PEAKONTROLÖRI OTSUS

Peakontrolöri 21.12.2001 otsus nr 13-5/50

Hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andmisega seotud riskide hindamine

1. ÜLEVAADE AUDITI TULEMUSTEST 2

2. SISSEJUHATUS 3

2.1. AUDITI EESMÄRGID 3
2.2. LÜHIÜLEVAADE HINNATUD TEGEVUSTEST 4
2.3. AUDITI KORRALDUS 4

3. LUBADE ANDMISE KORRALDUS 5

3.1. HASARTMÄNGUDE KORRALDAMISEKS ANTAVAD LOAD 5
3.1.1. Lubade andmise õiguslik regulatsioon 5
3.1.2. Vabariigi Valitsuse moodustatud komisjoni toimingud hasartmängude korraldamise tegevuslubade andmisel 6
3.1.3. Rahandusministeeriumi toimingud hasartmängude korralduslubade andmisel 7
3.2. LOTERIIDE KORRALDAMISEKS ANTAVAD LOAD 8
3.2.1. Lubade andmise õiguslik regulatsioon 8
3.2.2. Rahandusministeeriumi toimingud loteriide korralduslubade andmisel 9

4. JÄRELEVALVE HASARTMÄNGUDE JA LOTERIIDE KORRALDAMISE ÜLE 10

4.1. JÄRELEVALVE HASARTMÄNGUDE KORRALDAMISE ÜLE 10
4.2. JÄRELEVALVE LOTERIIDE KORRALDAMISE ÜLE 12

5. SANKTSIOONID, MIDA SAAB RAKENDADA TEGEVUS- JA KORRALDUSLUBADE OMANIKE SUHTES ÕIGUSAKTIDE RIKKUMISEL 13

6. TEGEVUS- JA KORRALDUSLUBADE NING NENDE ANDMISE TOIMINGUTE AVALIKUSTATUS 13

7. RAHANDUSMINISTEERIUMI ARVAMUS KONTROLLIAKTI KOHTA 14

8. RIIGIKONTROLLI SEISUKOHT RAHANDUSMINISTEERIUMI ARVAMUSE KOHTA 14

9. ETTEPANEKUD 15

1. Ülevaade auditi tulemustest

Kontrollimisel hinnati hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andmist – sellega seotud toimingute reguleeritust ja kehtestatud korra järgimist, regulatsioonis ja selle rakendamisel esinevaid riske.

Hasartmängud jagunevad õnnemängudeks (suuremaid mängukohti nimetatakse kasiinodeks), totalisaatoreiks, kihlvedudeks ja osavusmängudeks. Kihlvedude korraldamiseks pole riik seni kellelegi luba andnud.

Hasartmängude korraldamiseks on vaja kahte luba. Kõigepealt tuleb valitsuse moodustatud komisjonilt saada luba selles valdkonnas tegutsemiseks (tegevusluba), ning iga konkreetse mängukoha avamiseks tuleb saada Rahandusministeeriumilt eraldi luba (korraldusluba).

Rahandusministeerium annab ka lubasid suuremate loteriide korraldamiseks – neile, kellele loteriide korraldamise õigus on antud seadusega või valitsuse poolt.

Valitsuse moodustatud komisjoni ja Rahandusministeeriumi toiminguid hinnati 1996. aasta algusest, kui alustati hasartmängude korraldamiseks lubade andmist 1995. aastal jõustunud hasartmänguseaduse alusel.

Selle teema käsitlemist pidas Riigikontroll vajalikuks seetõttu, et hasartmängu kohti on suuremates linnades suhteliselt palju (Tallinnas ligi kuuskümmend) ja loteriides osalevad väga paljud inimesed, kuid samas on avalikkust vähe informeeritud sellest, kes neis valdkondades tegutsevad, mis nõuded riik neile esitab ja kuidas nende tegevust kontrollib.

Ka soovis Riigikontroll selgitada, kuidas nende lubade eest nõutava suure riigilõivu (tegevusloa saamisel tuleb maksta 700 000 krooni, õnnemängu ja totalisaatori korraldusloa taotlemisel 50 000 krooni) tegelikku riigieelarvesse laekumist jälgitakse. Selles osas abistas Riigikontrolli Maksuamet.

Riigikontroll ei analüüsinud hasartmängude ja loteriide korraldust, nendest riigile tulu laekumist ja selle kasutamist.

Olulisemad järeldused, mis Riigikontroll kontrollimisel ja kontrolliakti kohta Rahandusministeeriumilt saadud seisukohtade alusel tegi, olid järgmised:

- Riigikontroll ei tuvastanud, et hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andmisel poleks seadusi järgitud;
- valitsuse moodustatud komisjoni ja Rahandusministeeriumi tegevuse seaduslikkust lubade andmisel perioodil 1996. aasta algusest kuni 1998. aasta aprillini ei olnud võimalik hinnata, kuna otsuste algdokumendid olid hävinud;
- Vabariigi Valitsuse poolt hasartmängude tegevuslubade andmiseks moodustatud komisjoni toimingud pole õiguslikult piisavalt reguleeritud;
- Rahandusministeerium pole kontrollinud, kas lubasid saanud isikud on riigilõivu tasunud õigeaegselt ja õigetele kontodele;
- hasartmängude ja loteriide korraldamise üle teostatava järelevalve korraldus pole õigusaktidega piisavalt reguleeritud;
- loteriide korraldamise mitmed küsimused pole seadusega piisavalt reguleeritud, kontroll Kultuurifondi tegevuse üle loteriide korraldamisel pole olnud tõhus.

Rahandusministeerium nõustus Riigikontrolli järeldustega. Ministeerium pidas vajalikuks rõhutada, et riigi poolt hasartmängude ja loteriide korraldamiseks kehtestatud reeglid, seejuures ka nendeks tegevusteks riigi poolt lubade andmise ning nende tegevuste üle riigipoolse järelevalve korraldus, on taganud, et Eestis ei korraldata sanktsioneerimata hasartmänge ja loteriisid, kõik hasartmängude kohad on teada ja jälgitavad ning hasartmängude ja loteriide korraldajad maksavad riigile korralikult makse.

Riigikontroll tegi rahandusministrile rea ettepanekuid lubasid andva komisjoni ja Rahandusministeeriumi toimingute täpsemaks sätestamiseks. Soovitati rakendada vajalikud abinõud hasartmängude ja loteriide korraldamise üle teostatava järelevalve eesmärkide ning korralduse täpsustamiseks. Samuti tehti ettepanek algatada riigilõivuseaduse muutmine sätestamaks, et dokumendi väljastamisel nõutav riigilõiv peab olema tasutud enne dokumendi kättesaamist.

2. Sissejuhatus

2.1. Auditi eesmärgid

Auditi peamiseks eesmärgiks oli selgitada, kas riigi poolt hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andmiseks kehtestatud regulatsioon on piisav ja arusaadav isikuile, kes seda rakendavad ning kelle suhtes seda rakendatakse, ja kas tegevuslubasid andev komisjon ning korralduslubasid andev Rahandusministeerium järgivad kehtestatud korda. Hinnati ka järelevalve korraldust nende lubade omanike tegevuse üle.

2.2. Lühiülevaade hinnatud tegevustest

Lubasid tegelda hasartmängude korraldamisega annab Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud komisjon eesotsas rahandusministriga. Komisjon on andnud tegevusload 22 isikule, neist 2 totalisaatori, 3 osavusmängude ja 17 õnnemängude korraldamiseks. Kaks õnnemängude korraldamise tegevusluba tühistati kontrollimise ajal, kuna nende omanikud polnud enam kui aasta jooksul hasartmängude korraldamisega tegelenud.

Õnnemängude korraldajaile oli Rahandusministeerium andnud kokku 261 korraldusluba, neist kehtis käesoleva aasta oktoobri algul 141. Mängukorraldajatel olevate lubade arv oli vahemikus 1-st 29-ni.

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

2000. aastal laekus riigieelarvesse hasartmängumaksuna 101,1 miljonit krooni.

2.3. Auditi korraldus

Auditeerimisel juhinduti Riigikontrolli seadusest, kõrgemaid majanduskontrolli organeid ühendava organisatsiooni INTOSAI üldstandardeist ja riigikontrolöri kehtestatud kontrollimiste läbiviimise alustest.

Tegevus- ja korralduslubade andmise toiminguid hinnati alates hasartmänguseaduse ja loteriiseaduse alusel tegevus- ning korralduslubade andmise algusest, vastavalt alates 1995. ja 1996. aastast.

Kontrollimine oli plaaniline ja toimus käesoleva aasta augusti lõpust – novembri lõpuni. Kontrollijaiks olid Riigikontrolli tegevusriskide auditi osakonna töötajad.

Kontrollimisel tuvastatu kohta vormistati akt. Selle kohta esitasid Rahandusministeeriumi seisukoha rahandusminister Siim Kallas ja Rahandusministeeriumi kantsler Aare Järvan.

3. Lubade andmise korraldus

3.1. Hasartmängude korraldamiseks antavad load

3.1.1. Lubade andmise õiguslik regulatsioon

Hasartmängude korraldamiseks tegevus- ja korralduslubade andmine on õiguslikult rahuldavalt reguleeritud, v.a tegevuslubasid andva komisjoni töökorra ja tema keelduvate otsuste vormistamise osas, samuti ka korralduslubade kehtivuse pikendamise osas.

Hasartmängude korraldamiseks tegevus- ja korralduslubade andmist reguleerib 1995. aasta juulis jõustunud hasartmänguseadus. Seadus sätestab mõisted, lubade taotlemise, taotluste käsitlemise, lubade väljaandmise ja tühistamise tingimused ning korra. Seadus ei sätesta lubasid andva komisjoni töökorda ja kes komisjoni teenindab, ta ei näe selleks ette ka vastavat volitusnormi.

Otsuse tegemisel tegevuslubade taotluste suhtes on olulisimaks kriteeriumiks loataotleja usaldusväärsus. Õnnemängude ja totalisaatorite korraldajatel peab olema vähemalt 2 miljoni kroonine aktsia- või osakapital, äriühingute omanike ja juhtide seas ei tohi olla tahtliku kuriteo eest karistust kandvaid isikuid ja isikuid, kellele selliste kuritegude eest määratud karistus pole kustunud.

Hasartmänguseaduse kohaselt ei pea loa andmisest keeldumist põhjendama[1] – selles osas on seadus vastuolus 2002. aasta 1. jaanuarist jõustuva haldusmenetluse seadusega, mille kohaselt “soodustava haldusakti andmisest keeldumine peab olema kirjalikult põhjendatud”[2].

Hasartmänguseadus ei anna juhiseid juhtudeks, kui Rahandusministeeriumilt algselt vähem kui viieks aastaks korraldusloa saanu taotleb loa pikendamist seaduses lubatud tähtajani, s.t viie aastani. Pole selge, kas seda võib teha, või tuleks selliseid taotlusi käsitleda samuti nagu uue loa taotlusi.

[1] Hasartmänguseaduse § 15 lg 4
[2] Haldusmenetluse seaduse § 56 lg 1

3.1.2. Vabariigi Valitsuse moodustatud komisjoni toimingud hasartmängude korraldamise tegevuslubade andmisel

Kontrollimisel ei märgitud komisjoni tegevuses vastuolu hasartmänguseadusega. Osa komisjoni otsuste aluseks olnud dokumentidest on hävinud. Komisjon polnud piisavalt kontrollinud loa saanute poolt riigilõivu tasumist.

Tegevusload antakse kümneks aastaks. Komisjoni poolt tehtud 22-st tegevuslubade andmise otsusest kolmandik (seitse) pärinevad 1996. aastast, kahel viimasel aastal on komisjon andnud kokku kaks luba.

Mitmel juhul on komisjon ka keeldunud lubade andmisest – kuni loataotleja poolt komisjonile täiendavate dokumentide esitamiseni või komisjoni poolt märgitud puuduste kõrvaldamiseni. Ühel juhul on komisjon keeldunud loa andmisest põhjusel, et ta ei pea loataotlejat piisavalt usaldusväärseks. Üldjuhul on komisjon lubade andmisest keeldumist põhjendanud ja Riigikontrolli hinnangul on need olnud õiged otsused; loataotlejad pole neid vaidlustanud.

Komisjoni otsuste algdokumendid – loataotlused koos neile lisatud dokumentidega – 1996. aasta algusest 1998. aasta aprillini on Riigikontrollile antud selgituste kohaselt Rahandusministeeriumis hävinud, seetõttu ei olnud sel perioodil tehtud otsuste õigsust võimalik kontrollida. Hilisemate otsuste tegemisel vastuolusid kehtestatud korraga kontrollimisel ei leitud.

Rahandusministeeriumi asjaajamiskord ei sätesta toiminguid juhtudeks, kui säilitamisele kuuluvad dokumendid hävivad või ekslikult hävitatakse.

Komisjoni on teenindanud Rahandusministeerium (võtnud vastu loataotlused, valmistanud ette komisjoni koosolekud, vormistanud komisjoni esimehe poolt allkirjastatavad load). Ministeeriumis sellega tegelenud struktuuriüksuste põhimäärustes ja ametnike ametijuhendeis need ülesanded ei kajastunud; komisjoni dokumentide säilitamine polnud ministeeriumi-siseselt reguleeritud.

Riigilõivuseaduse kohaselt tuleb hasartmängude korraldamiseks tegevusloa saamisel (lubava dokumendi väljastamisel) tasuda riigilõiv (varem 600 000 krooni, alates 2000. aastast 700 000 krooni). Riigilõivuseadusest ei selgu, kas lõiv tuleb tasuda enne loa väljastamist või võib seda teha ka hiljem; ka hasartmänguseadus ei sätesta seda. Rahandusministeerium selles osas omapoolseid nõudmisi loataotlejaile ei esitanud.

Auditeerimisel selgus, et tegevuslubasid andev komisjon (teda teenindavad Rahandusministeeriumi ametnikud) ei olnud nende lõivude riigieelarvesse laekumist kontrollinud. Ühel loasaanul oli lõiv tasumata 1997. aastast, ühel 2000. aastast, üks äriühing oli 1997. aastal 600 000 krooni asemel maksnud 60 000 krooni. Kontrollimise ajal tasusid kaks äriühingut oma võlad, ühe võla sissenõudmiseks pöördus Rahandusministeerium Maksuameti poole.

3.1.3. Rahandusministeeriumi toimingud hasartmängude korralduslubade andmisel

Kontrollimisel ei märgitud Rahandusministeeriumi tegevuses vastuolu hasartmänguseadusega. Osa ministeeriumi otsuste aluseks olnud dokumentidest on hävinud. Riigilõivude maksmist pole kontrollitud.

Rahandusministeeriumi otsuste algdokumendid – loataotlused koos neile lisatud dokumentidega – perioodist 1996 kuni aprillini 1998 on ministeeriumis hävinud, seetõttu ei olnud sel perioodil tehtud otsuste õigsust võimalik kontrollida. Hilisemalt tehtud otsuste puhul ei täheldatud nende vastuolu hasartmänguseadusega.

Ministeeriumis hasartmängude korralduslubadega tegelenud struktuuriüksuste põhimäärustes ja ametnike ametijuhendeis see tegevusvaldkond ei kajastunud; dokumentide säilitamine polnud piisavalt reguleeritud.

Loataotluste vastuvõtmisel ei pööranud Rahandusministeerium vajalikku tähelepanu riigilõivu tasumist tõendavate dokumentide vormistamisele. Kontrollimisel ilmnes, et mitmetel juhtudel polnud loataotlejad teinud makseid mitte riigilõivude, vaid muudele kontodele – selliseid kandeid leiti enam kui 2,6 miljoni krooni ulatuses.

Hasartmänguseadus ei sätesta loa sisu ja tema vorminõudeid. Loa andmist käsitleva ministri käskkirja alusel väljastab Rahandusministeerium turvablanketile vormistatud loa, ministri allkirjaga. Lubade numeratsiooni ja loablankettide kasutamise kohta pole arvestust peetud, mistõttu mitmel juhul oli erinevaid lubasid väljastatud sama numbriga. Riigikontrolli arvates tuleks lubade vormistamisega seonduv õiguslikult reguleerida.

Alates 1999. aasta veebruarist on Rahandusministeerium loaomanike palvel hakanud pikendama algselt paariks aastaks antud lubade kehtivusaega seaduses lubatud viie aastani. Loa pikendamise otsus on vormistatud rahandusministri varasema käskkirja muutmisena. Loa kehtivusaja pikendamisel riigilõivu tasumist ei nõuta. Kuid mõnel juhul on lubade kehtivuse pikendamise asemel nõutud ka uue

loataotluse esitamist, st ka lõivu uuesti tasumist. Hasartmänguseadus lubade pikendamist ei sätesta. Riigikontrolli arvates tuleks sellega seonduv õiguslikult reguleerida.

3.2. Loteriide korraldamiseks antavad load

3.2.1. Lubade andmise õiguslik regulatsioon

Loteriide korraldamiseks lubade andmise mitmed küsimused peaksid olema sätestatud põhjalikumalt ja täpsemalt.

Loteriide korraldamist reguleerib 1994. aasta juulis jõustunud loteriiseadus. Üldjuhul võib loteriid korraldada ainult heategevuslikul eesmärgil. 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) ja korraldusloa taotlemise korra. Loterii korraldamiseks loa taotlemisel tuleb tasuda riigilõiv.

Loteriiseadus sätestab seitse põhjust, millistel juhtudel 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[3] .

Riigikontrolli arvates jätab formuleering “vastuolu huvidega” loa andjale põhjendamatult suure otsustusvabaduse; praktikas pole Rahandusministeerium otsustamisel seda kriteeriumit rakendanud.

Seadus ei sätesta, kas loterii korraldusloa taotlemisel Rahandusministeeriumile teatatava loterii eelarve ja loteriist saadava tulu jaotuse järgimine on loterii korraldaja jaoks kohustuslik, kas ning mis juhtudel ning millises korras võib neid muuta ning milliseid sanktsioone võib loterii korraldaja suhtes rakendada, kui ta neid ei järgi.

[3] Sellisteks loteriideks annavad korralduslubasid kohaliku omavalitsuse täitevorganid, nende loteriidega seonduvat kontrollimisel ei käsitletud

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

Riigikogu menetluses olevas uue loteriiseaduse eelnõus ei räägita enam vastuolust riigi või kohaliku omavalitsuse huvidega loa andmisest keeldumise põhjusena. Kuid kohustust järgida loterii eelarvet ja loteriist saadava raha kasutamise kava eelnõu ei sisalda, samuti ei ole selles reegleid võidufondi nõutava suuruse määramiseks juhtudel, kui loterii kogu tiraaêi ei õnnestu realiseerida.

3.2.2. Rahandusministeeriumi toimingud loteriide korralduslubade andmisel

Kontrollimisel ei märgitud Rahandusministeeriumi tegevuses vastuolu loteriiseadusega. Osa ministeeriumi otsuste aluseks olnud dokumentidest on hävinud.

Loteriide korralduslubade pikendamisel pole Rahandusministeerium seadust mitte alati järginud.

Rahandusministeeriumi otsuste algdokumendid – loataotlused koos neile lisatud dokumentidega – 1996. aasta algusest 1998. aasta aprillini on ministeeriumis hävinud, seetõttu ei olnud sel perioodil tehtud otsuste õigsust võimalik kontrollida. Hilisemalt tehtud otsuste puhul ei täheldatud nende vastuolu loteriiseadusega.

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 tiraaŸi, kuid mitte rohkem kui kuus kuud.

Mittetulundusühingule Eesti Kultuurifond anti 1995. aastal luba loterii "Miljonijaht" korraldamiseks ajavahemikul 05.10.1995 kuni 25.12.1996. Selle loterii korraldusloa kehtivust on rahandusministri käskkirjadega pikendatud üheksal korral, Kultuurifondi loterii “Kultuuriloto” korraldusloa kehtivust kaheksal korral. Riigikontrolli arvates on loteriide korralduslubade pikendamine enam kui kuueks kuuks vastuolus loteriiseadusega. Kõneallolevate loteriide lubade pikendamine oli ka sisuliselt väär, kuna lõppkokkuvõttes lõppesid nad kahjumiga - kogu loteriidest saadud tulu kulutati neid korraldanud mittetulundusühingu tegevuskuludeks, heategevuseks (mille jaoks raha saamiseks loteriisid korraldataksegi) ei jäänud midagi, ja võitudeks maksti vähem kui pool realiseeritud piletite müügist saadud rahast, mis on vastuolus loteriiseadusega [4].

[4] Loteriiseaduse § 4 lg 1

4. Järelevalve hasartmängude ja loteriide korraldamise üle

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

Hasartmänguseadus ja loteriiseadus ei sätesta hasartmängude ja loteriide üle teostatava järelevalve eesmärke.

Rahandusministeeriumi arvates on selles osas teostatava järelevalve olulisimaks ülesandeks tagada, et riigis ei korraldataks riigi poolt sanktsioneerimata hasartmänge ja loteriisid, et kõik hasartmängukohad oleksid teada ja jälgitavad ning nende omanikud tasuksid riigile korralikult makse. Riigikontroll nõustub Rahandusministeeriumiga, et sellest aspektist hinnatuna on järelevalve olnud tõhus.

Kuid järelevalvel on ka teisi eesmärke. Hasartmängude ja loteriide korraldajad müüvad spetsiifilist teenust – teoreetilist võimalust võita raha, muud vara või varalisi õigusi. Teenuse juhuostja ei saa ise kontrollida, kas teenuse pakkuja teda ei peta (eelkõige loteriide ja totalisaatorite puhul). Järelevalvet selles osas peab teostama riik, kes selliseid teenuseid lubab pakkuda.

4.1. Järelevalve hasartmängude korraldamise üle

Järelevalve hasartmängude korraldamise üle on õiguslikult reguleerimata ja järelevalve hasartmängude korraldajate üle pole õiguslikult piisavalt sätestatud.

Hasartmänguseadus sätestab, et järelevalvet hasartmängude korraldamise üle teostavad politseiametnikud ja hasartmängujärelevalveasutuse ametnikud[5] .

Hasartmänguseadus ei määra 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 ülesandeid - mis oleks ilmselt vajalik, kuna järelevalvet peavad teostama ka politseitöötajad.

[5] Hasartmänguseaduse § 24

Hasartmängujärelevalveasutuse funktsioonid on enda peale võtnud Rahandusministeerium. Tuginedes loteriiseadusele[6] ja viidates hasartmänguseadusele, on rahandusminister nimetanud neli järelevalveametnikku. Kuid ta 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).

Hasartmänguseadus sätestab loa väljaandja kohustuse tühistada tegevusluba, kui õnnemängu või totalisaatorit korraldav äriühing enam ei vasta hasartmänguseaduses sätestatud nõuetele[7], s.h

- aktsionäride, osanike, juhatuse liikmete, samuti mängukohas töötavate isikute hulka, kelle otseseks ülesandeks on hasartmängu läbiviimine või selle üle kontrolli teostamine, on lisandunud isik, kes kannab karistust tahtliku kuriteo eest või kelle karistatus selle kuriteo eest ei ole kustunud.

Kuid seadus ei sätesta loa väljaandja kohustust jälgida muudatusi luba omavate äriühingute omanike ja juhtide koosseisus, selleks teostatavaid toiminguid ja toiminguid selgitamaks, kas neist muutustest tuleneb tegevusloa andja kohustus luba tühistada. Seaduse kohaselt ei pea tegevusloa omanik neist muudatustest loa väljaandjat informeerima, ka ei ole loa väljaandjal õigust esitada vastavasisulisi järelepärimisi ja neile vastust nõuda. Sellest tulenevalt puudub tegevuslubasid andval komisjonil (teda teenindaval Rahandusministeeriumil) operatiivne informatsioon sellistest muudatustest ja reeglid toiminguteks vastavasisulise informatsiooni saamisel. 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] Loteriiseaduse § 18
[7] Hasartmänguseaduse § 16 lg 1 punkt 5, § 13 lg 2

4.2. Järelevalve loteriide korraldamise üle

Järelevalve loteriide korraldamise üle pole piisavalt sätestatud. Järelevalve loteriide korraldamise üle pole olnud tõhus.

Loteriiseadusest tulenevalt peavad loteriide korraldamise vastavust loterii korraldamise tingimustele, loterii eelarvele, loteriiseadusele ja teistele õigusaktidele kontrollima rahandusministri nimetatud ametnikud. Loteriiseaduse kohaselt[8] pidanuks rahandusminister kehtestama kontrolli teostamise korra (näiteks mida, kui sageli ja kuidas peab kontrollima, kuidas kontrollitulemused peab vormistama, kui kiiresti kontrollitavad peavad tuvastatud puudused likvideerima, jne), seni pole ta seda teinud.

Detsembris 2000 ja märtsis 2001 nimetas rahandusminister neli ametnikku, kes loteriide korraldamise üle järelevalvet peavad teostama (samad isikud on ta määranud teostama järelevalvet ka hasartmängude korraldamise üle).

Loteriiseadus ei sätesta loterii eelarve järgimise kohustuslikkust ja loterii korraldaja suhtes sanktsioonide rakendamise võimalust juhul, kui ta loterii eelarvest kinni ei pea (näiteks kulutab halduskuludeks kavandatust rohkem, mistõttu vastavalt väheneb loterii tulu). Seadus ei kohusta loterii korraldajat informeerima neile loteriide korraldamiseks loa andnud isikuid sellest, kuidas nad kasutavad loteriide kasumit (kas nad kasutavad seda eesmärkideks, mida loterii loa taotlemisel deklareeriti), ka ei sätesta seadus, kas ja milliseid sanktsioone võib loterii korraldajate suhtes rakendada juhul, kui nad seda kasutavad muuks otstarbeks. Rahandusminister pole nõudnud, et loteriide korraldajad esitaksid ministeeriumile aruande loterii võitude väljaandmisest. Rahandusministri määratud järelevalveametnikud pole järelevalvetegevuses neid Riigikontrolli arvates olulisi küsimusi käsitlenud.

Kuigi Riigikontrollil ei ole teada olulisi seaduserikkumisi loteriide korraldamisel, hindab ta eelnimetatud küsimuste järelevalveametnike poolt vajaliku tähelepanuta jätmise tõttu (käesoleva otsuse osas 3.2.2 käsitletud Kultuurifondi korraldatud loteriid, mis lõppesid kahjumiga ja mille puhul võidufond jäi väiksemaks seaduses lubatust) järelevalvet loteriide korraldamise üle ebatõhusaks[9] .

[8] Loteriiseaduse § 18 lg 1
[9] Ebatõhusa järelevalve tagajärje näiteks on käesoleva otsuse osas 3.2.2 kirjeldatud Kultuurifondi korraldatud loteriide juhtum

5. Sanktsioonid, mida saab rakendada tegevus- ja korralduslubade omanike suhtes õigusaktide rikkumisel

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.

Hasartmänguseadus ja loteriiseadus sätestavad hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andjate õiguse peatada või tühistada antud load, kui nad 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.

Seni pole valitsuse moodustatud komisjon ja Rahandusministeerium nii talitanud, loaomanike mõjutamiseks on piisanud sanktsioonide rakendamise võimaluse meeldetuletamisest.

6. Tegevus- ja korralduslubade ning nende andmise toimingute avalikustatus

Informatsioon hasartmängude ja loteriide korraldamiseks tegevus- ning korralduslubade andmise korralduse kohta on neid lubasid soovida tahtnud isikuile olnud kättesaadav ja kehtestatud protseduurid arusaadavad.
Informatsiooni neiks tegevusteks antud lubade kohta pole küllaldaselt avalikustatud.

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, millised nõuded nende suhtes on esitatud - selle kohta avalikest infoallikatest teavet ei saa.

Rahandusministeeriumi seletuse 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 ministeerium seda ei otstarbekaks ega vajalikuks.

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.

Riigikontrolli arvates oleks hasartmängude ja loteriide korraldamiseks antud lubade ja nendega seonduva, avalikkuse ja teiste samas valdkonnas tegevate äriühingute jaoks huvipakkuva informatsiooni – näiteks hasartmängude korraldamise kohad, loa taotleja poolt deklareeritud ja loa andja poolt kehtestatud mängude korraldamise tingimused, loteriide tulemused ja neist saadud tulu kasutamine, jne – loa saanute tegevuse üle kontrolli edasise tõhustamise seisukohast vajalik.

7. Rahandusministeeriumi arvamus kontrolliakti kohta

Rahandusministeerium teatas, et hindab kontrolliaktis sisalduvaid tähelepanekuid põhilises osas õigeiks. Ministeeriumi arvates võimaldab auditi tulemus hinnata senist tegevust ja korrigeerida seda parema tulemuse saavutamiseks. Ministeerium teatas, et aktis sisalduvad ettepanekud hasartmängude ja loteriide korraldamiseks lubade andmise õigusliku regulatsiooni ja ministeeriumi-siseste juhiste täpsustamiseks vaadatakse läbi, õigusaktide uuendamine on juba algatatud.

Rahandusministeerium polnud nõus kontrolliaktis oleva arvamusega, et järelevalve hasartmängude ja loteriide korraldamise üle pole olnud piisavalt tõhus. Tulenevalt asjaolust, et Eestis praktiliselt ei korraldata riigi poolt sanktsioneerimata hasartmänge ja loteriisid, kõik hasartmängukohad on teada ja jälgitavad ning Rahandusministeeriumile teadaolevalt maksavad hasartmängude ja loteriide korraldajad korralikult riigile makse, hindab ministeerium järelevalvet üldkokkuvõttes tõhusaks.

8. Riigikontrolli seisukoht Rahandusministeeriumi arvamuse kohta

Riigikontroll aktsepteerib Rahandusministeeriumi selgitusi, jäädes samas seisukohale, et hasartmängude ja loteriide korraldamise üle teostataval järelevalvel on tulenevalt neid tegevusi reguleerivaist

seadustest ka muid eesmärke peale sanktsioneerimata tegevuse ärahoidmise ja seaduses nõutud maksude laekumise tagamine.

9. Ettepanekud

Riigikontroll teeb rahandusminister Siim Kallasele järgmised ettepanekud:

Vabariigi Valitsuse moodustatud komisjoni esimehena -

1. pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga määrata komisjoni teenindav asutus ja komisjoni töö reglemendi kehtestamise kord;
2. kehtestada seniks, kuni valitsus määrab komisjoni reglemendi kehtestamise korra, komisjoni töökord komisjoni enda otsusega;
3. korraldada hasartmängu tegevusluba omavate äriühingute omanike või juhtkonna muutumise korral taustauuringud, selgitamaks uute isikute vastavus hasartmänguseaduses esitatavaile nõuetele.

rahandusministrina -

1. esitada ettenähtud korras Vabariigi Valitsusele ettepanek riigilõivuseaduse paragrahvi 7 sõnastuse muutmiseks selliselt, et sellest selguks üheseltmõistetavalt, et dokumendi väljastamisel tasutav lõiv tuleb maksta enne dokumendi väljastamist;
2. esitada ettenähtud korras Vabariigi Valitsusele ettepanek hasartmänguseaduse täiendamiseks sätetega, mis reguleerivad riigilõivu tasumist hasartmängu tegevusloa väljastamisel, hasartmängude korralduslubade kehtivusaja pikendamist seaduses lubatud piirtähtajani ning määravad hasartmängujärelevalveasutuse ja tema ülesanded järelevalve teostamisel;
3. sätestada hasartmängude ja loteriide korralduslubadega tegelemine ja loasaanute üle järelevalve teostamine ministeeriumi osakondade põhimäärustes, kellelt vastavasisulist tööd nõutakse, ning vastavasisulise dokumentatsiooni säilitamine;
4. sätestada ministeeriumi asjaajamiskorras toimingud juhtudeks, kui säilitamisele kuuluvad dokumendid hävivad või ekslikult hävitatakse;
5. esitada ettenähtud korras Vabariigi Valitsusele ettepanek loteriiseaduse täiendamiseks sätetega, mis käsitlevad loteriide eelarvete järgimise kohustuslikkust;
6. kehtestada loteriiseaduse paragrahvis 18 nimetatud kord loteriide korraldamise kontrollimiseks;

7. selgitada puudused õigusaktides, mille tõttu ministeerium ei suutnud tagada Kultuurifondi loteriide Kultuuriloto ja Miljonijaht korraldamist vastavalt loteriiseadusele, ja esitada Riigikogule neid arvestavad ettepanekud praegu Riigikogu menetluses oleva loteriiseaduse vastavate sätete sõnastamiseks;
8. otsustada hasartmängude korraldamise tegevus- ja korralduslubade ning loteriide korralduslubade kohta informatsiooni avaldamine ministeeriumi Interneti-koduleheküljel.

Saata käesolev otsus informatsioonina Riigikogu rahanduskomisjonile.

Jüri Kõrge
Peakontrolör