

Hasartmänguseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk**1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus****Loterii võidufondi piirmäär**

Hasartmänguseadus (edaspidi *HasMS*) kohaldub õnnemängudele, loteriidele, totodele ja osavusmängudele. HasMS § 2 lõige 5 sätestab, missugustele hasartmängudele ei kohaldata HasMS-ist tulenevaid nõudeid. Nende hulgas on ka loterii, mille võidufondi väärtus on kuni 1000 eurot ja mida ei korraldata sagedamini kui kord nädalas. HasMS seletuskirjas on välistuse põhjenduseks toodud, et selliste loteriide näol on tegemist väikse riskiga meelelahutuslikku tüüpi hasartmängudega, kuna loterii tulemusel välja andmisele kuuluvad auhinnad on väikesed. Näidetena on toodud heategevusliku või meelelahutusliku iseloomuga “rahakogumise” või toetusloteriid teatrietendustel, laatadel või pulmades. Nimetatud määr jõustus 2009. aasta 1. jaanuaril. 2016. aasta 1. jaanuaril jõustus täiendus, mille järgi välistus kohaldub üksnes siis, kui väikese võidufondiga loteriid ei korraldata sagedamini kui kord nädalas. Põhjenduseks toodi, et kui võidufondide loosimise sagedus pole piiratud, siis muutub välistuse all olev loterii eristamatuks tavalisest õnnemängust ja muudab ühe võidufondi suurusele seatud piirangu suuresti sisutühjaks. Kord nädalas korraldamise tingimuse lisamine tähendas, et väikese võidufondiga loteriid sai ka laevadel korraldada üksnes kord nädalas. Seetõttu täiendati 2016. aasta lõpus seadust täiendava välistusega, mille kohaselt HasMS-ist tulenevad nõuded ei kohaldu Eesti laevaregistrisse kantud rahvusvahelisel meresõidul reisijatevedu teostaval laeval.

Üle kümne aasta on püsinud muutumatuna loteriidele HasMS-ist tulenevate nõuete välistuse piirmäär. Piirmäära ajakohastamisel tuleb arvestada muuhulgas ka asjaoluga, et loteriid, mis on suurema võidufondiga kui 1000 eurot, võib korraldada üksnes aktsiaselts, mille aktsiakapitali suurus on vähemalt 1 000 000 eurot ja mille kõik aktsiad kuuluvad Eesti riigile (ehk AS-ile Eesti Loto). Loto võidufondi väärtuse piirmäär on liiga madal, et kommertsraadiotel ja –teledel tekiks võimalus sellist tüüpi projektidega arvestatavat lisatulu teenida ning tarbijale pakkuda tänapäevaseid ja kaasakiskuvaid lahendusi. HasMS-is olev regulatsioon on ettevõtlusvabaduse piirang. Iga põhiõiguse riive peab olema põhjendatud, proportsionaalne ja omama legitiimset eesmärki. HasMS-is on sätestatud eesmärgiks kaitsta mängijaid ning vähendada hasartmängude negatiivseid tagajärgi ja nende mõju ühiskonnale. HasMS sätestab riikliku loteriimonopoli, mille eesmärgiks on riikliku hasartmängupoliitika elluviimine, suunates nõudlust hasartmängude järele rasketelt mängudelt pehmematele mängudele. HasMS-ist tulenevate nõuete kohaldamise välistamise piirmäär tasakaalustab seda

riivet lubades korraldada loteriisid, mis tulenevalt nende väikesest auhinnast ei ohusta loteriimonopoli. Piirmäär, mis oli 2009. aastal proportsionaalne, ei pruugi seda olla enam 2025. aastal. Sissetulekud ning kaupade ja teenuste hinnad on oluliselt tõusnud, mis on muutnud piirmäära alla jäävad võidufondid tunduvalt vähem ahvatlevaks.

Kaughasartmängu mõiste

Osad kaughasartmängu erisused, mis tulenevad asjaolust, et kaughasartmängus saab mängija osaleda elektroonilise sidevahendi vahendusel, ei kohaldu toto korraldamisele, kus toto panus võetakse mängijatelt vastu ja võidud makstakse välja sidevahendi abil, mille tõttu ei kohaldu alati sarnastes olukordades sarnased nõuded.

Korraldatakse totosid, millest saab osa võtta üksnes mängukohas kui ka totosid, kus panuste vastu võtmine ja võidu välja maksmine toimuvad sidevahendi teel. Lisaks toimub totosid, kus on osalus võimalik mõlemal eelnimetatud viisil. Sidevahendi abil totos osalemisel on kasutaja kogemus suhteliselt sarnane kaughasartmängu mängimisega. Sellist teenust on võimalik pakkuda piiriüleselt ja teenuse pakkumiseks pole vaja mängukohta ega mängusaali sisustust. Samas sellisel viisil toto korraldamise osas kohaldatavad nõuded HasMS-is erinevad oluliselt kaughasartmängust. Näiteks tuleb korraldusloas ikka märkida mängukoha aadress, kuigi mäng toimub üksnes interneti vahendusel, ja kohustuslik on lisada kohaliku omavalitsuse nõusolek mängukoha avamiseks. Erisused on ka näiteks korraldusloa kestuses. Kaughasartmängude korraldusluba antakse kuni viieks aastaks, kuid toto puhul väljastatakse mängukoha avamise nõusolek, mis antakse 5 kuni 20 aastaks. Lisaks pole interneti vahendusel toimuva toto korraldajad erinevalt kaughasartmängu korraldajatest kohustatud esitama andmeid kasutatava tarkvara kohta.

HasMS-i kohaselt on kaughasartmäng hasartmängu korraldamine viisil, kus mängu tulemus selgitatakse elektroonilisel seadmel ja mängija saab mängus osaleda elektroonilise sidevahendi, sealhulgas telefoni, interneti ja meediateenuste vahendusel. Toto pole reeglina kaughasartmäng ka sellisel juhul, kui panuste tegemine ja võidu välja maksmine toimub elektroonilise sidevahendi teel, kuna mängu tulemus pole välja selgitatud elektroonilist seadet kasutades. See tähendab, et toto saab kaughasartmäng olla üksnes siis, kui sündmus, mille suhtes totot korraldatakse, on tekitatud elektroonilise vahendiga. Eelnevat silmas pidades on HasMS-i lisatud säte, mille kohaselt kaughasartmängu korraldamise erisusi käsitlevat jaotist kohaldatakse ka toto korraldamisele, kui toto panus võetakse mängijatelt vastu ja võidud makstakse välja sidevahendi abil. Samas pole vastavas jaotises sätestatud kõik kaughasartmängu korraldamise nõuete erisused. Mõned kaughasartmängule kohaldatavad erisused, mis tulenevad asjaolust, et kaughasartmängust saab osaleda elektroonilise sidevahendi vahendusel, ei kuulu praegu kohaldamisele totode suhtes, millest saab osa võtta elektroonilise sidevahendi vahendusel. Et tagada sarnastes juhtumites sarnane regulatsioon, on vaja analüüsida kaughasartmängu definitsiooni ja HasMS-is sätestatud erisuste kohaldamist.

Hasartmängukorraldajale esitatavad nõuded

Omakapitali nõuete täitmine pole tagatud teatud tingimustele vastavates olukordades, kus omakapitali sissemakse on tehtud mitterahalise sissemaksena või kui omakapitali sissemakse nõuet peab täitma välisriigis registreeritud äriühing, mistõttu pole piisaval määral tagatud kõigi Eesti turul tegutsevate hasartmängukorraldajate usaldusväärsus, riskide maandatus ja likviidsus.

Hasartmängukorraldajate finantsmajanduslikud näitajad peaksid olema vastavuses neile antud õigusega tegutseda kõrgendatud usaldusväärst eeldavas valdkonnas. Hasartmängukorraldaja peab olema likviidne ja ta finantsriskid võiksid olla mõistlikul tasemel. Selleks on HasMS-is kehtestatud hasartmängukorraldajatele järgmised aktsia- ja osakapitalinõuded:

- 1) Õnnemäng – 1 000 000 eurot
- 2) Loterii (riigi omanduses olev aktsiaselts) – 1 000 000 eurot
- 3) Osavusmäng – 25 000 eurot
- 4) Toto – 130 000 eurot

Lisaks on kehtestatud HasMS-is reservkapitali nõue. See kohaldub hasartmängukorraldajale, kelle raamatupidamise aastaaruandes esitatud bilansis kajastatud omakapital moodustab alla poole varade mahust. Täiendava reservkapitali suurus ei või olla väiksem kui 1/3 aktsia- või osakapitalist. Igal majandusaastal tuleb täiendavasse reservkapitali kanda vähemalt 1/7 puhaskasumist.

Kõrgema kapitaliseerituse ja likviidsuse tagamiseks on HasMS-i kohaselt ette nähtud, et hasartmängukorraldaja peab juhul, kui raamatupidamise aastaaruandes esitatud bilansis kajastatud omakapital moodustab alla poole varade mahust, kandma igal aastal vähemalt 1/7 puhaskasumist täiendavasse reservkapitali kuni see saavutab põhikirjas ettenähtud suuruse, mis ei tohi olla alla 1/3 aktsia- või osakapitalist. Kui kõik tegutsemisaastad on ettevõttele lõppenud kahjumiga, ei tuleks täiendavat reservkapitali justkui moodustada, seda põhjusel, et ei ole kasumit, mille arvelt seda moodustada. Kui kahjumite tulemusel hasartmängukorraldaja netovara (ehk omakapital) jääb alla poole osa/aktsiakapitalist, siis Eesti osäühing või aktsiaselts (ÄS § 176 ja § 301 kohaselt) peaks kapitali lisama, osa/aktsiakapitali vähendama, äriühingu lõpetama, ümber kujundama või välja kuulutama pankroti. Reservkapitali nõue kohaldub kõigi hasartmängukorraldajate suhtes, kuid nõuded, mis tagavad, et netovara oleks vähemalt 50% osa/aktsiakapitalist kohalduvad üksnes Eestis asutatud äriühingute suhtes. Seetõttu on tekkinud olukord, kus Eestis hasartmängukorraldajana tegutsevad välismaa äriühingud saavad tegutseda kapitalinõudeid täitmata.

Juhul kui hasartmängukorraldaja kapitalinõuete täitmiseks kasutatakse mitterahalist sissemakset, siis mõjutab nõuete täitmist otseselt mitterahalise sissemakse väärtuse hindamine. Osäühingu või aktsiaseltsi asutamislepingusse ja põhikirja tuleb märkida mitterahalise sissemakse hindamise kord, kui osa või aktsia eest tasutakse mitterahalise sissemaksega. Õnnemängu või toto korraldamiseks vajaliku osakapitali nõuet on võimalik täita mitterahalise sissemaksega nii, et mitterahalise sissemakse väärtust ei pea finantsvandeaudiitor kontrollima. Seda saab teha juhul, kui osakapital on enne mitterahalist sissemakset alla 25 000 euro ja toto või õnnemängu korraldamiseks vajaliku osakapitalinõue täidetakse ühe mitterahalise sissemaksega. Tulemuseks on, et õnnemängu või totot saab korraldada osäühing, mille osakapital on üle 25 000, kuid üle poole sellest moodustab mitterahaline sissemakse (nt arvutiprogramm) ja sissemakse piisavust on hinnanud sama äriühingu juhatus.

Lisaks väheneb audiitortegevuse seaduses kohustusliku auditi piirmäärade tõstmisega nende hasartmängukorraldajate osakaal, kelle raamatupidamise aastaaruandeid auditeeritakse. Samuti osalevad Eesti hasartmänguturul välismaal registreeritud juriidilised isikud, kelle suhtes kohalduvad teistsugused piirmäärad kui audiitortegevuse seaduses on sätestatud. Eeltoodud põhjustel tuleks sätestada hasartmängukorraldaja majandusaasta aruande auditeerimiskohustus.

Hasartmängu korraldusloa peatamine

Hasartmängumaksu peab hasartmängukorraldaja maksma õnnemänguturniiri korraldamisel kasutatava mängulaua ja õnnemängu või osavusmängu korraldamiseks kasutatava mänguautomaadi eest ka siis, kui temast olenematutel põhjustel pole võimalik hasartmängust tulu teenida.

Hasartmängumaksuga on maksustatav õnnemängu korraldamiseks kasutatav mängulaud, välja arvatud mängulaud, mida kasutatakse õnnemänguturniiri korraldamiseks, ning osavusmängu või õnnemängu korraldamiseks kasutatav mänguautomaat. Vastavat maksu tuleb maksta ka siis, kui näiteks riik on nakkushaiguse leviku piiramise eesmärgil keelanud vastavas mängukohas tegutsemise. Korraldusluba ajutiselt peatada ei saa. Kui hasartmängukorraldaja ei soovi hasartmängumaksu mänguautomaatide ja laudade eest maksta, siis tal on võimalus taotleda korraldusloa kehtetuks tunnistamist. See aga tähendab, et pärast takistuse ära langemist peab hasartmängukorraldaja uuesti tegema kõik toimingud, et saada korraldusluba, sh tasuma lõivu ja saama kohalikult omavalitsuselt nõusoleku.

Osavusmängu vanusepiirang

HasMS-i kohaselt on osavusmäng mäng, mille tulemus sõltub ülekaalukalt mängija füüsilisest osavusest või oskustest ja teadmistest ning mida mängitakse mehaanilise või elektroonilise seadme abil. Osavusmänguautomaadi vahendusel korraldatud osavusmängu võit peab olema ese, mis ei ole raha, ning selle väärtus ei tohi ületada 50 eurot. Osavusmängu mängijale ei ole kehtestatud vanusepiirangut, kuna osavusmäng toimub mänguautomaatide kaudu, kus on võiduks vaid madalama väärtusega esemed. Kaughasartmänguna korraldatud osavusmängu võidu väärtus ei tohi samuti ületada 50 eurot, kuid selle võiduks võib olla ka rahaline makse. Seetõttu on kehtestatud interneti vahendusel korraldatavates osavusmängudes osalemise vanusepiiriks 21 eluaastat. Seda on põhjendatud eesmärgiga vältida selle hasartmängu liigi mängimisega tekkida võivaid sõltuvusprobleeme, eeskätt nooremate kui 21-aastaste inimeste seas. Maksu- ja Tolliameti (edaspidi *MTA*) hinnangul on kaughasartmänguna korraldatava osavusmängu vanusepiir kehtestatud liiga kõrgena, arvestades madalat võidusummat, vanuspiiri puudumist maismaa osavusmängudes ja ka asjaolu et loteriis osalemise vanusepiir on 16 ja totos osalemise vanusepiir on 18.

HasMS-is sätestatud osavusmängu korraldamise tingimused on võrdustatud õnnemängudele kehtestatud tingimustega, kuigi auhinna väärtus on piiratud vaid 50 euroga. Samas riigilõivuseaduse kohaselt tasutakse osavusmängu korraldamiseks vajaliku tegevusloa taotluse läbivaatamise eest riigilõivu summas 3200 eurot. Arvestades osavusmängu korraldamiseks kehtestatud tingimusi koos auhinna väärtusega, tuleb vaadata üle nii tegevusloa taotluse läbivaatamiseks tasutav riigilõivu summa kui ka osavusmängu auhinna väärtus ning vajadusel neid ajakohastada. Maksu- ja Tolliameti hinnangul ei pakuta Eestis ametlikult osavusmänge neile kehtestatud liiga karmide tingimuste tõttu. Kaubanduskeskustes olevate automaatide kaudu pakutakse mängu, kus jäetakse osavusmängude mulje, kuid reeglite järgi ei ole tegemist hasartmänguga. Osavusmängudele kehtestatud reeglite proportsionaalsus võimaldaks muuta seda olukorda selgemaks, läbipaistvamaks ja kontrollitavamaks. Samuti võiks see aidata kaasa täiendava maksutulu laekumisele.

Hasartmängude mängijate vanusepiiri kehtestamisel on senini lähtunud erinevate mängude hasartsusest, võimalikust kahjust mängijate majanduslikule olukorrale ning eesmärkidest kaitsta alaealisi, propageerida vastutustundlikku hasartmängimist ja hasartmängunõudluse rahuldamist, kasutades pehmemaid hasartmänge. Hasartmängu mängija vanusepiiri ei ole üle

kümne aasta üle vaadatud, mistõttu on vajadus ka need nimetatud asjaolusid arvestades üle vaadata ja ajakohastada.

Surnud isiku kustutamine hasartmängu mängimise piirangutega isikute nimekirjast

Hasartmängu mängimise piirangutega isikute nimekirja (edaspidi HAMPI) pidamise eesmärk on pakkuda isikutele võimalust piirata enda poolt hasartmängude mängimist, et vähendada isikule ja ühiskonnale hasartmängude mängimisega kaasneva võivaad negatiivseid sotsiaalseid ja majanduslikke tagajärgi. Tegemist on maksukohustuslaste registri alamregistriga. Hasartmängukorraldaja kontrollib isikusamasuse tuvastamisel, kas isik on kantud nimetatud nimekirja. HasMS-i kohaselt kantakse isik HAMPI tema kirjaliku avalduse alusel tähtajatult, kuid avalduses märgib isik tähtaja, mille möödudes võib ta teha uue avalduse enda nimekirjast kustutamiseks. Seega saab HAMPI-s olevaid isikuandmeid, sh nimekirja lisamist ja sealt eemaldamist, teha ainult isik ise. HAMPI-st ei saa kustutada isikute andmeid tulenevalt asjaolust, et nad on surnud. Tegemist on ajas süveneva probleemiga. HAMPI ajakohasena hoidmine on vajalik ka hasartmängusõltuvuse uurimiseks vajaliku statistika jaoks.

Karistuste efektiivsus

HasMS-is sätestatud maksimaalsed trahvimäärad ei ületa rikkumisest saadavat võimalikku tulu, mis vähendab nende heidutavat mõju. HasMS-is sätestatud juriidilisele isikule määratavate rahatrahvide maksimummäärad jäävad 2000 ja 2600 euro vahele. Sellistel karistusmääradel ei pruugi olla piisavalt heidutavat mõju. Nii näiteks tegevusluba omava hasartmängukorraldaja poolt hasartmängu korraldamise eest ilma korraldusloata või korraldusloa andmise otsuses märkimata asukohas, samuti korraldusloa andmise otsuses märkimata hasartmängu korraldamise eest on karistuseks rahatrahv kuni 2600 eurot. Samas on juba riigilõiv korraldusloa saamiseks summas 3200 eurot. HasMS-is sätestatud juriidilisele isikule määratavaid rahatrahve muudeti viimati 2011. aastal, mistõttu on võimaliku maksimaalse rahatrahvi mõju aastatega devalveerinud. Trahvimäärade tõstmise eesmärk on suunata juriidilisi isikuid õiguskuulekamale käitumisele.

Loterii kaughasartmänguna

HasMS-i kohaselt on kahte liiki loteriisid:

- 1) klassikalised loteriid – loteriid, mille tulemuse selgitab loterii korraldaja pärast loteriis osalemise võimaluse pakkumise lõpetamist ja
- 2) kiirloteriid – loteriid, mille tulemus on loteriipiletite vahel juhuslikult määratud enne loteriipiletite omandamist mängija poolt ning see saab mängijale teatavaks pärast loteriipileti omandamist mänguvälja avamisel.

Nimetatud definitsioonid pärinevad 2009. aastast, mil turul ei pakutud elektroonilise loteriipiletiga kiirloteriid ehk e-kiirloteriid. Praegusel ajal pakub turg lisaks klassikaliste paberil kiirloteriidele võimalust ka e-kiirloteriide mängimiseks. E-kiirloterii on paljudes riikides väga populaarne toode. E-kiirloterii puhul selgub võit sarnaselt tavalise kiirloteriiga kohe peale mängimist. Samas saab seda mängida igal ajahetkel nii mobiiltelefonis kui ka arvutis ning võidu korral saab selle kohe kätte. E-kiirloterii on oma olemuselt samalaadne toode kraabitavate kiirloteriidega, kuid mänguväljade kraapimise asemel selgub võit erinevate animeeritud mänguliste tegevuste käigus. E-kiirloterii mängimine on mugavam kui tavalise kiirloterii mängimine, mistõttu on see ka hasartsem. Sellest tulenevalt on mängijal võimalik tekitada endale suuremat kahju. HasMSi kohaselt ei tohi loteriid, sealhulgas kiirloteriid,

mängida alla 16-aastased isikud. Arvestades e-kiirloterii hasartsemat olemust ja seeläbi alaealiste mängijate täiendava kaitsmise vajadust, tuleb muuta ka e-kiirloterii mängijale seatavat vanusepiirangut. Samuti tuleb kehtestada e-kiirloteriile selle olemusest lähtuvad nõuded, sealhulgas laiendada sellele vähemalt osaliselt kaughasartmängu nõudeid.

Andmete säilitamise tähtaegade täpsustamine

HasMS sätestab hasartmängukorraldajale kohustuse säilitada kaughasartmängu korraldamisel kogutud erinevaid andmeid mängija kohta. Nii kohustub hasartmängukorraldaja kaughasartmängu korraldamisel säilitama andmeid iga mängija isikusamasuse tuvastamise kohta, iga mängija ees- ja perekonnanime, isikukoodi, selle puudumisel sünniaja ning mängukeskkonda sisenemise ja sealt lahkumise kellaaja ja kuupäeva registreerimise ning arvepidamise iga mängija tehtud panuste, hasartmängukorraldaja kontole panuste tegemiseks tehtud maksete, mängijale tehtud tagasimaksete ja väljamakstud võitude kohta. HasMS-i kohaselt kohustub hasartmängukorraldaja nimetatud andmeid säilitama vähemalt viis aastat. Samas ei ole sätestatud millisest hetkest alates andmete säilitamise tähtaeg hakkab kulgema. Seega tuleb HasMS-i täiendada nimetatud andmete säilitamise tähtaja kulgemise algusega (nt alates viimasest kaughasartmängu mängimisest).

Samuti tuleb üle vaadata mängukohas ja kaughasartmängu korraldamisel mängija kohta kogutavate andmete säilitamise tähtajad. Mängukohas on mängija andmete säilitamise tähtajaks sätestatud kuni 5 aastat, kuid kaughasartmängu puhul vähemalt 5 aastat. Nimetatud tähtaegade erinevus ei ole põhjendatud ning need tuleb ühtlustada.

Alaealise toto mängukohas viibimise keeld

HasMS-is on sätestatud hasartmängukorraldajale kohustus tagada, et hasartmängu ei mängiks ja mängukohas ei viibiks isik, kellel puudub õigus mängust osa võtta või mängukohas viibida. Näiteks ei ole alla 18-aastasel isikul lubatud mängida totot. Samas ei ole HasMS-is expressis verbis piirangut alla 18-aastasele isikule toto mängukohtades viibimise osas. Küll aga on alaealisel toto mängukohas viibimise keeld tuletatav HasMS § 83 lõikest 1, mille kohaselt on hasartmängukorraldajat võimalik karistada alla 18-aastase isiku toto mängukohas viibimise eest. Selline piirang tuleks sätestada kas HasMS-i materiaalosas või alternatiivina tuleks üle vaadata alla 18-aastase isiku toto mängukohas viibimise sanktsioneerimise vajadus. Spordibaarides, kus võimaldatakse mängida totot, pakutakse üldjuhul ka toitlustusteenust ja spordimängude ühise vaatamise võimalust. Samuti toimub spordibaaris toto mängimine pigem varjatud kujul ega ole nii silmatorkav kui kasiinos (nt asjaolu, et panustamine toimub spordibaari kassiiri juures). Ka nimetatud asjaolusid tuleb arvestada alla 18-aastase isiku toto mängukohas viibimise lubatavuse hindamisel.

HAMP-i kantud isikule turundusmaterjalide saatmise lõpetamine

HasMS-i kohaselt on hasartmängukorraldajal keelatud HAMPI kantud andmeid töödelda tarbijaharjumuste uurimiseks või otseturustuseks ja neid üle anda kolmandale isikule. Sellest sättest tulenevalt ei tohi isikule turundusmaterjalide edastamist lõpetada ka olukorras, kus isik on varasemalt andnud oma nõusoleku sellekohaste turundusmaterjalide edastamiseks ning hiljem on kantud tema avalduse alusel HAMPI. On ilmne, et sellises olukorras tuleks lõpetada isikule hasartmängualaste turundusmaterjalide edastamine. Muudatusega tuleks kohustada hasartmängukorraldajat tagama, et HAMPI-s olevatele isikutele turundusmaterjale ei edastataks.

Isiku HAMPI kandmise avalduses märgitava tähtaja pikendamine

HasMS-i kohaselt kantakse isik HAMPI tema kirjaliku avalduse alusel tähtajatult, kuid avalduses märgib isik tähtaja, mille möödudes võib ta teha uue avalduse enda nimekirjast kustutamiseks. Nimekirja kandmise avalduses märgitud tähtaega arvestatakse avalduse esitamise kuupäevast alates ning see ei tohi olla kuuest kuust lühem ega kolmest aastast pikem. On üsna tavaline, et neid, kes püüavad oma hasartmängusõltuvusest vabaneda, tabab pärast võõrutusperioodi tagasilööki ning nad pöörduvad tagasi oma kahjuliku tegevuse juurde. Seda riski aitab minimeerida hasartmängude mängimise piiramine võimalikult pika perioodi jooksul. Seetõttu tuleb kaaluda nimekirja kandmise avalduses märgitava maksimaalse tähtaja muutmist.

Kaotuse ja kaotuse limiidi sisustamine ning mängija kaitsereeglite piisavus

HasMS-i kohaselt tähendab mõiste „võit“ hasartmängu tulemusena saadud mängija õigust omandada raha või muu hüve, millel on rahaliselt hinnatav väärtus. Mõistet „kaotus“ ei ole aga HasMS-is defineeritud, mistõttu on tekitanud probleeme selle sisustamine. Mõiste „kaotus“ puudumise tõttu ei ole selge, et kui mängija panustab hasartmängus näiteks 10 eurot ja võidab 6 eurot, siis kas tegemist on kaotuse või võiduga, või on kaotuseks nende summade vahe, so 4 eurot.

Probleeme on tekitanud ka kohustusliku kaotuse limiidi sisustamine. Maksu- ja Tolliamet ning hasartmängukorraldajad ei ole kohustusliku kaotuse limiidi sisustamisel ühel meelel. Hasartmängukorraldajate hinnangul tähendab kohustusliku kaotuse limiit, et saadud võit peaks suurendama automaatselt kaotuste limiiti, kui Maksu- ja Tolliamet sellise lähenemisega nõustu. HasMS-is aga puudub sellekohane selge regulatsioon.

Mängija kaitseks on HasMS-is sätestatud võimalus määrata ülempiir summale, mida mängija on ühe nädala või ühe kuu jooksul valmis selle korraldaja juures hasartmängu mängimise tulemusel kaotama. Samuti peab mängijale olema pidevalt kuvatud selge teave selle kohta, kui kaua ta on mänginud, ning tal peab olema võimalik tutvuda andmetega enda tehtud panustest ja saadud võitudest. Hasartmängusõltuvuse pidev kasv on toonud endaga kaasa vajaduse vaadata üle mängija kaitseks kehtestatud meetmed. Mängija kaitse reegleid muudeti viimati 2015. aastal.

Täiendava õnnemängu mõiste laiendamine

HasMS-i kohaselt on täiendav õnnemäng mäng, mis mängureeglites sätestatud tingimuste täitumisel annab mänguautomaadil või mängulaual mängijale võimaluse võita ühendatud mänguautomaatide või mängulaudade panuste arvelt kogutud või eelnevalt kindlaksmääratud muu võidu. Seega nimetatud definitsiooni kohaselt on ainult maismaa kasiinol võimalus anda mängijale lisa võite või ka loosida välja auhindu teenuse kasutajate vahel. Totos, loteriis ning kaughasartmängus on selliste kampaaniate võimaldamine reguleerimata. Samas ei ole sellise täiendava õnnemängu lubamine vaid maismaa kasiinole millegagi põhjendatud. Seetõttu tuleb üle vaadata mõiste „täiendav õnnemäng“ definitsioon. Koos definitsiooni korrigeerimisega tuleb töötada välja ka selliste täiendavate kampaaniate maksustamise reeglid. See tähendab, et kui näiteks kõigi õnnemängu mängijate vahel loositakse auto, siis kas auto tuleks deklareerida hasartmängu võiduna või mitte. Samuti kas võiduna arvestatakse ka cashback'i ehk

hasartmängukorraldaja poolt teatud protsenti mängijale tagasimakstavat summat mängija poolt tehtud panustest.

Täiendava õnnemängu korraldusluba

HasMS-i kohaselt peab hasartmängukorraldaja täiendava õnnemängu pakkumiseks taotlema korraldusluba. Korraldusluba täiendava õnnemängu puhul ei ole aga sisuliselt vajalik, kuna selle taotluses esitatavatest andmetest enamus on Maksu- ja Tolliametile korraldusloa taotleja poolt juba esitatud. Täiendava õnnemängu korraldusloa taotluses tuleb lisaks esitada vaid kõik mängukohad, kus täiendavat õnnemängu korraldada plaanitakse ning mängureeglid. Seetõttu piisaks vaid hasartmängukorraldaja kohustusest kooskõlastada täiendavad õnnemängud Maksu- ja Tolliametiga. Lisaks tekitaks täiendava õnnemängu laiendamine kaughasartmängule põhjendamatult suure koormuse Maksu- ja Tolliametile esitatavate korraldusloa taotluste läbivaatamine, kuna kaughasartmängudes korraldatakse sageli täiendavaid õnnemänguga sarnaseid kampaaniaid.

Mängureeglite muutmine

HasMS-i kohaselt võib hasartmängu mängureegleid muuta üksnes Maksu- ja Tolliameti kirjalikul nõusolekul. Maksu- ja Tolliamet peab otsustama nõusoleku andmise 15 tööpäeva jooksul mängureeglite saamisest arvates. Hasartmängukorraldajad soovivad hasartmängu mängureegleid ehk üldtingimusi muuta suhteliselt tihti ning igakordne otsuse tegemine suurendab tunduvalt Maksu- ja Tolliameti halduskoormust ja tekitab asjatut digiprügi. Seetõttu on põhjendatud asendada otsuse tegemine vähemkoormava kooskõlastamise kohustusega.

Tegevusloa taotlusele listavad andmed varandusliku seisundi kohta

HasMS-i kohaselt tuleb hasartmängu korraldamise tegevusloa taotlemisel esitada andmed ja dokumendid tegevusloa taotleja juhatuse ja nõukogu liikmete kohta, nende seas kolme viimase aasta varanduslikku seisutõendavad dokumendid, sealhulgas täielik loetelu neile kuuluvate kinnisasjade, ehitiste ja väärtpaberite kohta ning nende viimase kolme aasta tuludeklaratsioonide kinnitatud ära kirjad. Nimetatud dokumentide kohustuslik esitamine ei anna juhatuse ja nõukogu liikmete taustauuringu tegemisel lisaväärtust. Selline dokumentaalne esitamine oli põhjendatud õigusnormi kehtestamise ajal 2010. aastal, kuid praeguseks ajaks on see norm kaotanud enda eesmärgi, kuna need andmed on kättesaadavad ka muudest allikatest. Asjakohane oleks kõnealuste dokumentide esitamine Maksu- ja Tolliameti nõudel.

Krüptorahas panuste vastuvõtmine

Krüptoraha kogub järjest enam populaarsust ning seda soovitakse kasutada ka hasartmängudes panuste tegemisel. Samas toob krüptoraha kasutamine endaga kaasa suurema rahapesu ohu, kuna selle päritolu ei ole võimalik tuvastada ega jälgida. Krüptoraha kasutamise reguleerimatus on riskina välja toodud ka riikliku riskihinnangu andmisel (NRA) Eestile. Seetõttu tuleks HasMS-is sätestada krüptorahas panuste vastuvõtmise ja võitude väljamaksmise regulatsioon.

2. Sihtrühm

Loterii võidufondi väärtuse piirmäära muutmine mõjutab isikuid, kes soovivad korraldada väikesemahulist loteriid, so loteriid, millele ei kohaldata HasMS-is sätestatud norme. Mõjutatud isikute arvu pole võimalik tuvastada. See võib mõjutada ka AS-i Eesti Loto turupositsiooni, kuna sarnaste võidufondidega loteriidele võib tekkida väga väikese panuse (tasuta osalemine või madal SMS kulu) eeldusega otsene konkurent. Väikesemahulise loterii piirmäära muutmine puudutab ka kõiki isikuid, kes on huvitatud väikesemahulise loterii mängimisest. Täpset puudutatud isikute hulka on keeruline piiritleda, kuna muudatused võivad mõjutada loteriis osalevate isikute hulka. Küsitluse tulemused näitavad, et peaaegu pool rahvastikust on mänginud loteriid. Samas pole teada, kui paljud neist osalevad loteriis, mille võidufond jääb HasMS-is sätestatud piirmäärast allapoole.

E-kiirloterii ja osavusmängu mängija vanusepiirangu muutmine puudutab kõiki isikuid, kes on huvitatud nende mängude korraldamisest või nende mängimisest. Puudutatud isikute hulka on võimatu piiritleda, kuna muudatused võivad mõjutada e-kiirloteriis ja osavusmängus osalevate isikute arvu. Osavusmänge korraldab Eestis vaid üks juriidiline isik. Puudutatud isikuks on ka AS Eesti Loto, kes on enda pakutavate mängude hulka lisanud e-kiirloterii.

Hasartmängukorraldajale esitatavate nõuete muutmine mõjutab Eestis hasartmängukorraldajana tegutsevaid välismaa äriühinguid, majandusaasta aruannete auditeerimiskohustus aga kõiki hasartmängukorraldajaid. Hasartmängu korraldusloa peatamise võimalus mõjutab neid hasartmängukorraldajaid, kellel võib neist olenemata põhjustel (nt epideemia puhang) tekkida vajadus esitada taotlus hasartmängu korraldusloa peatamiseks. 2024. aasta lõpu seisuga oli Eestis kokku 24 juriidilist isikut, kellele oli välja antud lubasid erinevate mänguliikide pakkumiseks ning veidi üle poole neist omavad tegevuslubasid enama kui ühe mänguliigi pakkumiseks. Eesti turul hasartmängu teenuseid pakkuvaid välismaal registreeritud hasartmängukorraldajaid oli 2024. aasta lõpu seisuga 18.

Maksukohustuslaste registri põhimääruse kohaselt kantakse maksukohustuslaste registrisse isik, kelle andmed kantakse hasartmänguseaduse alusel HAMPI-sse. Seetõttu mõjutab surnud isikute HAMPI-st kustutamine Maksu- ja Tolliameti halduskoormust. Kuna surnud isikute andmeid ei ole seni HAMPI-st kustutatud, on usutav, et sellekohaste andmete esmane kustutamine võib tuua Maksu- ja Tolliametile kaasa ühekordselt mõnevõrra suurema halduskoormuse. Edaspidi toob surnud isikute HAMPI-st kustutamine Maksu- ja Tolliametile kaasa väheolulise halduskoormuse tõusu, kuna sellekohaste andmete töötlemine ei saa tõenäoliselt olema ameti igapäevane tegevus.

HasMS-is sätestatud juriidilisele isikule määratavate rahatrahvide maksimummäärade muutmine mõjutab hasartmängukorraldajaid, kelle tegevuses tuvastatakse rikkumise koosseis, mis võimaldab toimepandud teo eest määrata talle karistusena rahatrahv. Selliste isikute arvu on raske kindlaks määrata, kuna trahvimäärade tõstmise eesmärgiks on hasartmängukorraldajate õigusküülekuse tõstmine. Muudatused mõjutavad ka järelevalveasutuste töökorraldust, kelleks on Maksu- ja Tolliamet. Vähesel määral puudutab muudatus ka Politsei- ja Piirivalveameti tegevust.

Kaughasartmänguna mängitava loterii tingimuste sätestamine mõjutab e-kiirloterii korraldajaid ja selle mängijaid. E-kiirloterii on populaarne toode ning selle mängijate arv on suur.

Mängukohas ja kaughasartmängu korraldamisel mängija kohta kogutavate andmete säilitamise tähtaegade täpsustamine mõjutab hasartmängukorraldajaid, kes sellised andmeid säilitama peavad. Samuti puudutab see Maksu- ja Tolliametit, kes kasutab kõnealuseid andmeid järelevalvemenetluses.

Alla 18-aastase isiku toto mängukohas viibimise keelu muutmine mõjutaks alaealiste lastega isikuid, kes totot mängivad ning alaealisi isikuid, kes soovivad ise või kelle seaduslikud esindajad, hooldajad või eeskostjad soovivad toto mängukohta külastada. Samuti võib muudatus mõnevõrra mõjutada toto mängukohaks oleva spordibaari majandusnäitajaid.

HAMP-i kantud isikule turundusmaterjalide saatmise lõpetamine mõjutab hasartmängukorraldajaid, kellele HAMPI kantud isik on enne nimekirja kandmist andnud nõusoleku turundusmaterjalide saatmiseks. Sellised hasartmängukorraldajad kohustuvad tegema toiminguid selleks, et HAMPI kantud isikule turundusmaterjale edaspidi ei saadetak. Samuti mõjutab muudatus HAMPI kantud isikuid, kuna tegemist on täiendava toetava meetmega nende hasartmängusõltuvushäirega toimetulekul ja sellega võitlemisel.

Isiku HAMPI kandmise avalduses märgitava tähtaja pikendamine mõjutab hasartmängusõltuvushäirega mängijat aidates tal piirata hasartmängude mängimist võimalikult pika perioodi jooksul. Nimetatut toob endaga kaasa hasartmängusõltuvuse langeva dünaamika mõjutades seeläbi kogu ühiskonda positiivselt. Muudatus mõjutab ka hasartmängukorraldajaid aidates neil saada sotsiaalselt vastutustundlikumaks mängukorraldajaks ning tulemuslikumalt rakendada praktikat, mis ennetab ning vähendab mängukäitumisest tulenevaid probleeme.

Kaotuse ja kaotuse limiidi sisustamine mõjutab hasartmängukorraldajaid nende tegevuse ühtlustamiseks võidu ja kaotuse sümbioosi ning nende määratluste osas. Muudatus aitab ka Maksu- ja Tolliametil paremini kontrollida hasartmängukorraldaja tegevuse vastavust HasMS-is sätestatud normidele. Mängija kaitsereeglite täiendamine mõjutab mängijat kaitstes teda võimaliku sõltuvushäire negatiivsete tagajärgede eest. Muudatus võib puudutada ka hasartmängukorraldajaid, kellele võivad hakata kohalduma täiendavad kohustused mängija uute kaitsereeglite rakendamiseks.

Täiendava õnnemängu mõiste laiendamine mõjutab toto, loterii ja kaughasartmängu korraldajaid, kuna annab edaspidi ka neile võimaluse selliste kampaaniate korraldamiseks. Muudatus mõjutab ka toto, loterii ja kaughasartmängu mängijaid, kuna annab ka neile kampaania olemasolul võimaluse võita ühendatud panuste arvelt kogutud või eelnevalt kindlaksmääratud muu võidu. Muudatus puudutab ka Maksu- ja Tolliametit, kuna täiendava õnnemängu korraldamise lubamisel toto, loterii ja kaughasartmängu korraldajale tuleb töötada välja ka sellise täiendava kampaania maksustamise reeglid.

Täiendava õnnemängu korraldamiseks korraldusloa nõude kehtetuks tunnistamine mõjutab hasartmängukorraldajaid, kes selliseid kampaaniaid soovivad korraldada. Muudatuse tulemusena väheneb nende halduskoormus, kuna korraldusloa taotlemise asemel saavad nad täiendavat õnnemängu korraldada sellele eelnevalt Maksu- ja Tolliameti kooskõlastuse saamisel. See omakorda mõjutab ka Maksu- ja Tolliametit, kelle halduskoormus täiendava õnnemängu taotluste läbivaatamisel langeb. Ka mängureeglite muutmine mõjutab Maksu- ja

Tolliameti halduskoormust langevas suunas, kuna kooskõlastuse andmine on oluliselt vähemkoormavam kui sellekohase otsuse koostamine.

Tegevusloa taotlusele lisatavate kohustuslike andmete vähendamine mõjutab hasartmängu korraldamiseks vajaliku tegevusloa taotlejat. Tegevusloa taotleja halduskoormus väheneb ning täiendavaid andmeid tuleb tal esitada vaid Maksu- ja Tolliameti sellekohasel nõudmisel.

Krüptorahas panuste vastuvõtmise regulatsiooni kehtestamine mõjutab sellist hasartmängu mängijat ja hasartmängukorraldajat, kes aktsepteerivad hasartmängu mängimisel krüptoraha kasutamist. Samuti on mõjutatud isikuks Rahapesu Andmebüroo, kuna krüptoraha kasutamine hasartmängudes toob kaasa rahapesu tõkestamise meetmete kohaldamise ja järelevalve teostamise vajaduse ka selles valdkonnas.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Väikesemahulise loterii piirmäära muutmisega ei muudeta riikliku loterii monopolset seisundit kõrgema võidufondiga loteriide korraldamises. Muudatuse eesmärk on tagada olukord, kus HasMS-ist tulenevad ettevõtlusvabaduse piirangud oleksid proportsionaalsed, arvestades HasMS § 1 lõikes 1 sätestatud eesmärke, milleks on kaitsta mängijaid ning vähendada hasartmängude negatiivseid tagajärgi ja nende mõju ühiskonnale. Ettevõtlusvabadusse sekkumine peaks olema maksimaalselt sellises ulatuses, mis on vajalik nimetatud eesmärkide täitmiseks. HasMS kohaldamise piirmäärad peavad lähtuma sellest, kust alates muutub mängu ahvatlus selliseks, et tulenevalt mängu iseloomust võib esineda negatiivseid tagajärgi, sealhulgas mõju mängijatele ja ühiskonnale laiemalt.

Kaughasartmängu mõiste muutmisega hakatakse kohaldama kaughasartmängu erisusi, st mängus osalemist elektroonilise sidevahendi vahendusel, ka toto korraldamisele. Muudatuse tulemusena saab ka toto panust võtta mängijalt vastu ja maksta mängijale võidu korral see välja sidevahendi abil. Sellega luuakse olukord, kus kõnealust kaughasartmängu erisust saab kohaldada kõikides sarnastes olukordades, sh toto mängimisel.

Hasartmängukorraldajale esitatavate nõuete muutmise eesmärgiks on Eesti turul tegutsevate hasartmängukorraldajate usaldusväarsuse, likviidsuse ja nende riskide maandamise tagamine ning seeläbi hasartmänguturu stabiilsena hoidmine. Selleks kohaldatakse edaspidi Eesti turul teenust pakkuva, kuid välisriigis registreeritud hasartmängukorraldaja suhtes samuti nõudeid (eeskätt omakapitali nõuete osas), mis tagavad tema usaldusväarsuse, riskide maandamise ja likviidsuse. Nimetatu tagab olukorra, kus kõiki Eestis tegutsevaid hasartmängukorraldajaid koheldakse võrdselt lähtuvalt nende õigusest tegutseda kõrgendatud usaldusväarsust eeldavas valdkonnas. Seda tulemust aitab saavutada ka hasartmängukorraldajale kohalduva reservkapitali nõude rakendamine kõigi hasartmängukorraldajate suhtes, st mitte üksnes Eestis asutatud äriühingute suhtes, vaid ka Eestis hasartmängukorraldajana tegutsevate välismaa äriühingute suhtes. Kõigile Eesti turul tegutsevatele hasartmängukorraldajatele majandusaasta aruande auditeerimiskohustuse kohaldamine loob olukorra, kus koheldakse võrdselt nii Eestis kui ka välismaal registreeritud hasartmängukorraldajaid, kes Eesti turul teenust pakuvad. Hasartmängukorraldajate likviidsust ja finantsriske puudutavate muudatuste tulemusel kujuneb olukord, kus kõigi hasartmängukorraldajate kapitalinõuded on täidetud ja finantsriskid piisaval määral maandatud, mis omakorda tõstab sektori usaldusväarsust ja parandab mängus osalejate huvide kaitset. Hasartmängukorraldaja likviidsus peab olema tagatud sõltumata sellest, mis on hasartmängukorraldaja asukoht või mil määral on

hasartmängukorraldaja omakapitali nõuete täitmisel kasutatud rahalist ja mitterahast omakapitali sissemakset.

Korraldusloa peatamise võimaluse loomise eesmärgiks on olukorra loomine, kus õnnemängukorraldaja maksustamisel järgitakse maksustamise põhimõtteid, st konkreetset juhul tuluallikapõhimõtet. Olukorras, kus õnnemänguturniiri korraldaja ei ole temast olenemata põhjusel saanud õnnemänguturniiri korraldamisel kasutatava mängulaua ja õnnemängu või osavusmängu korraldamiseks kasutatava mänguautomaadi kaudu tulu teenida, ei ole temalt hasartmängumaksu nõudmine põhjendatud.

Kaughasartmänguna korraldatava osavusmängu ja e-kiirloterii vanusepiiri sätestamise eesmärgiks on kooskõla tagamine vanusepiiri kehtestamise aluseks olevate asjaoludega ning seeläbi hasartmängusõltuvuse leviku ohjeldamine. Kõnealuse vanusepiiri sätestamisega soodustatakse vähem sõltuvust tekitavate hasartmängude eelistamist enam sõltuvustekitavamatele mängudele. Lisaks tagatakse e-kiirloteriile kohalduvate nõuete kehtestamise kaudu kaughasartmängu korraldajate ja nende mängude mängijate võrdne kohtlemine, st korraldajale pannakse teiste kaughasartmängu korraldajatega sarnased õigused ja kohustused ning nende mängude mängijat kaitstakse sarnaselt teiste kaughasartmängu mängijatega.

HAMPI korrastamise eesmärk on registris olevate andmete aktuaalsuse tagamine selleks, et saada ajakohast ülevaadet hasartmängusõltuvuse probleemi ulatusest. See omakorda annab võimaluse kasutada õigeid ja täpseid andmeid ka muu statistika jaoks, mille aluseks on muuhulgas HAMPI andmed.

Karistusmäärade muutmise eesmärk on, et karistused oleksid piisavalt mõjusad toetamaks isikute suunamist HasMS-is sätestatud nõudeid täitma. Oluline on, et turuosalisel ei peaks trahve osaks tegevuskuludest, vaid et trahvid kujundaksid käitumist. Õiguskuuleka käitumise tagamiseks on ka teisi meetodeid, sealhulgas kriminaalkaristus või loa kehtetuks tunnistamine, kuid need meetmed on suunatud pigem turuosaliste heidutamiseks ja teatud isikute turult eemale hoidmiseks ning on seetõttu kohaldatavad pigem raskemate rikkumiste puhul. Efektiivne jõustamine eeldab, et järelevalveasutuse kasutuses on lai valik erinevaid meetmeid.¹ Selle saavutamise üheks eelduseks on, et võimalik karistusmäär oleks suurem, kui rikkumisest saadav võimalik tulu.

Andmete säilitamise tähtaegade täpsustamisega luuakse selgus millisest ajahetkest hakkab kulgema HasMSis sätestatud mängija kohta kogutud andmete säilitamise tähtaeg ning ühtlustatakse nimetatud tähtaegade pikkus. Seeläbi kujuneb olukord, kus järelevalveasutus saab tugineda selgele õigusnormile hasartmängukorraldajatele pandud andmete säilitamise kohustuse täitmise kontrollimisel ja arvestada kõnealuste andmete olemasoluga järelevalveliste tegevuste planeerimisel.

Alaealise toto mängukohas viibimise regulatsiooni muutmise eesmärgiks on kõrvaldada õigusloome alane ebatäpsus ning vaadata üle alla 18-aastase isiku toto mängukohas viibimise lubatavus. Kuna selle ülevaatamisel analüüsitakse ka hasartmängusõltuvuse võimaliku soodustamise aspekti, siis saab muudatusega mõjutada puudutatud isikute kokkupuudet totoga ning seeläbi nende hasartmängukäitumist.

¹ Euroopa Komisjon - Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers. Kättesaadav: https://ec.europa.eu/growth/content/evaluation-regulatory-tools-enforcing-online-gambling-rules-and-channelling-demand-towards-1_en

HAMP-i kantud isikule turundusmaterjalide saatmise lõpetamise eesmärgiks on kõrvaldada vastuoluline olukord, kus hasartmängukorraldaja ei saa lõpetada turundusmaterjalide saatmist isikule, kes on tema avalduse alusel kantud HAMPI ja seetõttu ei peaks saama hasartmängualaseid reklaame ega muid turundusmaterjale. Muudatusega toetatakse võitlust hasartmängusõltuvusega.

Isiku HAMPI kandmise avalduses märgitava hasartmängude mängimise piiramise tähtaja pikendamise eesmärgiks on toetada hasartmängusõltuvusega võitleva isiku püüdlusi nimetatud sõltuvusest vabanemiseks. Muudatuse tulemusena väheneb hasartmängusõltuvusega isiku HAMPI-st kustutamise järel tagasilöögi ilmnenemise võimalus ja suureneb mängu peatamise mõju, kuna hasartmängude mängimise piiramine võimalikult pika perioodi jooksul saab juurduda tugevamini isiku uutesse teadlikult valitud harjumustesse ja elustiili.

Kaotuse ja kaotuse limiidi sisustamise eesmärgiks on hasartmängu mängimise tulemusena kaotuse või võidu fakti esinemises selguse loomine ja ühesuguse arusaamise tagamine. See võimaldab hasartmängukorraldajatel lähtuda sarnastes olukordades ühesugustest reeglitest, mis omakorda tõstab hasartmängukorraldajate õiguskuulekust. Mängija kaitsereeglite piisavuse ülevaatamise eesmärgiks on hinnata nende täiendamise vajadust olukorras, kus hasartmängusõltuvuse dünaamika on kasvutrendis. Piisavate reeglite kehtimisel ja nende rakendamisel on hasartmängude mängimine mängija jaoks turvalisem ja madalamate riskidega.

Täiendava õnnemängu mõiste totele, loteriile ja kaughasartmängule laiendamise eesmärgiks on kaotada sellekohane põhjendamatu piirang. Vaid kasiinole sellise võimaluse kehtestamine muudab kasiino atraktiivsemaks hasartmängudest, millel selline võimalus puudub. Muudatuse tulemusena koheldakse nimetatud hasartmängude korraldajaid võrdselt täiendava õnnemängu korraldamise võimaluse osas. Lisaks saab muudatuse tulemusena toto ja kaughasartmängu täiendav õnnemäng olema allutatud järelevalvele, mis tagab HasMS-ist tulenevate nõuete ja eesmärkide täitmise.

Täiendava õnnemängu korraldamiseks korraldusloa taotlemise nõude kaotamise eesmärgiks on optimeerida Maksu- ja Tolliametile esitatava info mahtu, sh välistada andmete dubleeriv esitamine ning tagada olukord, kus õnnemängu pakkumise õiguse andmiseks tehtavad toimingud on sisuliselt vajalikud ja põhjendatud.

Hasartmängu mängureeglite muutmine Maksu- ja Tolliameti kooskõlastuse alusel loob olukorra, kus soovitavaks tegevuseks loa saamise protsess on kooskõlas loa taotleja poolt elluviidava tegevuse sisulise olemuse ja olulisusega.

Hasartmängu korraldamise tegevusloa taotlusele lisatavate andmete loetelu korrigeeritakse selle ajakohastamise eesmärgil. Muudatusega luuakse olukord, kus tegevusloa taotleja kohustub nimetatud andmed esitama vaid juhul, kui Maksu- ja Tolliamet seda nõuab. Maksu- ja Tolliameti sellekohane vajadus tõusetub üldjuhul vaid olukorras, kus andmed ei ole muudest allikatest kättesaadavad.

Krüptorahas panuste vastuvõtmise ja võitude väljamaksmise võimaluse loomise eesmärgiks on hasartmängudes osalemise võimaluste kaasajastamine. Muudatusega luuakse olukord, kus

hasartmängus osalemiseks aktsepteeritakse panuse tegemisel lisaks tavapärasele rahale ka digitaalraha ja seeläbi avardatakse krüptoraha kasutusvõimalusi.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Peamine hasartmängukorraldust reguleeriv seadus on HasMS. HasMS-is on sätestatud kõrgendatud nõudmised hasartmängukorraldajatele ja meetmed mängijate kaitseks selleks, et vähendada hasartmängude negatiivseid tagajärgi ja nende mõju ühiskonnale. HasMS-iga reguleeritakse hasartmängude korraldamist, riiklikku järelevalvet hasartmängude korraldamise üle Eesti territooriumil ja Eesti laevaregistrisse kantud laeval ning vastutust seadusest tulenevate nõuete rikkumise eest.

HasMS-i alusel on kehtestatud kolm määrust:

- 1) Rahandusministri 19.06.2012 määrus nr 26 „Hasartmängukorraldaja elektroonilises arvestus- ja kontrollisüsteemis registreeritavate andmete loetelu ja sisestamise kord ning elektroonilise arvestus- ja kontrollisüsteemi Maksu- ja Tolliameti infosüsteemiga ühendamise kord“;
- 2) Rahandusministri 19.01.2010 määrus nr 4 „Ebaseadusliku kaughasartmängu korraldamiseks kasutataval kontrol olevate vahendite tagastamise taotlemise või riigi tuludesse kandmise kord“;
- 3) Rahandusministri 6.03.2009 määrus nr 17 „Hasartmängukorraldaja raamatupidamise aastaaruande lisa „Panused ja väljamakstud võidud“ vormi ja selle täitmise juhendi kehtestamine“.

Suurem osa väljatöötamiskavatsuses käsitletavaid probleeme ja lahendusi on seotud HasMS-is oleva regulatsiooniga. Muudatustega võib kaasneda vajadus uuendada rahandusministri 6.03.2009 määruses nr 17 „Hasartmängukorraldaja raamatupidamise aastaaruande lisa „Panused ja väljamakstud võidud“ vormi ja selle täitmise juhendi kehtestamine“ toodud panuste ja väljamakstud võitude aruandlusvormi.

Hasartmängumaksu seadus (edaspidi *HasMMS*) reguleerib hasartmängude maksustamist. Kuna HasMS ja HasMMS on omavahel tihedalt seotud seadused, siis tuleb arvestada ka regulatsiooniga HasMMS-is ja maksukorraldusega laiemalt. Hasartmängu korraldusloa peatamisel selle maksustamisest loobumise korral, samuti täiendava õnnemängu maksustamise reeglid tuleb sätestada HasMMS-is.

HAMPI-ga seonduv on sätestatud lisaks HasMS-ile ka maksukorralduse seaduses ja nimetatud seaduse § 17 lg 1 alusel kehtestatud maksukohustuslaste registri põhimääruses.

Hasartmängu korraldamise tegevusloa ja hasartmängu korraldusloa riigilõivud on sätestatud riigilõivuseaduses.

Hasartmängupoliitika kujundamist käsitleb finantspoliitika programm aastateks 2024-2027². Väljatöötamiskavatsuse koostamisel on lähtutud selles kirjeldatud eesmärkidest. Hasartmänguregulatsioon peab tagama meetmed mängijate kaitseks, vähendades hasartmängude negatiivseid tagajärgi ja nende mõju ühiskonnale. Regulatsioon toetab hasartmänguga seonduvaid vastutustundlikke algatusi ning poliitikad on suunatud probleemide suhtes teadlikkuse tõstmisele ja sõltlastele õigeaegse abi võimaldamisele. Hasartmängude korraldamine kui ettevõtlus on piiratud niivõrd, kuivõrd see on vajalik hasartmängusõltuvuse ennetamiseks ja selle mõju vähendamiseks. Programmidokumendi kohaselt peab hasartmängu regulatsioon olema ajakohane.

Planeeritavate muudatuste tulemusena toimib hasartmängusektor usaldusväärselt, sõltuvusnäitajad on kontrolli all, vastutustundlik hasartmängukorraldus põhineb sektorisisel heal taval, sektorisisene konkurents toimib, hasartmängu maksubaas kasvab, sektorisisene ebaaus konkurents püsib marginaalsel tasemel ning sektorit puudutav kohtupraktika on Euroopa Kohtu lahenditega vastavuses.

5. Tehtud uuringud

Eestis viiakse läbi hasartmänguga kokkupuutumise uuringuid selleks, et hinnata hasartmängualase regulatsiooni efektiivsust. Uuringu eesmärk on anda ülevaade Eesti elanikkonna mängukäitumisest, selle hetkeseisust ja muutustest viimaste aastate jooksul. Peamised uuringuvaldkonnad olid elanikkonna jagunemine hasartmängudega kokkupuute alusel, hasartmängusõltuvuse riskirühmad ja nende taust ning internetis hasartmängude mängimise kogemus ja eelistused. Uuring on seni toimunud perioodiliselt iga kahe aasta tagant. Viimane uuring viidi läbi 2023. aastal ja seda teostas uuringufirma Kantar Emor. Viimase uuringu tulemuste kohaselt kuulub hasartmängusõltuvuse riskirühma (mõningate probleemidega ja tõenäolised patoloogilised mängijad) 11% elanikest ja 24% kahe aasta jooksul mänginud elanikest. Nimetatud uuringu tulemustest nähtub, et hasartmängusõltuvuse riskirühma kuuluvaid inimesi on enam 15-20-aastaste noorte ja madalamat sissetulekut saavate elanike seas. Hasartmängusõltuvuse riskirühma kuuluvad mängijad on võrreldes kõigi 2 aasta jooksul mänginute keskmisega mänginud enam internetis (88% vs 73% keskmiselt), kuid väljaspool interneti mängimise osas nad ei erine. Väljaspool interneti on nad mänginud arvloteriid sama palju kui teised mängijad ning arvloterii suur osatähtsus mängitavate hasartmängude hulgas määrabki ära kokkupuute ulatuse tervikuna. Võrreldes 2021. aastaga ei ole eri tüüpi mängude mängimise tase riskirühmas muutunud. Mängimise sagedus on riskirühmas võrreldes probleemideta mängijatega selgelt kõrgem, seda eriti nii internetis kui väljaspool seda spordiennustuste-kihlvedude, pokkeri ja muude kasiinomängude osas; väljaspool interneti ka kasiinos mänguautomaatidel mängimise osas. 84% viimase kahe aasta jooksul hasartmänge mänginutest väidab, et neil pole raha peale mängimisega probleeme. Neist, kellel on probleeme olnud, on 19% kasutanud abivõimalusi. Kõige sagedamini on selleks mängukeelu kehtestamine (10%), mida riskirühm on kasutanud keskmisest enam (20%). Need näitajad pole paari aastaga muutunud.

2022. aastal viidi läbi Hasartmängu Nõustamiskeskuse poolt tellitud pilootuuring “Eesti alaealiste elanike kokkupuuted hasart- ja videomängudega 2022”. Nimetatud uuringu eesmärgiks oli saada ülevaade Eesti laste mängukäitumisest kaardistades üldist kokkupuudet hasartmängudega internetis ja videomängudega ning mängusõltuvuse riskirühmi. Selline

² Rahandusministeeriumi programmid ja strateegilised arengukavad on kättesaadavad Rahandusministeeriumi kodulehel: <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Finantspoliitika%20programm%202024-2027.pdf>

uuring viidi Eestis läbi esimest korda. Nimetatud uuringu tulemustest nähtub, et hasart- ja/või videomängudega on kokku puutunud 96% (uuringu veapiire arvestades 93-98%) lastest vanuses 11-16 aastat. Videomänge on kunagi mänginud 96% (93-98%) ja hasartmänge internetis 20% (15-25%) lastest. Ainult videomänge on mänginud 76% (71-81%) lastest ning nii hasart- kui ka videomänge 20% (15-25%) lastest. Selliseid 11-16-aastaseid vastajaid, kes oleksid mänginud ainult hasartmänge, kuid mitte videomänge, ei olnud. Hasartmängudest on lastel kõige enam kokkupuuteid olnud kasiinomängude (10%), muude raha peale mängitavate mängude (10%) ja arvloteriiga (9%). Kihlvedude, spordiennustuste ja pokkeriga on kokku puutunud 3-4% lastest. Hasartmänge on vähemalt iganädalaselt mänginud 4% (2-7%) ja vähemalt igakuiselt 7% (4-10%) 11-16-aastastest lastest. Videomänge mängib igapäevaselt 58% (51-64%) ja vähemalt iganädalaselt 83% (79-88%) 11-16-aastastest lastest. Kõigist 11-16-aastastest lastest 5% (2-8%) ja hasartmängude mängijatest 24% (12-37%) on määratletavad probleemsete hasartmänguritena. Kõigist 11-16-aastastest lastest 3% (1-5%) ja videomängude mängijatest 3% (1-6%) on määratletavad probleemsete videomänguritena.

6. Kaasatud osapooled

Selgitatakse, milliste huvirühmadega ja kuidas on VTK ettevalmistusel koostööd tehtud ja küsimust arutatud.

VTK ettevalmistamisel on lähtunud Maksu- ja Tolliameti, Eesti Ringhäälingute Liidu, Eesti Hasartmängude Korraldajate Liidu, AS-i Eesti Loto ja Olympic Entertainment Group AS-i töstatatud probleemidest. Seoses HasMS-is sätestatud piirmäärade muutmisega on seisukohta küsitud AS-ilt Eesti Loto ning Maksu- ja Tolliametilt.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Käesolevas VTK-s käsitletud probleemid on koostamise hetkel seaduste ja/või määruste poolt reguleeritud küsimused, kus peamiseks probleemiks on aja jooksul praktikast tulenevalt ilmnunud kitsaskohad või hasartmänguturul toimunud muudatustest tulenevalt vajadus senisest teistsugusemate reeglite järele. Mitteregulatiivsetest lahendustest ei ole kaalutud avalikkuse teavitamist ega rahastamise suurendamist, kuna nende rakendamine pole asjakohane ega avaldaks kaardistatud probleemide lahendamisele mingit tuntavat mõju.

Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine

Positiivne küljed:

- mitte-midagi tegemine ei too kaasa kehtiva regulatsiooni muutmist, mis võimaldab vältida regulatsiooni muutmisega seonduvat ajutist töökoormuse ja halduskoormuse kasvu.

Negatiivsed küljed:

- Kõik käesolevas VTK-s käsitletud probleemidest jääksid lahenduseta.
- Probleemide tõenäoline jätkuv kuhjumine tooks kaasa tulevikus regulatsioonide muutmise vajaduse, kuid senisest veelgi suuremal määral.

Senise regulatsiooni parem rakendamine

Positiivsed küljed:

- Senise regulatsiooni parem rakendamine ei too kaasa kehtiva regulatsiooni muutmist, mis võimaldab vältida regulatsiooni muutmisega seonduvat ajutist töökoormuse ja halduskoormuse kasvu.

Negatiivsed küljed:

- Parema rakendamisega kaasnevad tegevused võivad märkimisväärselt tõsta valitsusasutuste töökoormust ja turuosaliste halduskoormust;
- Suurem osa käesolevas VTK-s käsitletud probleemidest jääksid lahenduseta;
- Probleemide tõenäoline jätkuv kuhjumine tooks kaasa tulevikus regulatsioonide muutmise vajaduse, kuid senisest veelgi suuremal määral.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

HasMS-is kehtestatud ettevõtlusvabaduste piirangu proportsionaalsust kui ka nõuete ühetaolisust pole võimalik parandada seadust muutmata. Loterii piirmäära muutmine, toto nõuete ühtlustamine ning osavusmängu ja e-kiirloterii vanusepiiri muutmine nõuab HasMS-i muutmist. Hasartmängukorraldajate likviidsus- ja finantsriske aitaks maandada audiitorkontroll, kuid ka sellise nõude kehtestamiseks oleks vaja vastava normi lisamist seadusesse. Karistumäärade muutmine on võimalik üksnes seadust muutes. Samuti tuleb kõikide olemasolevate definitsioonide muudatused ja uued listavad mõisted sätestada seaduses. HAMPI-s andmete töötlemise tingimused peavad tulenema õigusaktidest, samuti HAMPI kantava hasartmängu mängimise piirangu tähtaja maksimaalne pikkus. Ka mängija kohta andmete säilitamise tähtaegade, korraldusloa peatamise võimaldamiseks ja krüptoraha kasutamise võimaluse lubamiseks tuleb muuta seadust.

Analüüs näitab, et ei ole võimalik käesoleva VTK raames käsitletavaid probleeme lahendada mitteregulatiivsete lahendustega. Kui mõnes küsimuses, eeskätt seadusekuulekuses, on võimalik saavutada edusamme ka mitteregulatiivseid lahendusi kasutades, siis see pole piisav, et saavutada käesolevas VTK-s püstitatud eesmärged.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

Välisriikidest on analüüsitud Lätit ja Soomet, mille hasartmänguturud mõjutavad Eesti hasartmänguturгу tulenevalt geograafilisest lähedusest ja tihedatest sidemetest. Lisaks on võrdlusele lisatud Belgia ja Ühendkuningriigi regulatsioonid, kuna tegemist on riikidega, mille regulatiivne keskkond hasartmängude valdkonnas on Eesti omaga võrreldav (loteriimonopol avatud toto- ja õnnemänguturu kõrval).

Ühendkuningriik

Erandid loteriimonopolist	<p>Ühendkuningriigis kehtib riiklik loteriimonopol. Üks erinevustest Eesti ja Ühendkuningriigi loteriiregulatsiooni vahel on loterii definitsioon. ÜK hasartmänguseaduse definitsiooni kohaselt on loterii kohustuslikuks elemendiks rahaline panus. Eesti õiguse kohaselt see nii ei ole. Selle erisuse tulemusel saavad ÜK-s eraõiguslikud pakkujad korraldada loosimisi, millest saab osa võtta tasuta (näiteks täites kodulehel osalusvormi) kui ka samaaegselt tasu eest (saates eritariifse SMS-i või tehes eritariifse telefonikõne) ja need ei lähe loterii definitsiooni alla, kuna osalemise eelduseks pole rahalise panuse tegemine.</p> <p>Loteriid võib korraldada lisaks riiklikule loteriimonopolile ainult mittetulundusühingud, kohalikud omavalitsused ja isikud, kes tegutsevad eelnimetatute nimel. Täiendavalt on erandina võimalik korraldada kliendiloterii, eraloterii, väikeühingu loteriid ja teise üritusega seonduvat loteriid, mille kõigi puhul on keelatud reklaam, piiratud toimumise asukoht ja isikute ring, kes saavad loteriist osaleda ning lisaks võib olla nõudeid loterii eesmärgile ning piiranguid võidufondile ja õigusele teenida kasumit.</p> <p>Hasartmängutarbimine on mitmekesine ja total on suur osakaal.</p>
Kaughasartmängu definitsioon	<p>Kaughasartmängu erisuste kohaldamise eelduseks on, et mängu pakutakse kaugkommunikatsiooni vahendusel. Kaugkommunikatsioonivahendiks on internet, telefon, televisioon, raadio või muu elektrooniline või tehnoloogiline kommunikatsioonivahend. Mängutulemusel väljaselgitamise viisil pole kriteeriume.</p>
Vanusepiirangud	<p>Hasartmängu vanusepiir on 18 eluaastat, mille suhtes kehtivad järgmised erandid:</p> <ul style="list-style-type: none">- Vanusepiiri pole<ul style="list-style-type: none">▪ mänguautomaadid, millel tehtavad panused on kuni 1 nael ja mille rahaline võidusumma ei või olla üle 10 naela ja mitterahaline 50 naela;▪ osalemine võrdsete võimalustega õnnemängust kogupere õnnemängukeskuses (seal on ainult madalate panuste ja võidusummadega automaadid);▪ osalemine auhinnamängust kogupere õnnemängukeskuses;▪ osalemine auhinnamängus rändlaatadel (ühes kohas toimub laat kuni 27 päeva aastas);▪ võrdsete võimalustega mitteavalik osalustasuta või mittetulunduslik õnnemäng, toto või kihlvedu;▪ piiratud osalustasumääraga õnnemäng, mille panuste tegemine toimub kindlas asukohas ja

	<p>mille tulemus selgub samas asukohas panuste tegemisega samal päeval ja millest osalemine ei anna õigust osaleda mõnest teisest hasartmängust;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vanusepiir on 16 eluaastat <ul style="list-style-type: none"> ▪ riiklik loterii; ▪ jalgpalli toto. <p>Õnnemäng hõlmab ka mänge, milles võitmine sõltub lisaks juhusele ka osavusest ja oskustest. Juhuse element on siiski kohustuslik.</p>		
Valik karistumääradest	Koosseis	Trahvi ülemmäär	Vangistuse ülemmäär
	Hasartmängude korraldamiseks ebaseaduslik ruumi kasutada andmine	Piiramatu	51 nädalat
	Lubamatu õnnemängu tarkvara tootmine, pakkumine, omandamine, muutmine	Piiramatu	51 nädalat
	Alaealiste töötamise piirangu rikkumine	Piiramatu	51 nädalat
	Erinevad menetluslikud, informatsiooni jagamist ja dokumentide ettenäitamist puudutavad rikkumised nagu tegevuses toimunud muudatuste teatamiskohustuse täitmata jätmise või nõutud dokumentide õigeaegselt esitamata jätmise	500 £	Ei kohaldata
	Õnnemängumasinade lubamatu pakkumine	Piiramatu	51 nädalat
	Loteriierandeid puudutavate reeglite rikkumine	Piiramatu	51 nädalat
	Mittetulunduslikust auhinnamängust saadud tulu väärkasutamine	Piiramatu	51 nädalat
	Järelevalve tegevuse takistamine	1000 £	Ei kohaldata
	Reklaamipiirangute rikkumine ja ebaseadusliku hasartmängu reklaamimine	Piiramatu	51 nädalat
	Järelevalveasutusele valeinformatsiooni andmine	Piiramatu	51 nädalat
	Trahvid rikkumise eest võivad ulatuda miljonitesse. Nii ettevõtjaid kui ka rikkumismenetlusi on palju ja seda tegevust teenindab võrdlemisi suur sekretariaat.		

Läti

Erandid loteriimonopolist	<p>Lätis kehtib riiklik loteriimonopol, mille suhtes on kaks erandit.</p> <p>Kohalik loterii võib toimuda ühes maakonnas, kohalikus omavalitsuses või linnas. Loteriipiletite müügisumma ei või</p>
----------------------------------	---

	<p>ületada 14 300 eurot ja üks operaator võib korraldada samaaegselt loteriid üksnes ühes omavalitsuses, maakonnas või linnas.</p> <p>Ühekordne kohalik loterii peab toimuma ürituse raames. Loteriipiletite müügisumma ei või ületada 720 eurot ja auhinnaks ei tohi olla raha. Operaatoriks võivad olla mittetulundühingud, kogudused ja ametiühingud. Korraldamiseks on vaja luba.</p>
Kaughasartmängu definitsioon	Eristatakse telefoni vahendusel korraldatavaid mängu ja elektroonilise sidevahendi vahendusel korraldatavaid mängu. Mängutulemuse väljaselgitamise viisil pole kriteeriume.
Vanusepiirangud	Hasartmängu vanusepiir on 18 eluaastat.
Valik karistusmääradest	<p>Peamine karistamise vorm on lubade tühistamine ja hasartmängu tegevusalal tegutsemise keelud. Kohaldatakse üldisi loastatud tegevusega seonduvaid väärteokoosseise. Spetsiifilisi hasartmängusektorile kohaldatavaid väärteokoosseise pole.</p> <p>Keskmine trahvimäär on Euroopa üks madalamaid jäädes alla 1000 euro.</p>

Belgia

Erandid loteriimonopolist	<p>Belgias kehtib riiklik loteriimonopol.</p> <p>Erandiks on heategevuslikud ning kirikute ja koguduste loteriid, mille korraldamiseks peab taotlema kohaliku omavalitsuse, maakonna või üleriigilist luba.</p>
Kaughasartmängu definitsioon	Kaughasartmängu erisuste kohaldamise eelduseks on, et mängu pakutakse meediateenuse vahendusel. Mängutulemuse väljaselgitamise viisil pole kriteeriume.
Vanusepiirangud	Õnnemänge võib mängida ja mängukohas viibida alates 21. eluaastast. Toto mängimine ja totokontoritesse sisenemine on lubatud alates 18. eluaastast. Loterii mängimine on lubatud alates 18. eluaastast.
Valik karistusmääradest	<p>Belgias jagunevad hasartmängu süüteod raskemateks ja kergemateks.</p> <p>Raskemad süüteod on näiteks:</p> <ul style="list-style-type: none"> - korraldusloata hasartmängu korraldamine; - toto mängimine isiku poolt, kes mõjutab või võib mõjutada sündmuse toimumist, toimumata jäämist, toimumise viisi ja sündmuse tulemust; - panuste piirmäära kohustuse rikkumine; - võiduvõimalusi puudutavate nõuete rikkumine; - kaotuste piirmäärade rikkumine; - lubade üleandmine teisele isikule; - hasartmängu korraldusloa ja hasartmängu masinate tootmise, hooldamise ja paigaldamise loa samaaegne omamine; - mängijatele laenu väljastamine; - sularaha üle 10 000 euro ulatuses vastuvõtmine; - sularahaautomaadi paigutamine mängukohta.

	<p>Ülalnimetatud rikkumiste eest on karistusmäär vahemikus 600 – 600 000 eurot ja/või vabadusekaotus 6 kuud kuni 5 aastat.</p> <p>Kergemad süüteod on näiteks:</p> <ul style="list-style-type: none"> - korraldusloata hasartmängust osalemine või selle mängu reklaamimine ja mängima kutsumine, kui ollakse teadlikud, et korraldusloa puudumisest; - toto korraldamine seoses tegevusega, kus suurem osa isikutest on alaealised; - toto korraldamine sündmuse suhtes, mille tulemus on teada; - toto korraldamine seoses sündmusega, mis rikub avalikku korda; - hobutoto erinõuete rikkumine; - kihlveokontori poolt keelatud teenuse osutamine; - alaealistele või alla 21 eluaasta vanadele isikutele mängimise ebaseaduslik võimaldamine; - mängijatele tasuta või alla turuhinna toodete ja teenuste pakkumine; - isikusamasuse tuvastamata jätmine. <p>Kergemate süütegude eest on karistusemäär vahemikus 156 – 150 000 eurot ja/või vabadusekaotus ühest kuust kuni kolme aastani.</p> <p>Praktikas füüsilistele isikutele väga kõrgeid rahalisi karistusi ei määrata. Esimese rikkumise eest on karistusmäärad vahemikus 2000 – 5000 eurot ja tõusevad sõltuvalt varasemate rikkumiste hulgast.</p>
--	---

Soome³

<p>Erandid loteriimonopolist</p>	<p>Soomes kehtib riiklik hasartmängumonopol, mille suhtes on mõned erandid.</p> <p>Loteriid võivad mittetulundusühingud korraldada, kui auhind on mitterahaline. Auhinna väärtus peab olema vähemalt 35% loteriipiletite tiraaži realiseerimishinnast. Loosimine toimub politsei esindaja või notari juuresolekul. Luba antakse kuni kuueks kuuks.</p> <p>Väike loterii on mitterahalise auhinnaga loterii piletimüügi käibega kuni 2000 eurot. Väikest loteriid võib korraldada mittetulundusühing või klass või klassi sarnane õpperühm, ja selleks pole vaja taotleda luba.</p> <p>Miniloterii on mitterahalise auhinnaga loterii piletimüügi käibega kuni 500 eurot. Miniloteriid võib lisaks eelnimetatutele korraldada ka töökollektiiv või muu vaba aja veetmise seltsing,</p>
---	---

³ Soomes on valmistatud ette hasartmänguseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõud. Kavandatavad seadused on peamiselt ette nähtud jõustuma kõige varem 1. juulil 2026, kuid mitte hiljem kui 1. jaanuaril 2027, mil võiks alata litsentseeritud hasartmängutegevus. Hasartmänguseaduse sätteid, mis käsitlevad litsentsi taotlemist ja litsentsi andmise tingimusi, ametiasutuste õigust saada teavet litsentsimenetluse kohta ja riigile ainulitsentsi eest makstavat hüvitist, on plaanitud jõustuma 2026. aasta alguses.

	kui piletite müük ja auhinna jagamine toimub samal üritusel. Loterii ei tohi olla ürituse põhitegevus.
Kaughasartmängu definitsioon	Kaughasartmängu erisuste kohaldamise eelduseks on, et mängu pakutakse elektroonilise või tehnoloogilise vahendi abil. Mängutulemuse väljaselgitamise viisil pole kriteeriume.
Vanusepiirangud	Hasartmängu vanusepiir on 18 eluaastat.
Valik karistusmääradest	Kui hasartmängu korraldamine ei toimu vastavalt väljastatud lubadele, siis saab politsei kasutada sunniraha kui järelevalvaja ettekirjutust ei täideta õigeaegselt. Seaduses on mitmeid koosseise. nagu näiteks võimaldamine alaealisel hasartmängu mängida või mängijatele krediidi andmine. Rahalise karistuse suuruse ülemmäär pole. Soomes on rahalise karistuse suurus seotud karistatava isiku kasutatava sissetuleku suurusega.

Soomes kasutatava väikese loterii ja miniloterii süsteemil on sarnasusi Eesti väikese loterii välistusega. Siiski on nende puhul on reguleerimise tase tunduvalt kõrgem kui Eestis ja ettevõtjad neid kasutada ei saa. Ka Belgias ei saa ettevõtjad korraldada loteriisid. Lätis on ettevõtjal võimalik korraldada loteriid üksnes siis, kui see on regionaalne. Loa väljastamiseks on ametiasutusele jäetud suur diskretsioon. Ühendkuningriigis on mitmeid loterii korraldamise erandeid, kuid ettevõtjate jaoks pole ükski neist sobilik ja võimalik on korraldada üksnes selliseid mängu, millest saab osa võtta ka osalustasu maksmata. Ettevõtjatel on võimalik sellise mänguga ennast reklaamida, kuid tulu pole tagatud ja peab olema efektiivne järelevalve selle üle, et tarbijat on piisavalt informeeritud ning tasuta osalus on tarbija jaoks piisavalt mugav ja kättesaadav.

Vanusepiiride osas on varieeruvus, kuid levinuim vanusepiir on 18. eluaasta. Arvestades ka asjaolu, et Eesti hasartmänguturul on õnnemängudel märkimisväärne osakaal, on Eestis pigem kõrged hasartmängu vanusepiirid.

Karistusmäärades osas on Eestil sarnasusi Lätiga. Tuginetakse pigem teistele meetmetele ja trahvid ei oma väga suurt rolli järelevalves. Soome süsteem erineb tulenevalt hasartmängumonopolist, mistõttu trahvidel pole nii suur roll, vaid õiguskäulekuse tagamiseks on asjakohasem kriminaalmenetlus. Samuti on nende karisussüsteem niivõrd erinev Eesti omast, et võrdlus on keeruline. Belgia ja Suurbritannia paistavad silma kõrgete trahvimäärade poolest. Üldises võrdluses on Eesti trahvimäärad pigem madalad.

9. Regulaatiivsete võimaluste kirjeldus

9.1 Väikesemahuliste loteriide uue proportsionaalse piirmäära määramisel tuleb arvestada piirmäära eesmärki, elukalliduse muutumist ja loteriituru arengut. Samuti tuleb arvestada, et ettevõtted, kes soovivad väikesemahulise võidusummaga loteriid kasutada oma toodete või teenuste reklaamimisel, kuid ei soovi või ei saa seda teha kaubandusliku loteriiga, saaksid jätkuvalt seda teha tingimustes, kus mäng ei muutu liialt ahvatlevaks, ei suurendaks hasartmängusõltlaste hulka ega takistaks muude hasartmängupoliitika eesmärkide saavutamist. Loterii on nn „pehmem“ hasartmäng, mille puhul tekib vähematel inimestel sõltuvus. Oluline sõltuvust vähendav kriteerium on, et loosimine toimuks kord nädalas, mis suurendab, loosis osalemiseks vajaliku tegevuse ja loosimise enda vahel, hasardi tekitamist maandavat ajalist intervalli. Mida rohkem erinevaid madala võidufondiga loteriisid on turul

saadaval, seda tihedamini toimub loosimisi ja kui pakkumine on lai, siis kliendil on võimalik leida igal ajahetkel turult loterii, mille loosimise toimumiseni pole palju aega jäänud. Mida rohkem erinevaid sama liiki loteriisid sama pakkuja pakub, seda väiksem on ajalise intervalli mõju pakkujale. Samas näeb HasMS ette nõudeid, millele loterii korraldamine peab vastama, kuid mis ei kohaldu loteriidele, mis jäävad HasMS-i kohaldamisalast välja. HasMS reguleerimisalast jäävad välja ka kaubanduslikud loteriid, mille võidufondi väärtus on kuni 10 000 eurot. Tavalise loterii välistus peab jääma kaubandusliku loterii välistuse piirmäärast alla, kuna kaubandusliku loterii puhul on täiendavaks negatiivsete tagajärgede saabumise maandavaks faktoriks asjaolu, et osalemiseks peab isik ostma kaupu, mida vajadusel on võimalik edasi müüa, kuigi tihti madalama väärtusega kui ostetud. Loterii võidufondi piirmäär piirab ka isiku ratsionaalset valmidust panustada mängu, kuna isegi võitu üle hinnates pole isikul mõistlik madala võidufondiga mängust osa võttes väga suuri panuseid teha. Piirmäär kehtestamisel pole võimalik kasutada võrdlust teiste riikidega, kuna seal on pigem kehtestatud alternatiivsed regulatsioonid, mis võimaldavad korraldada piiratud hulgal inimestel ja/või piiratud võidufondiga loteriid ja millest tulu teenimise võimalused või mille tulu kasutamise võimalused on piiratud. Kõrgema piirmäär kehtestamisega kaasneksid riskid sõltuvusprobleemide, sektori usaldusvääruse ning järelevalve keerukuse ja mahu osas. Nende riskide maandamiseks oleks vaja täiendavate usalduse ja läbipaistvuse nõuete kehtestamist, sh teavitamiskohustuse nõuet. See tähendaks kaubandusliku loterii kõrval täiendava loteriiliigi loomist, mis oleks korraldaja jaoks kõrgema halduskoormusega ja riigi jaoks kõrgemate kuludega variant. Suuremal osal kaupade ja teenuste pakkujatel on juba täna võimalus ennast reklaamida loteriidega, mille võidufond on kuni 10 000 ja nii, et neile ei kohaldu HasMS-is tulenevad nõuded. Seetõttu ei oleks selline variant kuigi huvipakkuv neile teenuste ja kaupade pakkujatele, kes saavad kasutada kaubanduslikku loteriid. Arvestades kirjeldatud asjaolusid peaks kehtestatav loterii võidufondi piirmäär jääma tunduvalt alla kaubandusliku loterii piirmäär, kuid tõus võiks olla vähemalt kaks korda. Käesoleva VTK raames pakutavaks uueks piirmääraks on 3000 eurot.

9.2 Kaughasartmängu mõiste muutmisega hakatakse kohaldama kaughasartmängu erisusi, st mängus osalemist elektroonilise sidevahendi vahendusel, ka toto korraldamisele. VTK kirjutamise ajahetkel kohalduvad toto korraldamisele, kui toto panus võetakse mängijatelt vastu ja võidud makstakse välja sidevahendi abil (edaspidi sidevahendi abil korraldatud toto), järgmised erisused:

- 1) korraldamiseks kasutatavas serveris andmete säilitamise ja korrakaitseorganile ligipääsu tagamise nõuded;
- 2) tarbijakaitset, alaealiste kaitset, arvepidamist ja isikusamasuse tuvastamist puudutavad erisused;
- 3) nõuded mänguinventarile;
- 4) kaotatava summa ülempiiri kehtestamise võimaluse ja sellest mängija informeerimise nõuded;
- 4) ebaseadusliku kaughasartmängu osas kolmandate isikute poolt juurdepääsu piiramine ja nõuded makseteenuse pakkujatele.

Sidevahendi abil korraldatud totole ei kohaldu järgmised kõikidele kaughasartmängudele kohaldatavad erisused:

- 1) korraldusloa taotlemise erisused (sellega koos HasMS § 70 – mängukoha ajutine sulgemine);
- 2) korraldusloa andmisest keeldumise erisus (HasMS § 28 lõige 2);
- 3) kaughasartmängus osalemise võimaldamise, panuste ja võitude vahendamise ning korraldamise süüteokoosseisud.

Nimetatud kolm erisust, mis kohalduvad kõikidele kaughasartmängudele, kuid mitte sidevahendi abil korraldatud totele, on kehtestatud seoses asjaoluga, et mängija saab osaleda mängus elektroonilise sidevahendi vahendusel. Asjaoluga, et mängutulemus selgitatakse elektroonilisel seadmel, on seotud korraldusloa taotlemise nõuetest tarkvara ja serveriga seotud nõuded (HasMS § 26 lõige 1 punkt 1, lõige 2 punktid 1, 2 ja 5) ning korraldusloa andmisest keeldumise erisus (HasMS § 29 lg 2), mis on samuti seotud serveri nõuetega. Arvestades, et sidevahendi abil toto korraldamisele kohalduvad HasMS § 52 lg 1-4 sätestatud nõuded serverile, siis peaks ka kohalduma vastava korraldusloa andmisest keeldumise alus. HasMS § 92-95 olevad süüteoüksused kohalduvad kohustuste rikkumiste suhtes, mida kohaldatakse ka sidevahendi vahendusel korraldatavale totele, seega peaksid ka süüteoüksused kohalduma. Järelikult kui on kehtestatud nõuded sidevahendi vahendusel korraldatava toto serverile ja tarkvarale, siis selle kohta käiv informatsioon peaks olema asjakohane ka korraldusloa taotlemisel. Samas praegu nõutakse sidevahendi vahendusel korraldatava toto korraldusloa taotlemisel vastava kohaliku omavalitsuse nõusolekut, mis pole asjakohane, kui mängukohta ei avata, sest sellisel juhul ei ole toto korraldamisel konkreetsest asukohast sõltuvat mõju.

Võimalikud lahendused on järgmised:

- 1) muuta kaughasartmängu definitsiooni, jättes sealt välja mängu tulemuse elektroonilisel seadmel selgitamise nõude, kuid sellisel juhul muutuks ka telefoni, interneti ja meediateenuse vahendusel korraldatavad klassikalised loteriid, kiirloteriid ja kaubanduslikud loteriid kaughasartmänguks, sõltumata sellest, kuidas mängu tulemus välja selgitatakse. Sellisel juhul tuleks teha muudatusi loterii korraldamist puudutavates nõuetes, et välistada kaughasartmängu erisuste kohaldumine neile mängudele, mille puhul see pole õigustatud;
- 2) jätta kaughasartmängu definitsioon muutmata, kuid kehtestada täiendavad erisused totele, mille panus võetakse mängijatelt vastu ja võidud makstakse välja sidevahendi abil.

Mõlemal variandil oleks tulemus, eesmärk ja mõju samasugune. Arvestades kaughasartmängu pakkumise laienemist, asjaolu et mängus kasutatavad serverid ja tarkvara võiks järelevalves huvi pakkuda sõltumata sellest, kas nende abil selgitatakse välja mängu tulemus või seda kasutatakse üksnes osalemiseks ja võitude väljamakseks ning arvestades teistes riikides kasutatavat definitsiooni võiks eelistada kaughasartmängu definitsiooni muutmist koos muude vajalike muudatustega.

9.3 HasMS-i kohaselt kohustub hasartmängukorraldaja (välja arvatud mittetulundusühing) moodustama täiendava reservkapitali iga-aastastest puhaskasumi või muudest eraldistest, mida võib seaduse või põhikirja alusel kanda reservkapitali (HasMS § 10). HasMS-is sätestatakse ka sellise täiendava reservkapitali suurus, reeglid selle suuruse saavutamiseks ja täiendava reservkapitali kasutamise võimalused. HasMS-is hasartmängukorraldajale sätestatud täiendava reservkapitali reeglid kohalduvad kõikidele Eestis hasartmänge korraldavatele juriidilistele isikutele. Lisaks on äriseadustikus sätestatud netovara suuruse nõue, milleks on vähemalt pool äriühingu aktsia- või osakapitalist. Samuti sätestatakse äriseadustikus äriühingu kohustuslikud tegevused olukorras, kus netovara on vähem kui pool aktsia- või osakapitalist (äriseadustiku § 176, § 301). Kuna äriseadustiku nimetatud sätted kohalduvad vaid Eestis registreeritud hasartmängukorraldajale, siis tuleks sätestada nende kohaldamine ka välismaal registreeritud hasartmängukorraldajale. Äriseadustiku muutmine ei ole pigem põhjendatud, kuna see sätestab kõigile Eestis registreeritud äriühingutele esitatavad nõuded. Hasartmängu reguleerimiseks on kehtestatud eriseadus ning äriseadustikus sätestatud netovara reegleid tuleks laiendada vaid väga väikesele osale juriidilistest isikutest, so Eestis

tegutsevatele välismaal registreeritud hasartmängukorraldajatele. Seetõttu on asjakohane sätestada sellekohased äriseadustikust tulenevad reeglid eriseaduses ehk HasMS-is.

Hasartmängukorraldajale kohalduvate kapitalinõuete täitmist on võimalik tagada kasutades audiitorteenust. Seoses audiitortevõtmise seaduses kohustusliku raamatupidamise aastaaruande auditi piirmäärade tõstmisega ja väikeste hasartmängukorraldajate lisandumisega eeskätt kaughasartmängu ja totode korraldajatena, jääb järjest väiksemaks nende hasartmängukorraldajate osakaal turust, kelle raamatupidamise aastaaruandeid auditeeritakse. Hasartmängukorraldaja majandsaastaaruande audiitorkontrolli kohaldamise kohustus tuleb sätestada HasMS-is, mitte audiitortevõtmise seaduses. Alternatiivi audiitorkontrolli kohustuse sätestamisele ei ole. Hasartmängukorraldajal ei pruugi olla nõukogu ette nähtud ning isegi kui nõukogu on moodustatud, siis arvestades nõukogu pädevust on tal küll õigus teostada järelevalvet juhatuse tegevuse üle, kuid tegemist pole siiski erapooletu ja välise hindajaga nagu on finantsvandeaudiitor.

9.4 Hasartmängu korraldusloa taotlemise, andmise ja selle andmisest keeldumise reeglid on sätestatud HasMS-is. Kuna hasartmängu korraldusloa regulatsioon sisaldub HasMS-is, tuleb ka korraldusloa peatamise normid sätestada samas seaduses. Mõistlikku alternatiivi sellele lahendusele ei ole. Analoogselt on korraldusloa regulatsioonid sätestatud ka teistes eriseadustes, nagu näiteks reklaamiseaduses ning meediateenuste seaduses. Hasartmängu korraldusloa peatamise konkreetset alused ja peatamise kord töötatakse välja kaasamise protsessis.

9.5 Kõik hasartmängus osalemise piirangud, sealhulgas vanusest tulenevad piirangud on sätestatud HasMS-is. Seetõttu tuleks ka kaughasartmänguna korraldatavas osavusmängus osalemise ja e-kiirlooterii mängimiseks sätestada mängija vanusepiir HasMS-is. Alternatiivi sellele lahendusele ei ole. Asjakohane vanusepiir selgitatakse välja kaasamise protsessis.

9.6 HAMPI regulatsioon on sätestatud HasMS-is ning olukorras, kus esineb selle muutmise vajadus tuleb muuta õigusakti, mis neid norme reguleerib. HasMS-i kohaselt kantakse isik HAMPI tema kirjaliku avalduse alusel tähtajatult, kuid avalduses märgib isik tähtaja, mille möödudes võib ta teha uue avalduse enda nimekirjast kustutamiseks. Nimekirja kandmise avalduses märgitud tähtaega arvestatakse avalduse esitamise kuupäevast alates ning see ei tohi olla kuuest kuust lühem ega kolmest aastast pikem. Seaduses sätestatud kolmeaastase tähtaja muutmiseks tuleb muuta seda tähtaega sätestavat normi. Alternatiivi sellele lahendusele ei ole.

HAMPI kantud isikute surma korral nende nimekirjast kustutamise tingimused tuleb samuti lisada HAMPI regulatsiooni juurde. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse kohaselt lõpeb isiku õigusvõime tema surmaga ja seetõttu kaotab isiku HAMPI-s olemine enda eesmärgi. Isikuandmete kaitse seaduse kohaselt kehtib andmesubjekti nõusolek andmesubjekti eluajal ja 10 aastat pärast andmesubjekti surma, kui andmesubjekt ei ole otsustanud teisiti. Kui andmesubjekt on surnud alaealisena, siis kehtib tema nõusolek 20 aastat pärast andmesubjekti surma. Nimetatud nõusolekut ei ole vaja, kui töödeldavateks isikuandmeteks on üksnes andmesubjekti nimi, sugu, sünni- ja surmaaeg, surma fakt ning matmise aeg ja koht. Maksukohustuslaste registri põhimääruse kohaselt kantakse hasartmängu mängimise piirangutega isikute nimekirja HasMS § 39 lõikes 5 nimetatud andmed ja andmeandja fotoga dokumendi elektrooniline või paberkandjal koopia, mis on seotud ja mida tuleb säilitada koos esitatud avaldusega. Seega tuleb surnud isiku HAMPI-st kustutamiseks töödelda enam andmeid kui isikuandmete kaitse seaduses nõusolekuta töötlemine võimaldab. Seetõttu tuleb

HAMPI kantud isiku surma korral tema nimekirjast kustutamiseks sätestada HasMS-is sellekohane regulatsioon. Alternatiivi sellele lahendusele ei ole.

9.7 Vastutus HasMS-is sätestatud kohustuste ja nõuete rikkumise eest on sätestatud nimetatud seaduses endas. Vaid karistus ebaseaduslike hasartmängude korraldamiseks ruumi kasutada andmise eest on sätestatud karistusseadustikus. Seetõttu tuleks ka HasMS-is sätestatud karistumäärasid muuta samas seaduses ning alternatiivset lahendust sellele ei ole. Karistumäärade muutmise ulatus selgitatakse välja kaasamise protsessis.

9.8 Hasartmängukorraldaja kohustus mängija kohta andmete säilitamiseks tuleneb HasMS-is, Niisamuti on HasMS-is sätestatud nende säilitamise tähtaegade regulatsioonid. Nimetatud tähtaegade regulatsioonide muutmiseks tuleb muuta HasMS-i ning alternatiivne lahendus sellele puudub.

9.9 Toto mängimisele kohalduvad piirangud ja vastutus nende piirangute rikkumise eest on sätestatud HasMS-is. HasMS-is sisalduva sellekohase õigusloomealase ebatäpsuse kõrvaldamiseks tuleb muuta HasMS-i. Toto mängukohas viibija vanusepiirangu sätestamiseks vajalikud analüüsid tehakse kaasamise protsessis.

9.10 HAMPI kantud isikule turundusmaterjalide saatmise lõpetamist seni reguleeritud ei ole. Kuna HAMPI regulatsioon sisaldub HasMS-is, siis tuleks ka HAMPI kandmise tagajärjena saabuv turundusmaterjalide saatmise lõpetamine sätestada HasMS §-is 39. Hasartmängu reklaam on reguleeritud reklaamiseaduses, kuid selle seaduse eesmärk on sätestada reklaamile kohalduvad üldnõuded, keelud ja piirangud. Isiku HAMPI kandmisest tulenev turundusmaterjalide saatmise lõpetamise kohustus peaks sisalduma pigem HasMS-is, kuna tegemist on meetmega, mis toetab hasartmängusõltuvuse vastast võitlust ning sellekohased meetmed sisalduvad HasMS-is.

9.11 HAMPI kandmise avalduses märgitavad hasartmängude mängimise piiramise tähtajad sisalduvad HasMS-is. Ka muud hasartmängusõltuvuse vastased meetmed sisalduvad HasMS-is. Seetõttu tuleb ka HAMPI kandmise avalduses märgitavad hasartmängude mängimise piiramise tähtaegade muudatused reguleerida samas seaduses.

9.12 HasMS-is on reguleeritud mõiste „võit“ ja muud hasartmängu regulatsioone puudutavad mõisted. Nimetatute hulka mõiste „kaotus“ ja selle limiidi lisamine tuleks samuti reguleerida HasMS-is. Kaotus ja selle limiit sisustatakse kaasamise protsessis.

9.13 Täiendava õnnemängu korraldamise reeglistik on sätestatud HasMS-is. Selle reeglistiku muutmine ning reeglistiku laiendamine totele, loteriile ja kaughasartmängule tuleb samuti sätestada reeglistiku enda juures, so HasMS-is.

9.14 HasMS-is on sätestatud hasartmängu mängureeglite muutmise tingimused ja kord. Selle kohaselt võib hasartmängu mängureegleid muuta üksnes Maksu- ja Tolliameti kirjalikul nõusolekul. Maksu- ja Tolliamet otsustab nõusoleku andmise 15 tööpäeva jooksul mängureeglite saamisest arvates. Maksu- ja Tolliamet keeldub nõusoleku andmisest käesoleva seaduse § 29 lõike 1 punktis 4 nimetatud alustel. Kehtivate mängureeglite muutmise korra muutmiseks tuleb muuta kehtivat normi. Alternatiivi sellele lahendusele ei ole.

9.15 HasMS-is sätestatud tegevusloa taotlusele lisatavate andmete ja dokumentide kohustuse muutmiseks tuleb muuta seda nõuet kehtestavat normi ning alternatiivi sellele lahendusele ei ole.

9.16 Krüptorahas panuste vastuvõtmist ja võitude väljamaksmist HasMS ei reguleeri ning tegemist oleks uue lisatava regulatsiooniga. Kuna hasartmängu mängimise tulemusena saadud võidu väljamaksmise kord ja tingimused on reguleeritud HasMS-is, kuid see ei sisalda digitaalrahas võitude väljamaksmist, siis tuleks ka digitaalse raha võiduna väljamaksmise kord ja tingimused sätestada samas seaduses. Täpsemad tingimused töötatakse välja kaasamise protsessis. Alternatiivi sellele lahendusele ei ole.

10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Hasartmängus (osavusmäng, e-kiirloterii) osaleva isiku ja toto mängukohas viibiva isiku vanusepiiri sätestamisel tuleb arvestada Põhiseaduse §-s 19 sätestatud eneseteostusvabaduse õigusega. Selle kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Vaba eneseteostus kui inimväärikuse väljendus hõlmab sisuliselt kogu mõeldavat inimtegevuse spektrit. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt on eneseteostusvabaduse elementideks muuhulgas tegutsemisvabadus ehk vabadus teha või tegemata jätta seda, mida isik soovib. Seega võib ka hasartmängu mängimise ja toto mängukohas viibimise vabaduse kvalifitseerida eneseteostusvabaduse õigusena. Õigust vabale eneseteostusele riivab iga negatiivne mõjutus riigivõimu poolt. Selliseks mõjutuseks on ka hasartmängu mängimise ja hasartmängu mängukohas viibimise piiramine isiku vanusest lähtuvalt. Riigivõimu sekkumine vaba eneseteostuse õigusesse ei tähenda automaatselt Põhiseaduse rikkumist. Õigust vabale eneseteostusele nagu teisigi põhiõigusi tohib piirata kooskõlas Põhiseadusega. Hasartmängu mängimise ja hasartmängu mängukohas viibimise piiramise vajadus on seotud isikute vaimse tervise kaitsega hasartmängusõltuvusega kaasnevate tagajärgede eest. Hasartmängusõltuvus on sõltuvushäire, mille põhiliseks tunnuseks on võimetus vastu seista tungile mängida hasartmänge. Selle tagajärjel kogeb inimene probleeme sotsiaalses, tööalases ja/või materiaalses toimetulekus, suhetes ja kohustuste täitmisel.⁴ Põhiseaduse § 26 lubab sekkuda isiku perekonna- ja eraellu muuhulgas tema tervise kaitse eesmärgil. Maailma Terviseorganisatsiooni definitsiooni järgi on tervis täieliku füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund ja mitte lihtsalt haiguse puudumine. Hasartmängude mängimisega kokkupuutumine enne täiskasvanuikka jõudmist ja kiiremini sõltuvust tekitavate mängude puhul ka varases täiskasvanueas, avaldab mõju, soodustab hilisemat hasartmängusõltuvuse tekkimist ning toob endaga kaasa kõrge riski isiku vaimse ja sotsiaalse heaolu seisundi minetamiseks hasartmängusõltuvuse tekkimise tõttu. Seetõttu on hasartmängu mängimise piiramise riive nii materiaalselt kui ka formaalselt kooskõlas Põhiseadusega.

Hasartmängusõltuvus on ühiskondliku tähtsusega probleem ning sellest on aja jooksul saanud avalik huvi. Riigil ja kohalikul omavalitusel on kohustus rakendada meetmeid rahvatervisele ebasoovitavat mõju avaldava tervismõjuri (sh hasartmängu sõltuvuse) ohjamiseks. Rahvatervise seaduse (edaspidi *RTerS*) kohaselt on tervise edendamise vahendiks eluviisi mõjutamine ja käitumisriski vähendamine (§ 6 punkt 4). *RTerS*-i kohaselt on rahvatervis sektorite vaheline valdkond, mis hõlmab kõiki rahvastiku tervist parandavaid ja ebasoovitavat tervisemõju ennetavaid ja vähendavaid organiseeritud tegevusi eesmärgiga pikendada elanike eluiga, parandada nende elukvaliteeti ning vähendada tervisealast ebavõrdsust (§ 2 punkt 1).

⁴ Hasartmängusõltuvuse Nõustamiskeskuse koduleht

<https://15410.ee/hasartmangusoltuvus/#1522919633630-b55b4fe2-4502>

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 168 kohaselt tagatakse kogu liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse. Liidu meetmed, mis täiendavad liikmesriikide poliitikat, on suunatud rahvatervise parandamisele, inimeste haiguste ennetamisele ja füüsilist ja vaimset tervist ohustavate tegurite kõrvaldamisele. Sellised meetmed hõlmavad võitlust olulisemate tervisehäirete vastu, edendades nende põhjuste, leviku ja vältimise uurimist.

V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

Seaduseelnõul puudub otsene ja kaudne mõju haridusele, kultuurile ja spordile, riigi valitsemisele, riigikaitsele ja välissuhetele, siseturvalisusele ja regionaalarengule ning keskkonnale, kuna eelnõuga ei muudeta nimetatud valdkondi reguleerivaid sätteid ega põhimõtteid.

11.1 Muudatuste sotsiaalne mõju

Sotsiaalse mõju sihtrühma kuuluvad hasartmängude mängijad ja nende pereliikmed.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: Loto võidufondi piirmäära ajakohastamisega ning e-kiirloterii ja õnnemängu mängija vanusepiirangu muutmisega kaasneva sotsiaalse mõju sfääris on hasartmängusõltuvus ja sotsiaalsed kulud. Sellisteks mõjutatud sotsiaalseteks kuludeks võib pidada muuhulgas kulusid teraapiale, töökaotusest tulenevaid kulusid, kulusid sotsiaaltoetusele ja süüteo menetlustele. Loto võidufondi piirmäära tõstmine ei tõsta mängijate hasartsuse taset ega hasartmängude negatiivseid tagajärgi, kuna loto võidufondi piirmäära ei tõsteta ulatuses, mis mõjutaks mängija finantsilist riskikäitumist ja impulsiivsust ning tema soovi lotot mängida. Loterii võidufondi piirmäära ajakohastamine ei tähenda suure võidu saamise võimalust, vaid see saab olema proportsionaalne arvestades majanduse arengut ja inimeste sissetulekute suurenemist viimase ca kümne aasta jooksul. Loteris võidu mittesaamisel ei koge mängija suurt rahalist kaotust, kuna kaotuseks on sellisel juhul vaid mängija makstud panus ehk loteriipileti maksumus. Ka loto mängija vanusepiiri ülevaatamisel (tõstmisel) võib olla sotsiaalne mõju. Alaealise psüühika kujuneb välja järk-järgult ning teismeliseas loto mängimine võib kahjustada alaealise sotsiaalseid, materiaalseid ja perekondlikke väärtusi ning kohustusi, samuti takistada alaealisel hariduse omandamist.

E-kiirloterii mängijale kõrgema vanusepiirangu seadmisega kaasnev sotsiaalne mõju avaldub hasartmängusõltuvuse ja selle kujunemise piiramises. Veebipõhist lotomängu saab mängida igal ajahetkel, selle võit selgub kohe ning see kantakse võidu hetkel koheselt mängijale, mistõttu mõjutab e-kiirloterii enam hasartmängusõltuvuse tekkimist kui arv- või paber kandjal kiirloterii. E-kiirloterii mängijale kõrgema vanusepiirangu (so kõrgema kui arvloterii ja paber kandjal kiirloterii puhul) seadmine kaitseb seetõttu nooremaid mängijaid, kelle psüühika pole veel välja kujunenud ja kellel on seetõttu suurem risk vaimse tervise kahjustumise ehk hasartmängusõltuvuse väljakujunemiseks ja sellest tulenevalt sotsiaalsete tagajärgedega toimetulemiseks.

Alaealise toto mängukohas viibimise vanusepiirangu muutmine (võimalik vähendamine 3 aasta võrra) ei mõjuta otseselt hasartmängusõltuvuse soodustamise aspekti, kuna üldjuhul ei saa spordibaaris toto mängimiseks teha panuseid avalikult, vaid see toimub nt baarileti ääres

sarnaselt muude kaupade ostmisega või selleks eraldi paigutatud elektroonilise seadme vahendusel.

HAMP-i kantud isikule turundusmaterjalide saatmine vähendab võimalike sotsiaalsete kulude tekkimise riski, kuna see toetab hasartmängusõltlase püüdlusi sõltuvusest vabanemiseks. Ka isiku HAMPI kandmise avalduses märgitava hasartmängude mängimise piiramise tähtsaja pikendamise võimaluse loomine toetab hasartmängusõltuvusest vabanemist. Muudatuse tulemusena väheneb hasartmängusõltuvusega isiku HAMPI-st kustutamise järel hasartmängusõltuvusse tagasi langevate isikute osakaal ja seeläbi ka sotsiaalsete kulude maht. Nimetatud muudatused mõjutavad hasartmängude mängijate vaimse tervist positiivselt ja toetab seekaudu nende üldisema heaolu saavutamist ja hoidmist. Muudatused mõjutavad ka ühiskonna üldise heaolu ja turvalisuse tõusu positiivselt.

2023.aastal läbiviidud uuringu kohaselt on Eesti elanikest vanuses 15 kuni 74 aastat puutunud hasartmängudega kokku pea iga teine elanik. Samas on hasartmängusõltuvuse riskirühma kuuluvate elanike (mõningate probleemidega ja tõenäolised patoloogilised mängijad) osakaal 11% juures. Seega on muudatuste mõju ulatus väike. Neist, kes on viimase kahe aasta jooksul internetis hasartmänge mänginud, ligi veerand on teinud seda iganädalaselt. Väljaspool internetti kahe aasta jooksul hasartmänge mänginud inimestest 17% on seda teinud iganädalaselt. Konkreetsete mängutüüpide lõikes mängib valdav osa hasartmängudega kahe aasta jooksul kokku puutunutest neid harvemini kui kord kuus. Loterii ehk suurima mängimise ulatuse ja sagedusega mängutüübi puhul on vähemalt iganädalaste mängijate osakaal internetis 26% kõigest 2 aasta jooksul internetis mänginutest; väljaspool internetti on see 15%. Spordiennustuste ja kihlvedude puhul on iganädalaste mängijate osakaal väljaspool internetti umbes kümnendik (11%) ja internetis ligi viiendik (17%). Mõlemas kanalis on olemas ka väike segment (1-2%) igapäevaseid mängijaid. Seega võib muudatustega kaasneva mõju sagedust hinnata keskmiseks. Muudatustega kaasneva majandusliku mõju täpsema ulatuse ja selle avaldumise sageduse saab tuvastada kaasamise käigus.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: Ebasoovitavaid sotsiaalseid mõjusid muudatustega ei kaasne. Kõik piirmäärade muudatused tehakse kaalutletult ja läbimõeldult eesmärgiga minimeerida hasartmängusõltuvust ja sotsiaalseid kulusid ning toetada sotsiaalsete, materiaalsete ja perekondlike väärtuste püsimist.

11.2 Muudatuste majanduslik mõju

Muudatuse sihtrühma kuuluvad hasartmängukorraldajad, hasartmängude mängijad ja nende pereliikmed, samuti tervishoiuteenuse osutajad ja teised sotsiaalset heaolu toetavate teenuste pakkujad.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: Eestis ja välismaal asutatud hasartmängukorraldajatele esitatavate nõuete ühtlustamine, samuti neile audiitorkontrolli kohustuse kohaldamine kujundab olukorra, kus Eesti hasartmänguturg tervikuna on usaldusväärne ja stabiilne. Samuti mõjutavad muudatused hasartmängude mängijate majanduslike huvide kaitsmist positiivses suunas. Loterii piirmäära tõstmine, kaughasartmänguna korraldatava osavusmängu ja e-kiirloterii mängimise vanusepiiri, samuti toto mängukohas viibiva isiku vanusepiiri muutmine võib mõnevõrra vähendada nimetatud hasartmängude korraldajate, sealhulgas AS-i Eesti Loto tulu. Samas on sellel positiivne mõju hasartmängude mängijate ja nende leibkondade majandusele, hoides ära nende võimalikku sissetuleku langust töötuks jäämise korral, samuti võimalikku laenukoormuse tekkimist, kulusid teraapiale ja muid hasartmängusõltuvusega ja

selle ravimisega kaasnevaid kulusid. Muudatuste tulemusena minimeeritakse ka Tervisekassa finantseeritavate tervishoiuteenuse ja teiste sotsiaalset heaolu toetavate teenuste pakkujate kulusid hasartmängusõltuvuse ravimisel.

HasMS-is sätestatud nõuete rikkumise eest määratavate karistusmäärade tõstmine võib mõjutada riigieelarvet positiivses suunas. Samas, olukorras, kus karistused on piisavalt mõjusad, suunavad need isikuid täitma HasMS-is sätestatud nõudeid ja seeläbi kujuneb usaldusväärne hasartmänguturg, kus hasartmängukorraldajad tegutsevad ausalt, õiglaselt ja professionaalselt ning täidavad mängijate kaitsereegleid.

Täiendava õnnemängu korraldamise võimaldamine toto, loterii ja kaughasartmängu korraldajatele toetab ettevõtlusvabadust ja vähendab kasiino atraktiivsust võrreldes teiste hasartmängu liikidega. Lisaks saab muudatuse tulemusena toto ja kaughasartmängu täiendav õnnemäng olema allutatud järelevalvele, mis võib mõjutada riigieelarvet positiivselt täiendavate laekumiste näol. Krüptorahas panuste vastuvõtmise ja võitude väljamaksmise võimaluse loomine avardab krüptoraha kasutusvõimalusi ning sellega kaasnevad majanduslikud mõjud sõltuvad kehtestatavatest reeglitest.

2023. aastal läbiviidud uuringu kohaselt on hasartmängusõltuvuse riskirühma kuuluvate elanike (mõningate probleemidega ja tõenäolised patoloogilised mängijad) osakaal 11% juures. Seega on muudatuste mõju nimetatud riskirühma kuuluvate mängijate ja nende perekondade majanduslikule olukorrale väike. Ka AS-i Eesti Loto majandusnäitajate osas võib muudatust pidada väikeseks, kuna muudatuse näol on tegemist vaid loterii võidufondi piirmäära kaasajastamisega. Muudatustega kaasneva majandusliku mõju täpsema ulatuse ja selle avaldumise sageduse saab tuvastada kaasamise käigus.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: Muudatusega kaasnevaks ebasoovitavaks mõjuks võib olla täiendava hasartsuse tekkimine toto, loterii ja kaughasartmängu mängimiseks täiendava õnnemängu korraldamise võimaldamise tõttu, eriti olukorras, kus sellise täiendava õnnemängu auhinnaks on hinnaline ese. Krüptoraha kasutamisega võib tekkida suurem rahapesu oht, kuna selle päritolu ei ole võimalik sarnaselt tavapärase raha liikumisega jälgida.

11.3 Infotehnoloogia ja infoühiskonna mõju

Sihtrühm: Hasartmängukorraldajad, kes aktsepteerivad panuse tegemisel krüptoraha ja hasartmängumängijad, kes soovivad teha panuseid krüptorahas, Rahapesu Andmebüroo.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: Hasartmängudes krüptorahas panuste vastuvõtmise ja võitude väljamaksmine mõjutab küberkeskkonna arengut. Krüptorahas panuste vastuvõtmine ja võitude väljamaksmine toob hasartmängukorraldajatele, kes soovivad sellist võimalust kasutada, kaasa infotehnoloogilise arendusvajaduse. Samuti toob muudatus kaasa Rahapesu Andmebüroole vajaduse täiendavate meetmete ja infotehnoloogiliste süsteemide arendamiseks krüptoraha päritolu tuvastamiseks. Muudatusega kaasneva mõju täpsema ulatuse ja selle avaldumise sageduse saab selgitada välja kaasamise käigus.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: Rahapesu Andmebüroo infotehnoloogiliste arenduste kulutused ei pruugi olla proportsionaalsed krüptoraha kasutamise võimaldamisest saadava kasuga.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Muudatuste tulemusena hasartmängukorraldajate halduskoormus jääb muudatuste koondmõjus eeldatavalt samaks. Halduskoormus võib tõusta mängija kaitseks täiendavate reeglite kehtestamisel, samas väheneb nende halduskoormus korraldusloa taotlemisel ja mängureeglite muutmisel. Hasartmängu mängijate halduskoormust muudatused ei mõjuta.

13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Hasartmängu korraldusloa peatamise võimaldamine hasartmängukorraldajast mittesõltuval põhjusel toob kaasa hasartmängumaksud saadava maksutulu vähenemise. Samas karistumäärade tõstmine toob eeldatavalt kaasa riigi tulude suurenemise. Totos ja kaughasartmängus täiendava õnnemängu korraldamise võimaldamisel töötatakse välja täiendavad maksustamise reeglid, mis omakorda tõenäoliselt suurendavad riigi maksutuluid.

14. Edasine mõjude analüüs

VTK-s on esitatud muudatuste loetelu avalikuks konsulteerimiseks, et koguda väliseid eksperthinnanguid sobivate meetmete kohta. Seaduseelnõusse jõudvad muudatused ei pruugi kattuda käesolevas VTK-s olevate muudatustega tulenevalt käesolevale VTK-le antud tagasisidest ja muudest allikatest saadud täiendavale informatsioonile. Kui on piiritletud sobilikud meetmed, siis neid ja nende koosmõju on vaja täiendavalt hinnata, et kontrollida, kas muudatuste abil on võimalik lahendada tekkinud probleeme ning saavutada püstitatud eesmärgid. VTK staadiumis, mil pole veel teada, missugused meetmed on kõige sobilikumad ja kõigile osapooltele kõige vastuvõetavamad, on liiga vara hinnata iga meetme täpset mõju.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus			
Valitav lahendus otsustatakse koostöös kaasatavate huvigruppidega. Konkreetne valitav lahendus esitatakse eelnõuga.			
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus		15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	X
15.3 Selgitus	Muudatused ei ole nii ulatuslikud, et tooksid kaasa uue tervikseaduse väljatöötamise vajaduse.		
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid			
HasMS, HasMMS ja rahandusministri 6.03.2009 määrus nr 17 „Hasartmängukorraldaja raamatupidamise aastaaruande lisa „Panused ja väljamakstud võidud” vormi ja selle täitmise juhendi kehtestamine“.			
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse			
Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Hasartmängusõltuvuse Nõustamiskeskus, Maksu- ja Tolliamet, Eesti Hasartmängude Korraldajate Liit, AS Eesti Loto, Eesti Ringhäälingute Liit, Rahapesu Andmebüroo.			
Märts-aprill 2025 – tagasiside analüüs ja kohtumised huvitatud osapooltega			
Aprill-mai 2025 – täiendava mõjuanalüüsi koostamine ja eelnõu menetluse kavandamine			
Aprill- juuni 2025 – eelnõu koostamine.			
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg			
Põhjalikum mõjuanalüüs koostatakse enne seaduseelnõu koostamist ja see esitatakse seaduseelnõu seletuskirjas.			
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)			Eelnõu kontseptsiooni ei koostata.

20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	2025 august-september
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	2026 I poolaasta
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Rainer Osanik, rahandusteabe poliitika osakonnajuhataja, e-post rainer.osanik@fin.ee , tel 5398 2054; Kersti Rahlin, rahandusteabe poliitika osakonna jurist, e-post kersti.rahlin@fin.ee ; tel 5885 1391.