KONTROLLIAKT

11.12.2001 nr 13-4/50

Hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andmisega seotud riskide hindamine

Koostajad:

Raivo Hurt
Olav Lüüs

Tallinn
2001

Hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andmisega seotud riskide hindamine

SISUKORD

1. KONTROLLIMISE EESMÄRK 2

2. KONTROLLIMISE KORRALDUS 2

3. VARASEMAD KONTROLLIMISED 3

4. LÜHIÜLEVAADE KONTROLLITAVATEST 3

5. HINNATUD TOIMINGUID REGULEERIVAD ÕIGUSAKTID 4

5.1 HASARTMÄNGUSEADUS 4
5.2 LOTERIISEADUS 6
5.3 HASARTMÄNGUMAKSU SEADUS 7
5.4 RIIGILÕIVUSEADUS 7

6 KONTROLLIMISEL TEHTUD TÄHELEPANEKUD 7

6.1 LUBADE VAJALIKKUS 7
6.2 ANTUD LUBADE ARV 8
6.3 LUBADE ANDMISEGA SEOTUD TOIMINGUTE REGULEERITUS 9
6.3.1 Hasartmängude korraldamise lubade andmise toimingute reguleeritus 9
6.3.2 Loteriide korraldamise lubade andmise toimingute reguleeritus 10
6.4 KEHTESTATUD KORRA JÄRGIMINE 11
6.4.1 Dokumentatsiooni säilimine 11
6.4.2 Kehtestatud korra järgimine tegevuslubasid andvas komisjonis 14
6.4.3 Kehtestatud korra järgimine Rahandusministeeriumis 17
6.5 JÄRELEVALVE KORRALDUS JA KEHTESTATUD KORRA RIKKUMISEL RAKENDATAVAD SANKTSIOONID 21
6.5.1 Järelevalve hasartmängude korraldamise reeglite järgimise üle 22
6.5.2 Järelevalve hasartmängude korraldajate üle 23
6.5.3 Järelevalve loteriide korraldamise üle 24
6.6 LUBADE ANDMISE TOIMINGUTE AVALIKKUS 26

7. SELGITUS KONTROLLIAKTI JA SELLE LEVITAMISE KOHTA 26

Lisa: Aktis kasutatud spetsiifiliste mõistete selgitus

1. Kontrollimise eesmärk

Kontrollimise eesmärgiks oli selgitada, kas hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andmise toimingud on piisavalt, kõigile asjaosalistele arusaadavalt ning otsuste tegemisega kaasnevaid võimalikke riske maandavalt reguleeritud, ja kas tegevuslubade andjad järgivad nendeks toiminguteks kehtestatud korda. Hinnati ka nende lubade andmise toimingute avalikustamist ning hasartmängude ja loteriide korraldamise üle järelevalve korraldust.

2. Kontrollimise korraldus

Kontrollimine algatati vastavalt Riigikontrolli tööplaanile tegevusriskide auditi osakonna peakontrolöri 17.09.2001 väljastatud kontrolliülesandele nr 050.

Hinnati Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud komisjoni tegevust hasartmängude korraldamiseks tegevuslubade andmisel ja Rahandusministeeriumi tegevust hasartmängude ning loteriide korraldamiseks korralduslubade andmisel[1]. Selleks tutvuti eelnimetatud komisjoni ja Rahandusministeeriumi vastavasisulise dokumentatsiooniga, küsiti ja saadi suulisi seletusi nimetatud komisjoni liikmeilt ja Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna töötajailt, kohtuti Hasartmängude Korraldajate Liidu ja AS Eesti Loto esindajatega.

Hasartmängude ja loteriide korraldamiseks vajalike lubade andmise toiminguid hinnati alates 1996. aastast[2]. Kontrollimisel vaadati läbi kõik kontrollijaile esitatud Rahandusministeeriumis olevad dokumendid, mis kirjeldavad hasartmängude korraldamiseks tegevuslubasid andva valitsuse poolt moodustatud komisjoni tegevust ja otsuseid, ning enamus kontrollijaile esitatud Rahandusministeeriumi dokumentidest, mis kajastavad ministeeriumi tegevust hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andmisel[3].

---

[1] Hasartmänguseaduse kohaselt peab isik, kes soovib hakata tegelema hasartmängude korraldamisega, saama selleks kõigepealt tegevusloa - loa hakata tegelema ettevalmistustega hasartmängude korraldamiseks. Vaid tegevusluba omavad isikud võivad taotleda lubasid hasartmängude korraldamiseks konkreetsetes mängukohtades (korralduslubasid). Aktis kasutatud spetsiifilise tähendusega mõisteid selgitab akti lisa.

[2] Hasartmänguseadus jõustus 21.07.1995, sel ajal hasartmängude korraldamiseks kehtivat litsentsi omav isik võis litsentsi alusel jätkata tegevust kuue kuu jooksul; esimesed hasartmänguseadusele tuginevad tegevuslubade andmise otsused tehti 17.01.1996.

[3] Korralduslubasid loteriide korraldamiseks annavad ka kohaliku omavalitsuse täitevorganid - loteriideks, mida korraldatakse ainult nende halduspiirkonnas ja mille tiraaźi realiseerimishind ei ületa 100 000 krooni; nende toiminguid kontrollimisel ei käsitletud.

Kontrollijaiks olid tegevusriskide auditi osakonna auditi spetsialistid Raivo Hurt ja Olav Lüüs, neist teisena nimetatu auditi juhi ülesannetes.

Rahandusministeeriumi juhtkonda esindas kontaktisikuna ministeeriumi juriidilise osakonna juhataja Alar Urm.

Riigikontrolli palvel kontrollis Maksuamet hasartmängude korraldamiseks lubade saamiseks tasumisele kuulunud riigilõivu laekumist riigieelarvesse, aktis selle kohta öeldu tugineb Maksuameti andmetele.

Kontrollijad lähtusid oma tegevuses kõrgemaid majanduskontrolli teostavaid institutsioone ühendava rahvusvahelise organisatsiooni INTOSAI standarditest ning neile tuginevaist Riigikontrollisisestest kontrolliprotseduure reguleerivaist juhistest.

Kontrollimaterjalide kogumine toimus ajavahemikul 28. august – 28. november 2001.

3. Varasemad kontrollimised

Vabariigi Valitsuse moodustatud komisjoni tegevust hasartmängude korraldamise tegevuslubade andmisel ja Rahandusministeeriumi tegevust hasartmängude ja loteriide korralduslubade andmisel pole varem kontrollitud.

4. Lühiülevaade kontrollitavatest

Kontrollitavaid oli kaks - Vabariigi Valitsuse moodustatud komisjon eesotsas rahandusministriga, kes teeb otsuseid hasartmängude korraldamiseks esitatud tegevusloa taotluste suhtes, ja Rahandusministeerium, kes teenindab valitsuse moodustatud komisjoni ja teeb otsuseid hasartmängude konkreetsetes mängukohtades korraldamiseks esitatud taotluste (korralduslubade taotluste) suhtes.

Hasartmängude korraldamiseks tegevuslubasid andva 8-liikmelise komisjoni moodustamise valitsuse poolt sätestas hasartmänguseadus (seaduse § 12 lg 3). Valitsus nimetas selle komisjoni liikmed 09.01.1996 korraldusega nr 25-k, hilisemate korraldustega on ta selle koosseisus muudatusi teinud ja

praegu töötab komisjon valitsuse 23.10.2001 korraldusega nr706-k määratud koosseisus (selle korraldusega tunnistati 09.01.1996 korraldus nr 25-k kehtetuks)[4].

Hasartmänguseadus ei sätesta, kes valitsuse moodustatud komisjoni teenindab. Seda on teinud Rahandusministeerium, kuigi seda ülesannet pole tema põhimääruses fikseeritud[5].

Aprillist 1995 kuni märtsini 1999 oli rahandusministriks Mart Opmann, praegune minister Siim Kallas juhib tegevuslubasid andvat komisjoni alates 25.03.1999. M.Opmanni ministriks oleku ajal oli kuni 19.11.1996 kantsleriks Enn Pant, kuni 14.04.1999 Agu Lellep; praegune kantsler Aare Järvan on selles ametis alates 21.04.1999. Ministeeriumi struktuuriüksustest on hasartmängude ja loteriide korraldamise küsimustega kõige enam tegelenud juriidiline osakond, mida alates 01.01.1996 juhib Alar Urm[6].

5. Hinnatud toiminguid reguleerivad õigusaktid

5.1 Hasartmänguseadus

Hasartmängude korraldamise lülitas Vabariigi Valitsus litsentsitavate tegevusalade loetelusse oma 14.09.1992 määrusega nr 265. Hasartmänguseadus, mis sätestab tegevus- ja korralduslubade omamise nõude, jõustus 21.07.1995. Seaduse jõustumisel kehtivaid tegevuslitsentse omavad hasartmängukorraldajad võisid litsentside alusel jätkata tegevust seaduse jõustumisest 6 kuu jooksul, s.t kuni 21.01.1996.

Seadus sätestab mõisted, tegevus- ja korralduslubade taotlemise, taotluste käsitlemise ja lubade väljaandmise ning tühistamise korra. Seadus defineerib hasartmängudena õnnemängud, totalisaatorid, kihlveod ja osavusmängud.

---

[4] Komisjoni moodustamisel kuulus selle koosseisu lisaks rahandusministrile üks Rahandusministeeriumi ametnik; praegu kuulub Rahandusministeeriumist komisjoni lisaks ministrile kolm ametnikku, mis sisuliselt tähendab, et ministeeriumil on komisjonis alati võimalik saavutada temale meelepärane otsus.

[5] Kuni 1998.aasta aprillini tegeles hasartmängude korraldamise tegevuslubade ja hasartmängude ning loteriide korralduslubade taotluste suhtes otsuste ettevalmistamisega Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakond, seejärel juriidiline osakond. Osakondade põhimääruses ja töötajate ametijuhendites valitsuse moodustatud komisjoni teenindamine ja korralduslubade taotluste suhtes otsuste ettevalmistamine ei kajastu.

[6] A.Urm juhtis perioodil märts 1996 - oktoobri lõpp 1998 ka Rahandusministeeriumis tegutsenud, hasartmängude ja loteriide korralduslubade taotluste suhtes ministri poolt tehtavate otsuste ettevalmistamiseks moodustatud komisjoni (ministri käskkirjad 14.03.1996 nr 53 ja 28.10.1998 nr 200).

Seaduse kohaselt on hasartmängu korraldamise õigus vaid riigil, kes võib seda õigust tegevusloa väljastamisega edasi anda. Õnnemängude, totalisaatorite ja kihlvedude korraldajal peab lisaks tegevusloale olema ka Rahandusministeeriumi poolt antud korraldusluba - luba hasartmängu korraldamiseks konkreetses kohas; osavusmängude puhul asendab korraldusluba omavalitsusorgani nõusolek. Tegevuslubasid hasartmängude korraldamiseks antakse 10 aastaks, korralduslubasid võib anda kuni 5 aastaks.

Seadus sätestab, et tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsustab Vabariigi Valitsuse määratud kaheksaliikmeline komisjon, mille esimees on ametikoha järgi rahandusminister, ning korraldusloa andmise või sellest keeldumise otsustab Vabariigi Valitsuse määratud riigivalitsemisasutus. Valitsus määras oma 09.01.1996 korraldusega nr 25-k selleks asutuseks Rahandusministeeriumi[7]. Seadus ei sätestanud valitsuse moodustatud komisjoni teenindavat asutust ja komisjoni töökorda ega andnud kellelegi volitusi nende küsimuste otsustamiseks.

Seadus sätestab ka tegevusloa taotleja tausta kontrollimise kohustuse loa väljastaja poolt ja pani Vabariigi Valitsusele või tema volitatud ministrile kohustuse kehtestada kord tegevusloa taotleja tausta kontrollimisel tehtud põhjendatud kulutuste tasumiseks tegevusluba taotleva isiku poolt. Valitsus volitas 11.06.1996 määrusega nr 163 rahandusministrit vastavasisulist korda kehtestama, rahandusminister tegi seda oma 10.07.1996 määrusega nr 59.

Seadus annab tegevuslubasid andvale komisjonile õiguse keelduda tegevusloa taotluse rahuldamisest ilma oma otsust põhjendamata. Korralduslubade andmisest keeldumise põhjused on seaduses sätestatud; neid on kokku viis.

Hasartmänguseaduse kohaselt tuleb hasartmängude korraldamiseks tegevus- või korraldusloa saamise taotlemisel tasuda riigilõiv. Seadus ei näe ette makstud lõivu tagastamist juhul, kui taotletud luba ei anta. Tulenevalt riigilõivuseadusest tuleb riigilõivu maksta ka hasartmängude korraldamise tegevusloa väljastamisel.

Seaduse kohaselt peavad järelevalvet hasartmängude korraldamise üle teostama järelevalveametnikud ja hasartmängujärelevalveasutuse ametnikud. Seadus ei sätesta järelevalve sisu, ei määra hasartmängujärelevalveasutust ega anna kellelegi volitust nende küsimuste otsustamiseks.

[7] Praegu täidab Rahandusministeerium seda ülesannet tulenevalt valitsuse 23.10.2001 korraldusest nr 706-k.

5.2 Loteriiseadus

Loteriide korraldamise lülitas Vabariigi Valitsus litsentsitavate tegevusalade loetelusse oma 31.03.1993 määrusega nr 93. Loteriiseadus, mis sätestas loteriide korraldamiseks litsentside asemel lubade andmise, jõustus 21.07.1994.

Üldjuhul võib loteriid korraldada ainult heategevuslikul eesmärgil (loteriiseaduse § 2 lg 2).

Seadus sätestab isikud, kes võivad loteriisid korraldada ja korraldamise tingimused, loteriide liigid, korraldusloa väljaandja (väiksemate loteriide puhul, mille pileteid levitatakse ühe omavalitsuse halduspiirkonnas - linna- või vallavalitsus, kõigil muudel juhtudel – Rahandusministeerium), korraldusloa taotlemise korra ja seitse konkreetset põhjust, millisel juhul loa väljaandmisest võib keelduda.

Seadus sätestab isikud, kellel on õigus taotleda korraldusluba loteriideks võidufondiga üle 250 000 krooni, neiks on

1) avalik-õiguslikud isikud, kellele see õigus on antud nende tegevust sätestavas seaduses;
2) valitsuse määratud äriühingud, kelle kõik aktsiad või ainuke osa kuulub riigile, ja
3) valitsuse määratud mittetulundusühingud.

Sisuliselt võib eelnevas loetelus teise ja kolmandasse gruppi kuuluvaile isikuile valitsuse poolt loteriide korraldamise õiguse andmist käsitleda neile loteriide korraldamiseks tegevuslubade andmisena. Valitsuse poolt neis küsimustes tehtavate otsuste ettevalmistamisega seotud küsimusi kontrollimisel ei käsitletud.

Loteriide korraldusload on kas ühekordsed (loa taotlemisel teatab loa taotleja loteriipiletite realiseerimise alg- ja lõpptähtaja) või tähtajalised (seadus ei sätesta, kui pikaks perioodiks võib korraldusloa anda).

Seadus sätestab loteriide korraldusluba taotlevate isikute kohustuse tasuda loa taotlemisel riigilõiv. Seadus ei näe ette makstud lõivu tagastamist juhul, kui taotletud luba ei anta.

Seaduse kohaselt peab loterii korralduse vastavust loterii korraldamise tingimustele, loterii eelarvele, loteriiseadusele ja teistele õigusaktidele kontrollima rahandusministri kehtestatud korras; kontrolli peab teostama rahandusministri nimetatud Rahandusministeeriumi struktuuriüksus või ametiisik või Rahandusministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus.

5.3 Hasartmängumaksu seadus

Hasartmängumaksuseadus seondub tegevus- ja korralduslubade andmise toimingute hindamise kontrollimisega seetõttu, et temas käsitletakse hasartmängumaksu objektina nii hasartmänge hasartmängu seaduse tähenduses kui ka loteriisid, ning seetõttu, et temas hasartmängude ja loteriide maksustamise osas sätestatu teadmine on vajalik nende üle teostatava järelevalve ülesannete määramiseks.

5.4 Riigilõivuseadus

Riigilõivu tasumise kohustus hasartmängude ja loteriide korraldamiseks litsentsi saamise tingimusena sätestati riigilõivuseadusega veel enne, kui hasartmänguseadus ja loteriiseadused vastu võeti. Nimetatud seadustega, neis ja riigilõivuseaduses tehtud muudatustega, on lõivumäärasid hilisemalt (alates 1995. aastast) kolm korda muudetud. Hasartmängude tegevuslubade puhul tuleb riigilõivu maksta nii loataotluse esitamisel kui ka loa väljastamisel, hasartmängude korralduslubade ja loteriide korralduslubade puhul ainult loataotluse esitamisel[8].

6 Kontrollimisel tehtud tähelepanekud

6.1 Lubade vajalikkus

Hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade omamise nõudega püüab riik hoida neist valdkondadest eemal isikuid, kelle seaduskuulekuses ta pole veendunud; järelevalve kehtestamise ja lubade kehtivuse peatamise ning lubade tühistamise õigus võimaldab riigil hoida neis valdkondades toimuv oma kontrolli all ja tõkestada seadustega vastuolus olev tegevus. Nende lubade vajalikkust ei vaidlusta praegu ei riigiorganid ega ka ettevõtjad.

---

[8] Praegu jõus olevas riigilõivuseaduses on kõneallolevad lõivud sätestatud jaos "Hasartmängu- ja loteriiseaduse alusel teostatavad toimingud" (seaduse paragrahvid 83 kuni 86). Loterii korraldusloa taotlemisel tuleb maksta lõivu 800 krooni, hasartmängude lubadega seonduvad lõivud on vahemikus 14 000 krooni kuni 700 000 krooni. Viimatinimetatu on praegu riigilõivuseaduses kindla summana määratuist suuruselt teine.

Hasartmänguseadus ja loteriiseadus ei sisalda sätteid, milles sõnaselgelt formuleeritaks eesmärgid, mida riik hasartmängude ja loteriide korraldajatele tegevus- ning korralduslubade omamise nõude püstitamisega soovib saavutada. Hasartmänguseaduses sätestatust - hasartmängude korraldamise õigus on riigil, kes võib seda õigust teistele delegeerida - tuleneb riigipoolse loa omamise nõude formaalne põhjus. Kõneallolevaist seadustest nähtub – tegevus- ja korralduslubade omamise nõude sisuliste põhjustena näeb riik vajadust tagada, et hasartmängude ja loteriide korraldamisega tegeleksid seaduskuulekad isikud, kes riigi arvates on võimelised riigi poolt seatud tingimustel oma tegevust neis spetsiifilistes valdkondades edukalt korraldama – suudavad rahuldada turu vajadused nende teenuste järgi, korraldavad oma tegevust riigile ja nende teenuseid tarbivaile isikuile arusaadavalt ja toovad maksude tasumise teel raha riigieelarvesse (2000.aastal laekus riigieelarvesse hasartmängumaksuna 101,1 miljonit krooni).

Kontrollijate kasutuses olnud dokumentidest nähtub, et riiki esindavad asutused ja institutsioonid on loataotluste kohta otsuste tegemisel neist kriteeriumidest lähtunud. Riigiasutused ja hasartmängude ning loteriide korraldajad ei vaidlusta praegu nende lubade omamise nõude vajalikkust.

6.2 Antud lubade arv

Vabariigi Valitsuse moodustatud komisjon on andnud hasartmängude korraldamise tegevuslubasid 22 isikule, neist 2 totalisaatorite, 3 osavusmängude ja 17 õnnemängude koraldamiseks. Kaks õnnemängude korraldamise tegevusluba tühistati kontrollimise ajal.

Õnnemängude korraldajaile oli Rahandusministeerium käesoleva aasta oktoobri alguseks andnud kokku 261 korraldusluba, neist oli jõus 141. Ühe mängukorraldaja kohta oli kehtivaid lubasid 1-st 29-ni.

Loteriiseaduse jõustumisest 1994. aasta juulis kuni käesoleva aasta oktoobrini oli Rahandusministeerium andnud 13 isikule kokku 66 korraldusluba, oktoobri algul olid kehtivad load kuuel äriühingul, kokku 24 loterii jaoks.

6.3 Lubade andmisega seotud toimingute reguleeritus

6.3.1 Hasartmängude korraldamise lubade andmise toimingute reguleeritus

Hasartmänguseadus annab rahuldava regulatsiooni hasartmängude korraldamiseks vajalike tegevus- ja korralduslubade andmise otsustamiseks. Kuid mitmed otsuste ettevalmistamise ja lubade vormistamise korralduslikud küsimused on piisava regulatsioonita. Seadus ei sisalda selle kehtestamiseks volitust Vabariigi Valitsusele või rahandusministrile. Hasartmänguseaduse säte, mille kohaselt tegevusloa andmisest keeldumist ei pea põhjendama, on vastuolus haldusmenetluse seadusega.

Õigusaktid ei sätesta hasartmängude korraldamiseks tegevuslubasid andvat Vabariigi Valitsuse moodustatud komisjoni teenindavat asutust. Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevalt (seaduse § 22 lg 1) pidanuks valitsus komisjoni moodustamisel määrama komisjoni finantseerimise ja teenindamise korra, kuid komisjoni moodustamist käsitlevas valitsuse 09.01.1996 korralduses nr 25-k seda ei tehtud, seda pole valitsus teinud ka hilisemalt. Komisjoni on teenindanud Rahandusministeerium (ilmselt tulenevalt asjaolust, et hasartmänguseaduse kohaselt on selle komisjoni esimeheks rahandusminister), kuigi vastavasisulist ülesannet pole temale pandud ühegi õigusaktiga.

Ei hasartmänguseadus ega rahandusminister pole sätestanud selle komisjoni töökorda (komisjoni koosolekute ettevalmistamine, otsuste tegemise kord, protokollimine, otsustest teatamine, dokumentide säilitamine, riigilõivu tasumise kontrollimine tegevuslubade väljastamise eel, jne) - kuna selleks on puudunud õiguslik alus. Komisjon pole seda ka oma otsustega reguleerinud.

Hasartmänguseaduse säte "tegevusloa andmisest keeldumist ei pea tegevusloa väljaandja põhjendama" (seaduse § 15 lg 4) on vastuolus haldusmenetluse seadusega, mille kohaselt "kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine peab olema kirjalikult põhjendatud" (seaduse § 56 lg 1). Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna töötajate selgituse kohaselt sätestab Justiitsministeeriumis väljatöötamisel olev haldusmenetluse seaduse rakendamise seadus hasartmänguseaduse muutmise selliselt, et ülaltoodud seaduse säte tühistatakse.

6.3.2 Loteriide korraldamise lubade andmise toimingute reguleeritus

Loteriiseadus reguleerib rahuldavalt loteriide korraldamiseks lubade andmise olulisimad küsimused. Mõnes osas oleks aga vajalik senisest täpsem regulatsioon. Seadus ei sisalda selle kehtestamiseks vajalikke volitusnorme.

Loteriiseadus sätestab seitse põhjust, millisel juhul korraldusloa väljaandmisest võib keelduda. Nende seas ka:

- loterii korraldamine on vastuolus riigi huvidega;
- loterii korraldamine, mille pileteid levitatakse ainult ühe valla või linna territooriumil, on vastuolus kohaliku omavalitsuse huvidega[9] ;
- korraldusloa taotlejal puuduvad võimalused loterii läbiviimiseks.

Kontrollijate arvates ei selgita seadus nende sätete tähendust piisavalt.

Seadus ei sätesta ka loterii korraldusloa taotlemisel loterii eelarve ja loteriist saadava tulu jaotuse Rahandusministeeriumile esitamise tähendust loterii korraldaja jaoks – kas nende järgimine on loterii korraldajale kohustuslik, kas ning mis juhtudel ning millises korras neid võib muuta ning milliseid sanktsioone võib loterii korraldaja suhtes rakendada, kui ta neis dokumentides deklareeritut ei järgi.

Seadus ei sätesta, kuidas käsitleda temas sisalduvast nõuet, et võidufond peab moodustama vähemalt 50 protsenti loteriipiletite tiraaźi realiseerimishinnast, neil juhtudel, kui kogu tiraaźi ei õnnestu realiseerida.

[9] Sellisteks loteriideks annavad korralduslubasid kohaliku omavalitsuse täitevorganid, nende loteriidega seonduvat käesolevas aktis ei käsitleta

6.4 Kehtestatud korra järgimine

6.4.1 Dokumentatsiooni säilimine

Vabariigi Valitsuse poolt hasartmängude korraldamiseks tegevuslubasid andva komisjoni ja Rahandusministeeriumi otsuste algmaterjalid perioodist 1996- aprill 1999 (komisjonile ja Rahandusministeeriumile esitatud loataotlused koos seadustes loetletud lisadokumentidega) on hävinud.

Hasartmängude ja loteriide korraldamisega seotud dokumentatsiooni hoidmine ja säilitamine pole Rahandusministeeriumi-siseselt piisavalt reguleeritud.

6.4.1.1 Rahandusministeeriumis olevate dokumentide vormistamise ja säilitamise kord

Rahandusministeeriumis dokumentide vormistamist ja säilitamist reguleeriv, praegu kehtiv asjaajamiskord on kinnitatud ministri 30.12.1998 käskkirjaga nr 286.

Asjaajamiskorra punkti 211 kohaselt on ministeeriumi dokumentide süstematiseerimise, säilitamistähtaegade määramise ja dokumentide hulga ja asukoha arvestuse aluseks ministeeriumi asjaajamises toimikute loetelu, mis koostatakse igaks aastaks ja mille kinnitab ministeeriumi kantsler.

Asjaajamiskorra punkt 213 kohaselt vastutavad komisjonide dokumentide arhiveerimiseks esitamise eest ministeeriumi osakonnad, kes komisjone teenindavad.

Asjaajamiskorra punkti 218 kohaselt säilitatakse komisjonide materjalid alaliselt.

6.4.1.2 Tegevus- ja korralduslubadega seotud dokumendid

Tegevus- ja korralduslubadega seotud dokumentideks on:

- hasartmänge ja loteriisid korraldada soovivailt isikuilt saadud taotlused koos dokumentidega, mis vastavalt seadustele tuleb taotlustele lisada;

- eelnimetatud taotlustega seonduvate asjaolude täiendava selgitamisega seotud dokumendid;
- taotluste suhtes otsuseid teinud komisjonide otsused ja rahandusministri käskkirjad;
- tegevus- ja korraldusload (nende koopiad) ja lubade blanketid;
- tegevus- ja korralduslubadel olevate andmete muutmisega seotud dokumendid;
- tegevus- ja korralduslubasid omavate isikute tegevuse kohta loa väljastajale esitatud kaebused, nende käsitlemist kirjeldavad dokumendid ja nende suhtes tehtud otsused.

Rahandusministeeriumis 1996. aastal peetud[10] , kantsleri poolt 28.12.1995 kinnitatud toimikute, mis ministeeriumi asjaajamiskorra kohaselt tulnuks arhiveerida 1998.aasta II poolaastal, loetelu sisaldas vaid maksupoliitika osakonna kirjavahetust hasartmängude ja loto küsimustes, s.t valitsuse moodustatud komisjoni dokumentide ja hasartmängude ja loteriide korraldamiseks esitatud lubade taotluste ja nende suhtes tehtud otsuste osas toimikute pidamist selles ei nõutudki [11].

Rahandusministeeriumi 2001. aasta toimikute loetelu kohaselt, mille kantsler on kinnitanud 21.02.2001, peab juriidilises osakonnas pidama hasartmängude kohta käiva kirjavahetuse toimikut ja hasartmängude tegevuslubade väljaandmise komisjoni protokollide toimikut; neid tuleb säilitada 10 aastat. Hasartmängude korralduslubade (taotlused koos neile lisatud dokumentidega) toimikut selles nimekirjas pole. Komisjoni protokollide säilitamise tähtaja osas on see loetelu vastuolus ministri 30.12.1998 käskkirjaga nr 286 kinnitatud asjaajamiskorras sätestatuga – selles nõutakse nende alalist säilitamist.

6.4.1.3 Rahandusministeeriumi struktuuriüksused, kes tegevus- ja korralduslubadega seotud dokumentide säilimise ja arhiivi andmise eest vastutavad

Rahandusministeeriumisisese tööjaotuse kohaselt teenindas Vabariigi Valitsuse poolt hasartmängude korraldamiseks tegevuslubasid andvat komisjoni kuni 17.03.1998 ministeeriumi maksupoliitika osakond, seejärel on sellega tegelenud juriidiline osakond[12] .

Perioodil 14.03.1996 kuni 28.10.1998 valmistas rahandusministri otsused hasartmängude ja loteriide korralduslubade taotluste kohta ette ministri poolt ministeeriumi ja Maksuameti töötajaist moodustatud

[10] Tegevus- ja korralduslubade väljastamist 1995.aasta juulis jõustunud hasartmänguseaduse kohaselt alustati 1996.aastal

[11] Osakonna põhimäärus ei sätestanud osakonna kohustusi tegevus- ja korralduslubade taotluste käsitlemisel ja valitsuse moodustatud komisjoni teenindamisel – vaata akti osa 6.4.1.3.

[12] Rahandusministri 17.03.1998 käskkiri nr 63 osakondade põhimääruste muutmise kohta.

komisjon ministeeriumi juriidilise osakonna juhataja juhtimisel. Alates novembrist 1998 tegeleb sellega Rahandusministeeriumi juriidiline osakond.

Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna ja juriidilise osakonna põhimäärustes kõneallolevate lubade taotluste suhtes otsuste ettevalmistamine ja tegevuslubasid andva komisjoni teenindamine ei kajastunud. Sellega seotud toimingute pidamist polnud sätestatud ka kontrollimise ajal juriidilises osakonnas selle valdkonnaga tegeleva töötaja ametijuhendis.

6.4.1.4 Tegevuslubade ja korralduslubade taotluste ja neile lisatud dokumentide kaotsiminek

Rahandusministeeriumis pole säilinud valitsuse poolt hasartmängu korraldamise tegevuslubade andmiseks moodustatud komisjonile esitatud tegevuslubade taotlusi ja neile lisatud dokumente, samuti ka Rahandusministeeriumile esitatud hasartmängude ja loteriide korralduslubade taotlusi ja neile lisatud dokumente perioodist enne 1999. aasta aprilli. On säilinud valitsuse moodustatud komisjoni koosolekute protokollid ja rahandusministri moodustatud komisjoni protokollid (v.a kaheksa neist) ning rahandusministri käskkirjad korralduslubade andmiseks, samuti ka enamus väljastatud lubadest tehtud koopiaist. Osundatud perioodil anti praegu jõusolevast 22 tegevusloast 20, kokku 175 hasartmängu korraldusluba ja 45 loterii korraldamise luba[13].

Rahandusministeeriumi töötajate selgituste kohaselt olevat lubade taotlused koos neile lisatud dokumentidega ekslikult hävitatud 1999. aasta II kvartalis. Kui 1998. aasta aprillist läksid hasartmängude ja loteriide korraldamise lubade andmisega seotud toimingud ministeeriumi maksupoliitika osakonnast üle juriidilisse osakonda, dokumentide ühelt osakonnalt teisele üleandmise kohta akti ei koostatud (juriidilise osakonna juhataja selgituse kohaselt ei tehtud seda seepärast, et isik, kes nende dokumentidega tegeles, ei muutunud – ta viidi ühest osakonnast teise üle). Akt dokumentide üleandmise kohta juriidilise osakonna ühelt töötajalt teisele olevat koostatud siis, kui see isik ministeeriumist lahkus; see akt olevat kadunud.

Kõneallolevate dokumentide hävimise kohta koostatud akti ei olevat koostatud – juriidilise osakonna juhataja selgituse kohaselt pidavat akti vormistama vaid dokumentide teadliku hävitamise, mitte aga

---

[13] Kontrollijate tehtud arvestus neile Rahandusministeeriumis esitatud dokumentides olnud andmete alusel. Rahandusministeeriumis peetakse arvestust jõusolevate tegevus- ja korralduslubade kohta, kuid puuduvad koondandmed tegevuslubasid andvale komisjonile ja ministeeriumile esitatud loataotluste ning ministeeriumi poolt antud korralduslubade arvu kohta, ei peeta loablankettide ja nende kasutamise arvestust.

nende juhusliku hävimise puhul. Ametkondlikku juurdlust dokumentide sanktsioneerimata hävitamise fakti suhtes polevat korraldatud, kedagi polevat karistatud. Tegevuslubasid andva komisjoni protokollidest ei nähtu, et komisjoni oleks tema otsuste algdokumentide kaotsiminekust informeeritud; ministeeriumi juriidilise osakonna juhataja selgituste kohaselt olevat neid dokumentide hävimisest teavitatud. Kontrollijaile antud selgituse kohaselt olevat toimunust koheselt teavitatud ministrit ja kantslerit, sellest olevat teadlik ka ministeeriumi praegune kantsler.

6.4.2 Kehtestatud korra järgimine tegevuslubasid andvas komisjonis

Kontrollimisel ei tuvastatud hasartmänguseaduses hasartmängude korraldamiseks tegevuslubade andmise osas sätestatu eiramist Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud hasartmängude korraldamiseks tegevuslubasid andva komisjoni poolt. Komisjoni tegevuse seadusele vastavust kuni 1999. aasta aprillini ei saanud kontrollijad hinnata, kuna komisjoni otsuste algdokumendid sellest perioodist olid hävitatud.

Otsused lubade andmisest keeldumise kohta on olnud põhjendatud

Rahandusministeeriumis kontrollijaile esitatud dokumentides olevate andmete alusel kontrollijate poolt tehtud arvutuste kohaselt on komisjon hasartmängude korraldamiseks andnud tegevusloa kokku 22 isikule, neist 7 said tegevusload 1996. aastal. Kõik tegevusload on antud kümneks aastaks. Kaks tegevusluba on kehtetuks tunnistatud põhjusel, et loaomanikud ei olnud enam kui aasta jooksul saanud ühtegi hasartmängu korraldusluba[14].

Minister M. Opmanni juhitud komisjon pidas kolmteist istungit, neist seitse 1996. aastal. 1999. aastal komisjon otsuseid ei teinud. Minister S. Kallase juhtimisel töötava komisjoni töö kohta on vormistatud 5 protokolli - 3 protokolli 2000. Aastal ja 2 protokolli 2001. aastal.

Kuigi hasartmänguseaduse kohaselt ei pea komisjon loa andmisest keeldumise otsuseid põhjendama, on ta üldjuhul seda teinud ja loataotlejale oma otsuse argumentatsiooni teatanud. Kontrollijate kasutuses olnud dokumentidega – komisjoni koosolekute protokollidega - tutvumise põhjal arvavad kontrollijad, et komisjoni sellesisulised otsused olid põhjendatud.

[14] OÜ Vegas Club ja AS Averyx tegevusload tühistati vastavalt hasartmänguseaduse § 16 lg 1 punktile 3. Mõlemad otsused tehti kontrollimise ajal, neist üks 1997. aastal antud tegevusloa kohta.

Komisjon vajab töö reglementi

Kontrollijate arvates peaks komisjon oma töö korraldamiseks omama pädeva isiku või komisjoni enda poolt kinnitatud reglementi (töökorda). Seni seda ei ole olnud. Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna juhataja selgitas komisjoni töökorra puudumist selle kehtestamiseks vajaliku volitusnormi puudumisega seaduses.

Kontrollijate arvates peaks komisjoni töö reglemendiga reguleeritama tema otsuste tegemise kord (kas komisjon on pädev otsustama juhtudel, kui komisjoni esimees koosolekul ei osale, kas komisjon võib teha otsuseid ka koosolekuks kogunemata ja kui võib, siis kuidas komisjoniliikmete seisukohad otsustatavas küsimuses selgitatakse) ja otsustamiseks vajalik poolthäälte arv (näiteks 20.03.1997 tegi komisjon, mille valitsus on kinnitanud 8-liikmelisena, otsuse tegevusloa andmiseks 3 poolthäälega; 13.10.2000 samasisulise otsuse 4 poolthäälega, kusjuures komisjoni esimees ei osalenud komisjoni koosolekul), koosolekute protokollimine (kes protokollib ja kes protokollid allkirjastab - mitte kõigil protokollidel polnud protokollija allkirja).

Loataotlejate tausta kohta on saadud otsustamiseks vajalik informatsioon

Rahandusministeeriumi töötajailt saadud selgituste kohaselt on ministeerium tegevuslubasid taotlenud isikute tausta kontrollimisel seni piirdunud Maksuametilt, Politseiametilt ja Kaitsepolitseiametilt saadud informatsiooniga ja pole selleks tasulisi uuringuid tellinud (vastavalt rahandusministri 10.07.1996 määrusega nr 59 kinnitatud korrale), kuna loataotlejate tausta selgitamiseks olevat eelnimetatuilt saadud piisav informatsioon. Ka tegevuslubasid andva komisjoni protokollidest ei nähtu, et komisjon oleks vastavasisuliste uuringute tellimist otsustanud. Põhjusel, et tegevusloa taotleja pole usaldusväärne, on loa andmisest keeldutud ühel korral (septembris 2001).

Rahandusministeerium pole pööranud vajalikku tähelepanu riigilõivu tasumisele tegevuslubasid saanud isikute poolt

Hasartmänguseaduse § 15 lõikes 4 sätestatu kohaselt peab komisjon loataotlejale loa väljastama või teatama temale loa andmisest keeldumisest 10 päeva jooksul tegevusloa taotluse kohta otsuse tegemisest. Seadus ei sätesta loa väljastamise moodust (kes konkreetselt, kellele ning kuidas loa väljastab), samuti loa väljastaja kohustust kontrollida tegevusloa väljastamisel selle toimingu eest riigilõivu tasumist. Kontrollijate arvates saaks needki küsimused reguleerida komisjoni töökorraga.

Tegevusload on antud käest-kätte, nende väljastamist pole registreeritud. Samuti on üldjuhul talitatud ka korralduslubadega - kui nende saaja pole palunud luba temale tähitud kirjaga saata. Rahandusministeeriumi töötajate selgituse kohaselt on oluline fakt, et komisjon on otsustanud loa anda, st oluline on komisjoni otsus; loa kui eriplangil vormistatud komisjoni otsuse väljastamine ei oma õiguslikku tähendust, mistõttu lubade arvestust ja liikumist ei pea reguleerima ega fikseerima.

Kontrollimisel selgus, et mitte alati pole tegevusloa saanud isikud maksnud loa väljastamisel tasuda tulnud lõivu ei enne loa kättesaamist ega ka vahetult pärast seda [15]. Mitmetel juhtudel on lõiv tasutud mitu kuud pärast loa andmise kohta otsuse tegemist (näiteks 1996. aastal Kristiine Kasiino AS, AS Arge SCI, AS Novoloto), ühel juhul koguni ligi aasta pärast loa väljastamist (OÜ Casino Vegas Club tasus 2000.aastal saadud loa eest lõivu 700 000 krooni alles kontrollimise ajal). 1997. aastal loa saanud aktsiaselts Averyx, kes Rahandusministeeriumi töötajate selgituse kohaselt loablanketil vormistatud luba välja ei võtnud, polnud lõivu summas 600 000 krooni tasunud ka veel mitte kontrollimise lõppedes[16]. AS IMG tasus 1997. Aastal tegevusloa väljastamisel riigilõivu vaid 60 000 krooni; 540 000 krooni maksmatajätmine selgus kontrollimise käigus (tasuti 21.11.2001).

---

[15] Kontrollijad on seisukohal, et kas hasartmänguseaduses või riigilõivuseaduses tuleks sätestada, kas dokumendi (antud juhul loa) väljastamisel tasumisele kuuluv lõiv tuleb maksta enne loa väljastamist või teatud aja jooksul pärast loa väljastamist.
Riigilõivuseaduse § 7 kohaselt tasutakse riigilõiv enne avalduse esitamist, toimingu sooritamist või dokumendi väljastamisel (kontrollijatepoolne tähelepanujuhtimine seaduse sõnastusele – lõiv tuleb tasuda mitte enne dokumendi väljastamist, vaid väljastamisel). Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna juhataja selgituse kohaselt tekib isikul, kellele on otsustatud tegevusluba anda, loa väljastamisel tasumisele kuuluva riigilõivu maksmise kohustus koheselt pärast loa andmise kohta teate saamist, ning mitte alles pärast loablanketil vormistatud loa kättesaamist. Rahandusministeerium pole selle reegli järgimist mitte alati nõudnud. Maksuametil puudub selles küsimuses kindel seiuskoht; Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna juhataja L.Oro poolt temale antud selgituse kohaselt riigilõivuseadus ei sätestagi, kui pika aja jooksul peale dokumendi väljastamist lõiv tuleb tasuda – seda peaksid määrama eriseadused, millest tulenevalt lõiv sätestatakse.
Kui otsustatakse viimase kasuks, peaks tegevusloa väljastaja (teda teenindav Rahandusministeerium) tegevuslubade andmise otsuste ja lubade väljastamise kui riigilõivu tasumise kohustuse tekkimise momendi registreerima.

[16] Rahandusministeerium pöördus selles küsimuses käesoleva aasta novembris Maksuameti poole, kes algatas lõivu sissenõudmise menetluse.

6.4.3 Kehtestatud korra järgimine Rahandusministeeriumis

6.4.3.1 Kehtestatud korra järgimine hasartmängude korraldamiseks korralduslubade andmisel

Rahandusministeeriumi poolt korralduslubade taotluste suhtes kuni 1999. aasta aprillini tehtud otsuste sisulist põhjendatust polnud võimalik kontrollida, kuna otsuste aluseks olnud taotlused koos nendele lisatud dokumentidega on kaotsi läinud. 1999. aasta aprillist alates tehtud otsuste puhul ei tuvastanud kontrollijad õigusaktidega kehtestatud korra rikkumisi.

Rahandusministeeriumis pole peetud korrektset arvestust väljastatud korralduslubade arvu ja numeratsiooni kohta, samuti ka loablankettide kasutamise kohta.

Korralduslubade kehtivustähtaja pikendamine pole piisavalt reguleeritud.

Rahandusministeerium pole loataotluste vastuvõtmisel kontrollinud, kas loa taotleja on lõivu maksmise nõuete-kohaselt vormistanud

Korralduslubade taotluste vastuvõtmisel ja käsitlemisel pole Rahandusministeerium kontrollinud taotlustele lisatud, riigilõivu tasumist tõendavate dokumentide vormistamist. Ilmnes, et mitmetel juhtudel on loataotlejad teinud maksed Maksuameti muudele – mitte lõivude maksmiseks ettenähtud – kontodele. Selliseid kandeid oli ministeerium aktsepteerinud enam kui 2,6 miljoni krooni ulatuses. Neid eksimusi polnud märganud ka Maksuamet, vead ilmnesid alles käesoleva kontrollimise ajal. Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna selgituse kohaselt on esmatähtis see, et loataotleja on riigile loa eest raha tasunud, ning loa andja ei pea kontrollima, millisele kontole see raha kanti.

Rahandusministeeriumis ei ole peetud ega peeta ka praegu eraldi arvestust väljastatud korralduslubade ning nende blankettide kasutamise kohta.

Kontrollijaile antud selgituste kohaselt pole Rahandusministeerium väljastanud korralduslubasid numbritega 5,10,25,31 ja 42. Asjaolu, et pärast korraldusluba numbriga 229 märgistati järgmise korraldusluba numbriga 300, selgitati kontrollijaile inimliku veana. Erinevad isikud on saanud erinevates kohtades tegutsemiseks (ja erinevaiks perioodideks) sama numbriga lubasid (load numbritega 55, 199 ja 208). Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna töötajate selgituse kohaselt on korraldusloa puhul peetud oluliseks dokumendiks vastavasisulist rahandusministri käskkirja. Blanketil vormistatud luba on peetud ministri

käskkirjaga kaasnevaks paberiks, mis iseenesest mingit õiguslikku tähendust ei oma; mängukorraldaja jaoks ei ole blanketil vormistatud loa omamine kohustuslik. Ja kui loal märgitu erineb käskkirjas olevast, siis ei teki sellest loa omanikule õigust mitte järgida käskkirjas sätestatut[17].

Väljastatud lubade arvu ja kasutatud loablankettide, samuti ka nende numeratsiooni kohta arvestuse pidamist ei nõua ükski dokument, ja kuna ministeeriumi juriidiline osakond sellist arvestust ka sisuliselt vajalikuks ei pea, pole seda ka peetud. Kontrollijate arvates peaks need küsimused reguleerima ministeeriumi asjaajamiskorras.

Korralduslubadele märgitu osas muudatuste tegemine pole õiguslikult reguleeritud

Hasartmänguseadus ei sätesta, kuidas peab loaomanik talitama juhul, kui tema kohta tegevusloal või korraldusloal märgitud andmed (ärinimi, registrikood) muutuvad. Kontrollijaile esitatud dokumentidest nähtub, et loaomanikud on neist muutustest loa andjat informeerinud ja palunud need muudatused neile antud loal fikseerida. Valitsuse moodustatud komisjon ja Rahandusministeerium on sellistel juhtudel väljastanud uue loa sama loanumbriga ja uue blanketinumbriga. Loa väljastamise aluseks olnud komisjoni otsuse või rahandusministri käskkirja otsuse number märgitakse loale sellisena, nagu see oli loa esmasel väljastamisel. Kontrollijate arvates on selline talitusviis loogiline, otstarbekas oleks see tegevusjuhisena fikseerida tegevuslubasid andva komisjoni töökorras ja Rahandusministeeriumi vastavasisulises juhendis (asjaajamiskorras). Kontrollijate arvates oleks otstarbekas, kui muudetud tekstiga loale märgitaks nii selle väljastamise aluseks olnud otsuse kui ka otsuse, mille alusel asendatav luba väljastati, rekvisiidid.

Korralduslubade kehtivuse pikendamisega seonduv pole piisavalt reguleeritud

Hasartmänguseaduse kohaselt antakse õnnemängude, kihlvedude ja totalisaatorite korraldamise luba kuni viieks aastaks. Seadus ei reguleeri juhtumeid, kui luba on taotleja soovil või ministeeriumi otsuse kohaselt antud viiest aastast lühemaks perioodiks ja loa saanu hiljem taotleb loa pikendamist – seadus sellist võimalust ette ei näe. Pole selge, kas selliseid taotlusi tuleb käsitleda uue loa andmisena, s.t loa pikendamise taotlejal

[17] Rahandusministri 17.01.2001 käskkirjaga muudeti AS ELC taotlusel temale antud korralduslubadel loaomaniku juriidilist aadressi. Uute andmetega lubade väljastamisel muudeti korraldusloal nr 212 ka loa kehtivusaega - varem loale märgitud kehtivusaja 12.07.2000 kuni 11.07.2005 asemel märgiti loa uueks kehtivusajaks 12.07.2000 kuni 30.07.2005, s.t rahandusministri allkirja kandval loal märgitud kehtivusaeg on pikem seadusega lubatud 5 aastast (ja rahandusministri käskkirjas fikseeritust).

tuleb esitada kõik loa taotlemisel nõutavad dokumendid ja tasuda riigilõiv, või teeb loa andja loa pikendamise otsuse temal olevate dokumentide alusel ja riigilõivu tasumist nõudmata.

Korralduslubade kehtivuse pikendamise taotlusi on Rahandusministeerium hakanud rahuldama alates 1999. aasta veebruarist (rahandusministri käskkirjad 10.02.1999 nr 41 ja nr 29, 25.04.2001 nr 232 ja nr 233).

Lubade kehtivusaja pikendamist 2001. aastal selgitab Rahandusministeeriumi juriidiline osakond asjaoluga, et nende lubade taotlustes ei olnud märgitud, kui pikaks ajaks korraldusluba taotletakse, ning kuna 2000. aasta lõpul alustati uue hasartmänguseaduse väljatöötamist, millega sooviti täpsustada seaduses antud regulatsiooni ning seeläbi korrastada hasartmängude turul toimuvat, ning mis arvestuste kohaselt oleks pidanud hakkama kehtima 2002. aasta jaanuarist, ei pidanud ministeerium otstarbekaks anda välja korralduslubasid kauemaks kui üheks aastaks. Aastase loa saanud olevat pärast loa saamist esitanud taotluse loa saamiseks seaduses sätestatud viie-aastaseks perioodiks, ning ministeeriumil polevat olnud õigust neile seaduses sätestatud tähtajaks luba mitte väljastada; ministeeriumi otsus loa kehtivusaja pikendamise kohta vormistati eelnevalt loa väljastamise kohta antud käskkirja muutmisena.

Varasemalt nõuti loaomanikelt, kellele oli luba antud lühemaks perioodiks kui viis aastat ja kes soovisid hasartmängude korraldamist loa kehtivusaja lõppedes samas kohas jätkata, alati uue loataotluse esitamist, s.t ka riigilõivu uuesti tasumist (näiteks 1997. aastal lubade nr 104, 107, 109, 110, 114, 122, 1998. aastal lubade nr 147, 149, 160, 166, 190 väljastamisel). Seda tehti ka pärast 1999. aasta veebruari – näiteks 1999.aastal lubade nr 179, 183, 186, 187, 212 puhul, 2000. aastal lubade nr 207 ja 216 puhul[18]).

Kontrollijate arvates võib asjaolu, et korralduslubade kehtivusaja pikendamise taotlusi on erinevalt käsitletud, hinnata loaomanike ebavõrdse kohtlemisena. Kontrollijate arvates tuleks korralduslubade kehtivusaja pikendamisega seonduv seadusega reguleerida.

[18] Kui korralduslubade pikendamise taotlusi oleks menetletud kui uute lubade taotlemist, oleks loa omanikud pidanud riigieelarvesse lõivudena täiendavalt maksma 210 000 krooni.

6.4.3.2 Kehtestatud korra järgimine loteriide korraldamiseks korralduslubade andmisel

Kontrollijad ei tuvastanud loteriide korralduslubade andmise toimingute korralduses vastuolusid loteriiseadusega.

Kontrollijate arvates pole Rahandusministeerium loteriide korralduslubade pikendamisel seadust mitte alati täpselt järginud, ka pole ta nende otsuste ettevalmistamisel mitte alati järginud ministeeriumisiseselt kehtestatud reegleid.

Loteriiseaduse jõustumisest 21.07.1994 kuni 01.10.2001 on Rahandusministeerium andnud loteriide korraldamiseks 13 isikule kokku 66 korraldusluba. 01.10.2001 seisuga olid loteriide korraldamiseks kehtivad load kuuel äriühingul, kokku 24 loterii jaoks (s.h AS-l Eesti Loto 16 luba)[19] .

Loteriiseaduse § 15 "Korraldusloa pikendamine" kohaselt võib korraldusloa väljaandja loterii korraldaja taotlusel korraldusloa kehtivuse tähtaega pikendada, kui loterii korraldaja pole jõudnud korraldusloa kehtivusaja jooksul realiseerida kogu loteriipiletite tiraaźi, kuid mitte rohkem kui kuus kuud.

Mittetulundusühingule Eesti Kultuurifond anti 1995. aastal luba RM-13 loterii "Miljonijaht" korraldamiseks ajavahemikul 05.10.1995 kuni 25.12.1996. Kontrollijaile ei esitatud selle loa andmist käsitlevat ministri käskkirja. Kontrollijate arvates oli juhul, kui seda käskkirja ei vormistatudki, kõnealloleva loa väljastamine ning selle loterii korraldamine ebaseaduslik.

Kultuurifondi korraldatud loterii "Miljonijaht" korraldusloa kehtivust on rahandusministri käskkirjadega pikendatud üheksal korral (viimati kuni 26.06.2001) ja loterii "Kultuuriloto" korraldusloa kehtivust[20] on pikendatud kaheksal korral (viimati kuni 01.08.2001). Kontrollijate arvates

[19] Kehtivatest lubadest kaks - spordiseltsile "Kalev" kiirloteriiks "Kalev 100" antu ja Eesti Lotole kiirloteriiks "Presidendiloto" antu - on sama numbriga RM-58.

[20] Rahandusministri 13.04.1996 käskkirja nr 102 alusel anti Kultuurifondile loterii "Kultuuriloto" korraldamiseks ajavahemikul 01.02.1997 kuni 30.01.1998 luba RM-22.

on loteriide korralduslubade pikendamine enam kui kuueks kuuks vastuolus loteriiseadusega[21] ja oli kõneallolevate loteriide puhul ka sisuliselt väär[22].

Rahandusministri käskkirjade 14.03.1996 nr 53 ja 28.10.1998 nr 200 vahelisel perioodil pidanuks rahandusministri otsused loteriide korraldamise lubade andmiseks ette valmistama ministri moodustatud ametnike komisjon. Komisjoni protokollides ei kajastu viie vastavasisulise taotluse käsitlemine, st viie korraldusloa andmisel ei järginud minister selles osas tema enda kehtestatud korda.

6.5 Järelevalve korraldus ja kehtestatud korra rikkumisel rakendatavad sanktsioonid

Seadused võimaldavad lubade väljastajail rakendada tõhusaid sanktsioone isikute suhtes, kes oma tegevuse kohta loa väljastajale seaduses sätestatud informatsiooni ei anna või on selle kohta esitanud valeandmeid, ei järgi seadustes sätestatud või loa andmisel deklareeritud tegevusreegleid.

Hasartmängude ja loteriide korraldamise üle teostatava järelevalve korraldus pole õigusaktidega ja Rahandusministeeriumi korraldavate dokumentidega piisavalt sätestatud ja oli kuni eelmise aasta lõpuni ka organisatoorselt korraldamata. Järelevalve loteriide korraldamise üle pole olnud piisavalt tõhus.

---

[21] Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna juhataja selgitab ministeeriumi otsuseid asjaoluga, et loteriiseaduses ei ole selgesõnaliselt öeldud, et loteriid võib pikendada ainult ühel korral; nii loterii korraldajad kui ka Rahandusministeerium on seadust tõlgendanud selliselt, et loteriid võib pikendada korduvalt, kuid mitte rohkem kui kuus kuud korraga.

[22] Kultuurifondi üldkulud nende kahe loterii korraldamiseks (üldkulud on oma sisult administreerimiskulud - loterii üldkorraldajate palgad, kulutused üldkorraldajate autodele ja ruumidele) olid loterii kestuse 6 aasta jooksul vastavalt 3,5 miljonit krooni ja 2,5 miljonit krooni, 2,34 krooni ja 1,67 krooni loterii iga pileti kohta (neiks loteriideks korralduslubade taotlemisel deklareeriti, et need kulutused ei ületa ühte miljonit krooni). Mõlemad loteriid lõppesid korraldajale kahjumiga, s.t et ei saavutatud loterii korraldamisel tõenäoliselt püstitatud eesmärki - saada raha kultuurifondi toetatavate ürituste/isikute kulude katteks (mõlemi puhul kavandati selleks saada kolm miljonit krooni). Loterii võitudena maksti välja "Miljonijahi" puhul 42,6 protsenti ja "Kultuuriloto" puhul 43,4 protsenti loterii käibest, s.t enam kui pool piletite müügist saadud rahast kulutati loterii korraldamiseks. See tähendab, et nende loteriide korraldaja ei järginud loteriiseaduse paragrahvis 4 sätestatud nõuet - loterii võidufond peab moodustama vähemalt 50 protsenti loteriipiletite tiraaźi realiseerimishinnast. Kuna kontrollijaile antud selgituste kohaselt polevat ministeerium lubade pikendamisel nõudnud eelarvete täitmise vahearuandeid (neid kontrollijaile ei esitatud), ei olnud kontrollijail võimalust hinnata, kas loterii tulem võinuks olla parem, kui nende korraldamise lubasid poleks pikendatud või kui seda oleks tehtud vaid ühel korral.

Hasartmängude ja loteriide korraldamise üle teostatava järelevalve eesmärk pole õigusaktides piisavalt sätestatud.

Hasartmängude ja loteriide korraldajad müüvad spetsiifilist teenust - teoreetilist võimalust võita raha, muud vara või varalisi õigusi. Teenuse juhuostja ei ise ei saa kontrollida, kas teenuse pakkuja teda ei peta[23]. Järelevalvet selles osas peab teostama riik, kes selliseid teenuseid lubab pakkuda.

Hasartmängude ja loteriide korraldamise üle teostatava järelevalve eesmärgina käsitleb Rahandusministeerium ka nende korraldajate tegevuse seaduslikkuse kontrollimist (illegaalselt teenuste pakkumise tõkestamine), rahapesu võimaluste minimiseerimist, riigimaksude ettenähtud ulatuses tasumise kontrollimist jne.

6.5.1 Järelevalve hasartmängude korraldamise reeglite järgimise üle

Järelevalve hasartmängude korraldamise üle on õiguslikult reguleerimata

Hasartmänguseadus (§ 24) sätestab, et järelevalvet hasartmängude korraldamise üle teostavad politseiametnikud ja hasartmängujärelevalveasutuse ametnikud.

Hasartmänguseadus ei sätesta asutust, kelle koosseisus peaksid olema seaduse osundatud paragrahvis nimetatud hasartmängujärelevalve ametnikud, seadus ei sisalda ka kellelegi volitusnormi sellise asutuse määramiseks või nende ametnike nimetamiseks. Seadus ei sätesta järelevalveametnike konkreetseid spetsiifilisi ülesandeid - mis oleks ilmselt vajalik, kuna järelevalvet peavad teostama ka politseitöötajad.

Õigusaktid ei sätesta Rahandusministeeriumi või -ministri kohustust (õigust) teostada või korraldada järelevalvet hasartmängude tegevus- ja korralduslubasid omavate juriidiliste isikute tegevuse üle. Siiski nimetas rahandusminister 2000. aastal (s.t viis aastat pärast hasartmänguseaduse jõustumist) kolm Rahandusministeeriumi töötajat (05.12.2000 käskkiri nr 556) ja ühe Maksuameti töötaja (09.03.2001 käskkiri nr 136) hasartmängujärelevalve ametnikeks, viidates hasartmänguseaduse §-le 24 ja

[23] Märkus: kõige vähem kaitstud on totalisaatorites ja loteriides osalejad; õnnemängudes pidevalt osalejad peaksid oma õiguste järgimist ise suutma kontrollida.

loteriiseaduse §-le 18 (viimatinimetatu käsitleb Rahandusministeeriumi kohustusi kontrolli teostamisel loteriide korraldamise üle). Minister pole sätestanud järelevalveametnike ülesandeid hasartmängude korraldamise üle teostatava järelevalve planeerimisel ja läbiviimisel, sellel tuvastatu ja järelevalve tulemuste dokumenteerimisel. Ka pole ta sätestanud järelevalveametnike koostööd politseiga.

Järelevalveametnikud on kontrollinud hasartmänguseaduse järgimist paljudes mängukohtades, mitmetel juhtudel on tuvastatud seaduserikkumisi ja tehtud ettekirjutusi (konkreetseid ettekirjutusi on tehtud kahel korral). Isikud, kelle tegevust on kontrollitud, pole vaidlustanud järelevalveametnike kontrollipädevust.

Politseiamet kontrollib hasartmängude korraldamise kohtades avaliku korra nõuete järgimist, ka seda, kas hasartmängukohtades ei viibi alla 21 aasta vanused isikud (seaduses sätestatud õnnemängude ja totalisaatorite korraldamise kohtades viibijatele sätestatud vanuse alampiir).

Tarbijakaitseamet teatas Riigikontrollile, et hasartmänguseadus ja loteriiseadus sätestavad konkreetsed asutused, kes peaksid nende tegevuste korraldamise üle järelevalvet teostama, ja Tarbijakaitseametit nende seas pole.

6.5.2 Järelevalve hasartmängude korraldajate üle

Järelevalve hasartmängude korraldajate üle pole õiguslikult piisavalt sätestatud

Hasartmänguseadus (§ 16) sätestab loa väljaandja kohustuse tühistada tegevusluba, kui õnnemängu või totalisaatorit korraldav äriühing ei vasta enam hasartmänguseaduses sätestatud nõuetele, s.h

- aktsionäride, osanike, juhatuse liikmete, samuti mängukohas töötavate isikute hulka, kelle otseseks ülesandeks on hasartmängu läbiviimine või selle üle kontrolli teostamine, kuulub isik, kes kannab karistust tahtliku

kuriteo eest või kelle karistatus selle kuriteo eest ei ole kustunud.

Seadus ei sätesta tegevusloa saanute kohustust teavitada loa väljaandjat muudatustest oma aktsionäride/ osanike, juhtide ja töötajate koosseisus. Seadus ei sätesta loa väljaandja õigust esitada vastavasisulisi järelepärimisi ja neile vastust nõuda. Seadus ei sätesta loa väljaandja toiminguid vastavasisulise info kogumisel ja toiminguid selgitamaks, kas neist muutustest tuleneb tegevusloa andja kohustus luba tühistada [24]. Sellest tulenevalt pole Rahandusministeerium nõudnud ministeeriumi kohest informeerimist sellistest muudatustest. Põhjusel, et hasartmängude korraldamisega seotud isikud kannavad karistust tahtliku kuriteo eest või et neile määratud karistus selle kuriteo eest pole kustunud, ei ole hasartmängude korraldamise tegevuslubasid tühistatud.

6.5.3 Järelevalve loteriide korraldamise üle

Järelevalve loteriide korraldamise üle pole õiguslikult piisavalt sätestatud. Rahandusministeeriumi järelevalvetegevus pole olnud tõhus.

09.03.2000 jõustunud loteriiseaduse § 18 muudetud sõnastuse kohaselt kontrollib loterii korraldamise vastavust loterii korraldamise tingimustele, loterii eelarvele, loteriiseadusele ja teistele õigusaktidele rahandusministri kehtestatud korras, ja et kontrolli teostab rahandusministri nimetatud Rahandusministeeriumi struktuuriüksus või ametiisik, või Rahandusministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus[25].

Detsembris 2000 ja märtsis 2001 nimetas rahandusminister kokku neli

[24] Muudatuste kohta tegevusluba omava äriühingu juhatuses võib loa väljaandja saada infot äriregistrist. Äriregistrist ei saa infot muudatuste kohta aktsionäride, osanike ja nõukogu koosseisus.

Loa väljaandja saab informatsiooni muudatustest tegevusluba omava isiku aktsionäride/ osanike koosseisus ja nõukogus siis, kui tegevusluba omav isik taotleb korraldusluba - kuna koos taotlusega tuleb esitada äriühingu osanike või aktsionäride ja nõukogu liikmete nimekiri. Korraldusload antakse viieks aastaks, s.t et kui tegevusluba omav isik uusi mängukohti ei soovi avada, ei saa loa väljaandja temalt viie aasta jooksul andmeid tema aktsionäride/osanike koosseisu ja nõukogu koosseisu (nende muutumise) kohta.

Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna töötajate selgituste kohaselt on ministeeriumil politseiga kokkulepe, et ministeeriumi informeeritakse sellistest muudatustest hasartmängude korraldavate äriühingute omanike, juhtide ja mängukohtade personali koosseisus, mille tulemusel peaks tegevusloa tühistama; seni polevat ministeeriumile sellesisulist informatsiooni edastatud.

[25] Selle seadusesätte varasema sõnastuse kohaselt oli vastav kontrolliõigus korraldusloa väljaandja poolt volitatud isikutel.

ametnikku, kes loteriide korraldamise üle järelevalvet peavad teostama (samad isikud on ta määranud teostama järelevalvet ka hasartmängude korraldamise üle - vaata käesoleva akti osa 6.5.1). Loteriide korraldamise järelevalve teostamise korda (mida, kui sageli ja kuidas peab kontrollima, kuidas kontrollitulemused peab vormistama, kui kiiresti kontrollitavad peavad tuvastatud puudused likvideerima, jne) pole minister kehtestanud. Kontrollijad ei leidnud õigusaktides sätteid, mis kohustaksid loteriide korraldajaid informeerima neile loteriide korraldamiseks loa andnud isikuid sellest, kuidas nad kasutavad loteriide kasumit (kas nad kasutavad seda eesmärkideks, mida loterii loa taotlemisel deklareeriti), või kas ja milliseid sanktsioone võib nende suhtes rakendada juhul, kui seda raha muuks otstarbeks kasutatakse. Loteriiseadus ei sätesta loterii eelarve järgimise kohustuslikkust loterii korraldajale ning tema suhtes sanktsioonide rakendamise võimalust juhul, kui ta loterii eelarvest kinni ei pea (näiteks kulutab halduskuludeks kavandatust rohkem, mistõttu vastavalt väheneb loterii tulu).

Kontrollijate arvates on Rahandusministeeriumi tegevus loteriide korralduse kontrollimisel olnud ebatõhus (näiteks loteriide Kultuuriloto ja Miljonijaht korralduslubade pikendamisel (vaata akti osa 6.3.3.2) pidanuks ministeerium selgitama, kuidas on järgitud loterii eelarvet[26]). Kontrollijate arvates peaks Rahandusministeerium selgitama puudused õigusaktides, mille tõttu ministeerium ei suutnud tagada Kultuurifondi loteriide Kultuuriloto ja Miljonijaht korraldamist vastavalt loteriiseadusele, ja esitama neid arvestavad ettepanekud praegu Riigikogu menetluses oleva loteriiseaduse sätete sõnastamiseks.

[26] Rahandusministeeriumis ei esitatud kontrollijaile dokumente, millest nähtuks, et ministeerium või ministri nimetatud järelevalveametnikud oleksid loteriide korraldamise ajal kontrollinud loteriide vastavust loteriide korraldamise tingimustele ja loteriide eelarvetele. Ministeeriumi töötajate selgituste kohaselt ei ole neil selleks õigust - seadus neile selleks volitusi ei anna ja seaduse § 18-s sätestatu "loterii korraldamise vastavust loterii korraldamise tingimustele, loterii eelarvele, loteriiseadusele ja teistele õigusaktidele kontrollitakse rahandusministri kehtestatud korras" ei anna rahandusministrile volitust nõuda loteriikorraldajailt, et nad esitaksid järelevalveametnikele vahearuandeid loteriide eelarvete täitmise kohta, või veelgi enam - võimaldaksid järelevalveametnikel kontrollida Rahandusministeeriumile esitatavate andmete õigsust oma dokumentide alusel.

6.6 Lubade andmise toimingute avalikkus

Informatsioon hasartmängude ja loteriide korraldamiseks tegevus- ja korralduslubade andmise korralduse kohta on neid lubasid soovinud isikuile olnud kättesaadav ja kehtestatud protseduurid arusaadavad. Rahandusministeerium pole Internetis avalikustanud informatsiooni nendeks tegevusteks antud kehtivate tegevus- ja korralduslubade kohta.

Hasartmänguseadus ja loteriiseadus ei sätesta hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubasid andvate institutsioonide (valitsuse moodustatud komisjon ja Rahandusministeerium) kohustust avalikustada oma otsused ja antud load, samuti ka nende tegevuste üle teostatud järelevalvel tuvastatut. Vastavasisulisi andmeid pole olnud ja pole ka praegu Rahandusministeeriumi Interneti koduleheküljel. Kellele millised load on antud, kellele konkreetsed mängukohad kuuluvad - selle kohta avalikest infoallikatest teavet ei saa. Rahandusministeeriumi töötajate poolt kontrollijaile antud seletuste kohaselt polevat neile vastavasisulisi päringuid seni esitatud, ei kirjalikult ega suuliselt (v.a politseiametnike poolt), millest nad järeldavad, et avalikkusel puudub huvi sellise informatsiooni suhtes, hasartmängu ja loteriisid korraldada soovivad isikud aga teavad, kellelt vajalikku infot vajalikus mahus saab. Seepärast, ning kuna hasartmänguseadus ja loteriiseadus ei kohusta Rahandusministeeriumi hasartmängude ja loteriide korraldamise lubasid, nende korraldamise tingimusi ja järelevalve tulemusi Internetis avalikustama, ei pea ministeeriumi juriidiline osakond seda ei otstarbekaks ega vajalikuks. Eesti Hasartmängude Korraldajate Liidu juhtide arvates vajanuks nad Rahandusministeeriumilt ministeeriumi tegevuse ja otsuste kohta rohkem infot, nende arvates oleks väljastatud tegevus- ja korralduslubade kohta andmete avalikustamine Rahandusministeeriumi Interneti koduleheküljel siiski vajalik. Kontrollijate arvates peaks selle küsimuse otsustama Rahandusministeeriumi juhtkond.

Loteriide korraldajad on loteriide algatamisel huvitatud võimalikult laia avalikkuse informeeritusest nende korraldatavatest loteriidest ja nende tingimustest, sellist infot levitatakse nii massiteabevahendites kui ka kirjalike infobuklettidena. Samas puudub klassikaliste ja kiirloteriide korraldamise ajal avalik info selle kohta, milline osa loteriivõitudest on välja antud, ja nende lõppedes ei informeerita avalikkust loterii tulemustest. Loteriiseadus sellise info avalikustamist ei nõua.

7. Selgitus kontrolliakti ja selle levitamise kohta

Kontrolliakt on vastavalt Riigikontrolli seaduse §-le 29 koostatud dokument. Aktis kajastatakse kontrollimisel tuvastatud asjaolud neile lõplikke hinnanguid andmata.

Kontrollimaterjalide - akti ja selle kohta kontrollitavailt saadud arvamuste kohta - vormistab Riigikontrolli seisukoha peakontrolör oma otsusena.

Kontrolliaktis esitatud andmete õigsuse ja formuleeringute seaduslikkuse ning sõnastuse eest vastutavad kooskõlas Riigikontrolli seaduse § 29 lõikega 1 aktile allkirja andnud kontrolli teostanud isikud. Kontrollijatele esitatud dokumentide, õiendite ja seletuste õigsuse eest vastutab neid andnud isik.

Akt on koostatud kolmes eksemplaris, millest üks jääb Riigikontrollile, üks antakse rahandusministrile kui hasartmängude korraldamiseks tegevuslubasid andva Vabariigi Valitsuse moodustatud komisjoni esimehele ja üks Rahandusministeeriumile.

Raivo Hurt
Auditi spetsialist

Olav Lüüs
Auditi spetsialist

Lisa: aktis kasutatud spetsiifiliste mõistete selgitus

Olen kontrolliakti tutvumiseks kätte saanud. Esitan enda kui Vabariigi Valitsuse poolt hasartmängude korraldamiseks tegevuslubasid andva komisjoni esimehe märkused akti faktoloogia kohta ja seisukohad aktis sisalduvate järelduste ning ettepanekute kohta Riigikontrollile kirjalikult hiljemalt ..14..detsembriks 2001.

..12.. detsember 2001

Siim Kallas
Rahandusminister

Olen kontrolliakti tutvumiseks kätte saanud. Esitan Rahandusministeeriumi märkused akti faktoloogia kohta ja seisukohad aktis sisalduvate järelduste ning ettepanekute kohta Riigikontrollile kirjalikult hiljemalt ..14..detsembriks 2001.

..12.. detsember 2001

Aare Järvan
Rahandusministeeriumi kantsler

Lisa kontrolliaktile

"Hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andmisega seotud riskide hindamine"

Aktis kasutatavad spetsiifilised mõisted

Hasartmäng on mäng, milles osalemine võimaldab omandada raha, muud vara või varalisi õigusi ning mille tulemus määratakse täielikult või osaliselt juhuslikkusel põhineva tegevusega, kusjuures hasartmängus osaleja riskib kaotada mängus osalemise eest tehtud panuse. Hasartmänguks ei loeta mängu mänguautomaadil, kui ainsaks võiduvõimaluseks on tasuta mäng samal mänguautomaadil.

Hasartmängud jagunevad mängudeks, kus tulemus sõltub peaasjalikult juhusest - õnnemängud, totalisaatorid ja kihlveod, ja osavusmängudeks, mille tulemus sõltub osaliselt ka mängija füüsilisest osavusest.

Õnnemängudena käsitletakse mänge, mille tulemus määratakse täielikult juhuslikkusel põhineva tegevusega, kusjuures ühtlaselt jaotuvaid juhuslikke arve, millest mängu tulemus sõltub, saadakse kaardipaki, ruletiketta, täringu, elektroonilise või mehhaanilise mänguautomaadiga või muul viisil.

Totalisaatoritena käsitletakse mänge, mille tulemus määratakse osaliselt juhuslikkusel põhineva tegevusega, kus mängija teeb panuse ratsa- või traavivõistluse tulemusele ning mängukorraldaja on kohustatud võitjale või võitjatele maksma võidusumma, mille summa sõltub sissemakstud panuste kogusummast.

Hasartmängu tegevusluba (hasartmängu korraldamise tegevusluba) on dokument, mis annab selles märgitud isikule õiguse tegeleda hasartmängu korraldamisega 10 aasta jooksul. Tegevusluba antakse eraldi iga hasartmängu liigi kohta.

Hasartmängu korraldusluba on kuni viieaastase kehtivusega dokument, mis annab isikule, kellel on tegevusluba õnnemängu, totalisaatori või kihlveo korraldamiseks, õiguse korraldada korraldusloal märgitud mänge korraldusloal märgitud aadressil asuvas mängukohas.

Loterii on õnnemäng, millest osavõtu omandanud isiku võit sõltub arvudest, sümbolitest või pildist, mis määratakse loosimise või muu juhuslikkusel põhineva tegevusega.

Loterii korraldusloa mõistet ja sellele loale esitatavaid nõudeid kehtiv loteriiseadus ei anna. Loteriiseaduse § 8 lõikes 1 sätestatakse, et "loterii ... viiakse läbi ühekordse või tähtajalise korraldusloa alusel". Riigikogu menetluses olevas loteriiseaduse uues redaktsioonis on korraldusluba defineeritud loterii korraldamise õigusena.

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie _____

Meie 14.12.01 nr 5-1-3/12743

Märkused Riigikontrolli akti "Hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andmisega seotud riskide hindamine" kohta

Oleme arvamusel, et läbiviidud auditi tulemusel valminud aktis sisalduvad tähelepanekud on põhilises osas õiged. Auditi tulemus võimaldab hinnata senist tegevust ja korrigeerida seda parema tulemuse saavutamiseks. Märkimist väärib auditi läbiviijate kogemus ning asjatundlikkus.

Aktis sisaldub järeldus, et loterii- ja hasartmängu korralduslubade ning hasartmängu tegevuslubade andmine on toimunud õigusaktidega kooskõlas. Tuuakse esile valdkondi, mis vajaksid regulatsiooni täpsustamist. Viimatinimetatud ettepanekud vaadatakse tähelepanelikult läbi, õigusaktide uuendamine on käivitunud, ministeeriumi siseste regulatsioonide täiustamisele ei ole vastuväiteid, kui selleks on õiguslik alus ning sisuline vajadus.

Kui auditi nimetusest tuleneva auditi põhieesmärgi osas jäädi auditeeritava tegevusega põhiosas rahule, siis loteriide ja hasartmängude korraldamise järelevalvetegevuse kohta tehti järeldus, et see ei ole piisavalt tõhus. Rahandusministeerium nõustub, et järelevalvetegevust saab ning tuleb parandada ja täiustada, kuid ei nõustu järeldusega, et järelevalve ei ole olnud piisavalt tõhus.

Otsustamaks järelevalve tõhususe üle tuleb hinnata järelevalve eesmärgi saavutamist. Hasartmängude suhtes on enamuses riikides seisukoht, et tegemist on tegevusega, mis peaks olema keelatud, samas ei ole täieliku keelu järgimise tagamine reaalne. Seega on üldine käsitlus, et hasartmäng on keelatud tegevus, kuid riik võib selleks erandkorras loa anda.

Seega on eesmärk hasartmängu (sh. loterii) kui mittesoovitava tegevuse maksimaalne piiramine ning piirangute seadmisel peetakse silmas kahte eesmärki:

- piirangute kaudu tuleb tuvastada kõik hasartmängude korraldajad, nende tegevuskohad, omanikud ja raha päritolu;
- piirangud peavad olema nii seatud, et illegaalse hasartmängu tekkimine on vähetõenäoline.

Lisandub veel põhimõte, et hasartmängude maksustamise ja loterii korraldamise tulu kasutatakse "headel eesmärkidel".

Järelevalve instrumentideks on õiguslik regulatsioon ning kontroll õigusaktide järgimise üle. Täna on Eestis olukord, kus praktiliselt ei ole sanktsioneerimata hasartmänge(sh. loterii), kõik hasartmängude kohad on teada ja jälgitavad, maksude tasumise kohustuse rikkumine praktiliselt puudub, maksustamissüsteem tõkestab hasartmängude vohamise.

Kuupäev 17.12.2001 Reg nr 3817/1

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

Reg kood 70000272

Klassikaline hasartmäng on kaardimäng, moodsamad on hasartmängumasinatel mängitavad mängud. Lähtudes eespooltoodud põhilistest eesmärkidest ning arvestades seda, missuguste mängudega on tegemist, ei ole järelevalve eesmärk tavaliselt hasartmängu mängija õiguste tagamine. Seega on aktist tulenev auditeerija rõhuasetus mängija õiguste tagamisele ja käsitlus hasartmängust kui teenusest vaieldav. Kui järelevalve tuvastab ohu mängija huvile, siis loomulikult rakendatakse meetmeid ohu kõrvaldamiseks, samas ei saa riik anda garantiisid hasartmängu korraldajale, kes on tegelikult hasartmängus üks mängija. Hasartmängus tekib poolte vahel mittetäielik kohustus ning mängureeglid ja nende järgimine ei ole niivõrd riikliku regulatsiooni prioriteet kui mängijate vaheline tsiviilõigussuhe.

Tulenevalt eeltoodust ei pea Rahandusministeerium järelevalvetegevusele antud hinnangut *"ei ole piisavalt tõhus"* õigeks. Eestis on tõhus hasartmängujärelevalve, seda lähtudes nii faktilise olukorra hindamisest kui võrdlusest teiste riikidega. Rahandusministeeriumi seisukoht on, et *"hasartmängu järelevalvet saab arendada"*. Nõustume auditeerijatega, et hasartmängude korralduslubade väljastamisel ja järelevalve alal oleks saanud tegutseda paremini, et regulatsioone tuleb täiustada ja senises tegevuses on olnud puudusi. Samas hindame, et hinnang "ebatõhus" ei ole õige kui taotletav tulemus on saavutatud ja ei ole ohtu, et tegelik olukord erineb arvatavast või muutub halvemas suunas. Samas on loomulikult asjakohane täiustada protseduure ning pöörata tähelepanu kvaliteedile.

Auditeeritud valdkonna regulatsioone tuleb täpsustada, Rahandusministeerium on järelevalve toimingute ja nende motiveerimise osas teinud mõneti enam, kui seadusandja poolt nõutud, kuid kindlasti on õige ka see, et on puudusi. Regulatsioonide või õigusaktide andmiseks ja haldustoiminguteks on nõutav volitusnorm, tegevuse kvaliteedi parandamine on pidev protsess. Eeltoodust on Rahandusministeerium teadlik, regulatsiooni puudulikkuse rõhutamine avaldamisele kuuluvas aktis võib käesoleval juhul kahjustada järelevalve tõhustust.

Kuni 1996. aastani oli Eestis praktika, kus mitmesuguseid lubasid väljastati kas komisjoni otsuse, kirja või lihtsalt dokumendina, millel oli pealkiri "...luba/litsens". Rahandusministeerium oli teadaolevalt esimene, kus tava muudeti ning õiguse andmisel anti vastav haldusakt (ministri käskkiri) kohases vormis. Sellel põhjusel puudub varasemate lubade kohta haldusakt, samas on õiguse andmine reaaltoiminguna siiski toimunud ja loa adressaadid on siiski tegutsenud õiguslikul alusel. Järelikult on ka sellises vormis loa saanud isik vastava õiguse omandanud, samas tuleb möönda, et tänane praktika on haldusõiguslikult korrektsem.

Rahandusministeerium tunnustab veelkord auditi läbiviimist vastavalt heale tavale ning kinnitab, et see andis usaldusväärset teavet antud valdkonnas tegevuse korrigeerimiseks.

Lugupidamisega

Siim Kallas
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Alar Urm 6113498 alar.urm@fin.ee