Hasartmängude korraldamiseks lubade andmine ja mängukorraldajate tegevuse üle teostatav järelevalve

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/05/15
04.03.2005

Hasartmängude korraldamiseks lubade andmine ja mängukorraldajate tegevuse üle teostatav järelevalve

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Rahandusministeeriumi andmete kohaselt korraldas Eestis 2004. aasta detsembri lõpus hasartmänge 18 äriühingut 154 mängukohas ja osavusmänge 3 äriühingut. Kaks viiendikku hasartmängukohtadest asub Tallinnas. Äriregistri andmete põhjal oli hasartmängukäive 2003. aastal 1,1 miljardit krooni.

Riigikontroll hindas Rahandusministeeriumi tegevust hasartmängude (osavus- ja õnnemängud, kihlveod, totalisaatorid) korraldamiseks lubade andmisel ja mängukorraldajate tegevuse üle järelevalve teostamisel. Eesmärgiks oli selgitada, kas eelmise samasisulise, 2001. aastal toimunud auditeerimise tulemusel selgunud puudused valdkonna regulatsioonis ja ametnike tegevuse korralduses on kõrvaldatud. Auditeeriti 2002. aasta algusest kuni 2004. aasta septembrini toimunut.

Mängukorraldajatele tegevus- ja korralduslubade andmise toimingutes olulisi puudusi ei tuvastatud, küll aga esines neid järelevalve korralduses.

Hasartmänguseaduses nimetatud hasartmängujärelevalve-asutust polnud valitsus määranud, järelevalvet teostasid rahandusministri määratud Rahandusministeeriumi ning Maksu- ja Tolliameti töötajad.[1] Seni on nad kontrollinud peaasjalikult vaid seda, kas mängude korraldajad on järginud riigi kehtestatud reegleid mängukohtades lubatud tegevuse ja mängudes osaleda lubatud isikute osas ning kas kõigi mänguautomaatide ja -laudade pealt on riigile maksud makstud. Olulisi puudusi selles osas pole tuvastatud, ühtegi tegevusluba pole tühistatud.

Seda, kas mänge korraldatakse ausalt, s.t kas mängijaid ei peteta, pole seni üldjuhul kontrollitud, sest riik pole selles osas omapoolseid, hasartmänguseaduses nimetatud nõudeid kehtestanud. Nende puudumisele juhtis Riigikontroll Rahandusministeeriumi tähelepanu juba 2001. aastal.

Eelmise auditeerimise ajal märkis Riigikontroll tõsiseid puudusi riigilõivude võtmisel hasartmängukorraldajatelt tegevus- ja korralduslubade eest. Praeguse auditeerimise tulemusel selgus, et 2001. aastal esile toodud puudused ei ole kordunud, küll aga polnud kõiki siis maksmata lõive sisse nõutud.

Olulisemad ettepanekud rahandusministrile

- Kaaluda võimalust sätestada hasartmänguseaduses keeld väljastada hasartmängude korraldamise tegevusluba äriühingule, mille omanike ja raha päritolu kohta ei õnnestu loa andjal usaldusväärseid andmeid saada.

- Esitada Vabariigi Valitsusele õigusaktide eelnõud, millega sätestatakse nõuded hasartmängukohas kasutatavale mänguinventarile (selliste nõuete kehtestamist nõuab hasartmänguseaduse paragrahvi 19 lõike 2 alapunkt 5) ja kehtestatakse mängureeglid, sh kasutatavale mängusüsteemile (nõuete kehtestamise õigus on sätestatud hasartmänguseaduse paragrahvi 6 lõikes 4). Rakendada abinõud selleks, et pärast eelnimetatud nõuete ja reeglite kehtestamist suudaks järelevalveametnikud nende järgimist kontrollida.

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

- Esitada Vabariigi Valitsusele omapoolne ettepanek hasartmängujärelevalve-asutuse määramiseks.

***

Oma vastuses Riigikontrollile teatas rahandusminister, et ministeeriumis koostatavas uue hasartmängude korraldamist reguleeriva seaduse eelnõus on kavas seostada tegevusloa taotleja tausta kohta

[1] 17.02.2005. a toimunud Vabariigi Valitsuse istungil otsustas valitsus heaks kiita "Hasartmänguseaduse ja loteriiseaduse muutmise seaduse" eelnõu, millega pannakse hasartmängude ja loteriide korraldamise järelvalve teostamise õigus Maksu- ja Tolliametile.

kogutavad andmed tegevusloa andmisest keeldumise alustega. Samuti on kavas määrata Maksu- ja Tolliamet hasartmängujärelevalve asutuseks. Hasartmänguseaduse nõudeid hasartmängukohtade mänguinventarile, mängureegleid ega mänguautomaadil korraldatava õnnemängu võidusumma osakaalu kõigist tehtud panustest ei pea rahandusminister vajalikuks kehtestada ning uue seaduse eelnõusse neid sätteid ei kavatseta lisada.

Rahandusministri vastusest nähtub, et ministeerium ei pea vajalikuks kehtestada reegleid, mille järgi oleks hasartmängudes osalejail võimalik ligikaudugi hinnata oma võiduvõimalusi ning Maksu- ja Tolliametil mängukorraldaja tulusid. Riigikontroll loodab, et hasartmängukorraldust reguleeriva uue seaduse eelnõu käsitlemisel Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus arutatakse need küsimused põhjalikult läbi.

Rahandusministri vastuse täistekst on toodud kontrolliaruande lisas.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade **5**

Auditi iseloomustus **6**

1. HASARTMÄNGUDE KORRALDAMISEKS LUBADE VÄLJAANDMINE **7**

1.1. Tegevuslubade andmine **7**

1.2. Korralduslubade andmine **7**

2. JÄRELEVALVE HASARTMÄNGUDE KORRALDAMISE ÜLE **10**

2.1. Hasartmängukohtade suhtes kehtestatud nõuete kontrollimine **10**

2.2. Mängukorraldajate kontrollimine **11**

3. MUUD TÄHELEPANEKUD **13**

3.1. Uue hasartmänguseaduse eelnõu ettevalmistamine **13**

3.2. Tegevusloa eest tasumata riigilõivu sissenõudmine **13**

3.3. Hasartmängudokumentatsiooni üleandmine Maksu- ja Tolliametile **13**

LISAD **15**

1. Hasartmängu tegevus- ja korraldusloa eest tasuda tuleva riigilõivu suurus **16**

2. Hasartmängude korraldajad, tegutsevate mängukohtade arv ja tasutud riigilõiv ajavahemikul novembrist 2001 kuni septembrini 2004 ..... **17**

3. Hasartmängu korralduslubade pikendamine **18**

RAHANDUSMINISTRI VASTUS **19**

Sissejuhatus

Auditi korraldamise põhjus. Riigikontroll hindas 2001. aastal hasartmängude ja loteriide korraldamise lubade andmise toimingute korraldust ning tuvastas olulisi puudusi, nii organisatsioonilisi kui ka ebapiisavast õiguslikust reguleeritusest tulenevaid.[2] Auditi lõppedes teatas rahandusminister rakendatavatest abinõudest olukorra parandamiseks, sh ka sellest, et mitmed Riigikontrolli tõstatatud probleemid peaksid leidma lahenduse uues hasartmängu- ja uues loteriiseaduses, mille eelnõusid Rahandusministeerium ette valmistab. Neid seadusi seni pole. Ka ajakirjanduses on viidatud võimalikele puudustele hasartmängukorralduse õiguslikus regulatsioonis ja järelevalves.

Auditi eesmärgiks oli saada ülevaade sellest, kas eelmise auditi ajal märgitud puudused hasartmängude korraldamiseks lubade andmise ja järelevalve osas on kõrvaldatud (ega ole kordunud), ning anda hinnang hasartmängukorraldajate tegevuse üle teostatava järelevalve korraldusele (eelmise auditi ajal käsitleti sellega seonduvaid probleeme vaid põgusalt). Loteriide korraldamist ei käsitletud.

Auditeeritud perioodiks oli november 2001 (eelmise auditeerimise lõpuaeg) kuni september 2004.

Auditeeritu oli Rahandusministeerium.

Auditi korraldasid auditijuht Olav Lüüs ja vanemaudiitor Raivo Hurt.

Valdkonna ülevaade

Rahandusministeeriumi veebilehel avalikustatud andmete kohaselt[3] korraldas Eestis 2004. aasta detsembri lõpus hasartmänge 18 äriühingut 154 mängukohas ja osavusmänge 3 äriühingut. Kaks viiendikku hasartmängukohtadest asub Tallinnas. Enamik hasartmängukorraldajaist tegutseb selles valdkonnas 1990. aastate esimesest poolest.[4] Äriregistri andmete põhjal oli hasartmängukorraldajate käive 2003. aastal ilma muude tuludeta 1,1 miljardit krooni. 16st tegevusloaga äriühingust lõpetas 2003. aasta kasumiga 12, kokku said nad 113 miljonit krooni kasumit. Äripäeva andmeil käis mänguautomaatidest ja -laudadelt 2003. aastal läbi 13,5 miljardit krooni.[5]

Hasartmängumaksu laekus riigieelarvesse 2003. aastal 174 miljonit krooni. 2004. aastaks on planeeritud hasartmängumaksu laekumiseks 190 miljonit, 2005. aastaks 254,1 miljonit krooni (sellest loteriidelt 29,1 miljonit).

Rahandusministeeriumi andmete kohaselt[6] pole paljudes Euroopa Liidu riikides hasartmängude korraldamine lubatud, sest hasartmängudega seostatakse mitmeid pahesid: eelkõige mängusõltuvust[7], aga ka kuritegusid, nt rahapesu, väljapressimisi, maksupettusi.

Eestis on lähtutud teadmisest, et hasartmängude korraldamise keelamisega pole kusagil õnnestunud vältida nende illegaalset korraldamist, mistõttu on parem, kui see ettevõtlusvaldkond toimib riigi kehtestatud reeglite järgi ja riigi järelevalve all. Hasartmängude korraldamise lubamist selgitab Rahandusministeerium ka sooviga luua turistidele täiendavaid huviobjekte.[8]

---

[2] Riigikontrolli peakontrolöri 21.12.2001. a otsus nr 13-5/50, vt www.riigikontroll.ee
[3] Vt www.fin.ee/?id=5129
[4] Andmed ajavahemikul novembrist 2001 kuni septembrini 2004 tegutsenud hasartmängukorraldajate, registreeritud mängukohtade arvu ja riigilõivu tasumise kohta on esitatud kontrolliaruande lisas 2.
[5] Äripäev, 15.09.2004
[6] Rahandusministeeriumis töös oleva hasartmänguseaduse eelnõu seletuskiri, 01.10.2003. a (käsikiri)
[7] Sotsiaalministeeriumi tellimusel 2004. a septembris korraldatud uurimuse andmetel oli Eestis sel ajal ligi 25 000 hasartmängusõltlast.
[8] Rahandusministeeriumis töös oleva hasartmänguseaduse eelnõu seletuskiri, 01.10.2003 (käsikiri)

Hasartmängude – õnnemängude, osavusmängude, kihlvedude ja totalisaatorite – korraldamise õiguslikud alused on sätestatud hasartmänguseadusega[9], loteriide korraldust reguleerib loteriiseadus[10].

Isik, kes soovib hasartmänge korraldada, peab selleks kõigepealt saama tegevusloa Vabariigi Valitsuse määratud kaheksaliikmeliselt komisjonilt, mida juhib rahandusminister, ning iga konkreetse mängukoha avamiseks korraldusloa Rahandusministeeriumilt. Tegevusluba antakse kümneks aastaks, korraldusluba kuni viieks aastaks.

Hasartmänguseaduse kohaselt peavad järelevalvet hasartmängude korraldamise üle teostama politseiametnikud ja hasartmängujärelevalve-asutuse ametnikud. Viimati nimetatut pole valitsus moodustanud ega määranud, rahandusminister on oma käskkirjaga pannud järelevalveametniku kohustused viiele Rahandusministeeriumi ning Maksu- ja Tolliameti töötajale. Rahandusministeeriumi kantsler on kindlaks määranud järelevalve teostamise põhimõtted.

Auditi iseloomustus

Auditeeriti kõiki otsuseid, mis hasartmängude korraldamise tegevuslubade andmise komisjon oli 2002. aasta algusest 2004. aasta novembrini teinud (sellel perioodil anti kaks tegevusluba). Rahandusministeeriumi sama perioodi otsustest hasartmängude korralduslubade taotluste kohta hinnati pooli (sel perioodil anti kokku sada korraldusluba).

Hasartmängude üle teostatud järelevalve korralduse hindamiseks vaadati läbi kõik järelevalveametnike koostatud aktid.

Eelnimetatud toimingute korraldust arutati Rahandusministeeriumi ning Maksu- ja Tolliameti töötajatega, samuti Hasartmängu Korraldajate Liidu esindajatega.

Loteriide korraldamiseks lubade andmist ja loteriide korraldamise üle tehtavat järelevalvet ei hinnatud.

[9] Vastu võetud 14.06.1995. a, viimati muudetud 19.06.2002. a
[10] Vastu võetud 15.06.1994. a, viimati muudetud 19.06.2002. a

1. Hasartmängude korraldamiseks lubade väljaandmine

1.1. Tegevuslubade andmine

Kui tegevusloa taotleja on tegevuslubade andmise komisjonile esitanud koos avaldusega kõik hasartmänguseaduses loetletud dokumendid, andnud komisjonile palutud lisateabe ja tasunud riigilõivu[11], pole komisjonil võimalik loa andmisest keelduda. Otsus taotluse kohta tuleb teha nelja kuu jooksul seaduses loetletud dokumentide esitamisest.

2002. aasta algusest kuni 2004. aasta novembrini anti hasartmängude korraldamise tegevusluba kahele äriühingule: Kasiino Paradiis (komisjoni otsus 2003. aasta novembrist) ja Cityclub.

Auditeerimisel ei tuvastatud nende äriühingute taotluste käsitlemisel, otsuste tegemisel ja lubade väljastamisel lahknevust õigusaktides sätestatust.

OÜ Cityclub esitas avalduse tegevusloa saamiseks 2003. aasta oktoobris. Kuigi komisjon ei suutnud tuvastada äriühingu (maksuvaba firma) omanike tausta ega äriühingu raha päritolu, otsustati talle 2004. aasta veebruaris tegevusluba anda.[12]

Riigikontrolli arvates pole loogiline, et riigil ei ole võimalik keelduda hasartmängude korralduslubade andmisest äriühinguile, kelle omanike ja raha päritolu kohta loa andjal ei õnnestu usaldusväärseid andmeid saada.

Ettepanek rahandusministrile

- Kaaluda võimalust sätestada hasartmänguseaduses keeld väljastada hasartmängude korraldamise tegevusluba äriühinguile, mille omanike ja raha päritolu kohta ei õnnestu loa andjal usaldusväärseid andmeid saada.

Vastusest Riigikontrollile selgub, et rahandusministeeriumis koostatavas uue hasartmängude korraldamise seaduse eelnõus on kavas seostada tegevusloa taotleja tausta kohta kogutavad andmed tegevusloa andmisest keeldumise alustega.

1.2. Korralduslubade andmine

Konkreetses mängukohas õnnemängu, kihlveo või totalisaatori korraldamiseks antavat korraldusluba on õigus taotleda isikul, kellel on tegevusluba õnnemängu, kihlveo või totalisaatori korraldamiseks.

Otsus taotluse kohta tuleb teha kahe kuu jooksul alates taotluse ja kõigi selle juurde kuuluvate dokumentide esitamisest. Luba ei anta, kui

- loa taotlemisel on esitatud valeandmeid;

- luba taotlev isik keeldub andmast lisateavet korraldusloa väljaandjale;

---

[11] Õnnemängu, kihlveo või totalisaatori korraldamiseks tegevusloa taotlemisel tuleb tasuda 50 000, osavusmängu korraldamiseks 14 000 krooni. Loa väljastamise eest tuleb tasuda vastavalt 700 000 ja 19 000 krooni riigilõivu. Lõivude suurus ei seondu riigi kulutustega loataotluste käsitlemisel, nende suurust selgitati Riigikontrollile Rahandusministeeriumis nii vajadusega hoida sellest tegevusvaldkonnast eemal juhuseotsijaid kui ka sooviga saada riigieelarvesse lisatulu.

[12] OÜ Cityclub omanike ring taotles hasartmängu korraldamiseks tegevusluba juba mais 2001, siis ASile ATM Casino. Tollal kehtinud hasartmänguseaduse sätte kohaselt võis tegevusloa andmisest keelduda, kui loa andja ei suutnud koguda piisavalt teavet loa taotleja tausta kohta või kui tema arvates ei olnud taotleja taust hea; loa andmisest keeldumist ei pidanud põhjendama. Komisjon keeldus ASile ATM Casino korraldusloa andmisest.

- mängukoht ei vasta hasartmänguseaduses sätestatud nõuetele[13];

- loa andja kavandatud mängureeglid on ilmselt kahjulikud mängijale või ei vasta Vabariigi Valitsuse või tema volitatud ministri kehtestatud tingimustele;

- mängukohas kavatsetakse kasutada mänguinventari, mis ei vasta Vabariigi Valitsuse või tema volitatud ministri kehtestatud nõuetele;

- korraldusluba taotlev isik on maksuvõlglane.

Mängureeglite ja -inventari nõudeid pole valitsus kehtestanud,[14] samuti pole valitsus hasartmänguseaduses sätestatud volitusnormile tuginedes volitanud ühtegi ministrit neid kehtestama. Seega peab Rahandusministeerium andma korraldusloa kõigile selle taotlejaile, kelle esitatud dokumentidest nähtub, et nad on kavandanud mängukoha kooskõlas hasartmänguseaduses kehtestatud nõuetega, pole maksuvõlglased, on andnud ministeeriumile täiendavat teavet, kelle esitatud andmete tõele mittevastavuse kohta pole ministeeriumil tõendeid ning kes on loa taotlemisel tasunud riigilõivu.[15]

Auditeerimisel ei tuvastatud Rahandusministeeriumi tegevuses olulisi kõrvalekaldumisi loataotluste menetlemise korrast. Mõningaid puudusi neis toimingutes siiski leidus. Näiteks:

- 2001. aasta veebruaris oli Rahandusministeerium andud aastase õnnemängude korraldamise loa ASile Videomat Casino Group (luba HM-306). Äriühing oli taotlenud luba viieks aastaks, kuid kuna ministeerium eeldas, et lähema aasta jooksul tehakse hasartmänguseaduses mitmeid olulisi muudatusi, andis ta 2001. aasta algul kõigile korraldusloa taotlejaile loa vaid aastaks, sõltumata sellest, kui pikaks ajaks luba taotleti.[16] Kuna aasta lõpus oli selge, et seaduses olulisi muudatusi ei tehta, taotles mängukorraldaja sama aasta detsembris loa kehtivuse pikendamist algselt taotletud tähtajani. Rahandusministeerium rahuldas taotluse, pikendades loa kehtivust kuni 17.01.2006[17], jättes arvestamata asjaolu, et mängukorraldajal oli mängukoha ruumide kasutamiseks rendileping vaid kuni 24.01.2004.

- 2001. aasta juulis andis Rahandusministeerium aastase õnnemängude korraldamise loa ASile Arge (luba HM-325). Luba anti aastaks, kuna kohalik omavalitsus oli andnud loa õnnemängu korraldamiseks mängukorraldaja soovitud kohas vaid üheks aastaks. Sama aasta detsembris esitas AS Arge Rahandusministeeriumile kohaliku omavalitsuse väljastatud dokumendi, milles nõustuti õnnemängude korraldamisega samas kohas jaanuarini 2006. Dokument kandis varem väljastatuga sama numbrit ja kuupäeva. Rahandusministeerium ei nõudnud uue dokumendi esitamist ega omavalitsuse kinnitust, et mängukorraldajale on tõesti väljastatud samade rekvisiitidega kaks erineva sisuga dokumenti. Rahandusminister pikendas korraldusloa kehtivust kuni jaanuarini 2006.

- Kahele hasartmängukorraldajale oli antud sama numbriga luba (HM-370), mis annab tunnistust puudustest väljastatud lubade arvestuses.

Hasartmänguseadus ei sätesta korralduslubade kehtivuse pikendamise võimalust. Kui lubade pikendamise taotlusi oleks käsitletud uue loa taotlemisena, pidanuks lubade kehtivusaega pikendanud mängukorraldajad tasuma kokku 850 000 krooni riigilõivu (vt lisa 3). Riigikontroll juhtis juba 2001. aasta lõpus toimunud auditis tähelepanu asjaolule, et seadus ei sätesta korralduslubade pikendamise võima-

[13] Nõuded on kirjas hasartmänguseaduse paragrahvis 8.
[14] Mängureeglite, sh kasutatava mängusüsteemi reeglite kehtestamise õiguse sätestas hasartmänguseadus juba 1995. aasta juunis, samast ajast pärineb ka valitsuse kohustus kehtestada mänguinventari nõuded.
[15] Hasartmängu korraldusloa taotlemisel tuleb tasuda riigilõivu 50 000 krooni, loa väljastamise eest lõivu ei pea tasuma.
[16] Ajavahemikul novembrist 2001 kuni märtsini 2002 tegi Rahandusministeerium 17 otsust algselt lühemaks ajaks antud hasartmängude korralduslubade kehtivuse pikendamiseks seaduses lubatud kehtivusajani (vt lisa 3).
[17] Rahandusministri 15.01.2002. a käskkiri nr 24

lust,[18] kuid Rahandusministeerium ei püüdnudki lubade pikendamise otsustele (Riigikontrolli arvates sisuliselt põhjendatud otsustele) vajalikku õiguslikku alust luua.

Ettepanekud rahandusministrile

- Esitada Vabariigi Valitsusele õigusaktide eelnõud, millega sätestatakse nõuded hasartmängukohas kasutatavale mänguinventarile (selliste nõuete kehtestamist nõuab hasartmänguseaduse paragrahvi 19 lõike 2 alapunkt 5) ja kehtestatakse mängureeglid, sh kasutatava mängusüsteemi osas (selliste nõuete kehtestamise õigus on sätestatud hasartmänguseaduse paragrahvi 6 lõikes 4).

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

Ministri vastusest selgub, et ta ei pea vajalikuks kehtestada nõudeid hasartmängukohtade mänguinventarile ega mängureegleid, uue seaduse eelnõusse vastavaid sätteid ei olevat lisatud.

Korralduslubade HM-306 ja HM-325 kehtivuse pikendamist peab rahandusminister seaduslikuks, kuna on seisukohal, et korraldusloa kehtivuse pikkust ei pea seadma sõltuvusse sellest, kui pikaks ajaks on mängukorraldajal kavandatud mängukoha kasutamise õigus (loa HM-306 juhtum), ja kuna ministeeriumi arvates ei saa ministeerium keelduda loa andmisest põhjusel, et temale esitatavates omavalitsuste dokumentides on haldusorgani menetluspuudest tingitud olulised vasturääkivused (loa HM-325 juhtum). Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde, et nimetatud korralduslubade taotluste käsitlemisel ei ilmutanud ministeerium vajalikku põhjalikkust.

[18] Riigikontrolli peakontrolöri 21.12.2001. a otsus nr 13/50 punkt 3.1.1

2. Järelevalve hasartmängude korraldamise üle

Auditeeritud perioodi jooksul ei olnud Rahandusministeerium reageerinud Riigikontrolli poolt 2001. aasta detsembris tehtud ettepanekule esitada Vabariigi Valitsusele omapoolsed ettepanekud hasartmänguseaduse täiendamiseks sätetega, mis määraks kindlaks järelevalvet teostava asutuse ja tema ülesanded järelevalve teostamisel. Rahandusministeeriumi ega Maksu- ja Tolliameti põhimääruses pole seda kohustust sätestatud.

Rahandusminister on määranud järelevalveametnikeks Rahandusministeeriumi ning Maksu- ja Tolliameti töötajad, praegu täidab neid ülesandeid oma muude ametiülesannete kõrval viis ametnikku.

2003. aasta aprillis kehtestas Rahandusministeeriumi kantsler oma käskkirjaga hasartmängude korraldamise üle järelevalve teostamise põhimõtted.[19] Järelevalve peamised eesmärgid on

- tagada tegevus- ning korralduslubade alusel korraldatavate hasartmängude läbiviimine kooskõlas õigusaktide, tegevus- ja korralduslubade ning mängureeglitega;
- tõkestada ebaseaduslike hasartmängude korraldamist;
- aidata kaasa hasartmängumaksu laekumisele;[20]
- toetada rahapesu tõkestamise meetmete[21] rakendamist hasartmängude suhtes.

Järelevalveametnikele ei ole pandud ülesannet kontrollida, kas hasartmängukohtade mänguinventar (mängulauad, -automaadid, kihlveo või totalisaatori korraldamiseks kasutatav inventar) on sama tüüpi, mis deklareeriti korraldusloa taotlemisel, või kas mängukohas peetakse kinni mängureeglitest. Esimesena nimetatut pole mõtet kontrollida, sest deklareeritust erineva inventari kasutamine pole seadusega keelatud, teisena nimetatut ei saa kontrollida, sest mingeid omapoolseid mängureegleid pole riik kehtestanud. Ka pole järelevalveametnikud pidanud kontrollima hasartmängukorraldajate raamatupidamist.[22]

2.1. Hasartmängukohtade suhtes kehtestatud nõuete kontrollimine

2001. aastal kontrolliti 62 õnnemängukohta, 2002. aastal 35 ja viimasel kahel aastal kummalgi ainult 6 mängukohta (2004. aasta kohta 9 kuu andmed). Osavusmängude korraldamise kohti oli auditeeritud perioodil kontrollitud vaid 2003. aastal, kokku kuuel korral.

Mängukohtade kontrollimisel on pööratud peatähelepanu järgmistele küsimustele: kas mänguautomaatidel on olnud Maksu- ja Tolliametist ostetud maksumärgid; kas korraldatakse vaid korraldusloaga fikseeritud mänge; kas mänguautomaatide ja -laudade arv pole väiksem, kui see seaduse kohaselt peab olema; kas mängukohas on olemas mängureeglid ja kas need on mängijatele kättesaadavad; kas mängukohtadest hoitakse eemal alla 21-aastased isikud ning alkoholi, narkootikumide või muu tugevatoimelise aine mõju all olevad isikud; kas mängukohas ei toimu majandustegevust, mida seal seaduse kohaselt ei tohiks toimuda (lubatud on vaid valuutavahetus, toitlustamine, suupistete ja jookide müük); kas hasartmängukorraldaja töötajad ei osale töökohal hasartmängudes.

Olulisi puudusi eelnimetatud nõuete järgimisel pole järelevalveametnikud tuvastanud.

---

[19] Rahandusministeeriumi kantsleri 04.04.2003. a käskkiri nr 35 "Hasartmängude ja loteriide regulatsiooni arendamise ning hasartmängude ja loteriide korraldamise üle järelevalve teostamise põhimõtted"
[20] Hasartmängumaksuga seonduv on reguleeritud hasartmängumaksu seadusega.
[21] Rahapesu tõkestamist käsitleb 1998. aastal vastu võetud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus.
[22] Hasartmänguseaduse § 11 kohaselt on Vabariigi Valitsusel või rahandusministril õigus kehtestada raamatupidamises erinõuded hasartmängude korraldamise kajastamisele ja raamatupidamise algdokumentide kohustuslikud vormid.

2.2. Mängukorraldajate kontrollimine

2003. aasta algusest 2004. aasta oktoobrini kontrollisid järelevalveametnikud hasartmängude korraldajaid kokku kümnel korral (sellest 2003. aastal viiel korral); aastatel 2001–2002 seesugust majandustegevuse kontrolli pole tehtud.

Audiitorile esitatud dokumentidest nähtub, et järelevalve käigus on kontrollitud mängukohtade valdamis- või omandiõigust tõendavaid dokumente. On kontrollitud auditeeritud või auditeerimata raamatupidamise aastaaruande andmeid selgitamaks, kas mängukorraldaja aktsiakapital on säilinud (seaduse kohaselt peab mängukorraldaja aktsia- või osakapitali suurus olema vähemalt 2 miljonit krooni) ning kas tema ainsaks tegevusalaks on hasartmängude korraldamine. On tehtud järelepärimisi karistusregistrisse, et kontrollida, kas mängukorraldaja aktsionäride või juhatuse liikmete või hasartmängukorraldaja juures töötavate isikute hulgas ei ole selliseid, kes kannavad karistust tahtliku kuriteo eest või kelle karistus selle kuriteo eest ei ole kustunud. On kontrollitud, kas mängukoha pidaja pole sõlminud töölepinguid alla 21-aastaste isikutega. Ka on kontrollitud, kas mängude korraldaja on tuvastanud isikusamasuse kõigil, kellele antav või kellelt saadav summa kas ühekordse tehinguga või seotud tehingutena ületab 15 000 krooni.[23]

Olulisi puudusi pole järelevalveametnikud kontrollimistel tuvastanud, v.a aegumata karistusega isikute lubamine hasartmängude korraldamise juurde – selliseid rikkumisi tuvastati sel perioodil kokku 14.[24] Hasartmänguseadus ei näe ette võimalust mängukorraldajate karistamiseks selliste rikkumiste eest, v.a juhul kui selline (või mõni teine seaduses rikkumisena käsitletav) tegu kordub viie aasta jooksul – sel juhul tuleb mängukorraldaja tegevusluba tunnistada kehtetuks. Rahandusministeeriumi andmete kohaselt, mis kajastavad järelevalveametnike poolt tuvastatud rikkumisi, pole ühegi mängukorraldaja mängukohtades viimase viie aasta jooksul tuvastatud kehtivate reeglite rikkumisi rohkem kui ühel korral.

Loa peab kehtetuks tunnistama ka juhul, kui mängukorraldaja pole täitnud järelevalveametniku ettekirjutust. Vastavalt avaliku teabe seadusele peaks Rahandusministeerium avalikustama tehtud ettekirjutused.[25] Seni pole järelevalveametnikud kontrollitavaile ettekirjutusi teinud.

Rahandusminister[26] on nimetanud Rahandusministeeriumi ametikohad, mida täitev ametnik on pädev osalema väärteomenetluses kohtuvälise menetleja nimel, ning sellest tulenevalt on ta andnud väärtegude kohtuvälise menetleja tunnistuse kahele ministeeriumi ametnikule. Auditeeritud perioodil olid need ametnikud algatanud hasartmängude korraldajate suhtes kaks väärteomenetlust, Maksu- ja Tolliamet ühe ja politsei kaks; trahve oli määratud kogusummas 65 800 krooni.

Riigikontrolli arvates pole Rahandusministeeriumi ametnikud järelevalvetegevuses olnud järjekindlad ja printsipiaalsed.

Narva Politseiprefektuur määras 2003. aastal rahatrahvi kahele äriühingule, kes osavusmängude korraldamiseks luba omades kasutasid mängukohtades (Narvas, Sillamäel) õnnemänguautomaate, s.t korraldasid hasartmänge, mille korraldamiseks neil luba polnud. Juhtumi käsitlemisel osalesid ka Rahandusministeeriumi ametnikud ning minister edastas politseile oma seisukoha (kasutatud mänguautomaate tuleb käsitleda õnnemänguvahenditena). Teati, et samadel mängukorraldajatel on ka Tallinnas mitu osavusmängukohta, kuid neid ei kontrollitud.

2004. aasta oktoobris ilmus ajalehes Eesti Ekspress artikkel, milles väideti, et Tallinnas on mitmes osavusmängukohas kasutusel õnnemänguautomaadid. Rahandusministeeriumist Riigikontrollile antud selgituses teatasid järelevalveametnikud, et neil pole siiski täit kindlust, kas kõne all olevaid seadmeid

---

[23] Nõue tuleneb rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusest.
[24] Et karistusega inimesed hasartmängukohtadesse tööle soovivad asuda, annab kaudselt tunnistust selle valdkonnaga seonduvate riskide tõsidusest.
[25] Avaliku teabe seadus, § 28 lg 1 p 14
[26] Rahandusministri 11.10.2002. a käskkiri nr 513

peaks käsitlema õnnemänguvahenditena. Sellest võib kaudselt järeldada, et nad on olnud teadlikud nende automaatide kasutamisest osavusmängukohtades, kuid pole püüdnud seda takistada. Riigikontrolli teistkordsele samas küsimuses tehtud järelepärimisele vastas ministeerium, et õnnemängukohtade kontrollimisel Tallinnas 2004. a aasta novembris tuvastati tegevus- ja korraldusloaga mittelubatud mänguinventari kasutamine ning kaalumisel on mängukorraldajate tegevuslubade kehtetuks tunnistamine.

Ka selgub ministeeriumi antud selgitusest, et neid mänguautomaate toodetakse ja seadistatakse Eestis müümiseks ning kasutamiseks. Sellest järeldub, et neid võidakse kasutada paljudes kohtades üle Eesti ja et nendega mängides saadava võidu tõenäosust on mängukorraldajal võimalik suhteliselt lihtsalt oma suva kohaselt muuta. Seoses sellega peab Riigikontroll taunitavaks, et seni pole Eestis kehtestatud mänguautomaadil korraldatava õnnemängu võidusumma minimaalset protsenti kõigist tehtud panustest.[27] Rahandusministeeriumi ametnike selgituste kohaselt polevat järelevalveametnikud, juhul kui vastavad nõuded olekski kehtestatud, praegu võimelised mängukorraldajate tegevust selles osas kontrollima.

Ettepanekud rahandusministrile

- Eeldades, et Vabariigi Valitsus või tema volitatud minister kehtestab nõuded hasartmängukohas kasutatavale mänguinventarile ja mängureeglid, sh kasutatava mängusüsteemi osas, rakendada abinõud selleks, et nende nõuete ja reeglite kehtestamise järel suudaks järelevalveametnikud nende järgimist kontrollida (ametnike koolitamine, vastava ala spetsialistide töölevõtmine jm).
- Määrata kindlaks mänguautomaadil korraldatava õnnemängu võidusumma osakaal kõigist tehtud panustest, nagu on nõutud hasartmänguseaduses (§ 10 lg 2 p 2).
- Esitada Vabariigi Valitsusele omapoolne ettepanek hasartmängujärelevalve-asutuse määramiseks.

Rahandusminister teatas, et ei pea vajalikuks kehtestada riigipoolseid nõudeid mänguinventarile, mängureegleid ega mänguautomaadil korraldatava õnnemängu võidusumma osakaalu kõigist tehtud panustest. Minister leidis, et hasartmängu teenuse sisuline reguleerimine ei ole avaliku huviga seotud sellisel määral, et teha selleks märkimisväärseid kulutusi.

Hasartmängude korraldust reguleeriva uue seaduse eelnõu järgi määratakse järelevalveasutuseks Maksu- ja Tolliamet.

[27] Selle kehtestamist Vabariigi Valitsuse või tema volitatud ministri poolt nõuab hasartmänguseaduses alates 1995. aastast olnud säte (§ 10 lg 2 p 2). 2000. aastal volitas valitsus seda tegema rahandusministrit (valitsuse 25.06.2000. a määrus nr 246), kes seda teinud pole. Seetõttu pole ka järelevalveametnikud selle probleemistikuga tegelenud.

3. Muud tähelepanekud

3.1. Uue hasartmänguseaduse eelnõu ettevalmistamine

Rahandusminister teatas Riigikontrollile juba 2002. aasta alguses, et ministeeriumis on ettevalmistamisel uus hasartmänguseadus. Audiitorile esitati selle seaduse eelnõu 2003. aasta lõpus koostatud töövariant, millest nähtub, et eelnõu ettevalmistajad on pidanud vajalikuks mitmed hasartmängudega seonduvad küsimused senisest oluliselt erinevalt reguleerida ja kehtestada senisest täpsemad reeglid selle valdkonna korrastamiseks. Rahandusministeeriumis ei antud audiitorile aktsepteeritavat selgitust, miks tööd eelnõuga pole lõpuni viidud.

3.2. Tegevusloa eest tasumata riigilõivu sissenõudmine

2001. aasta auditi tulemusel tuvastas Riigikontroll mitu äriühingut, kes polnud tasunud hasartmängude korraldamise tegevusloa andmisega kaasnevaid riigilõive. Neist üks – AS Averyx[28] – pole seda senini teinud, kuigi Rahandusministeerium pöördus 2001. aasta novembris pärast Riigikontrolli auditit Maksu- ja Tolliameti poole ettepanekuga algatada toimingud sellelt äriühingult tasumata jäetud riigilõivu sissenõudmiseks. Maksu- ja Tolliamet saatis äriühingule 2001. aasta detsembris ettekirjutuse riigilõivu tasumiseks summas 600 000 krooni. Auditeerimisel 2004. aasta novembris selgus, et Maksu- ja Tolliamet pole jälginud nimetatud ettekirjutuse täitmist ja ka Rahandusministeerium pole selle küsimusega tegelenud. Riigikontrolli järelpärimisele vastas Maksu- ja Tolliamet, et riigilõivuseaduse § 35 kohaselt võib sissenõude pöörata riigilõivu maksja varale kahe aasta jooksul arvates päevast, mil riigilõiv tulnuks tasuda. Maksu- ja Tolliamet selgitas, et kuna Rahandusministeerium pöördus maksuhalduri poole riigilõivu sissenõudmiseks hilinenult, siis ei olevat maksuhalduril võimalik alustatud menetlust lõpetada.

3.3. Hasartmängudokumentatsiooni üleandmine Maksu- ja Tolliametile

Vabariigi Valitsus määras 1996. aastal hasartmängude korralduslubade väljaandjaks Rahandusministeeriumi.[29] Seda korraldust pole tühistatud ega muudetud. Seega kuuluvad kõik hasartmängudega seonduvad toimikud arhiveerimisele Rahandusministeeriumis.

2004. aasta septembris, Riigikontrolli auditi alustamise ajal, andis Rahandusministeerium hasartmängude ja loteriide korraldamise toimikud koos vastava loeteluga Maksu- ja Tolliametile.[30] Ameti põhimääruses selle valdkonnaga tegelemist pole sätestatud. Ministri ega kantsleri määrust või käskkirja dokumentide üleandmiseks ei vormistatud. Üleantud toimikute leheküljed on nummerdamata ja arhiveerimiseks ette valmistamata. Seega pole tagatud kõigi dokumentide nõuetekohane säilimine ja nende edaspidine arhiveerimine. Hasartmängu tegevus- ja korralduslubasid käsitleva dokumentatsiooni arhiveerimise ebakorrektsele korraldusele juhtis Riigikontroll tähelepanu juba 2001. aasta auditis (siis tõdeti, et osa olulisi dokumente oli ministeeriumis kaduma läinud).

Maksu- ja Tolliameti peadirektori suulise selgituse kohaselt nimetatud dokumentide üleandmist temaga ei kooskõlastatud.

---

[28] Korralduslubasid hasartmängude korraldamiseks pole see äriühing taotlenud, s.t ta pole selles valdkonnas aktiivselt tegev olnud, kuid see ei vabasta teda kohustusest tasuda lõivu korralduslubade taotlemiseks vajaliku tegevusloa saamise eest.
[29] Vabariigi Valitsuse 09.01.1996. a korraldus 25-k "Hasartmängu korraldamise tegevusloa ja korraldusloa väljaandmise korraldamine"
[30] 21.09.2004. a akt nr 94, kinnitanud kantsler A. Järvan. Dokumentide üleandjaks oli Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna õigusaktide talituse peaspetsialist K. Jaaksaar, vastuvõtjaks Maksu- ja Tolliameti I kontrollitalituse pearevident K. Lemendik.

Rahandusministeeriumi ametnike selgituste kohaselt anti ministeeriumis olnud dokumendid Maksu- ja Tolliametile, kuna ministeerium peab otstarbekaks panna kõik hasartmängude korraldamisega seotud riigipoolsed toimingud (lubade andmine, järelevalve) Maksu- ja Tolliametile. Riigikontrolli arvates on see mõistlik, kuid vastavad otsused tuleb nõuetekohaselt vormistada (teha muudatused õigusaktides).

Ettepanekud rahandusministrile

- Selgitada põhjused, miks viivitati AS Averyx tegevusloa taotlemisel tasuda tulnud riigilõivu sissenõudmisega ning miks selles osas varem tehtud otsused jäeti õigel ajal täitmata.
- 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.

Rahandusministri vastusest Riigikontrollile selgub, et Rahandusministeerium ning Maksu- ja Tolliamet on nüüd asunud ühisele seisukohale, et riigilõivu sissenõudmine ASilt Averyx ei olnud põhjendatud, sest nimetatud äriühingule pole hasartmängude korraldamise tegevusluba kui dokumenti väljastatud. Minister viitab 1997. aastal kehtinud riigilõivuseaduse paragrahvile 1, mis sätestas, et lõivu tasutakse juriidiliste toimingute sooritamiselt ja dokumentide väljastamiselt. Riigikontrolli arvates oli antud juhul lõivuga maksustatavaks toiminguks loataotluse kohta haldusakti – komisjoni otsuse – tegemine, kirjalik vormistamine ja loataotleja sellest teavitamine. Asjaolu, et äriühing ei võtnud ministeeriumist välja eraldi blanketil vormistatud luba, ei tee olematuks fakti, et lõivuga maksustatud juriidiline toiming oli tehtud. Riigikontroll leiab, et riigilõivu sissenõudmata jätmisega ASilt Averyx on riigil jäänud saamata tulu summas 600 000 krooni.

Kõigi hasartmängude korraldamise lubade dokumente sisaldavate toimikute (46 ühikut) arhiveerimata kujul Maksu- ja Tolliametile üleandmist ei pea minister taunitavaks, kuna peab normaalseks, et asutuste tööks vajalike dokumentide edastamisel valitsemisala asutustele neid ei arhiveerita. 2004. aasta detsembris olevat kõik toimikud Rahandusministeeriumile tagastatud.

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

Lisad

1. Hasartmängu tegevus- ja korraldusloa eest tasuda tuleva riigilõivu suurus

	Summa suurus, kr	
	õnnemäng, kihlvedu või totalisaator	osavusmäng
1. Hasartmängu tegevusloa taotlemine	50 000	14 000
2. Tegevusloa väljastamine hasartmängu korraldamiseks	700 000	19 000
3. Hasartmängu korraldusloa taotlemine	50 000	–

Allikas: Riigilõivuseadus, 4. jagu

2. Hasartmängude korraldajad, tegutsevate mängukohtade arv ja tasutud riigilõiv ajavahemikul novembrist 2001 kuni septembrini 2004

Jrk	Hasartmängu korraldaja	Tegut-sevaid mängu kohti	Kehtivad korraldus-load	Pikendatud korraldusluba ilma riigilõivu nõudmata		Väljastatud uusi hasartmängu korralduslube	
				arv	summa, kr	arv	summa, kr
1.	AS Angervaks	4	–	1	50 000	3	150 000
2.	AS Play-In Casino Group	17	3	2	100 000	12	600 000
3.	OÜ Cityclub	5	–	–	–	5	250 000
4.	AS Dolphin	9	6	1	50 000	2	100 000
5.	AS Domiinos	5	2	–	–	3	150 000
6.	AS Elc	7	4	–	–	3	150 000
7.	AS IMG Kasiinod	8	–	1	50 000	7	350 000
8.	OÜ Kasiino Paradiis	1	–	–	–	1	50 000
9.	AS Kingpin Management	2	–	–	–	2	100 00
10.	AS Kristiine Kasiino	9	3	–	–	6	300 000
11.	AS MC Kasiinod	16	12			4	200 000
12.	Spordiennustuse AS	1	–	–	–	1	50 000
13.	Nordic Caming AS	3	3				
14.	AS Novoloto	13	5	–	–	8	400 000
15.	AS Olymic Casino Group	16	10	–	–	6	300 000
16.	AS Pafer	12	6	–	–	6	300 000
17.	AS Totalisaator	1	–	–	–	1	50 000
18.	AS Videomat Casino Group	25	6	12	600 000	7	350 000
Kokku		**154**	**60**	**17**	**850 000**	**77**	**3 850 000**

3. Hasartmängu korralduslubade pikendamine (lubade andmine riigilõivu nõudmata)

Jrk	Mängukoha aadress	Korraldaja	Rahandus-ministri käskkirja nr ja kuupäev	Korral-dusloa number	Blan-kett LR000 …	Luba kehtib kuni
1.	Pikk 2, Paide	AS Arge[31]	12-10.01.02	HM-325	1671	17.01.06
2.	Tartu mnt 1, Viljandi	AS Arge	13-10.01.02	HM-305	1670	17.01.06
3.	Viru 11, Tallinn	AS Angervaks	598-29.11.01	HM-300	1659	17.01.06
4.	Vabaduse pst 3, Valga	AS Video-mat Casino Group	652-27.12.01	HM-220	1638	17.01.06
5.	Tartu mnt 7, Viljandi	“	652-27.12.01	HM-222	1664	17.01.06
6.	Petseri 14, Võru	“	652-27.12.01	HM-221	1667	17.01.06
7.	Luha 40, Tallinn	“	652-27.12.01	HM-226	1662	17.01.06
8.	Laada 33, Rakvere	“	652-27.12.01	HM-304	1668	17.01.06
9.	Turu 2, Tartu	“	652-27.12.01	HM-303	1665	17.01.06
10.	Rävala 2, Tallinn	“	652-27.12.01	HM-228	1666	31.12.05
11.	Kivisilla 4/Tartu 7, Tln	“	24-15.01.02	HM-306	1672	17.01.06
12.	Kuninga 36/ Hommiku 10, Pärnu	“	24-15.01.02	HM-308	1673	17.01.06
13.	Tallinna mnt 11, Kuressaare	“	24-15.01.02	HM-309	1674	17.01.06
14.	Tartu mnt 49, Tallinn	“	24-15.01.02	HM-312	1001	17.01.06
15.	Õismäe tee 107, Tallinn	“	24-15.01.02	HM-317	1002	17.01.06
16.	Õismäe tee 107A, Tallinn	IMG Kasiinod	109-26.02.02	HM-307	1021	01.03.06
17.	Pärnu mnt 21, Tallinn	AS Dolphin	164-27.03.02	HM-314	1022	01.04.06

Märkus. Korraldusloa väljastamise eest tuleb tasuda riigilõivu 50 000 krooni enne toimingu teostamist. Kokku pidanuks loetletud mängukorraldajad juhul, kui loa pikendamise asemel oleks vormistatud uue loa andmine, tasuma riigilõivu 850 000 krooni (17 x 50 000 = 850 000).

[31] Praegu AS Play-In Casino Group

Rahandusministri vastus

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

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

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

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 mängureegleid 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