia nustatydamas specialias *sertifikacijos* bei *registracijos* procedūras, kurių metu nustatoma ar lošimo įrenginiai atitinka valstybės norminių teisės aktų reikalavimus, pagal nustatytą tvarką tokie įrenginiai patvirtinami įgaliotos institucijos ir nustatyta tvarka įregistruojami lošimo įrenginių registre.

Minėtas procedūras įtvirtina Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymas⁸⁵, kurio 16 straipsnio 1 dalis nustato, kad leidžiama pradėti eksploatuoti tik naujus ir nenaudotus lošimo įrenginius, jeigu jie yra pagaminti atitinkamą licenciją (sertifikatą) turinčio gamintojo ir jeigu jų tipai yra Vyriausybės įgaliotos priežiūrą atliekančios institucijos patvirtinti ir įrašyti į Lietuvos lošimo įrenginių registrą Vyriausybės nustatyta tvarka. 16 straipsnio 5 dalis nustato, kad kiekvienas

⁸⁵ Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.

lošimo įrenginys turi turėti akredituotą įstaigų (laboratorijų) išduotą sertifikatą, patvirtinantį, kad lošimo įrenginiai atitinka šio įstatymo ir Priežiūros komisijos nustatytus reikalavimus. Lošimo įrenginių tvirtinimo ir įregistravimo tvarka nustatoma poįstatyminiuose teisės aktuose: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 25 d. nutarimu Nr. 529⁸⁶ patvirtintoje Lošimo įrenginio tipo tvirtinimo tvarkoje bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 25 d. nutarimu Nr. 530⁸⁷ patvirtintuose Lietuvos lošimo įrenginių registro nuostatuose.

Lietuvos Respublikos teritorijoje eksploatuojamiems lošimo įrenginiams taip pat nustatoma ženklinimo tvarka. Pagal Valstybinės lošimų priežiūros komisijos patvirtintos lošimų įrenginių ženklinimo specialiu tapatumo ženklų tvarkos⁸⁸ 2 punktą, kiekvienas lošimų įrenginys ar lošimo stalas, atitinkantis Azartinių lošimų įstatymo ir Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nustatytus ir patvirtintus reikalavimus, turi būti paženklintas specialiu tapatumo ženklu aiškiai matomoje ir nuo galimo pažeidimo apsaugotoje vietoje. Tokia tvarka palengvina kontrolę bei sudaro sąlygas vartotojui būti tikram, kad siūloma lošimų paslauga atitinka teisės aktų nustatytus reikalavimus.

Minimalus lošėjų amžiaus cenzas. Minimalaus lošėjų amžiaus cenzo nustatymas yra būtina priemonė saugant dėl amžiaus labiau pažeidžiamus asmenis. Tikėtina, kad nepilnamečiams azartiniai lošimai gali padaryti didesnę neigiamą poveikį psichikai. Dažniausiai bendru atveju nustatomas 18 metų lošėjų amžiaus cenzas. Didesnis lošėjų amžiaus cenzas gali būti nustatomas pavojingiausioms lošimų rūšims – lošimams organizuojamiems lošimo namuose (kazino). Neįprastai lošėjų amžiaus cenzas reglamentuojamas Maltos Respublikoje. Šios šalies Lošimų įstatymo⁸⁹ 26 straipsnio 1 dalies c) punkte nustatyta, kad Maltos Respublikos piliečiai į lošimo namus (kazino) iki 25 metų neįleidžiami, o d) punktas nurodo, kad visi kiti asmenys į lošimo namus (kazino) įleidžiami nuo 18 metų. Diferencijuodamas amžiaus cenzą įstatymų leidėjas užtikrina asmens saugumą savo piliečių atžvilgiu, tačiau neužkerta kelio lošimų organizatorių pajamoms iš užsienio valstybių piliečių, kurie patenka į nustatytą amžiaus grupę.

Azartinių lošimų teisinis reglamentavimas gali įtvirtinti daug kitų, šiame darbe nepaminėtų specialių priemonių, padedančių siekti suformuluotų teisinio reglamentavimo uždavinių. Pavyzdžiui, privalomą lošėjų asmens dokumentų tikrinimą ir privalomą lošėjų registraciją, lošimo įstaigų darbo laiką, draudimą vaišinti lošėjus alkoholiniais gėrimais ir daug kitų. Tačiau šis darbas yra nukreiptas į

⁸⁶ Valstybės žinios. 2003, Nr. 40-1848.

⁸⁷ Valstybės žinios. 2003, Nr. 40-1849.

⁸⁸ Valstybinės lošimų priežiūros komisijos 2003 m. birželio 6d. nutarimas Nr. N-80 „Dėl valstybinės lošimų priežiūros komisijos 2001 m. lapkričio 16 d. nutarimo Nr. 18 „Dėl lošimo įrenginių ženklinimo specialiu tapatumo ženklų tvarkos patvirtinimo“ pakeitimo // Valstybės žinios. 2003, Nr. 57-2575.

⁸⁹ Gaming Act 1998 (CAP. 400) // <http://www.lga.org.mt/lga/anchor.asp?updTextID=3&AnchID=13>; prisijungimo laikas: 2006-11-25.

abstraktaus, aprašomojo pobūdžio reglamentavimo modelio paiešką, kuriame nustatomi universalūs apibendrinimai. Todėl koncentruojamasi į esminių, didžiausią įtaką azartinių lošimų santykių dalyviams turinčių specialių reguliavimo priemonių paiešką ir jų analizę bei vertinimą pagal suformuluotą bendrąjį idealumo kriterijų. Tai šiame darbe jau identifikuotos, išnagrinėtos ir pagal idealumo kriterijų įvertintos sekančios priemonės: išsami, draudžiamojo pobūdžio reglamentacija, monopolijos įvedimas, speciali licencijavimo sistema, lošimų organizatorių ir lošimų vietų skaičiaus ribojimas, reklamos draudimas ir apribojimas.

2.4. Idealus azartinių lošimų reglamentavimas: orientacinis aprašomasis modelis

Idealus azartinių lošimų reglamentavimo modelis – tai koncepcija, siūlanti tobulą, pavyzdinį azartinių lošimų reglamentavimo modelį. Tokio modelio vaizdas formuluojamas tyrėjo sąmonėje, išnagrinėjus azartinių lošimų santykių specifiką, suformulavus jų reglamentavimo uždavinius, nustatčius šiems santykiams reguliuoti taikomas specialias priemones, atskleidus tokių priemonių esmę bei įvertinus jas pagal nustatytą bendrąjį idealumo kriterijų.

Šiame darbe siūlomas modelis skirtas tam tikrų universalijų, abstrakčių apibendrinimų nustatymui. Tokie apibendrinimai formuluojami atsižvelgiant į tyrimo metu autoriaus padarytas išvadas. Modelio paskirtis yra atlikti savotišką azartinių lošimų teisinio reglamentavimo principinių gairių funkciją. Nustatyti universalūs apibendrinimai galėtų būti plėtojami atsižvelgiant į konkrečias socialines, ekonomines, politines, kultūrinės ir kitas aplinkybes.

Atsižvelgiant į tai, kas iki šiol išdėstyta šiame darbe, siūloma reglamentuoti azartinių lošimų santykius laikantis sekančių universalijų, principinių nuostatų:

1. Azartinių lošimų reglamentavimo tikslas – efektyviai užtikrinti asmens ir visuomenės apsaugą nuo negatyvių azartinių lošimų pasekmių, nenustatant perteklinių suvaržymų kitų azartinių lošimų santykių dalyvių pagrįstiems interesams.

2. Siekiant nustatyto tikslo, azartinių lošimų teisiniam reglamentavimui turi būti iškeliami tokie pagrindiniai uždaviniai:

- 1) kontroliuoti ir siekti sumažinti patologinio potraukio azartiniams lošimams problemą;
- 2) užkirsti kelią nelegaliems azartiniams lošimams, nusikalstamų struktūrų dalyvavimui azartinių lošimų organizavimo veikloje bei pinigų plovimui;
- 3) apsaugoti vartotojų (lošėjų) interesus. Sudaryti sąlygas saugiems, skaidriems ir sąžiningiems lošimams;

- 4) apsaugoti azartinių lošimų organizatorių, kaip komercinę veiklą vykdančių subjektų, interesus, suvaržant jų veiklą tik tiek, kiek tai būtina siekiant užtikrinti visuomenės saugumą ir vartotojų interesų apsaugą;
 - 5) nepažeidžiant visuomenės saugumo ir vartotojų apsaugos interesų, skatinti turizmo verslą bei garantuoti valstybei materialinę naudą iš azartinių lošimų organizavimo įteisinimo.
3. Nustatytų uždavinių įgyvendinimo būdai turi atitikti sekančius reikalavimus, nulemiančius azartinių lošimų reglamentavimo modelio idealumą (tobulumą, pavyzdinį pobūdį):
- 1) įvertinti socialinius pokyčius, besikeičiančius visuomenės poreikius azartinių lošimų srityje ir, atsižvelgiant į tai, įtvirtinti tinkamiausias specialias teises priemones, kuriomis bus daromas poveikis azartinių lošimų santykiams bei norima kryptimi modeliuojamas šių santykių dalyvių elgesys;
 - 2) nustatyti tinkamą tokių priemonių taikymo būdą, atitinkantį proporcingumo principą bei nenustatantį perteklinių draudimų ar suvaržymų.
4. Atsižvelgiant į azartinių lošimų santykių specifinį pobūdį, jiems turi būti nustatomas specialus teisinis režimas, įtvirtinantis sekančias specialias priemones, kuriomis daromas poveikis šiems visuomeniniams santykiams:
- išsami santykių dalyvių veiklos reglamentacija, pasižyminti imperatyviu, draudžiamąjį pobūdžio teisinio reguliavimo metodu;
 - licencijavimo sistema;
 - pavojingiausių lošimų rūšių organizavimo vietų skaičiaus ribojimas;
 - lošimų reklamos apribojimai;
 - kitos specialios priemonės (lošimų organizavimo vietos ir patalpų reikalavimai, minimalaus leidžiamo lošėjų amžiaus nustatymas, specialios lošimų įrenginių sertifikacijos, tvirtinimo ir registravimo procedūros, kitos priemonės).
5. Azartinių lošimų santykiams pagrįstai taikoma išsami reglamentacija, pasižyminti draudžiamąjį pobūdžiu, imperatyviu teisinio reguliavimo metodu, pagrįstu principo „*viskas, kas nėra tiesiogiai leista įstatymo, draudžiama*“ taikymu. Toks reglamentavimas turi atitikti šiuos reikalavimus:
- išskirti ir išsamiai apibrėžti leidžiamas lošimų rūšis bei, remiantis jų skirtingu pavojingumu laipsniu asmeniui ir visuomenei, nustatyti diferencijuotas jų organizavimo sąlygas, griežčiausias nustatant pavojingiausių lošimų rūšių organizavimo veiklai;
 - atsižvelgti į socialinę realybę, pripažinti realiai egzistuojančias ir visuomenėje paklausą turinčias lošimų rūšis (pavyzdžiui, internetinius lošimus). Tokias lošimų rūšis ne drausti,

o nustatyti tokį jų teisinio reguliavimo modelį, kuris užtikrintų azartinių lošimų reglamentavimui iškeltų uždavinių efektyvų įgyvendinimą (neigiamai vertintinos internetinių lošimų reglamentavimo praktikos pavyzdys Lietuvoje);

- azartinių lošimų santykių srityje turi būti sudarytos tokios sąlygos, kad tiek, kiek tai nepažeidžia asmens ir visuomenės saugumo intereso, būtų išnaudojamas teigiamas azartinių lošimų ekonominis efektas, sudaromos pakankamai patrauklios ir stabilios sąlygos vartotojams naudotis, o organizatoriams teikti lošimų paslaugas.

6. Speciali legalizuojamoji teisinė priemonė, palaikanti azartiniams lošimams nustatytą specialų teisinį režimą – licencijavimo sistema – turi atitikti sekančius reikalavimus:

- atsižvelgiant į leidžiamas azartinių lošimų rūšis bei diferencijuotas jų organizavimo sąlygas, būtina skirstyti licencijas į atitinkamas rūšis, kiekvienos iš jų išdavimui nustatant skirtingus reikalavimus potencialiems lošimų organizatoriams;
- licencijai gauti turi būti nustatomi specialūs reikalavimai juridinio asmens teisei formai, buveinės adresui, steigėjams, akcininkams, valdymo ir priežiūros organų nariams, administracijos vadovams, vyriausiesiems finansininkams bei tam tikriems darbuotojams;
- licencijai gauti nustatyti specialūs reikalavimai turi sudaryti sąlygas efektyviai kontroliuoti lošimus organizuojančius juridinius asmenis, užtikrinti jų vykdomos veiklos skaidrumą ir atitikimą azartinių lošimų teisinio reguliavimo tikslams. Tačiau būtina išvengti tokių reikalavimų, kurie nepagrįstai ribotų galimybę užsiimti azartinių lošimų organizavimo veikla ar sudarytų tam itin nepalankias sąlygas;
- būtina siekti formuoti lošimų organizatorių socialinę atsakomybę. Todėl vienas iš licencijai gauti nustatomų reikalavimų potencialiems azartinių lošimų organizatoriams – sukurti specialių priemonių taikymo strategiją, kuriomis organizatorius vydydamas licencijuojamą veiklą sieks užkirsti kelią neigiamoms azartinių lošimų pasekmėms ar jas sumažins (Šveicarijos pavyzdys). Tokia strategija pateikiama tvirtinimui už licencijų išdavimą atsakingai institucijai;
- už licencijų išdavimą atsakinga specializuota lošimų priežiūrą vykdanči valstybės institucija. Tokia institucija nuolat prižiūri ir kontroliuoja lošimų organizavimo veiklą užsiimančius asmenis, užtikrina jų veiklos atitikimą azartinius lošimus reglamentuojančių teisės aktų reikalavimams, taip pat kontroliuoja lošimų organizatorių suformuotos strategijos, skirtos užkirsti kelią neigiamoms lošimų pasekmėms ar jas šalinti, vykdymą.

7. Azartinių lošimų organizavimo vietų skaičiaus apribojimo tikslas yra riboti socialiai žalingų paslaugų vartojimą, kontroliuoti ir siekti sumažinti patologinio potraukio azartiniam lošimams problemą. Pavojingiausių lošimų rūšių organizavimo vietų skaičiaus apribojimai nustatomi arba nenustatomi priklausomai nuo to, kaip valstybėje traktuojami azartiniai lošimai:

- jeigu valstybėje azartiniai lošimai traktuojami kaip „neišvengiamas blogis“, tai kaip prevencinę priemonę azartinių lošimų neigiamoms pasekmėms išvengti galima taikyti pavojingiausios lošimų organizavimo formos – lošimo namų (kazino) – organizavimo vietų skaičiaus ribojimą (ši priemonė taikoma Austrijoje, Belgijoje, Didžiojoje Britanijoje, Lenkijoje, Švedijoje ir kitose valstybėse);
- traktuojant azartinius lošimus kaip normalią pramogą bei kaip normalią komercinę veiklą, toks apribojimas netaikomas, nustatomas liberalusis („rizikos“) modelis (Lietuvos pavyzdys);
- labiausiai pagrįstas pavojingiausių lošimų rūšių organizavimo vietų skaičiaus ribojimas yra leidžiamo jų skaičiaus nustatymas proporcingai pasirinktam gyventojų kiekiui (Lenkijos pavyzdys).

8. Būtinai azartinių lošimų reklamos ribojimas. Tokio ribojimo reglamentavimas turi atitikti sekančius reikalavimus:

- apibrėžiama lošimų reklamos sąvoka;
- konkrečiai nustatomos leidžiamos ir draudžiamos reklamos formos, reklamos skleidimo vietos ir turinys;
- reklama turi būti pakankama, kad suinteresuotas vartotojas galėtų sužinoti apie teikiamas lošimų paslaugas, bet ne tokia, kad formuotų pavojingą požiūrį į azartinius lošimus, veiktų labiau pažeidžiamus asmenis (nepilnamečius, nuo lošimų priklausančius asmenis) ar įkyriai skatintų lošti.

9. Siekiant azartinių lošimų reglamentavimo uždavinių įgyvendinimo, nustatomos sekančios būtinios priemonės:

- specialūs lošimų organizavimo vietos bei patalpų reikalavimai. Drausti azartinių lošimų organizavimą tam tikrose vietose, siekiant apsaugoti labiau pažeidžiamas viešąsias kasdieninio gyvenimo sritis nuo pernelyg didelės azartinių lošimų intervencijos, galimai padidinančios neigiamo lošimų poveikio pasireiškimo mastą. Nustatant specialius reikalavimus lošimo įstaigų patalpoms, užtikrinama vartotojų apsauga, vykdomų lošimų saugumas, skaidrumas ir sąžiningumas;

- nustatyti specialias sertifikacijos bei registracijos procedūras, kurių pagalba užtikrinamas lošimų įrenginių atitikimas valstybės norminių teisės aktų reikalavimams. Pagal nustatytą tvarką tokie įrenginiai patvirtinami įgaliotos institucijos ir nustatyta tvarka įregistruojami lošimo įrenginių registre. Tokiu būdu užtikrinama asmens ir visuomenės apsauga, vartotojų apsauga, vykdomų lošimų saugumas, skaidrumas ir sąžiningumas;
- nustatyti minimalų lošėjų amžiaus cenzą. Pavojingiausioms lošimų rūšims, vykdomoms lošimo namuose (kazino), nustatyti padidintą minimalų lošėjų amžiaus cenzą. Tokiu būdu nuo žalingo azartinių lošimų poveikio žmogaus psichikai saugomi dėl jauno amžiaus labiau pažeidžiami asmenys;
- pagal konkrečių aplinkybių nulemiamą poreikį, nustatomos kitos specialios priemonės, skirtos suformuluotiems azartinių lošimų reglamentavimo uždaviniams įgyvendinti. Šios priemonės turi atitikti bendrąjį idealumo kriterijų bei jį konkretizuojančius požymius.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Azartiniai lošimai – specifinė visuomeninių santykių sritis, pasižyminti daugialypiškumu. Dėl neišvengiamų azartinių lošimų neigiamų pasekmių, jie kelia grėsmę asmens ir visuomenės saugumui. Todėl šiems santykiams nustatomas specialus teisinio reglamentavimo modelis, pasižymintis imperatyvumu bei detaliu ir smulkmenišku šių santykių dalyvių elgesio modeliavimu, teisių ir pareigų nustatymu.

2. Azartiniai lošimai reglamentuojami taikant specialaus poveikio priemones, kurių pagrindinė funkcija yra apsaugoti asmenį, visuomenę ir pačią valstybę. Iš tokių priemonių išskirtinos esminės, dažniausiai taikomos ir turinčios didžiausią poveikį azartinių lošimų santykių dalyviams: 1) išsami santykių dalyvių veiklos reglamentacija, pasižyminti imperatyviu, draudžiamąjį pobūdį teisinio reguliavimo metodu; 2) monopolijos įvedimas; 3) licencijavimo sistema; 4) azartinių lošimų organizatorių ir organizavimo vietų skaičiaus ribojimas; 5) reklamos draudimas ir apribojimai; 6) taip pat kitos priemonės (reikalavimai lošimų organizavimo vietoms ir patalpoms, lošimo įrenginių sertifikavimo ir registracijos sistemos, minimalaus lošėjų amžiaus cenzo nustatymas).

3. Šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje asmens ir visuomenės apsauga nuo neigiamų azartinių lošimų pasekmių turi būti veiksmingai įgyvendinama tokiomis priemonėmis, kurios mažiausiai suvaržo kitų subjektų teisėtus interesus. Monopolijos taikymas lemia neproporcingai didelius suvaržymus, perteklinius apribojimus azartinių lošimų santykių dalyviams ir bendru atveju ši priemonė turėtų būti netaikoma. Kitų priemonių atitikimas nustatytam reglamentavimo modelio idealumo kriterijui priklauso nuo jų taikymo būdo.

4. Siekiant nustatyti veiksmingą specialių azartinių lošimų reguliavimo priemonių kompleksą bei tinkamus tokių priemonių taikymo būdus, atitinkančius idealumo kriterijų, būtina nuolat stebėti ir vertinti pokyčius azartinių lošimų srityje. Todėl konkrečiose valstybėse tikslinga steigti specialias komisijas, kurios organizuotų specialius, išsamius tyrimus dėl azartinių lošimų poveikio visuomenei. Atsižvelgiant į tokių tyrimų gautas išvadas, būtų formuojamas efektyvus, socialinę realybę atitinkantis azartinių lošimų reglamentavimo modelis.

Dėl tokių tyrimų trūkumo Lietuvos Respublikoje, negalima tvirtai konstatuoti vienos ar kitos priemonės taikymo efektyvumo bei pasekmių užtikrinant asmens ir visuomenės apsaugą.

5. Besikeičiantis visuomenės požiūris į azartinius lošimus, didėjanti tokių paslaugų paklausa, šiuolaikinių technologijų įtakoje susiformavusi nauja azartinių lošimų rūšis (virtualūs lošimai) bei kiti svarbūs pokyčiai azartinių lošimų srityje kelia naujus iššūkius šių santykių reglamentavimo

modeliui. Akivaizdu, kad ne visada atsižvelgiama į šiuos pokyčius, o to pasekmė – su socialine realybe nesutampantis reglamentavimo modelis, nepajėgus įgyvendinti jam keliamus tikslus.

6. Tam tikri azartinių lošimų aspektai Lietuvos Respublikoje yra reglamentuojami netinkamai, nustatomos normos neefektyviai įgyvendina azartinių lošimų teisiniam reguliavimui keliamus tikslus. Visų pirma tai taikytina internetinių lošimų reglamentavimui, kurie formaliai yra uždrausti, tačiau realiai – egzistuoja ir yra nekontroliuojami. Siūloma įteisinti internetu organizuojamus lošimus bei tinkamai juos reglamentuoti, taip sudarant priemones jų kontrolei bei asmens ir visuomenės saugumo užtikrinimui.

Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatyme nepakankamai reglamentuojamas lošimų reklamos apribojimas, o tai sąlygoja neapibrėžtą situaciją. Siūloma nustatyti lošimų reklamos sąvoką, konkrečias leidžiamas ir draudžiamas reklamos formas bei reklamos skleidimo vietas ir turinį. Tik tokiu būdu galima tinkamai subalansuoti visuomenės saugumo, vartotojų ir lošimų organizatorių interesų tenkinimą, nenustatant perteklinių suvaržymų ar pernelyg didelės veiklos laisvės, rizikingos visuomenės saugumui.

7. Tyrimo pradžioje suformuluota hipotezė pasitvirtina. Siekiant užtikrinti asmens ir visuomenės saugumą azartinių lošimų santykiams nustatomas specialus valstybinis reglamentavimas, lemiantis tam tikrus neišvengiamus azartinių lošimų santykių dalyvių interesų suvaržymus. Tačiau gana dažnai galima konstatuoti, kad tam tikrų draudimų ar apribojimų taikymas neatitinka socialinės realybės, yra neefektyvus ir (ar) lemia perteklinius suvaržymus.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1495.
3. Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 64-1937.
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gruodžio 15 d. nutarimas Nr. 1458 „Dėl valstybės rinkliavos objektų sąrašo, šios rinkliavos dydžių ir mokymo ir gražinimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2000, Nr. 108-3463.
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 9 d. nutarimas Nr. 149 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000-2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 14-437.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 740 „Dėl azartinių lošimų licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 53-1876.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 25 d. nutarimas Nr. 529 „Dėl lošimo įrenginio tipo tvirtinimo tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 40-1848.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 25 d. nutarimas Nr. 530 „Dėl Lietuvos lošimo įrenginių registro įsteigimo ir Lietuvos lošimo įrenginių registro nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 40-1849.
9. Valstybinės lošimų priežiūros komisijos 2003 m. birželio 6d. nutarimas Nr. N-80 „Dėl valstybinės lošimų priežiūros komisijos 2001 m. lapkričio 16 d. nutarimo Nr. 18 „Dėl lošimo įrenginių ženklinimo specialiu tapatumo ženklų tvarkos patvirtinimo“ pakeitimo // Valstybės žinios. 2003, Nr. 57-2575.

2. Užsienio šalių teisės aktai

10. Glücksspielgesetz // BGBl. Nr. 620/1989. <http://www.lotterien.or.at/GSpG.htm>
11. Gambling Act 2005. Chapter 19 // ISBN 0 10 541905 2.
<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/20050019.htm>
12. Casinos Act // SFS 1999:355.
<http://www.lotteriinsp.se/upload/Övrigt/Engelska/Casinos%20Act.pdf>

13. Bundesgesetz über die Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) // SR 935.52. http://www.admin.ch/ch/d/sr/c935_52.html

14. Unofficial consolidation of Act on games of chance, gaming establishments and the protection of players, 7 May 1999.

<http://www.gamingcommission.fgov.be/website/jsp/main.jsp?lang=EN>

15. Gambling and Lotteries Law (Unofficial translation from Latvian). <http://www.iaui.gov.lv/english/akti/default.htm>

16. Law of 29 July 1992 on games and mutual wagering (Uniform text).

<http://www.mf.gov.pl/index.php?wysw=2&sgl=2&dzial=175>

17. Gaming Act 1998 (CAP. 400).

<http://www.lga.org.mt/lga/anchor.asp?updTextID=3&AnchID=13>

3. Administracinių teismų praktika

18. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 502-03 *O. Roslikovas v. Vilniaus miesto VPK KP Organizuoto nusikalstamumo tyrimo tarnyba* // Administracinių teismų praktika Nr. 4. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2004. P. 54-56.

4. Specialioji literatūra

19. A. Bakaveckas, A. Dziegoraitis, A. Dziegoraitienė ir kt. / red. A. Dziegoraitis. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

20. St. Keinys, J. Klimavičius, J. Paulauskas ir kt. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993.

21. Tidikis R. Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.

22. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004.

23. Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2001.

24. Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.

5. Kiti šaltiniai

25. Valstybinės lošimų priežiūros komisijos 2005 metų veiklos ataskaita.
<http://www.vlpk.lt/lt/veikla/planavimo-dokumentai/>
26. Study of gambling services in the internal market of the European Union // Swiss Institute of Comparative Law, 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm
27. National Gambling Impact Study Commission Final Report.
<http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/finrpt.html>
28. Gambling Impact and Behavior Study. Report to the National Gambling Impact Study Commission, April 1, 1999 // A national organization for research at the University of Chicago.
<http://www.norc.uchicago.edu/new/gamb-fin.htm>
29. Fair, Honest and Safe: cross border remote gambling within the European Union / Remote Gambling Association, June 2006. <http://www.rga.eu.com/rga-reports.html>
30. S. F. Kingma. Gambling organizations and the organization of gambling in the European Union: a view from complexity theory // Conference Paper „Lof der Verwarring“. Erasmus Universiteit Rotterdam. 19 May, 2005.
http://www.eur.nl/fsw/english/research/cpm/cbpm/Gambling_organizations_and_the_EU_Sy tze_Kingma.pdf
31. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas dėl UAB „Top Sport“ // Valstybinė lošimų priežiūros komisija. <http://www.vlpk.lt/lt/news/teismu-sprendimai-2/?catid=1>
32. Lietuvos Vyskupų Konferencijos kreipimasis dėl azartinių lošimų namų legalizavimo projekto (2000 11 30). http://www.lcn.lt/b_dokumentai/Lietuvos_vyskupu_rastai/LVK-krp_del-azartiniu-losimu20001130.html
33. National Internet gaming strategy.
<http://www.skm.dk/publikationer/udgivelser/1695/1914/>
34. Remote Gambling – key facts and figures. <http://www.rga.eu.com/untitled120.html>
35. Austria. Glücksspielmonopol.
http://www.bmf.gv.at/Finanzmarkt/Glcksspielmonopol747/_start.htm
36. Belgium. Gaming commission.
<http://www.gamingcommission.fgov.be/website/jsp/main.jsp?lang=EN>
37. Latvia. Lotteries and gambling supervisory inspection.
<http://www.iaui.gov.lv/english/3.htm>
38. Malta. Lotteries and gaming authority. <http://www.lga.org.mt/lga/home.asp>
39. The Netherlands gaming control board (College van toezicht op de kansspelen).
<http://www.gamingboard.nl/information.html>

40. Poland. Ministry of Finance.

<http://www.mf.gov.pl/index.php?wysw=2&sgl=2&dzial=175>

41. Sweden. National Gaming Board. <http://www.lotteriinspektionen.se/>

42. Switzerland. Eidgenössische Spielbankenkommission.

<http://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home.html>

43. United Kingdom. Gambling Commission.

<http://www.gamblingcommission.gov.uk/Client/index.asp>

SANTRAUKA

Pagrindinės sąvokos: azartiniai lošimai, azartinių lošimų teisinis reguliavimas, azartinių lošimų teisinis reglamentavimas, idealus azartinių lošimų teisinio reglamentavimo modelis.

Šiame darbe atskleidžiama azartinių lošimų santykių prigimtis, jų specifinis pobūdis ir poveikis visuomenei. Pagrindžiamas specialaus azartinių lošimų reglamentavimo poreikis, formuojami tokio reglamentavimo uždaviniai bei reikalavimai šių uždavinių įgyvendinimo būdams. Azartinių lošimų srityje nurodomi svarbiausi socialiniai pokyčiai, keliantys naujus reikalavimus nagrinėjamų santykių teisinam reglamentavimui.

Remiantis Lietuvos Respublikos ir pasirinktų užsienio šalių (Austrijos, Belgijos, Didžiosios Britanijos, Lenkijos, Šveicarijos ir kitų šalių) norminių teisės aktų bei kitų šaltinių analize išskiriamos specialios azartinių lošimų reguliavimo priemonės. Vertinamas šių priemonių bei jų taikymo būdų atitikimas suformuluotiems reglamentavimo uždavinių įgyvendinimo reikalavimams (suformuluotam bendrajam idealumo kriterijui).

Remiantis autoriaus gautomis išvadomis darbo pabaigoje pateikiamas abstraktus, aprašomojo pobūdžio idealus azartinių lošimų reglamentavimo modelis, kuriame siūlomos principinės nuostatos, orientacinės gairės azartinių lošimų reglamentavimo modeliui šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje.

SUMMARY

Key concepts: games of chance, gambling games, regulation of gambling, perfect regulation of gambling.

In this graduation work the nature of gambling, specific character of it and the influence of gambling to the society is being disclosed. Also, the special regulation of gambling is being justified and the main goals of such special regulation are being formed as well as the requirements to the implements of these goals. In the area of gambling games the main social changes that brings new challenges for gambling regulation are being pointed.

The law and special sources of gambling in Lithuania and other countries (Austria, Belgium, United Kingdom, Poland, Switzerland and others) is also being analyzed. According to the mentioned analysis, the special instrumentalities of gambling regulation are being parted. After that the parted instrumentalities as well as the implements of them are being considered to the formed general perfect gambling regulation criterion.

Finally, according to the author's conclusions, an abstract, descriptive model of perfect gambling regulation is being proposed. In this model principled attitudes, orientational guidelines of gambling regulation in modern democracy are being proposed.