RAHANDUSMINISTEERIUM

Teie 28.12.2004 nr OSI-2-6-/04/1878

Riigikontroll

Meie 24. .01.2005 nr 1-1.13/16786

Arvamus kontrollaruande nr 2-4/04/126 eelnõu kohta

Alljärgnevalt esitame oma seisukohad kontrollaruande eelnõus rahandusministrile tehtud ettepanekute kohta.

1. Ettepanek kaaluda võimalust sätestada hasartmänguseaduses (edaspidi *HMS*) keeld väljastada hasartmängude korraldamise tegevusluba äriühinguile, mille omanike ja raha päritolu kohta ei õnnestu loa andjal usaldusväärseid andmeid saada.

Lisaks HMS § 14 loetletud andmete ja dokumentide läbitöötamisele kohustab § 15 lg 1 tegevusloa väljaandjat kontrollima tegevusloa taotleja maksuvõlgnevuse puudumist ja tegevusloa taotleja tausta, veenduma tegevusloa taotlemisel esitatud dokumentide õigsuses ja koguma vajaduse korral täiendavaid andmeid, mis iseloomustavad tegevusloa taotlejat äriühinguna. § 15 lg 2 kohaselt võib komisjon nõuda täiendavat teavet äriühingu varasema majandustegevuse jms kohta. Seadus ei sisalda eraldi sätet, mis loetleks tegevusloa andmisest keeldumise aluseid. Seetõttu on kehtiva regulatsiooni juures raske põhjendada tegevusloa andmisest keeldumist juhul, kui äriühingu omanike ja raha päritolu kohta ei õnnestu saada lõplikult usaldusväärseid andmeid. Rahandusministeerium pöörab väljatöötatava uue hasartmänguseaduse eelnõus sellele probleemile enam tähelepanu, seostades tegevusloa taotleja tausta kohta kogutavad andmed otseselt tegevusloa andmisest keeldumise alustega.

2. Esitada Vabariigi Valitsusele õigusaktide eelnõud, millega sätestatakse nõuded hasartmängukohas kasutatavale mänguinventarile ja kehtestatakse reeglid, s.h kasutatava mängusüsteemi osas.

Vabariigi Valitsus ei ole kehtestanud nõudeid mänguinventarile, kuna selliste nõuete kehtestamine on ebaotstarbekas ja sisuliselt mittevajalik. Samas nõustume, et formaalselt on volitusnorm täitmata. Õnnemängu inventariks on lauamängude puhul mängulaud ning mänguautomaatide puhul on sisuliselt tegemist arvutiga. Oleme seisukohal, et riik ei pea eelistama ühte või mõnda mängulaua tüüpi teistele ega sätestama nõudeid arvutile. Kuivõrd puudub arusaam, millist kasu või efekti annaks mänguinventarile nõuete kehtestamine või näiteks mänguinventari sertifitseerimine, oleme veendunud, et selliste kohustuste võtmisega

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272 Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee E-post: info@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg nr
25.01.05 OSI-2-6/04/1878-2

kaasneksid riigile igal juhul suuremad kulud, kui on sellest saadav kasu. Kihlveo ja totalisaatori puhul aga ei saa mängusüsteemi olemusest tulenevalt üldse rääkida mänguinventarist. Mängijate huvide tagatuse seisukohalt on olulisemad mängureeglid. Mängureeglid peavad olema piisavalt detailsed, põhjalikud ning arusaadavad. Mängureeglite nõuetekohasust kontrollib korraldusloa andja ning korraldusloa andja poolt aktsepteeritud mängureeglid peavad olema mängijale mängukohas kättesaadavad. Sisult ebaotstarbekas kohustus kehtestada nõuded mänguinventarile jäetakse edaspidi hasartmängu regulatsioonist välja.

Rahandusministeerium ei ole pidanud vajalikuks täita HMS § 6 lõikes 4 antud võimalust kehtestada tingimusi konkreetse hasartmängu või hasartmängude grupi mängureeglitele. Korraldusloa andja jälgib, et hasartmängu korraldaja kehtestatud mängureeglites oleks käsitletud kõik seaduses nõutud punktid (s.h võitude väljaandmise koht ja kord, pretensioonide esitamise kord ja tähtajad) ning on iseenesest selge, et mängusüsteem peab olema kirjeldatud nii täpselt ja detailselt, et seda saab kasutada mänguõpetusena ning selle järgi saab mängu mängida. Mängureeglite korraldusloa andjale esitamise peamine eesmärk on reeglite fikseerimine hasartmängu korraldaja ja mängija võimaliku vaidluse puhuks, mitte sisuline mängunormide loomine. Vabariigi Valitsuse või ministri õigusaktiga mängureeglite kehtestamine ei ole vajalik ning selline volitusnorm jäetakse edaspidi hasartmängu regulatsioonist välja.

3. Võtta seisukoht hasartmängu korralduslubade HM-306 ja HM-325 kehtivuse pikendamise seaduslikkuse suhtes.

Korraldusloa nr HM-306 andmine vaid aastaks taotletud 5 aasta asemel nii, nagu see toimus kõigi 2001. a alguses taotletud lubade puhul, ei olnud tingitud puudustest taotlustes, dokumentatsioonis ega esitatud andmetes. Korraldusload väljastati lühendatud perioodiks põhjusel, et Rahandusministeerium eeldas aasta pärast uue hasartmänguregulatsiooni kehtima hakkamist. Korralduslubade andmine taotletust lühemaks ajaks ei olnud seega põhjustatud taotlejate poolsetest asjaoludest. Korralduslubade taotluste üksnes osaline rahuldamine ei olnud haldusaktides motiveeritud. Korralduslubade pikendamisega esialgselt taotletud tähtajani rahuldati korralduslubade taotlejate algsed taotlused täielikult, kuna taotlused korralduslubade väljastamiseks 5 aastaks olid põhjendatud algusest peale ning kuulusid rahuldamisele täies ulatuses.

Riigikontroll märgib puudusena asjaolu, et korraldusluba nr HM-306 anti AS-le Videomat Casino Group kuni 17.01.2006. a vaatamata sellele, et esitati mängukoha ruumide kasutamise leping vaid kuni 24.01.2004. a. HMS § 18 lg 3 p 4 kohaselt peab korraldusloa taotlemise avaldusele lisama mängukohaks planeeritava hoone või ruumi omandi- või valdamisõigust tõendavate dokumentide ärakirjad. Nõustume, et mängukohaks kasutatava ruumi või hoone kasutamine peab toimuma õiguslikul alusel, kuid seadus ei kohusta rendi- või muud kasutuslepingut sõlmima kuni taotletava korraldusloa kehtivuse lõpuni. Järelevalve käigus on korduvalt täheldatud, et rendilepinguid muudetakse ning vahetuvad ka rendileandjad. Korraldusloa andja ei saa nõuda, et hoone või ruumi kasutusleping oleks muutumatu kogu korraldusloa kehtivuse aja ning ministeerium ei teosta järelevalvet hasartmängukorraldaja ja kolmanda isiku lepinguliste suhete üle. Seega on põhjendatud, et kasutusleping võib olla sõlmitud lühemaks ajaks, seda saab alati pikendada ning miski ei takista esialgselt pikemaks ajaks sõlmitud kasutuslepingu pooli lepingu tingimusi aja jooksul muutmast.

Kontrollaruande eelnõus viidatakse AS-le Arge SCI antud korraldusloa nr HM-325 pikendamisele, kuigi kohaliku omavalitsuse nõusolekud mängukoha avamiseks nii üheks aastaks kui jaanuarini 2006. a olid väljastatud samal kuupäeval ja samade rekvisiitidega.

HMS § 7 lõige 3 sätestab ühe mängukohale esitatava nõudena, et mängukoha võib avada üksnes aadressil, mille kohta valla- või linnavalitsus on andnud kirjaliku nõusoleku enne korraldusloa taotluse esitamist. Koos 25.06.2001. a korraldusloa taotlusega esitas AS Arge SCI Paide Linnavalitsuse nõusoleku (teenindusluba nr 237) kehtivusega kuni 14.06.2002. a. Antud

olukorras sai korraldusloa andja väljastada korraldusloa vaid perioodiks, mille kohta oli esitatud vajalik kohaliku omavalitsuse nõusolek. 17.12.2001. a aga esitas AS Arge SCI uue Paide Linnavalitsuse nõusoleku, mis oli välja antud esimesega samal kuupäeval ning varustatud samade rekvisiitidega. See nõusolek oli antud tähtajaga kuni 17.01.2006. a.

Rahandusministeerium fikseeris asjaolu, et Paide Linnavalitsus oli andnud samal kuupäeval kaks erineva kehtivusajaga nõusolekut õnnemängu koha avamiseks Paides Pikk tn 2. Järelikult oli hasartmängukorraldajal omavalitsuse nõusolek mängukoha avamiseks 5 aastaks olemas algusest peale, isegi, kui teisena esitatud nõusolek oli vormistatud tagantjärele. Kahe samade rekvisiitidega, kuid sisult erineva omavalitsuse haldusakti korrektsuses võib küll kahelda, kuid Rahandusministeerium ei saa omavalitsusorganile dokumentide koostamise osas ettekirjutusi teha. Samuti ei ole Rahandusministeeriumil pädevust eelistada ühte kohaliku omavalitsuse otsust teisele. Kuna selgus, et kohaliku omavalitsuse nõusolek mängukoha avamiseks oli antud kogu taotletud korraldusloa kehtivusperioodiks juba enne korraldusloa taotlemist, langes ära ainus alus korraldusloa taotletust lühemaks ajaks väljastamiseks ning rahandusminister pikendas korraldusloa kehtivust 5 aastani. Pikendamise eest riigilõivu tasumist ei nõutud, kuna AS Arge SCI ei taotlenud uue korraldusloa väljastamist ning pikendatud luba vastas sellistele tingimustele, nagu korraldusloa taotleja seda oma esmases taotluses algusest peale oli soovinud. Seega oli tegemist haldusorgani tegevusest tingitud menetluspuudega, mis ei saa kaasa tuua riigilõivu mitmekordse tasumise kohustust.

4. Eeldades, et Vabariigi Valitsus või tema volitatud minister kehtestab nõuded hasartmängukohas kasutatavale mänguinventarile ja mängureeglid, s.h kasutatava mängusüsteemi osas, rakendada abinõud selleks, et nende nõuete ja reeglite kehtestamise järel suudaks järelevalveametnikud nende järgimist kontrollida (ametnike koolitamine, vastava ala spetsialistide tööle võtmine jm).

Arvestades, et nõudeid mänguinventarile ega mängureeglei ei ole kavas Vabariigi Valitsuse ega ministri õigusaktiga kehtestada, ei ole vaja ka selliste nõuete täitmise tagamiseks samme astuda.

5. Määrata kindlaks mänguautomaadil korraldatava õnnemängu võidusumma osakaal kõigist tehtud panustest, nagu on nõutud HMS-s (§ 10 lg 2 p 2).

Mööname, et formaalselt on HMS § 10 lg 2 p-s 2 sätestatud volitusnorm täitamata, kuid analoogselt nõuetega mänguinventarile ja mängureeglitele peab Rahandusministeerium võidu minimaalse protsendi kehtestamist sisuliselt ebaotstarbekaks. Võidu osakaal tehtud panustest rajaneb tõenäosusteoorial ning fikseeritud võidu protsent realiseerub alles siis, kui tehtud on teatud arv panuseid. Näiteks kujuneb võidu protsent kõigist tehtud panustest 80%-liseks alles siis, kui konkreetsel mänguautomaadil on tehtud 300 000, 1 000 000 või ükskõik milline muu arv kordi panuseid, mis on mänguprogrammis ette nähtud. Seega on iga üksiku mängija jaoks, kes lülitub mängu suvalisel ajahetkel, tehes mingi arvu panuseid, mängu tulemus ja võidu võimalus täiesti juhuslik. Sellel ajahetkel võib mängijale osaks saada võit või kaotus, mis erineb oluliselt näiteks 300 000 panuse peale arvestatud võidu protsendist. Samas kehtestades, et igast 100 kroonist peab mängijale jääma alles 80, ei oleks tegemist enam õnnemänguga, kuna kadunud on juhuslikkus. Nimetatust tulenevalt hindab Rahandusministeerium minimaalse võidu protsendi kehtestamist ebaotstarbekaks. Pigem on sellisel kujul minimaalse võidu protsendi kehtestamine mängijaid eksitav ning võib tekitada põhjendamatuid ootusi. Uue hasartmänguseaduse eelnõu koostamisel ei ole kavas sellist volitusnormi kehtestada, küll aga on kaalumisel võidu osakaalu sätestavate normide esitamine seaduses.

Riigi poolt hasartmängu teenuse sisuline reguleerimine eeldab ka järelevalvet nõuete täitmise üle. Hasartmängu teenusele sisuliste kriteeriumide loomine ei ole täna avaliku huviga seotud määral, mis õigustaks riiki sellele panustades tegema märkimisväärseid kulutusi.

6. Esitada Vabariigi Valitsusele omapoolne ettepanek hasartmängujärelevalveasutuse määramiseks.

Rahandusministeerium on koostanud hasartmänguseaduse ja loteriiseaduse muutmise seaduse eelnõu, milles muuhulgas muudetakse hasartmänguseaduse § 24. Muudatuse kohaselt sätestab seadus Maksu- ja Tolliameti hasartmängujärelevalve asutusena. Eelnõu on 31.12.2004. a esitatud eÕiguse kooskõlastussüsteemi kaudu ministeeriumidele kooskõlastamiseks.

7. Rakendada meetmed ASi Averyx 2001. aastast tasumata riigilõivu sissenõudmiseks ja selgitada põhjused, miks selles osas varem tehtud otsused on jäänud täitmata.

30.09.1997. a otsusega nr 37 otsustas hasartmängude korraldamise tegevuslubade väljaandmise komisjon anda AS-le Averyx õnnemängude korraldamise tegevusloa nr TH-17. Tegevusloa taotlemise aja riigilõivuseaduse § 1 sätestas, et lõivu tasutakse juriidiliste toimingute sooritamiselt ja dokumentide väljastamiselt. Riigilõivuseaduse Lisa 1 punkti 8 alapunkt 51 sätestas riigilõivu määrana tegevusloa väljastamise eest 600 000 krooni. Seega nägi riigilõivuseadus ette lõivu tasumise mitte tegevusloa taotluse läbivaatamise toimingu, vaid tegevusloa väljastamise eest.

Hasartmänguseaduse sel ajal kehtinud § 14 lõike 3 punkti 12 kohaselt tuli tegevusloa taotlusele lisada kviitung riigilõivu tasumise kohta, kuigi tegevusloa taotluse dokumentatsiooni läbivaatamine ja otsuse tegemine ei olnud riigilõivuseaduse kohaselt lõivustatud.

Hasartmänguseaduse § 12 lõike 1 kohaselt on hasartmängu korraldamise tegevusluba dokument, mis annab selles märgitud isikule õiguse tegelda hasartmängu korraldamisega. Komisjoni otsuse alusel vormistatud tegevusluba nr TH-17 AS-le Averyx kunagi väljastatud ei ole, kuna taotleja ei tasunud tegevusloa väljastamise eest ettenähtud riigilõivu. Seega komisjon tegi hasartmänguseaduse § 12 lõikes 3 nimetatud otsuse väljastada tegevusluba, kuid sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud tegevusluba kui dokumenti riigilõivu maksmata jätmise tõttu taotlejale ei väljastatud.

Asjaolu, et AS-le Averyx otsustati anda tegevusluba ilma, et selle väljastamise eest oleks makstud riigilõivu, märkis ka Riigikontroll oma 2001. a kontrollaktis. Nimetatud riigilõiv ei olnud tasutud ka kontrollimise lõpetamise hetkeks. Riigikontroll tõi kontrollaktis ära ka Rahandusministeeriumi ametnike selgituse, et tegevusluba nr TH-17 ei ole AS-le Averyx väljastatud. 23.11.2001. a tühistas komisjon AS Averyx õnnemängude korraldamise tegevusloa hasartmänguseaduse § 16 lõike 1 punkti 3 alusel.

Tuginedes riigilõivuseaduse § 33 lõikele 2 tegi Rahandusministeerium Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuametile avalduse tasumata jäetud riigilõivu sissenõudmise algatamiseks (RM 13.11.2001 kiri nr 5-2/11335). 16.11.2001. a kirjaga nr 3-10/17271 teatas Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuamet tasumata jäetud riigilõivu sissenõudmise menetluse algatamisest. 07.12.2001. a tegi Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuamet riigilõivuseaduse § 33 alusel AS-le Averyx ettekirjutuse nr 5-04/15019 riigilõivu tasumiseks 3 tööpäeva jooksul ettekirjutuse saamisest arvates. AS Averyx vastas maksuhalduri esindajale telefoni teel, et tegevusluba õnnemängude korraldamiseks on komisjoni poolt tühistatud, mistõttu ei ole taotlejal vajadust riigilõivu tasuda. Seejärel lõpetas maksuhaldur lõivu sissenõudmise menetluse.

Kuigi on astutud samme riigilõivu sissenõudmiseks, on Rahandusministeerium ning Maksu- ja Tolliamet jõudnud ühisele seisukohale, et antud juhul ei ole riigilõivu sissenõudmine põhjendatud, sest AS-le Averyx ei ole hasartmängude korraldamise tegevusluba väljastatud. AS Averyx ei ole korraldusluba taotlenud ega hasartmänge korraldanud. Riigilõivu sissenõudmine antud asjas on lõpetatud.

8. Võtta seisukoht hasartmängude korraldamise tegevus- ja korralduslubade andmise arhiveerimata toimikute Maksu- ja Tolliametile üleandmise suhtes ning rakendada abinõud, et tagada kõigi Rahandusministeeriumis arhiveerimisele kuuluvate dokumentide nõuetekohane arhiveerimine.

Seoses sellega, et hasartmängu ja loterii korralduslubade väljastamise ning hasartmängu- ja loteriijärelevalve ülesanded on kavas edaspidi anda üle Maksu- ja Tolliametile ning ettevalmistamisel olid vastavate õigusaktide muudatused, andis ministeerium 21.09.2004. a aktiga nr 94 Maksu- ja Tolliametile tutvumiseks üle hasartmängude ja loteriide korraldamisega seotud toimikud (46 ühikut). Toimikute üleandmise eesmärk oli võimaldada Maksu- ja Tolliameti ametnikel saada ülevaade korralduslubade ning järelevalvega seotud töö sisust ja mahust. 16.12.2004. a aktiga on kõik toimikud Rahandusministeeriumile tagastatud ning dokumendid arhiveeritakse arhiiviseaduses, arhiivieeskirjas ja teistes seda valdkonda reguleerivates õigusaktides ettenähtud korras. Leiame, et ministeerium ei pea oma osakondade ja valitsemisala asutuste vahel tööks vajalike dokumentide edastamise korral õigeks ega vajalikuks neid enne arhiveerida.

Lugupidamisega

Taavi Veskimägi
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Aet Sallaste 611 3497 aet.sallaste@fin.ee