



RAHANDUSMINISTEERIUM

Avaldaja

Meie 12.04.2010 nr 1.1-13/4302

Hasartmänguseaduse kooskõlast põhiseadusega

Austatud härra

Õiguskantsler edastas märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (edaspidi *MSVS*) § 5 lõike 3 alusel Rahandusministeeriumile avalduse hasartmänguseaduse ja põhiseaduse kooskõla kindlakstegemiseks. Rahandusministeerium käsitleb avaldust selgitustaotlusena *MSVS* tähenduses, mille § 3 kohaselt annab valitsusasutus tasuta selgitusi tema poolt välja töötatud õigusaktide kohta. Hasartmänguseaduse eelnõu töötas välja Rahandusministeerium. Selgitustaotlus on seotud hasartmänguseaduse (edaspidi *HasMS*) § 56 regulatsiooniga, mille kohaselt võimaldatakse järelevalveasutusel piirata juurdepääsu ebaseaduslikule kaughasartmängule.

Ebaseaduslikule tegevusele juurdepääsu piiramise vajaduse mõistmiseks tuleks esmalt selgitada vastavas majandustegevuse harus tegutsemiseks loa olemasolu vajadust ning vastava nõude põhjendatust. Eeldusel, et tegevusloa olemasolu kohustus on põhiseaduslikult proportsionaalne piirang, ei oleks põhjendatud seada kahtluse alla vajadust piirata tegevusloata majandusagentide tegevust loa olemasolu nõudvas valdkonnas.

HasMS võimaldab korraldada hasartmängu sidevahendi vahendusel. HasMS eelnõu seletuskirjas märgitakse: „Hasartmängude kättesaadavus Internetis on rahvusvahelisel tasandil mitmeid küsimusi tõstatanud. Euroopa Liidus on erinevad riigid Internetis hasartmängude korraldamise reguleerimisel lähtunud erinevatest põhimõtetest. Arvestada tuleb sellega, et Internet on piirideta keskkond ning Interneti-hasartmäng on kättesaadav ka Eesti mängijatele, mis toob kaasa olukorra, kus mängijate panuste pealt teenitav tulu liigub teiste riikide korraldajatele, kes tasuvad makse samuti teistes riikides, kuid mängija ise koos võimalike kaasnevate (sõltuvus-)

probleemidega asub Eestis.”¹ Enne 2009. a kehtinud hasartmänguseaduse (RT I 1995, 58, 1005; 2008, 15, 108) redaktsiooni kohaselt ei olnud eestikeelset, Eestis litsentseeritud ning riikliku järelevalve alla kuuluvat Interneti-hasartmängukorraldaja korraldatavat õnnemängu võimalik mängida. HasMS kohaselt võib kaughasartmänguna korraldada kõiki hasartmänguliike, kui korraldajale on väljastatud vastavad tegevus- ja korraldusload. Selliselt on kaughasartmängu korraldajate ring rangelt piiritletud, mis omakorda võimaldab teostada efektiivset järelevalvet.

HasMS § 56 eesmärgiks on eelnõu seletuskirja kohaselt piirata ebaseaduslike kaughasartmängude mängimise võimalusi Eestis. Nimetatud säte ei pane sideteenuse osutajale jälgimiskohustust, kuid vastava ettekirjutuse saamisel on sideteenuse osutaja kohustatud ebaseaduslikku hasartmängu pakkuvale leheküljele juurdepääsu Eestist blokeerima. Selleks kasutatakse nn „aktiivset blokeeringut”, mille käigus antakse vastusena ebaseadusliku hasartmängu veebilehele Maksu- ja Tolliameti vastava blokeeringuinfo kodulehe aadress. Maksu- ja Tolliamet on avaldanud oma veebilehel tegutsemisluba omavate isikute nimekirja ja kõikide lubade kohta on info olemas ka majandustegevuse registris (<http://mtr.mkm.ee>). Lisaks on Maksu- ja Tolliamet teinud kodulehel kättesaadavaks ka blokeeritud hasartmängu veebilehtede nimekirja². Tulenevalt asjaolust, et HasMS kohaselt³ on seaduslikuks hasartmängude korraldamiseks vajalik vastava tegevusloa ja korraldusloa olemasolu, loetakse ebaseaduslikuks hasartmängude korraldamiseks nende isikute korraldatavad hasartmängud, kelle tegevus vastavas valdkonnas toimub lubadeta.

Seadus sätestab, et hasartmängude korraldaja peab vastama HasMS-s esitatud nõuetele ning litsentsi taotlemisel tuleb esitada informatsioon hasartmängu korraldamiseks kasutatava mänguinventari hulga ja tüüpide, mängureeglite, mängukohas või mängu korraldamisel rakendatavatest turvameetmete kohta, samuti selle kohta, kuidas tagatakse mängus osalevate isikute andmete kaitse vastavalt isikuandmete kaitse seadusele. HasMS seletuskirja kohaselt on regulatsiooni üheks eesmärgiks parandada varem kehtinud regulatsiooni alusel pakutavate hasartmänguteenuste kvaliteeti kõrgemate nõuete esitamisega korraldajatele ning järelevalve tõhustamisega korraldajate üle, parandades sellega hasartmängusektori üldist mainet ning usaldusväarsust nii Eesti kui ka rahvusvahelise avalikkuse silmis.⁴

Hasartmängude korraldamise järelvalve eesmärgiks on rahuldada kaalutletult ning kontrollitult nõudlust hasartmängude järele, samas vältides ning piirates võimalikke hasartmängudega tavapäraselt seonduvaid majanduslikke ning sotsiaalseid negatiivseid tagajärgi (sõltlaste ravi, sõltuvusest tulenev vähenenud tootlikkus, sotsiaalsed kulud jne), seal hulgas kuritegusid (rahapesu) ning pettuseid (kokkulepped spordivõistluste tulemuste osas, abivahendite kasutamine õnnemängudes võiduvõimaluste suurendamiseks jne).⁵ Vastavat eesmärki ei olnud võimalik saavutada mõne vähem koormava abinõuga.

Hasartmängude järelevalve jaguneb kaheks: kohapealne järelevalve ja aruannetel põhinev järelevalve. Järelevalve toimub hasartmängukorraldajale aruandluse kohustuse sätestamisega ja vastava aruandluse analüüsimisega. Maksu- ja Tolliamet saab seaduses sätestatud kohustuste ühetaolise täitmise hõlbustamiseks täpsustada juhenditega näiteks järelevalve korralduse

¹ Hasartmänguseaduse eelnõu (216 SE) seletuskirja lk 36. Kättesaadav Riigikogu veebilehel: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=262129&u=20100405115920

² <http://www.emta.ee/index.php?id=27399&tpl=1049>

³ HasMS § 9 lõige 1.

⁴ HasMS eelnõu (216 SE) seletuskirja lk 2. Kättesaadav Riigikogu veebilehel: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=262129&u=20100405115920

⁵ Samas lk 3.

protseduure, kuidas tehniliselt korraldada ebaseaduslike kaughasartmängudele juurdepääsu tõkestamist, aruandluse elektroonilise esitamisega seonduvat või tehnilisi nõudeid õnnemängu mängimise piirangutega isikute nimekirja järgimise tagamiseks. HasMS §-ga 53 on kehtestatud kaughasartmängukorraldaja kohustused, järgmise paragrahviiga nõuded kaughasartmängude korraldamiseks kasutatavale mänguinventarile ning §-s 55 sätestatakse mängijate kaitse põhimõtted kaughasartmängudes. Ükski neist eeltoodud nõuetest ega üldistest nõuetest hasartmängude korraldaja usaldusväärsuse tagamiseks (HasMS §-d 8–15, 17, 18, 23, 26, 33–35) ei kohaldu kaughasartmängu korraldajale, kes korraldab hasartmänge ilma litsentsita. Tegevus- ja korraldamisloata hasartmängude korraldamine ei pruugi seega tagada mängijate huve. Lisaks ei arvesta selline teenusepakkumine ühetaolise maksustamise põhimõtet, mistõttu tekitab illegaalsete hasartmängude korraldamise piiramata jätmise õigusvastase teo tolereerimise olukorra ning Eesti residentide huvide kaitseta jätmise. HasMS-s sätestatud kohustused on täitmiseks kõigile kaughasartmängu korraldajatele. Kohustuste täitmata jätmise korral ei ole lubatud Eestis kaughasartmängu teenust kättesaadavaks teha. Võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevalt kehtib eeltoodu ka teistes riikides registreeritud kaughasartmängu teenust pakkuvate ettevõtjate suhtes.

Seoses küsimustega regulatsiooni võimaliku vastuolu kohta põhiseadusega, analüüsime järgnevalt, kas ebaseaduslikule kaughasartmängule juurdepääsu piiramise võimaldamine on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) §-dega 11, 19, 32, 43 ja 45. Nimetatud sätted reguleerivad põhiõiguste riivamise üldisi tingimusi, eneseteostusvabadust, omandi puutumatus, sõnumite saladust ja informatsiooni levitamise õigust.

Eneseteostusvabadus hõlmab üksikuid vabaduse valdkondi määras, mida ei suuda katta PS-s nimetatud erilised vabadusõigused (näiteks käesoleva teemaga seonduvalt informatsiooni levitamise õigus). Selliselt pakub eneseteostusvabadus piiramatut kaitseala osas, mis ei ole hõlmatud mõne spetsiaalse põhiõigusega ega seotud väärtushinnangutega, kas vabadusõiguse aluseks olev tegu on hea või halb (k.a seaduslik või illegaalne). Kaughasartmängude mängimine on käsitletav eneseteostusvabaduse esemelisse kaitsealasse kuuluva tegevusena. Samas tuleb arvestada, et eneseteostusvabaduse kaitseala ei ole piiratu. PS § 19 lõige 2 näeb ette, et nimetatud vabadus on allutatud nn lihtsa seadusereservatsiooni põhimõttele, mis tähendab seda, et vabadusõigus on seadusega piiratu mis tahes põhjusel, kui selline piiramine ei ole ise põhiseadusvastane.

Omandi puutumatus teema võib ebaseaduslikule kaughasartmängule juurdepääsu piiramisega olla seotud ulatuses, millega piiratakse isikute omandi vaba käsutamist. Sarnaselt eneseteostusvabadusele on omandi vaba käsutamine kitsendatav lihtsa seadusereservatsiooniga.

Sõnumite saladuse ja informatsiooni levitamise õiguse seost ebaseaduslikule kaughasartmängule juurdepääsu piiramisega on raske leida. Ebaseaduslikule kaughasartmängule juurdepääsu piiramine ei riiva üldkasutataval teel edastatud sõnumite saladuse kaitseala. Asjaolu, et riik piirab ebaseaduslikku majandustegevust, ei ole seotud sõnumite saladuse kaitsega. Kuna ka avaldusest ei selgu viiteid korrespondentsi saladuse seotuse kohta ebaseadusliku majandustegevuse piiramisega, siis käesolevaga puudub põhjendus seda täiendavalt analüüsida.

Sarnaselt eeltoodule on küsitav PS §-s 45 sätestatud õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni. Kui ebaseadusliku majandustegevusega tegelemist pidada „*muu informatsiooni levitamiseks*” PS § 45 tähenduses, siis võiks seost isegi täheldada, kuid

tõlgendus ei oleks ilmselt kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega. Kaughasartmängude teenust ei saa pidada spetsiifiliseks eneseväljendusteenuseks, vaid tavaliseks majandustegevuse liigiks (meelelahutusteenus), mis toimub sidevahendite kaudu. Vastavale seisukohale on varasemalt asunud ka Euroopa Kohus.⁶

PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas PS-ga. Ettevõtlusvabadust riivab avaliku võimu iga meede, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse või seab piirangud vastava õiguse kasutamisele. HasMS § 9 lõike 1 kohaselt on õnnemängu, toto või osavusmängu korraldamise õigus usaldusväärsel juriidilisel isikul, kes vastab HasMS nõuetele ning kellel on hasartmängu korraldamise tegevusluba ja hasartmängu korraldamise korraldusluba. Selline regulatsioon kahtlemata riivab ettevõtlusvabadust, kuid PS §-s 31 sõnastatud õigus tegelda ettevõtlusega ei ole absoluutne õigus. Sama paragrahvi teine lause lubab seaduseandjal sätestada ettevõtlusõiguse kasutamise tingimused ja korra – tegu on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Kuivõrd ebaseaduslikule kaughasartmängule juurdepääsu piiramine võib riivata eneseteostusvabadust ning omandi käsutamist, toimub riive põhiseaduspärasuse tuvastamine üldiste põhimõtete kohaselt. Kuna HasMS §-l 56 on tugevam seos ettevõtlusvabaduse piiranguga, võib Rahandusministeeriumi hinnangul järgnevat analüüsi arvestada ka eneseteostusvabaduse ja omandi käsutamise kontekstis.

HasMS on vastu võetud ja avaldatud menetlus- ja vorminõudeid järgides. PS § 11 kohaselt peavad kehtestatud piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust, s.t riive peab olema proportsionaalne. Proportsionaalsuse printsiibi järgimise tuvastamine eeldab hinnangu andmist valitud meetme kohasusele (sobivusele eesmärgi saavutamiseks) ja vajalikkusele. Lisaks eeltoodule tuleb piirangute seadmisel arvestada, et piirangud oleksid proportsionaalsed soovitud eesmärgiga ning väldiksid liiasust.

Eestis on hasartmängusõltuvuse mõõtmiseks korraldatud 2 uuringut: 2004. aastal ja 2006. aastal. Kui 2004. aastal oli u 15 000—25 000 patoloogilist hasartmängurit (lisaks kuni 27 000 riskigrupi esindajat), siis 2006. aasta uuringu tulemusel selgus, et patoloogilisi hasartmängureid on umbes 27 000—44 000 (lisaks kuni 39 000 riskigrupi esindajat).⁷ Tegemist on seega ulatusliku probleemiga Eesti ühiskonnas, milles seisneb ka avalik huvi kehtestada meetmeid, mis probleemi kasvu pidurdaksid ja/või vähendaksid. Hasartmängusõltuvuse kui sotsiaalse probleemi ohjamiseks on teoreetiliselt võimalik riigis hasartmängude korraldamine keelustada. Nimetatud lauskeelustamine põhjustab aga illegaalset hasartmängude turgu, milles osalejatele ei ole parimal võimalikul viisil tagatud õiguste kaitse. Teisest küljest võib hasartmängude korraldamine tuua kaasa olulist positiivset mõju majanduslikule arengule, eeldusel, et hasartmängusektor toimib vastutustundlikul viisil, mille eesmärgiks on sotsiaalsete kahjude minimeerimine. Hasartmängude korraldamise lubamise tulemusel kahaneb nõudlus illegaalsete mängude järele ning on võimalik vältida soovimatuid sotsiaalseid tagajärgi, allutades legaalsed mängud rangele riigipoolsele kontrollile.⁸ Hasartmängusõltuvuse levik on otseses seoses mänguvõimaluste arvu ja kättesaadavusega riigis. Seega tuleb mängude seadustamisel näha ette ka meetmeid, mis aitaksid kaasa sõltuvuse tekkimise ja leviku tõenäosuse vähenemisele. HasMS lähtub eeltoodud

⁶ Vt näiteks otsused nr C-124/97 (*Läärä*), C-243/01 (*Gambelli*)

⁷ Faktum uuring “Elanike kokkupuuted hasart- ja õnnemängudega. 15-74 aastase elanikkonna uuring”, Tallinn, 2004; Turu-uuringute AS uuring: “Elanikkonna kokkupuuted hasart- ja õnnemängudega. 15-74 aastase elanikkonna uuring”, Tallinn, 2006.

⁸ Hasartmänguseaduse eelnõu (216 SE) seletuskirja lk 4. Kättesaadav Riigikogu veebilehel: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=262129&u=20100405115920

põhimõtetest. Näiteks on loodud „õnnemängude mängimise piirangutega isikute nimekiri” (HasMS § 39), kehtestatud nõuded mängijate vanusele, mängukohtadesse sisenemisele ja kaughasartmängude puhul ka kohustus pakkuda mängijatele võimalust seada piir panustele, mängusessiooni pikkusele või keeld teatud aja jooksul mängudes osalemist võimaldada.

Rahvusvahelisel tasandil ei ole hasartmängude korraldamiseks väljakujunenud ühtseid nõudeid. Hasartmängude korraldamise loa annab iga riik sõltuvalt sellest, milline on selles riigis ajalooliselt ning kultuuriliselt kujunenud suhtumine hasartmängudesse. Ka ühte kultuuriruumi kuuluvates riikides võivad hasartmängud olla reguleeritud erinevalt. Euroopa Liidu liikmesriikide õigusaktid üldjuhul keelavad hasartmängude korraldamise, kuid samas on sellest keelust tehtud suuremal või vähemal määral erandeid. Illegaalsete hasartmängude korraldamise võimaluste minimeerimise huvides valis seadusandja lauskeelustamise asemel valdkonna reguleerimise võimaluse ning kehtestas kriteeriumid nii hasartmängude korraldajatele⁹ kui mängus osalejatele¹⁰. Kaughasartmängu korraldamise litsentseerimise nõue on põhjendatud sooviga reguleerida majandusvaldkonda, mis meelelahutusliku ettevõtlusena kujutab paratamatult ohtu riigi elanikkonnale. Kaughasartmängu puhul on eeskätt vajalik tagada mängijate turvalisus¹¹ ja mängude korraldajate usaldusväarsus. Kuna eesmärgi saavutamiseks on sobiv iga meede, mis aitab kaasa soovitud tulemuse saavutamisele, siis tegutsemislubade kehtestamise nõue hasartmängude korraldamise valdkonnas võimaldab hinnata hasartmängukorraldaja usaldusväarsust ning tagada seeläbi eeldused mängijate turvalisuse kaitseks. Eeltoodust tulenevalt tuleb pidada valitud meedet sobivaks ettevõtlusvabaduse riiveks.

Rahandusministeerium nõustub, et Interneti vahendusel toimuvaid hasartmänge on tehniliselt keeruline piirata, kuid see ei õigustaks valdkonna reguleerimata jätmist ning kaasnevate sotsiaalsete probleemide eiramist. Kättesaadavate tehniliste vahenditega ei ole võimalik Internetis kehtestatud blokeerimismehhanisme 100%-liselt rakendada—samas mängimine ise ei ole tegevusena ka keelatud. Küll tuleb tähele panna, et litsentsideta korraldaja juures saadud võitudele ei kehti maksusoodustused (tulmaksuvabastus). Blokeerimismehhanism aitab esmajärjekorras vältida kontrollimatut mänguvõimaluste pakkumist elanikkonnale tervikuna, mis peaks seeläbi ka hasartmängusõltuvuse kasvu jätkumist pidurdama. Tegevusloa nõue kehtib võrdsetel alustel nii sidevahendite vahendusel korraldatavatele hasartmängudele kui hasartmängudele, mida korraldatakse mängulaual või –aparaadil. Võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevalt ei eristata HasMS-s siseriiklikke (Eestis asutatud) isikuid välismaistest isikutest. Kui teatud majandusharus tegutsemiseks tuleb taotleda luba, siis selle loa puudumisel oleks vastavas valdkonnas tegutsemine käsitletav õigusvastase tegevusena. Illegaalsete mängude osas on põhjendamatu eristada kaughasartmänge mängulaudadel või aparaatidel korraldavatest mängudest.

HasMS eelnõud välja töötades leiti, et põhjendatud on lähtuda eeltoodud võrdsusõiguste tagamisest. Selliselt peavad ka kõik Eestis kättesaadavad hasartmängu korraldamise kohad olenemata hasartmängu korraldamise viisist alluma Eesti järelevalvele. HasMS eelnõu seletuskirjas märgitakse: „*Eesti järelevalvele allutatud korraldajate puhul on mängijatel võimalik eeldada, et hasartmänge korraldatakse ausal, turvalisel ning vastutustundlikul viisil. Samuti tagavad Eestis väljaantud korralduslubade alusel tegutsevad korraldajad täiendava*

⁹ Hasartmängude korraldamise tegevusloa ja korraldusloa olemasolu nõue ning nõuded mängude korraldamisele (N: HasMS § 33).

¹⁰ HasMS § 34

¹¹ Näiteks tuleb välistada alaealistele mängimise võimaldamine ning võimaldada isikutel seada endale tähtjaline keeld mängida õnnemänge—nii kaughasartmänguna kui kasiinodes (HasMS § 39).

maksutulu laekumise Eesti riigi eelarvesse. Arvestades Interneti-hasartmängude käibe kiiret kasvutrendi maailmas, ei tasuks jätta tähelepanuta võimalust luua ka Eestisse atraktiivne ja samas ka usaldusväärne ettevõtluskeskkond Interneti vahendusel hasartmänge korraldavatele rahvusvahelistele hasartmängukorraldajatele. ... Hasartmänguregulatsiooni eesmärgiks on tagada nõudluse vähendamine illegaalsete mängude järele, soodustades legaalsete mängude korraldamist, mille puhul on riigil võimalus tagada negatiivsete aspektide vähendamist. Riiklik kontroll hasartmängude korraldamise üle võimaldab vähendada sõltuvust tekitavat impulsiivset mängimist võiduvõimaluste ning mängimissageduste vähendamise kaudu ning piirata üleliigset hasartmängunõudluse kunstlikku stimuleerimist.”¹²

Seaduses sätestatakse piirangud ning nõuded hasartmängude korraldamisele nende leviku piiramiseks ühiskonnale vastuvõetava tasemeni on mõõdukad ja sobivad ning eeltoodule tuginedes leiame, et HasMS § 56 on kooskõlas põhiseadusega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Veiko Tali

Finants- ja maksupoliitika asekancler

Teadmiseks: info@oiguskantsler.ee

¹² Samas lk 2 jj.