

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Õiguse Instituut

Harri Tammist

HASARTMÄNGUÕIGUS EESTIS JA MUJAL – LOTERIIMONOPOLI NÄITEL

Magistritöö

Eesti Avalik- ja Eraõigus

Juhendaja: Evelin Pärn-Lee, LL. M.

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 15 887 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Harri Tammist

.....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 162699HAJM

Üliõpilase e-posti aadress: harri.tammist@gmail.com

Juhendaja: Evelin Pärn-Lee, LL. M.: Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISSEJUHATUS	4
Taust	4
Eesmärk ja uurimisküsimus	6
Piiritlus	6
Uurimismeetod	7
Ülesehitus	7
1. HASARTMÄNGUD	8
1.1 Ajalooline taust	8
1.2. Hasartmänguteenused	11
1.2.1. Hasartmängu mõiste	11
1.2.2. Hasartmänguteenuste valdkondlik määratlus	11
1.2.3. Hasartmänguteenuste osutamise seotud teenused	13
1.3 Osalejad hasartmänguturul	17
1.4 Negatiivsed ühiskondlikud mõjud	18
1.4.1 Moraal ja Eetika	19
1.4.2 Ühiskondlikud Riskid	22
1.4.2.1. Riskid üksikisiku tasandil	22
1.4.2.2. Riskid ühiskondlikul tasandil	23
1.4.3. Loterii – pehme mõjuga hasartmäng	23
1.5. Hasartmänguturu osakaal	24
1.5.1. Hasartmänguturg Euroopas	24
1.5.2. Hasartmänguturg Eestis	25
1.6 Ühisturu reguleerimise vajadus	27
1.6.1 Ühisturuga kaasnevad võimalikud hüved tarbijatele	28
2. ÕIGUSLIK REGULATSIOON	31
2.1. Üldine regulatsioon Euroopa Liigu õiguses	31
2.1.1. Aluslepingud	32
2.1.1.1. Teenuse osutamise vabadus	32
2.1.1.2. Asutamisvabadus	34
2.1.2. Euroopa Liidu teisene õigus	35
2.3 Murranguline Euroopa Kohtu praktika	36
2.3.1. Schindler – C - 275/92, 1994	36

2.3.2. Zenatti – C - 67/98, 1999	39
2.3.3 Läära jt .C - 124-97/, 1999	40
2.3.4. Gambelli jt. – C - 243/01, 2003	42
2.4. Hasartmängude regulatsioon Eesti õiguskorras	44
2.4.1. Nõuded hasartmängude korraldamisele	45
2.4.1.1. Loteriide korraldamisele kehtestatud piirangud	47
2.4.2 Riiklik järelevalve	47
2.5. Õiguspoliitilised suunad hasartmänguturu ühtlustamisel	48
2.5.1. Õiguspoliitilised suunad Euroopa Liidu liikmesriikides	48
2.5.2. Õiguspoliitilised suunad Eestis	51
3. PIIRANGUTE ÕIGUSTATUS JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTE	52
3.1. Üldised õiguspõhimõtted	52
3.1.1. Võrdse kohtlemise põhimõte	52
3.1.2. Proportsionaalsuse põhimõte	53
3.1.2.1. Proportsionaalsuse kontroll	53
4. EESTI ÕIGUSKORRA VASTAVUSE ANALÜÜS	55
4.1. Teenuste osutamise vabaduse piiramine läbi riikliku loteriimonopoli	56
4.2. Riigimonopoli eelisolukord hasartmänguteenuse levitamisel	60
5. KOKKUVÕTE	65
SUMMARY	68
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	71

SISSEJUHATUS

Taust

Hasartmänguteenuste osutamine on Euroopas ihaldatud turusegment, mida iseloomustab tugev killustatuse aste erinevate liikmesriikide seadusandlikul tasandil ja pidev võitlus liikmesriikide valitsuste ja eraettevõtjatest teenuseosutajate vahel, kes soovivad hasartmängude osutamise pealt kasu teenida.

Hasartmänguturg on maailma majandusajaloos üks silmapaistvamaid mehhanisme varanduse ümberjaotamiseks ühiskonna liikmete vahel, kohe pärast väärtpaberibörsi ja kindlustusseltse, mis kõik võimaldavad koondada kokku rahalisi vahendeid väikestes suurusjärgudes paljudelt osalejatelt, et jagada suuremahulisi varalisi hüvesid üksikutele osalejatele.

Mängija jaoks esindab loteriipilet õnne ja lubadust helgema tuleviku saavutamiseks hõlptulu omandamise näol. Erinevalt tööturul esindatud kutsetegevustest ei nõua hasartmängudest osavõtmine erilisi oskuseid, vaimseid võimeid ega keerulisi erialaseid teadmiseid, põhinedes selle asemel eelkõige juhusel, õnnel ja vedamisel, millest tulenevalt peetakse hasartmängude mängijate sihtgruppi kuuluvaid inimesi majanduslikult kergemini haavatavateks.

Hasartmänguteenuste osutamisel aluseks olev õiguslik regulatsioon on Euroopa Liidu õiguse kohaselt tuletatav eelkõige Euroopa Liidu esmastest õigusaktidest ja seda tõlgendavast kohtupraktikast. Hasartmänguteenus on selgesõnaliselt jäetud välja teenuste direktiivist ja tarbijate õiguste direktiivist. Mõistlikult võiks oletada, et hasartmängud on Euroopa Liidu tasandil reguleeritud võrdselt teiste teenustega ja hasartmängudele laienevad ka siseturul kehtivad põhivabadused. Siiski on tulenevalt ühiskonnas valitsevatest kultuurilistest ja sotsiaalsetest erinevustest jäetud liikmesriikidele õigus langetada hasartmänguteenuste leviku piiramiseks vajalikke otsuseid lähtuvalt avalikust huvist ja ühiskondliku korra säilitamise vajadusest. Kuna hasartmänguturul valitseb teiste majandusvaldkondadega võrreldes suurem oht pettusteks ja kuritegevuseks, on paljud liikmesriigid pidanud vajalikuks takistada hasartmänguteenuste piirideülest levikut, ettekäänatel vähendada mängusõltuvuse teket ja säilitada riigisiseste ametiasutuste range kontrolli teenusepakkujate tegevuse üle.

Arvesse võttes Euroopa Kohtu praktikat hasartmänge puudutava õiguslase regulatsiooni tõlgendamisel, tuleb mõista, et hasartmängud on üks sellistest tegevusaladest, mida iseloomustavad tõsised moraalsed, religioossed ja kultuurilised erinevused liikmesriikide vahel. Need asjaolud on olulisel määral erinevad sõltuvalt geograafilisest asukohast ja kultuuriruumist. Üks esimesi allikaid, mis ilmekalt väljendab Euroopas valitsevaid piirkondlikke kultuurilisi erinevusi hasartmängude mõistmisel, pärineb Rooma Impeeriumi Senaator Tacitus'e kirjutistest, kes rääkides õiguskohustuste põhistamisest germaanlastel, tähendas: "Täringut mängivad nad kummaliselt, isegi asjalikult, nagu midagi tõsist tehes, sellise uljusega võitudes ja kaotustes, et kui asi jõuab viimase otsustava viskeni, mängitakse vabaduse ja elu peale. Kaotaja läheb ilma vastupanuta orjusesse. Olgu ta võitjast noorem ja tugevam, ikkagi laseb ta end siduda ja maha müüa. Niisugune järeleandmatus valitseb selles kummalises asjas. Nad ise nimetavad seda usalduseks (fides)¹."

Igal liikmesriigil on õigus langetada hasartmängude turgu puudutavaid otsuseid kooskõlas siseriiklikult välja kujunenud väärtushinnangutega, mis on vajalik, et tagatud oleks ühiskondlikult oluliste huvide kaitse². Vastavalt sellele seisukohale on liikmesriikide ametivõimud saanud pikalt nautida laiaulatuslikku diskretsiooniõigust, mis on võimaldanud kõigi turu reguleerimiseks kehtestatud piirangute põhjenduseks tuua alati välja sarnased üldsõnalised ettekäanded.

On liikmesriike, milles on hasartmängude mängimine täielikult keelatud ja liikmesriike, milles hasartmänguteenuste osutamisele piiranguid kehtestatud ei ole. Osade liikmesriikide seadusandliku korra kohaselt on kas igat liiki hasartmängude, või teatud liiki hasartmängude korraldamine lubatud üksnes riigi omanduses olevatele ettevõtetele, sest väidetavalt kujutab hasartmänguteenuste osutamine riigi omandusse kuuluva ettevõtte poolt endast väiksemat ühiskondlikku riski, tulenevalt selliste tingimuste kehtestamisest nagu väiksema sagedusega tehtavad väljamaksed, otsese järelevalve teostamine avaliku võimu poolt, turgu valitsev seisund, pakkumise piiramine siseriikliku territooriumiga ja maksevahendite valiku vähendamine³.

¹ Hattenhauer, 2007, lk 33

² Hörnle, 2010, lk 15

³ Costes, Kairouz, Monson, Eroukmanoff, 2018, lk 7

Eestis on hasartmängupoliitika teiste Euroopa Liikmesriikidega võrreldes olnud valdavalt liberaalne. Puudub üleüldine hasartmängumonopol või hasartmängude mängimise keeld. Monopoolne seisund on kehtestatud üksnes loteriimängude korraldamisel, kuid õigusloome tasandil ei ole põhjendamist leidnud asjaolu, mille poolest vajab loteriide korraldamine rangemat kontrolli, kui teised hasartmänguteenused.

Eesmärk ja uurimisküsimus

Käesoleva töö eesmärgiks on uurida, kas Eesti Vabariigi siseriiklikul tasandil kehtiva seadusandluse kohaselt kehtestatud tingimused, mis piiravad Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud siseturu vabadusi selliselt, et loteriimonopol on koondatud täies ulatuses riigile kuuluvate ettevõtete kätte, on Euroopa Liidu õiguse ja kohtupraktikaga vastavuses ja sellest tulenevalt seda, et kas riikliku monopoli kehtestamine on Euroopa Liidus valitseva kohtupraktika kohaselt õigustatud, arvestades kohalikul hasartmänguturul valitsevat tegelikku olukorda.

Piiritlus

Magistritöös on pööratud Euroopa Liidu esmase õiguse ja seda selgitava kohtupraktika uurimisel, kõrvutades seda Eesti siseriikliku õigusega, mille kohaselt on kehtestatud piirangud loteriide korraldamisele. Kuna Eesti kohtupraktikas on kohtus arutamisel olnud loteriide pakkumist puudutavad kaasused piirdunud peaaesjalikult sellega, kas osutatud teenuse kujul on tegemist loteriiga hasartmänguseaduse määratluse kohaselt, ei ole magistritöös Eesti Vabariigi kohtulahendeid võimalik kasutada. Selle asemel tuuakse magistritöös näiteid teistest Euroopa liikmesriikidest, milles sarnaste probleemidega silmitsi seistakse. Kuna Euroopa kohtupraktika kohaselt on siseriiklikul seadusandlikul tasandil piirangute seadmise õiguspärasuse hindamisel vaja lähtuda turul valitsevast tegelikust faktilisest olukorrast, tuleb uurimisel kasutada ka kirjandust, mis sisaldab statistilisi näitajaid ja informatsiooni riigi õiguspoliitiliste suundade kohta.

Uurimismeetod

Tegemist on võrdleva teoreetilise uurimistööga, mis uurib võrdlusmeetodil kohtupraktika ja erinevate siseriiklike õigusaktide kohaselt kehtestatud piirangute õiguspärasust piirangute seadmisel siseturu vabadustele.

Ülesehitus

Magistriöö on üles ehitatud selliselt, et kõigepealt antakse ülevaade ajaloolistest arengutest hasartmänguturul ja õigustlooval tasandil, et aidata lugejal mõista, kuidas on morali ja väärtushinnangute kaudu kujunenud olemasolev olukord hasartmänguturul. Kuna Euroopa Liidu regulatiivsel tasandil hasartmänge üksteisest valdkonnapõhiselt ei eristata, mõtestatakse kõigepealt lahti hasartmängu mõiste ja olemus, et selgitada hasartmänguturu erinevust muudest valdkondadest ja anda ülevaade hasartmänguturul valitsevatest ohtudest tarbijakaitsele ja avalikule korrale, mille kaudu õigustatakse piiranguid olulistele ühisturu toimimiseks kehtestatud vabadustele nagu seda on asutamisevabadus ja teenuste vaba liikumine. Olenemata asjaolust, et Eestis on seatud piirangud ainult loteriide pakkumisele, leiavad magistritöös käsitlemist kõik hasartmängu valdkonnad, et õppida tundma erinevate mängutüüpide eripärasid ja selgitada välja kas ja kuidas on põhjendatud siseriiklik veendumus, et loteriiteenuste osutamise puhul tõuseb esile suurem negatiivne mõju, võrreldes teist liiki hasartmängudega, ja et loterii mängijad on pettuste ja kuritegevuse vastu nõrgemini kaitstud. Seejärel kirjeldatakse hasartmänguturgu reguleerivat õiguslikku regulatsiooni Euroopa Liidu ja kohalikul tasandil, sidudes seda Euroopa Kohtu ja liikmesriikide siseriiklike kohtute praktikas väljendatud põhjendustega liikmesriikide poolt kehtestatud regulatsiooni õiguspärasuse või õigusvastasuse osas, et anda põhjendatud hinnang siseriikliku õigusraamistiku kooskõlale Euroopa Liidu õiguskorraga.

1. HASARTMÄNGUD

Läbi aegade on hasartmängude ühiskondlik staatus ja mängude mitmekesisus arvestatavalt muutunud. Tänapäeval on suurem osa olemasolevaid hasartmängude tüüpe enamustes riikides aktsepteeritud, kuid tulenevalt hasartmängudega kaasnevatest riskidest on nende suhtes kehtestatud range riiklik kontroll⁴. Olles teenusepakkujate poolt ihaldatud objektiks ja tulenevalt äritegevuse lihtsamaks muutumisest tänu infotehnoloogiliste võimaluste avardamisele, avaldatakse hasartmängusektorile järjest suuremat survet, mis on suunatud hasartmänguteenuste piiriülesele osutamisele, pannes rohkem kui kunagi varem proovile pikaajalisel ajalool ja kultuurilisel enesemääramisel rajanevaid siseriiklikke õigusakte ning ähvardades üha enam pöördumatult muuta hasartmänguturge reguleerivat õigusmaastikku.

Levinuima määratluse kohaselt on õnnemängudele iseloomulikeks joonteks rahalise panuse tegemine mingi sündmuse toimumisele ja võiduvõimaluse valdav sõltuvus juhuslikkusest⁵. Enamus liikmesriike on hasartmängude määratlemisel seadusandlikus regulatsioonis lähtunud justnimelt sellest üldisest määratlusest⁶.

1.1 Ajalooline taust

Jäljed hasartmängude mängimisest ja nende mängimisel kasutusel olnud tehnilistest vahenditest ulatuvad juba primitiivsetesse, eelajaloolistesse ühiskondadesse⁷. Kaasaegsed ajaloolased ja antropoloogid kinnitavad, et andmeid hasartmängude kohta on leitud juba kõige varasemate tsivilisatsioonide juurest⁸.

Antiikühiskondades peeti hasartmängu mängimise toimingut ja selle tulemuse juhuslikkust alati lahutamatuks seotuks jumaliku tahtega ning selle tulemust tõlgendati tihti kui püha sõnumit või

⁴ Bitonti, Harris, 2017, lk 6.

⁵ Arendts, 2006, lk 45.

⁶ Kingma, 2006, lk 2.

⁷ Ibid, lk 3.

⁸ Schwartz, 2013, lk 136.

märki kõrgemalt võimult, suutmata uskuda juhuse, kui sellise olemasolusse üleüldiselt. Arvati, et tulemust ei määra pime juhus, vaid jumal või kõikemäärav saatus⁹.

On täheldatud, et algelised hasartmängude vormid võisid täita igapäevaeluliselt praktilisi eesmärke. Hasartmänge kasutati tihtipeale õiguslaste või religioonil põhinevate otsuste langetamisel¹⁰, ilma, et need seejuures oleksid endast kujutanud meelelahutuslikku laadi tegevust või oleksid olnud seotud rahalise auhinna võitmisega.

Tõendid kinnitavad, et juba rohkem kui nelja tuhande aasta eest mängisid hiinlased mängu wei-chi, mida mängitakse paljudes idamaades ka tänapäeval. Luude heitmist topsidest Antiik-Kreekas ja Indias nähakse kaasaegse täringuviske eelkäijana¹¹. Kõige vanemad lauamängud, mille mängimisel olid kasutusele võetud täringud on ligikaudu viie tuhande aasta vanused, jälgi sellistest mängudest on leitud ka Mesopotaamia kuninglike hauakoobaste uurimise tulemusena. Etruskid olid esimesed, kes kasutasid kuue tahuga täringuid ja arheoloogilised leiud võimaldavad kinnitada, et selliste täringute olemasolu on täheldatud ka Vanas Roomas ajaperioodil 900. a. eKr¹².

Kaartide mängimise päritolu võib teatava kindluse tasemega siduda jumalike toimingute läbiviimisega Koreas, mida on järkjärguliste täiendustega mõjutatud Hiina kultuuri poolt.

Euroopas on kaardimängud kasutusele võetud ja neid on levitatud alates neljateistkümnendast või viieteistkümnendast sajandist meie ajaarvamise järgi¹³.

Antiiksetes allikates on rõhutatud isegi hasartmängude kahjulikke mõjusid. Oma kirjutistes mainib Artistoteles “alatut ahnust” ja “õelust” õnnemängudes, võrreldes mängijaid vägivallatsejate ja varastega¹⁴.

⁹ Ibid, lk 137

¹⁰ Ibid, lk 137

¹¹ Ibid, lk 137

¹² Schwartz, 2013, lk 138.

¹³ Ibid, lk 134

¹⁴ Bowal, 1997, lk 32.

Esimesel sajandil meie ajaarvamise järgi avaldab Rooma imperaator Tacitus oma varastes kirjutistes imestust mängijate võime üle panna täringuid mängides kaalule oma vabadus ja lubada kaotuse korral isegi enese orjastamist, surudes alla oma loomuliku vabaduseiha¹⁵.

Keskajal peeti hasartmänge ebaproduktiivseks tegevuseks, mis kulutas asjatult tööliste energiat ja raiskas aristokraatide varandust ning selline tegevus oli sellest tulenevalt mitmetes lääne ühiskondades keelatud, vaatamata sellele, et Katoliku Kirik ei pidanud hasartmänge iseenesest patuseks. Hasartmängude mängimise keeld oli mõeldud suunamaks inimeste võimeid suurema ühiskondliku tähtsusega tegevustele nagu seda olid näiteks põlluõõ ja sõjapidamine¹⁶.

16. sajandil toimunud reformatsioonide käigus võttis kirik tugeva moraalse seisukoha hasartmängude vastu, needes mängijaid kui moraalseid patustajaid ning süüdistades neid ahnuses ja jumala teotamises. Protestantliku õpetuse religioonil rajanev vastuseis hasartmängudele põhineb peamiselt juhuse ja ebaususe argumentidel, vastandades hasartmängude mängimise eetilisel aktsepteeritud püüdlustele heaolu saavutamisele läbi ausa töö tegemise¹⁷.

Valgustusajastul 18. sajandi Euroopas, nõrgenes rõhuasetus hasartmängude patusele olemusele, kuid hasartmängude mängimine ei olnud siiski ühiskondlikult aktsepteeritud tegevus. Hasartmängude alased piirangud Inglismaal, mille kehtestamisega on soovitud maha suruda ühte või teist tüüpi hasartmänge, on leidnud rakendamist kolme viimase sajandi jooksul¹⁸.

Kuid siiski, tulenevalt täielike keeldude ebaefektiivsusest ja täielike piirangutega kaasneda võivatest riskidest tõuseb 1900.ndatel aastatel arutelu realistlikuma lähenemisviisi üle, mille kohaselt oleks kasulikum hasartmängude mängimist piirata osaliselt ja seda seadusandlikul tasandil reguleerida. Sellise arengu peamiseks põhjuseks on hasartmängude nägemine tuluallikana riiklikule varakambrile, heategevuslikeks eesmärkideks ja turismi edendamiseks¹⁹. Kindla peale mängivad olulist rolli üldises poliitilises suunamuutuses ka vahepeal aset leidnud kaks maailmasõda²⁰.

¹⁵ Ibid, lk 36.

¹⁶ Schwartz, 2013, lk 139

¹⁷ Ibid, lk 139

¹⁸ Ibid, lk 141

¹⁹ Ibid, lk 145

²⁰ Ibid, lk 145

Hilisemalt on järk järgult tõusetunud esile täiendavad põhjendused hasartmänguturu reguleerimise vajadusele, nagu seda on tarbijate kaitse, pettuste ennetamise vajadus ja kuritegevuse vastu võitlemine. Nende peamiste poliitiliste eesmärkide sisu, kui ka nende mõjutamisele suunatud regulatiivsed piirangud leiavad edaspidiselt üksikasjalikumalt käsitlemist.

1.2. Hasartmänguteenused

1.2.1. Hasartmängu mõiste

Hasartmängude mõiste alla võib koondada mitut erinevat liiki hasartmänguteenust – sinna hulka kuuluvad erinevad kasiinodes korraldatavad mängud, spordikihlveod, hinnaliikumise kihlveod, erinevad loteriimängud (loteriipiletid, bingo loto, kaubanduslikud loteriid, mittetulundusühingute ja heategevusega tegelevate organisatsioonide korraldatavad äraarvamismängud jne.).

Hasartmäng kujutab endast üldjuhul tegevust, mis seisneb teatud tulevikus aset leida võiva sündmuse saabumise ennustamises, tehes soovitud tulemuse saabumisele kas rahalisi või mitterahalisi panuseid. Hasartmänge reguleeriva seadusandluse kohaselt on hasartmänguteenuste mõiste üldjuhul kirjutatud lahti niimoodi, et sellega reguleeritakse selliste hasartmänguteenuste osutamist, mille korral esineb mängija poolt rahalise panuse tegemine.

1.2.2. Hasartmänguteenuste valdkondlik määratlus

Hasartmänguteenuste hulka kuulub palju erinevat liiki mängu, mida eristamise huvides on siseriiklike õigusaktide kohaselt võimalik jagada erinevatesse valdkondadesse. Paljudes riikides on erinevatele valdkondadele kehtestatud nõuded esitatud ka erinevates õigusaktides. Üldise hasartmängu määratluse kohaselt iseloomustab hasartmänge rahalise panuse tegemine mingi kindla sündmuse saabumisele, mille tulemus – olgu selleks tulemuseks siis kaotus või võit – sõltub kas täielikult või valdaval määral juhusest²¹, see on ühiseks tunnuseks kõikides hasartmängu valdkondades, mis tuleb seetõttu suuremal või vähemal määral kaasata käesolevasse uurimistöösse, kuna Euroopa Liidu õigusaktid ei võimalda hasartmänge valdkondlikult eristada.

²¹ Arendts, 2006, lk 45

Lihtsuse huvides võib hasartmängud jaotada nelja erinevasse kategooriasse:

1. Esiteks loteriid, mille puhul on tegemist hasartmängudega, mille juures tulemus sõltub täielikult juhusest – võitu tähistavad numbrid ja/või sümbolid selgitatakse välja täiesti suvalises järjestuses, osalemine ei nõua mängijalt vähimalgi määral oskuseid ega teadmiseid. Selle määratluse alla kuuluvad eelkõige kraabitavad loteriipiletid²².
2. Teise kategooriasse kuuluvad kasiinod, mis hõlmavad suurt hulka erinevaid õnnemänge. Üldise definitsiooni järgi on kasiino koht, kus selliseid õnnemänge korraldatakse ja kus viiakse samaaegselt läbi erinevaid sotsiaalseid tegevusi²³.
3. Kolmandasse peamisse hasartmängude kategooriasse kuuluvad kihlveod, milles osaleja teeb panuse mingi sündmuse tulemuse peale (näiteks spordikihlveod), ennustades, et mingi kindel sündmus kas leiab aset või mitte, või kas mingi fakt osutub tõseks või valeks²⁴. Tuntuimad näited on hobuste võiduajamised ja spordiennustused. Kihlvedude sõlmimisel võib mängija loota eelkõige õnnele, kuid tal on võimalus kasutada omandatud teadmisi (nt statistikat) sündmuste varasemate tulemuste kohta ja võidu tõenäosuse kohta.
4. Neljandasse kategooriasse kuuluvad mänguautomaadid, mille puhul tulemus genereeritakse juhuslikult arvutisüsteemi poolt ja mängijatel puudub võimalus erinevaid võidukombinatsioone mõjutada²⁵. Ka mänguautomaate iseloomustab asjaolu, et tulemuse määrab juhus.

Liikmesriikide siseriiklike regulatsioonide kohaselt on hasartmängud valdkonnapõhiselt eristatavad. Mõned hasartmängu valdkonnad võivad osades liikmesriikides olla hasartmängude korraldamist reguleerivate seaduste mõju alt välja jäetud.

²² Arendts, 2006, lk 48

²³ Ibid, lk 48

²⁴ Ibid, lk 48

²⁵ Ibid, lk 48

1.2.3. Hasartmänguteenuste osutamisega seotud teenused

Hasartmänguteenust osutavad ettevõtjad kasutavad hasartmängude populariseerimise, turustamise ja kättesaadavuse hõlpsamaks muutmise huvides mitmeid teenuseid, sealhulgas turustamis- ja makseteenuseid.

Euroopa Komisjoni hinnangul on hasartmänguteenust osutavate ettevõtete poolt hasartmänguteenuste, teenusepakkujate reputatsiooni, hasartmänguteenustega seotud teenuste ja toodete reklaamimisel lõpptarbijatele ja/või turustajatele eelkõige sellised kommertstedaanded nagu²⁶:

- telereklaam;
- ajakirjanduses avaldatav reklaam;
- kommertsteated internetis;
- müügiedendus;
- otseturundus (otsepostitused klientidele posti, e-kirja, telefoni teel, SMS'i kaudu, vahetu suhtlemine kliendiga);
- sponsoralussuhted;

Erinevates Euroopa Liidu liikmesriikides on sellistele kommertstedaannetele ja makseteenuste vahendamisele kehtestatud ka erinevaid piirangud.

Kommertstedaannete edastamine hasartmänguteenuste osutajate poolt nende pakutavate teenuste reklaamimise eesmärgil võivad olla kas keelatud täies ulatuses, või on kommertstedaannete kasutamise reguleerimiseks kehtestatud õigusaktides üksikasjalikud nõuded hasartmänguteenuseid puudutava mediareklaami sisu suhtes.

Mõnede hasartmänguteenusega seonduvate teenuste suhtes tuleb rakendada Euroopa Liidu teiseseid õigusakte, sellised teenused leiavad eraldi käsitlemist alljärgnevalt²⁷.

²⁶ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat Interneti Hasartmängude kohta siseturul, 2011.

²⁷ Ibid.

1. Kommertsteated

Kuna interneti teel leviv reklaam on kergesti kättesaadav suurele hulgale tarbijatele, kasutavad ka hasartmänguoperaatorid seda turunduskanalina, et mõjutada potentsiaalseid tarbijaid külastama hasartmänguteenuste osutamisega seotud internetilehekülgi. Sellised kommertsteated esinevad tihti ka internetilehekülgedel, mis ei ole seotud hasartmänguteenuse osutamisega. Selliste kommertsteadete esitamine on Euroopa Liidu tasandil reguleeritud ebaausate kaubandustavade direktiiviga²⁸ 2005/29/EÜ ja andmekaitsedirektiiviga 95/46/EÜ²⁹ ulatuses, milles kommertsteadaanne edastamise käigus kogutakse ja töödeldakse isikuandmeid, samuti eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitleva direktiiviga 2002/58/EÜ³⁰.

2. Müügiedendus

Müügiedendus hõlmab endas erinevaid reklaamikampaaniaid, sealhulgas allahindluseid, sooduspakkumisi, tasuta kingitusi, reklaamvõistluseid ja reklaammänge. Sellised kampaaniad kujutavad endast olulist mitmekülgset tööriista, mida saab kohandada erinevatel turundamise eesmärkidel, ennekõike uuenduslike toodete turule toomiseks, klientide lojaalsuse kasvatamiseks, lühiajalise konkureeriva tegevuse soodustamiseks või kiireloomuliseks reageerimiseks müügi vähenemisele. Üks kõige sagedasematest müügiedenduse liikidest on registreerimis- ja sissemakseboonuste kasutamine ja reklaam, st et hasartmängija mängukonto avamisel makstakse sinna boonuseks teatav rahasumma või juba registreerunud kliendi kontole kantakse sissemakse tegemisel täiendav rahasumma.

Müügi edendamise vahendite kasutamine hasartmänguteenuste osutamisel on Euroopa Liidu tasandil reguleeritud ebaausate kaubandustavade direktiiviga³¹ 2005/29/EÜ, andmekaitsedirektiiviga³² 95/46/EÜ ning eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitleva direktiiviga³³ 2002/58/EÜ³⁴.

²⁸ 2005/29/EÜ.

²⁹ 95/46/EÜ.

³⁰ 2002/58/EÜ

³¹ 2005/29/EÜ.

³² 95/46/EÜ.

³³ 2002/58/EÜ.

³⁴ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat Interneti Hasartmängude kohta siseturul, 2011.

3. Otseturundus

Hasartmänge osutavate ettevõtete hulgas on levinud otseturunduse strateegiate kasutamine eelkõige kirjade, telefoni, interneti ja otsese klientidele edastava tagasiside kaudu. Kuna teenusepakkujad peavad neid olulisteks vahenditeks klientidega suhtlemisel – nende teavitamiseks ja kliendisuhete säilitamiseks, samuti ka müüjijärgsete teenuste pakkumiseks ja tutvustamiseks tarbijatele. Otseturundusele kohaldatakse Euroopa Liidu tasandil tarbija õiguste direktiivi ³⁵ 2011/83/EÜ, ebaausate kaubandustavade direktiivi ³⁶ 2005/29/EÜ, andmekaitse direktiivi ³⁷ 95/46/EÜ ning eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlevat direktiivi 2002/58/EÜ³⁸.

4. Sponsorlus

Sponsorlus tähendab õigussuhet, mille kohaselt üks osapool (sponsor) annab teisele osapoolle (sponsoreeritav) rahalist või mingisugust muud hüve, mille sisuks on sponsori reklaami (nt. nimi, logo, tunnuslause) üldsusele tutvustamine, eesmärgiga luua seos sponsoreeritava objekti ja sponsori kaubamärgi ning sponsori poolt pakutavate kaupade ja teenuste vahel. Sponsorlus on hasartmänguoperaatorite hulgas laialt kasutusel olev turundusvahend, leides kõige sagedasemat kasutamist spordikihlvedude pakkumisel, kus sponsorlussuhe võimaldab siduda oma kaubamärgi kõrgelt tunnustatud ja üldsusele hästi tuntud sportlasega.

5. Makseteenused

Hasartmänguteenust, nende hulgas loteriisid internetipõhiselt osutavad ettevõtted nõuavad üldjuhul oma klientidelt, et rahalised vahendid hoiustataks mängija poolt mängija mängukontole teenusepakkuja poolt loodud mängukeskkonnas. Sissemakseid on tavaliselt võimalik teha kas krediitkaardi, e-rahakoti, ettemaksukaardi, telefonioperaatori vahendusel või pangaülekandega³⁹.

³⁵2011/83/EÜ

³⁶ 2005/29/EÜ

³⁷ 95/46/EÜ

³⁸ 2002/58/EÜ

³⁹ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat Interneti Hasartmängude kohta siseturul, 2011.

Lisaks hasartmänguoperaatoritele võivad finantsteenuste pakkujad kehtestada hasartmänguteenuste tarbijate poolt mängimiseks tehtavate sissemaksete ja väljamaksete tegemiseks kasutatavatele maksevahenditele täiendavaid piiranguid.

Telefonioperaatorite vahendusel tehtavatele maksetele lisanduvad tavapäraselt veel telefoniteenuste arvetes sisalduvad ülekandetasud.

Klientide isiku tuvastamine on ennekõike oluline alaealiste kaitsmiseks, pettuste toimepanemise ennetamiseks, kliendi maksevõimega seotud kontrollideks ning rahapesu tõkestamiseks. Erinevalt hasartmängude tarbimisel loteriipileti ostmisel jaemüügikohast või hasartmängudes osalemisel õnnemängupaikades, mille korral on võimalik teostada isiku tuvastamine küsides tarbijalt kaasaskantavat isikut tõendavat dokumenti, võivad piirideülesel teenuse osutamisel internetikeskkonnas tekkida probleemid kliendi isiku tuvastamisel, seda tulenevalt kliendi ja teenusepakkuja asukohtade erinevusest ja seda seetõttu, et elektroonilise identifitseerimise ja autentimise süsteem ei ole leidnud vastastikust tunnustust ja kasutamispinda kogu Euroopa Liidu territooriumi ulatuses⁴⁰.

Praegusel ajal peavad klientide tuvastamisel interaktiivse platformi vahendusel osutatavate hasartmängude puhul olema läbi viidud järgnevad tegevused⁴¹:

- makse sooritamisele eelnev isikutuvastus, mille on läbi viinud makseteenuste osutajad, kuna enamik makseviise nõuab kliendi käest pangakonto olemasolu;
- teenusepakkuja poolt teostatud kontroll potentsiaalselt kliendilt nõutava teabe ja dokumentide põhjal ja
- kontrollile spetsialiseerunud teenuste pakkujate läbiviidavad kontrollid selles osas, kas Euroopa Liidu isikuandmete kaitset reguleerivates õigusaktides ette nähtud kohustused on täidetud.

⁴⁰ Costes, Kairouz, Monson, Eroukmanoff, 2018, lk 6.

⁴¹ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat Interneti Hasartmängude kohta siseturul, 2011.

Enim esindatud on seisukoht, mille kohaselt mängija vanuse täiendav kontrollimine võidusumma väljamaksmise etapis täiendava turvameetmena võiks olla takistuseks alaealiste isikute ja noorukite püüetel hasartmängudest osavõtul.

Litsentsi omavate hasartmänguteenuse pakkujate veebikeskkondades läbi viidud prooviositude käigus on välja tulnud, et kitsaskohti, mis võimaldavad riskigrupi kuuluvatel isikutel hasartmängudest osa võtta, või võimaldaksid sellistele isikutele võidusummade väljamakseid, peaaegu üldse ei esine⁴².

1.3 Osalejad hasartmänguturul

Peamisteks osalejateks hasartmängude valdkonnas on hasartmänguteenuste tarbijad, hasartmängude operaatorid, tervishoiuteenuse osutajad ja teised sotsiaalset heaolu edendavate teenuste pakkujad, huvitatud kogukonnagrupid (sealhulgas nii hasartmängude korraldamise lubatavuse pooldajad kui vastased), samuti valitsused ja seotud valitsusasutused, kelle pädevusse kuulub hasartmängude valdkonna reguleerimine ja valdkondlik kontroll ja kelle ülesandeks on kaitsta avalikku huvi hasartmängimisega võimalike negatiivsete tagajärgede eest, pannes erilist rõhku kõige haavatavamate sihtrühmade kaitsele.

Siiski esindavad need grupid tihti vastuolulisi huve, omades erinevat arusaama vastutustundlikust hasartmängimisest.

Konkureerivas turukeskkonnas pingutavad hasartmänguoperaatorid, et pakkuda tarbijaskonnale võimalikult laia valikut meelelahutusliku iseloomuga tooteid, kasutades kõiki nende käsutuses olevaid vahendeid, et võita potentsiaalsete tarbijate poolehoidu, kasutades selleks kõikvõimalikke turundusstrateegiaid ja juhindudes oma tegevuses eelkõige majandusliku kasu teenimise eesmärgist.

Hasartmänguteenuste tarbijatel on seejuures huvi, et neile oleks tagatud võimalus osaleda ja saada naudingut meelelahutuslikku laadi vaba aja tegevustest. Olles majanduslikult kõige nõrgem osapool, vajavad tarbijad kaitset hasartmänguturul valitsevate ohtude eest.

⁴² Costes, Kairouz, Monson, Eroukmanoff, 2018, lk 6.

Tervishoiuteenuse osutajad, avalik sektor ja mitmed kogukondlikud huvigrupid keskenduvad pigem võimalikele hasartmänguturuga kaasnevatele negatiivsetele sotsiaalsetele ja isikulistele tagajärgedele, mida seostatakse ülemäärase hasartmängude mängimisega.

Nõustamisteenuste pakkujad esindavad erinevaid organisatsioone ja kogukondlikke huvigruppe, need osalejad kaaluvad teenuste kättesaadavust, juurdepääsetavust ja aktsepteeritavust ühiskonnas, kui põhjuslikku seost hasartmänguteenuste pakkumisest tuleneva potentsiaalse kahjuga.

Valitsusasutustel on suurim vastutus, seda nii valdkondliku regulatsiooni väljatöötamisel kui täideviiva funktsiooni täitmisel, kehtestades kontrolli hasartmängude pakkumise üle ja vajadusel piirates teenuste pakkumise mahtu, kaitsmaks haavatavaid sihtrühmi võimaliku kahju ja ärakasutamise eest.

Samal ajal saavad valitsused hasartmänguteenuste osutamise pealt märkimisväärseid varalisi hüvesid. Valitsustel on põhjendatud huvi hasartmängudest tulenevale maksutulu laekumisele⁴³, mis on vastuolus vajadusega vastata ühiskondlikele nõudmistele, mis on suunatud hasartmänguteenustest tuleneva võimaliku kahju ärahoidmisele.

1.4 Negatiivsed ühiskondlikud mõjud

Poliitika kujundajad on kohustatud respekterima valitsevat eetilist positsiooni teatud ühiskonnas, pidades silmas kehtivaid väärtushinnanguid. Eetilised ja moraalsed standardid seavad nurgakivid ideedele ja plaanidele, milline hasartmängu regulatsioon välja peaks nägema. Regulatsiooni kehtestamisel peaks olema läbipaistvalt jälgitav, millistest minevikus toimunud sündmustest on tulenenud põhjused valdkondliku regulatsiooni kehtestamiseks.

Käesolev peatükk peaks täiendama arusaama hasartmängude valdkonnast, keskendudes ühiskondlikele probleemidele, mis on olulised kaasaegse seadusandliku maastiku mõistmisel Euroopas, avades ühiskondlikul tasandil käiva eetikal ja moraalil põhineva arutelu tagamaid.

⁴³ Gainsbury, S. M., Blankers, M., Wilkinson, C., Schelleman-Offermans, K., & Cousijn, J, 2014, lk 772

1.4.1 Moraal ja Eetika

Võttes arvesse hasartmängudega kaasnevat võimalikku kahju on peamiseks küsimuseks, miks peaks ühiskondlikul tasandil olema lubatud ja tolereeritud tegevus, mis kutsub esile negatiivseid tagajärgi? Briti filosoof John Stuart Mill on oma teoses “vabadusest”, asunud esindama keelavat seisukohta väärkäitumiste (hasartmängude mängimine, alkoholism, jõudeelu jms.) suhtes, mis kahjustavad üleüldist heaolu ja pidurdavad ühiskondlikku arengut⁴⁴. John Stuart Mill on seisukohal, et sellised tegevused peaksid olema kas täielikult lubatud, või keelatud, väljendades uskmatust, et on olemas erapooletu osapool, kes on võimeline otsustama, mis on hea ja mis halb ning kehtestama kõigi jaoks võrdset ühiskondlikku lepet. See tähendab, et ta toetab isikuvabadusi, mis ei ole teiste poolt mõjutatud. John Stuart Mill arvestab vajadust keeldude järele, millega piiratakse kahjulikke tegevusi ühelt poolt ja isikuvabadusi teiselt poolt, õigustades hasartmänge kui tegevust, mida oleks raske täielikult keelata.

Ühes esimestest hasartmänge puudutavatest Euroopa Kohtu otsustest – Schindleri Kohtuasi – püüdis kohus deklaratiivselt jääda erapooletule seisukohale. Tuginedes kohtu hinnangule, võib hasartmängude kõlbelisus ühiskonnas olla vaieldav, kuid hasartmängude kahjulik iseloom on vaieldamatu.

Nimetatud kohtuotsus jättis palju ruumi erinevatele siseriiklikult kehtestatud regulatiivsetele lähenemisviisidele, tuues välja, et hasartmänge ei ole võimalik vaadelda nagu iga teist illegaalset tegevust⁴⁵. Kohus märkis, et tulenevalt hasartmängude iseäralikust loomusest võivad liikmesriigid kehtestada piiranguid hasartmänguteenuste osutamisele. Õigustused kehtestatud piirangutele võivad põhineda liikmesriikides omaks võetud moraalsedel, kultuurilistel ja religioossetel põhimõtetel⁴⁶. Lisaks nendele põhimõtetele võetakse piiravate meetmete õiguspärasuse hindamisel arvesse avalikku poliitikat, avalikku turvalisust, rahvatervist, majanduslikult kahjulikke tagajärgi, mis on seotud hasartmängudega ja võivad avaldada kahju nii üksikisiku kui ka ühiskondlikul tasandil ning selliste pettuste toimepanemise ohtu, millega

⁴⁴ On Liberty, lk 74

⁴⁵Schindler, C-275/92, lk 32

⁴⁶ Bwin, C-42/07, lk 72

õhutatakse indiviide kulutama raha, kahjustades nende elujärke ja millel on pöördumatud sotsiaalsed tagajärjed, kui peamised ohte moraali- ja kultuuriväärtuste säilimisele ühiskonnas⁴⁷.

Vastukaaluks rõhutab kohus, et hasartmängud võivad anda positiivse panuse avalikku huvisfääri kuuluvatele tegevuste edendamisele, nagu seda on heategevus, sotsiaaltöö, kultuur ja sport⁴⁸.

Sellest tulenevalt võib öelda, et Euroopa kohus on asunud toetama tasakaalustatud lähenemisviisi hasartmänguturu reguleerimisel, lubades liikmesriikide võimuorganitele mõistlikku vabadust määratleda, millised vahendid on mängijate kaitsmiseks vajalikud, et säilitada kord ühiskonnas, võimaldades otsustada, millised hasartmängud on lubatud, kui suured võivad olla tehtavad panused ja kuidas toimub hasartmängudelt teenitud tulude jaotamine.

Schindleri kohtuasja valguses ei ole liikmesriikidel lubatud mitte üksnes hasartmänguteenuste piiramine, vaid liikmesriikidele on antud ka õigus hasartmänge täielikult keelava regulatsiooni kehtestamiseks. Kuid juhul, kui hasartmängud ei ole täies ulatuses keelatud, vaid lubatud osaliste piirangutega, peab eesmärgi täitmisel olema tagatud, et hasartmänguvõimaluste piiramine oleks kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

Piirangud hasartmänguteenuste osutamisele ei ole põhjendatud, kui piirangute eesmärgiks on suurendada avaliku sektori rahalisi vahendeid, et rahastada sotsiaalseid teenuseid. Avaliku sektori rahastamine läbi hasartmänguteenuste võib olla ainult avalikes huvides kehtestatud piirangutega kaasnev juhuslik tagajärg⁴⁹.

Hinnates Euroopa Kohtu praktikat on õiguskirjanduses täheldatud, et kõik avalikku huvi kahjustavad mõjutused, mis tulenevad hasartmängudest, “võib jagada kahte gruppi: tarbijate kaitse ja avalik kord”.

Kui esimesse gruppi kuuluvate mõjutuste sisu on selge – kaitsta tarbijaid hasartmänguteenuste tarbimisega kaasnevate võimalike ohtude eest, siis teise gruppi kuuluvat avaliku korra mõistet on võimalik tõlgendada laiemalt ja sellel puudub üldist tunnustamist leidnud definitsioon.

⁴⁷ Schindler, C-275/92, lk 60

⁴⁸ Schindler C-275/92, lk 60

⁴⁹ Zenatti, C-67/98, lk 35

Avaliku korra mõiste hõlmab endas erinevaid ülekaalukaid avalikke huve, kuid erinevad avalikud huvid võivad olla omavahel vastuolus, mistõttu on avaliku huvi mõiste keeruline ja avatud erinevatele tõlgendustele.

S. Planzer tunnustab oma artiklis kaasaegset lähenemist avalikule korrale, leides mõõduka seose eetika ja rahvusvaheliselt välja kujunenud õiguspõhimõtete vahel. Panzer leiab, et kultuurilised erinevused võivad mõjutada üldtunnustatud inimõiguste tõlgendamist ja rakendamist. Näiteks on Euroopa Inimõiguste Kohus tuginenud oma otsustes väga laiahaardelisele moraalipõhimõtete määratlusele, võttes arvesse asukohapõhiseid kulutuurnorme. Ühest küljest, kui lähtuda liiga laiast määratlusest ja tõlgendamisel võtta arvesse ulatuslikku kultuurilist mitmekesisust, võib universaalne inimõiguste kaitse ohtu sattuda, teisest küljest, kui kohtud jätavad arvestamata kultuuriliste eripäradega, võivad nende otsused viia kultuurilise mitmekesisuse tunnustamise vähenemiseni⁵⁰.

E. M. Verbeke juhib tähelepanu, et hasartmänguturu regulatsioon Euroopas on silmakirjalik. Tema arvamuse kohaselt kasutavad liikmesriigid avaliku korra kaitsmise ettekäändel lihtsalt ära erinevaid moraalseid, religioosseid ja kultuurilisi väärtuseid, et kindlustada riiklik kontroll hasartmänguturu, kui ühe tulusaima ärivaldkonna üle. Väljendades kriitikat Euroopa Liidu liikmesriikide põhjenduste üle piirangute kehtestamisel viitab ta riiklike hasartmänguteenuste samaaegsele ja suuremahulisele propageerimisele⁵¹. Verbeke leiab, et tulenevalt hasartmänguteenustega seotud pettuste ja kuritegevuse piirideülesest mõõtmest, peaksid ka kuritegevuse vastu võitlemisele suunatud meetmed olema kehtestatud riikideüleisel tasandil. Kõige tipuks märgib Verbeke ära, et siseriiklikult kehtestatud meetmed on väga harva teaduslikult põhjendatud⁵².

Ka Euroopa Kohus on täheldanud, et siseriiklikud reguleerijad on kehtestanud piiranguid hasartmänguteenustele, piirates välisriikide operaatorite teenuste pakkumist, seades eelisolukorda riiklikud monopolid.

⁵⁰ Planzer, S., Gray, H. M., & Shaffer, H. J, 2014, lk 66

⁵¹ Verbeke, E. M., & Karin, D. N., 2007, lk 161

⁵² Verbeke, E. M., & Karin, D. N., 2007, lk 161

1.4.2 Ühiskondlikud Riskid

Selles jaotises heidetakse valgust hasartmängimisega kaasnevatele riskidele, mis võivad kahjustada hasartmängijaid ja ühiskonda ning on vastuolus vastutustundliku hasartmängukäitumisega.

Kirjanduses on sõnale risk omistatud erinevaid tähendusi, piiritledes riski, kui mitmekülgsel mõistet ja kirjeldades seda erinevatel viisidel. Erinevates teaduse valdkondades mõistetakse riski erinevas tähenduses. Veelgi enam, rahvapärane arusaam võib olla omakorda teaduspõhistest selgitustest erinev. Mõistetamatus, hirm ja võime informatsiooni töödelda, mõjutavad rahvalikku arusaama riskidest.

Riski võib vaadelda näiteks kui vastandit sõnale turvalisus, kuid tulenevalt mõlema mõiste laiahaardelisusest, tuleks sellisesse tõlgendusse suhtuda pigem ettevaatlikult. Risk võib olla samuti soovimatu või ettekavatsemata tulemus, mis võib saabuda mingi kindla sündmuse toimumise tagajärjel⁵³.

1.4.2.1. Riskid üksikisiku tasandil

Hasartmängude mängijad üritavad oma tegevuses ette näha teatud sündmuste saabumist, oodates, et sellega kaasneb nende enda poolt soovitud tulemus. Sellega võtavad mängijad riski, et soovitud tulemuse saabumata jäämisel kannatatakse kaotust rahalise sissetuleku arvelt. Panuse tegemise ja sündmuse saabumise ajal valitseb mängijas ebakindlus. Ebakindlus võib mõjuda halvasti mängija psüühikale ja põhjustada erinevaid tervisealaseid ja sotsiaalseid häireid.

Hasartmängud rõhuvad inimeste vajadusele vabaneda igavustundest, saavutusvajadusele ja põnevusjanule, tekitades mängijas emotsionaalset pinget. Kõrgem emotsionaalne pinge kutsub omakorda esile riskialdimat käitumist⁵⁴. Seetõttu käsitletakse patoloogilist hasartmängimist, kui

⁵³ Weinberg, Luhmann,, Bress, Hajcak, 2012, lk 675

⁵⁴ Penny Neal, a pathways model of problem and pathological gambling, lk 487

vaimse tervise häiret. Selline häire suurendab kalduvust depressioonile, mis omakorda võib viia tööalaste või eraeluliste suhete purunemiseni.

Tulenevalt eeltoodust riskeerivad hasartmängijad eelkõige järgmiste kaotustega:

- Tervis;
- materiaalne heaolu;
- sotsiaalsed suhted.

Hasartmängudega kaasnevate riskide hindamisel tuleb mängimisega kaasnevaid negatiivseid tagajärgi vaadelda õiges kontekstis, võttes arvesse, et teatud sotsiaaldemograafilised ja sotsiaalmajanduslikud grupid (olenevalt vanusest, haridustasemest, tööhõive staatusest, igapäevastest eluviisidest) on kõrgemini ohustatud⁵⁵.

1.4.2.2. Riskid ühiskondlikul tasandil

Hasartmängude valdkonnas on kõrgem oht kuritegevuseks ja hasartmängude mängijaid peetakse riskimisvajaduse tõttu tihti kergemini kalduvaks kuritegude toimepanemisele⁵⁶.

Näited hasartmängudega seotud kuritegevusest on illegaalne hasartmängude mängimine, väljapressimised, tulemustes kokku leppimine, rahapesu. Silmas tuleks pidada, et neid kuritegusid pannakse toime ka nende poolt, kes hasartmänge ei mängi, samuti ei ole paljud nendest kuritegudest alati tingimata seotud hasartmängudega.

Kuritegelikus tegevuses võivad osaleda ka hasartmängude teenusepakkjuad – võitude väljamaksmata jätmine, maksudest kõrvalehoidumine, arvutite nakatamine viirustega – on näited illegaalsest tegevusest, mida võivad toime panna teenusepakkjuad.

1.4.3. Loterii – pehme mõjuga hasartmäng

⁵⁵ American Psychiatric Association, 2013, lk 588

⁵⁶ Spapens, T., 2008, lk 48

Hasartmänge võib vastavalt ühiskondlikule ohule jagada pehmeteks (“soft gambling”) ja rasketeks (“hard gambling”) hasartmängudeks, võtteks arvesse sotsiaalse mõju avaldamisel esinevaid parameetreid, mis mängivad rolli mängijate motvatsiooni mõjutamisel.

“Rasked hasartmängud” on kõnekeelne väljend hasartmängu vormide kohta, mis kannavad endas suuremat võimalikku riski üksikisikule ja avalikule korrale, tavaliselt selliste hasartmängudega seotud kõrgemate või tihedamate panustamisvõimaluste tõttu⁵⁷.

Hasartmängude mängimist võivad mõjutada sellised asjaolud nagu osalemiseks nõutavate panuste suurus, hinna määramise struktuurid, võidu tõenäosus, peavõidu suurus, sündmuse toimumise tihedus, panuse tegemise ja võidu väljamaksmise vahele jääv ajavahemik, kättesaadavus, mänguasutuse tüüp ja reklaam.

Loteriisid on tavapäraselt vaadeldud kui pehmemat hasartmänguvormi, millel on eeldatavalt vähem negatiivseid mõjusid⁵⁸. Siiski on kardetud, et loteriide pehme iseloom võib mõjutada inimeste suhtumist kõvadesse hasartmänguvormidesse.

1.5. Hasartmänguturu osakaal

Kuna turul osalejate huvi on suunatud eelkõige kasumi maksimeerimisele, on majanduslikud näitajad ilmselt kõige paremaks vahendiks iseloomustamiseks nii avaliku -kui erasektori huvi hasartmänguteenuste osutamise vabaduse piirangute vastu.

1.5.1. Hasartmänguturg Euroopas

Euroopa komisjoni korraldusel aastal 2006 läbi viidud Hasartmänguteenuste uuringus Euroopa Liidu Siseturul, mis põhineb kahekümne viie liikmesriigi näitajatel, mõõdetuna hasartmängu brutotulude alusel, olid hasartmänguteenuse sektori tulud (kogutulud pärast võitude väljamaksmist) 51,5 triljonit eurot⁵⁹, mis ilmekalt iseloomustab hasartmängusektori

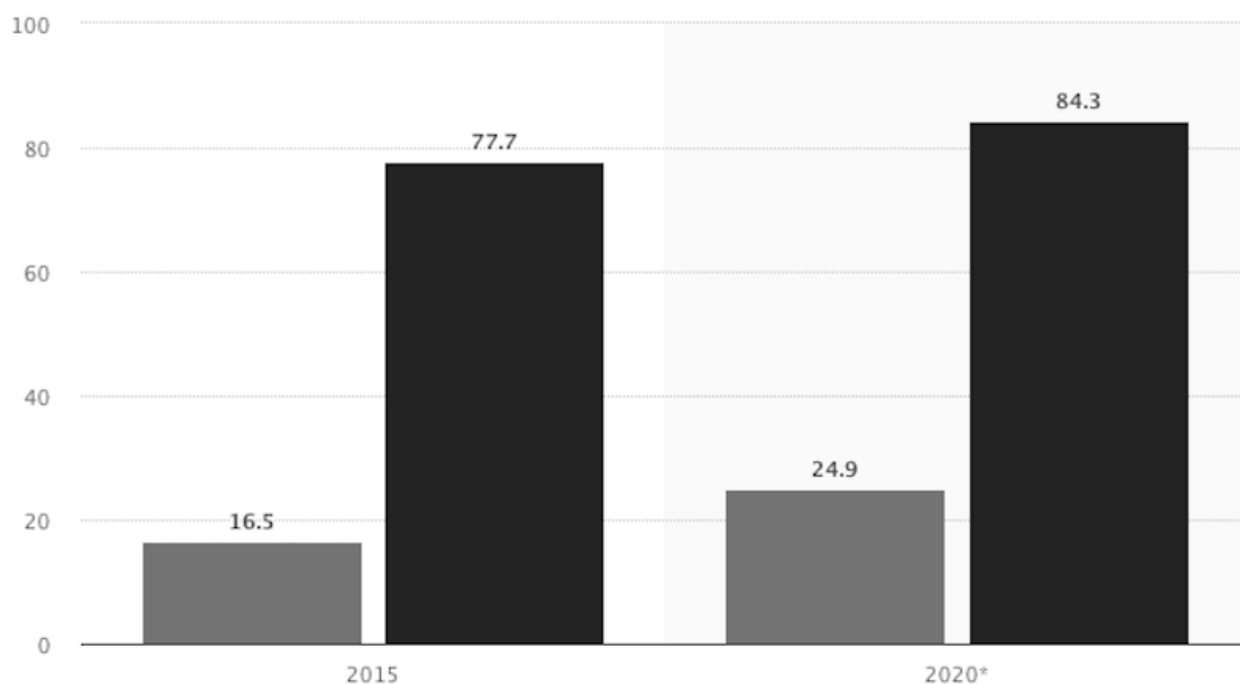
⁵⁷ Griffiths, Wood, 1999, lk 6

⁵⁸ Ibid., lk 2

⁵⁹ http://ec.europa.eu/internalmarket/services/gambling_en.html.

majanduslikku tähtsust. Aastal 2011 oli hasartmängusektori kaudu teenitav aastatulu hinnanguliselt suurusjärgus 84,9 triljonit eurot⁶⁰.

Hilisem statistika näitab hinnangulist hasartmänguteenuste osutamise pealt teenitud brutotulu aastatel 2015 – 2020. Hinnanguliselt kasvab hasartmänguteenuste osutamise kaudu teenitud brutotulu Euroopas ligikaudu 24,9 protsenti⁶¹.



Hasartmänguteenuste pealt teenitud brutotulu Euroopas, aastatel 2015 – 2020.

Loteriide korraldamiselt teeniti Euroopas brutotulu umbkaudu 31 triljonit eurot aastal 2015⁶². Aastal 2016 teatati loteriiteenustelt teenitud brutotuluks 33,1 triljonit eurot⁶³.

1.5.2. Hasartmänguturg Eestis

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Report on the lottery sector in europe 2015

⁶² Report on the lottery sector in europe, 2015, lk 19

⁶³ Report on the lottery sector in europe, 2016, lk 19

Hasartmängutulude kohta Eestis puuduvad ajakohased statistilised uuringud, mida oleks võimalik kasutada käesolevas uurimistöös püstitatud eesmärkide täitmiseks. Küll aga saame vajalikud loteriituru arvnäitajad teada, kui heidame pilgu riigi omandusse kuuluva turuvalitseja, AS Eesti Loto, poolt aastatel 2014 – 2016 esitatud majandusaasta aruannetele.

AS Eesti Loto 2014. aastal esitatud majandusaasta aruandest⁶⁴ selgub, et aruandeaastale eelneval, st 2013. aastal moodustas äriühingu müügitulu 47 370 330 eurot. Ettevõtte ärikasum enne tulumaksuga maksustamist oli aruande esitamisele eelneval aastal 7 575 290 eurot.

Aruandeaasta, st 2014. Aastal teeniti müügi pealt tulu 50 720 964 eurot ja äriühingu ärikasum tulumaksuga maksustamisele eelnevalt oli 7 313 014 eurot.

Seega teenis AS Eesti Loto müügitulu 2014. aastal 3 350 634, ettevõtte ärikasum langes 2013. aastaga võrreldes 262 276 eurot.

AS Eesti Loto 2015. aastal esitatud majandusaasta aruandest⁶⁵ selgub, et äriühingu müügitulu aastal 2015 oli kokku 56 722 130 eurot. Aruandeaasta lõpetas ettevõtte kasumiga 9 491 833, millelt ei ole maha arvatud tulumaksu.

Äriühingu 2014. ja 2015. a. müügitulu erinevus on 6 001 166 eurot, näidates üles märkimisväärset kasvu. Samuti kasvas aasta jooksul ettevõtte ärikasum 2 178 819 eurot.

AS Eesti Loto 2016. aastal esitatud majandusaasta aruandest⁶⁶ selgub, et äriühingu müügitulu aruande esitamise aastal oli 56 881 627 eurot ja äriühingu kasum enne tulumaksuga maksustamist oli 9 117 416 eurot.

AS Eesti Loto 2017. Aastal esitatud majandusaasta aruandest selgub, et äriühingu müügitulu aruande esitamise aastal oli 54 941 616 eurot ja äriühingu kasum enne tulumaksuga maksustamist oli 11 798 559 eurot⁶⁷.

⁶⁴ AS Eesti Loto Majandusaasta aruanne, 2014, lk 8.

⁶⁵ AS Eesti Loto majandusaasta aruanne, 2015, lk 12.

⁶⁶ AS Eesti Loto majandusaasta aruanne, 2016, lk 12.

⁶⁷ AS Eesti Loto majandusaasta aruanne, 2017, lk 12.

Aastatel 2014 ja 2016 on ettevõtte müügitulu kasvanud enam kui kuus miljonit eurot ja ärikasum on kasvanud enam kui kaks miljonit eurot.

1.6 Ühisturu reguleerimise vajadus

Toimiv ühisturg Euroopa Liidus aitab kaasa kaubandusvabadusele – hüve, mida on pikaajaliselt kõrgelt tunnustatud. Vabakaubanduse tingimustes on liikmesriikidel võimalik spetsialiseeruda selliste kaupade tootmisele ja teenuste osutamisele, milles nad on teistega võrreldes oluliselt tõhusamad. Liikmesriigid saavad kasutada eeliseid, eksportides kaupu ja teenuseid, mida nad teistega võrreldes on võimelised looma odavamalt ja importides selliseid kaupu ja teenuseid, mille loomine kodumaistes tingimustel oleks kulukam, kui nende sisseostmine teistes liikmesriikides tegutsevatelt turuosalistelt⁶⁸.

Kaubandusvabaduse kehtestamine tõstab siseriiklike hasartmänguoperaatorite stiimuleid pakkuda odavamaid hindu ning võimaldada samaaegselt paremat teenuste ja toodete kvaliteeti ning laiemat toodete ja teenuste valikut⁶⁹. Kui siseriiklikud ettevõtted osutuvad ebaedukaks, on tarbijatel võimalik kasutada piiriüleste operaatorite teenuseid, kes on omandanud konkreetsele tööstusele eripärase kompetentsi.

Kaitstes kodumaiseid ettevõtteid või riigile kuuluvat monopoli soodsamate tingimuste loomisel, avatud konkurentsi takistamisega, luuakse olukord, milles langeb tarbijatele osaks väiksem valikuvabadus ja neid sunnitakse maksma kõrgemat hinda, kui nad maksaksid avatud konkurentsi tingimustes⁷⁰.

Avatud konkurentsi kehtestamine tähendab odavamaid hindu ja suuremat valikuvabadust. Vaba konkurents saab töötada sellisel juhul, kui konkureerivatele ettevõtetele on kehtestatud võrdsed reeglid ja nad peavad järgima samu õigusakte. Juhul kui esineb asümmeetria ettevõtjatele kehtestatud regulatsioonis, võivad mõned ettevõtjad nautida teistega võrreldes liigselt suuri konkurentsieeliseid ja mitte võimaldada konkureerivatele ettevõtjatele väljavaateid turul

⁶⁸ Craig, De Burca, 2011, lk 648.

⁶⁹ Economics, 2004, lk 55.

⁷⁰ Economics, 2004, lk 58.

püsimiseks. Ebavõrdsesse olukorda sattunud ettevõtetel puuduks sellisel juhul võimalus turule siseneda.

1.6.1 Ühistruga kaasnevad võimalikud hüved tarbijatele

Teooria, mis räägib ühisturu kasuks on küllaliski veenev ja näeb ette, et vabakaubandus peaks olema lubatud juhul, kui ei esine ühiskondlikult kaalukaid põhjuseid, mis oleksid mingi kindla turusektori spetsiifikat arvesse võttes ühiskondlike huvidega vastuolus.

Siinkohal on välja toodud majanduslikud seisukohad põhjendamaks, millist kasu lõikavad tarbijad avatud konkurentsi kehtestamise korral.

Tarbijate sõltuvuse uuring näitab, et hasartmängudest võetakse osa eelkõige põhjusel, et sellega loodetakse üldise elujärje paranemist. Hasartmängudes osaletakse üldiselt juhul, kui see võimalus on eelisseisus kõikide teiste raha kulutamise võimaluste ees⁷¹. Täpsemaid põhjuseid, miks hasartmänge mängitakse, on mitu. Osad tarbijad võivad uskuda, et nad võidavad ja seetõttu tekib neil kulutamiseks rohkem vaba raha, kui neil oli enne hasartmängust osa võtmist, vaatamata sellele, et nad on teadlikud oma olematust tõenäosusest võita.

Hasartmängude mängimine selliste tarbijate poolt sarnaneb finantsinstrumentidega kauplevate investorite tegevusele, nagu aktsiatesse või ettevõtetete võlakirjadesse investeerijate puhul, tarbijad arvavad, et võimaluse võita tagab teistest osalejatest kõrgem informeerituse aste. Osad mängijad võivad hasartmängudes osaleda, sest võidu korral ootab neid märkimisväärne tasu, mis võimaldab olulist elustiili muutust. Teised mängijad võivad olla ajendatud lihtsalt hasartmängudega kaasnevast põnevusest ja erutusest⁷².

Et oleks võimalik analüüsida avatud konkurentsi mõju tarbijate heaolule, ei ole mängus osalemise eesmärk niivõrd oluline, kuni on leidnud kinnitust, et hasartmängus osalemisel on olnud määravaks osavõtja isiklik vaba tahe, mis tähendab, et mängust võetakse osa ainult siis, kui osavõtt toob mängijale mingisuguseid hüvesid.

⁷¹ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat Interneti Hasartmängude kohta siseturul, 2011.

⁷² Goudriaan, A. E., 2014, lk 1068.

Uurimustes, mis käsitlevad tarbijate nõudlust hasartmänguteenuste järele, on tavaliselt jõutud arusaamale, et hasartmängude hulka kuuluvad teenused jagavad sarnaseid iseloomulikke tunnuseid enamike muudesse valdkondadesse kuuluvate teenustega. Kui teenuse hind kasvab, langeb tarbijate nõudlus teenuse järele. Kui tarbijate sissetulek kasvab, tõuseb ka nõudlus.

Näiteks on aruandes “Europe Economics report for BOLA” näidatud, et hasartmängudest osavõtt Iirimaa elanikkonna hulgas kasvas, kui hasartmängumaksud langesid ja sellega kaasnevalt olid madalamad ka teenuste hinnad⁷³.

Tarbija heaolu hindamiseks on üks võimalikke lähenemisteid võtta arvesse teenuse maksumust. Madalamad hinnad tõstavad tarbija heaolu seeläbi, et tarbijatel on võimalik säästa ostudelt, mille nad oleksid igal juhul sooritanud ja ka seeläbi, kui tarbijatel on võimalik sooritada oste, mille nad oleksid võinud jätta sooritamata põhjusel, et hind oleks olnud nende jaoks liiga kõrge. Madalama hinna korral saavad tarbijad lubada endale rohkem ja suuremas mahus teenust, samal ajal on ülejääva raha arvel võimalus tarbida rohkem ka muid kaupu ja teenuseid.

Siiski tuleb hindade muutuste võrdlemisel olla ettevaatlik, kuna keskendudes teenuse oodatavale väärtusele võivad tähelepanu alt välja jääda olulised faktorid, mis mõjutavad tarbijaid hasartmängudes osalema lisaks teenuse hinnale. Näiteks võivad tarbijad osta loteriipileteid vaatamata sellele, et need pakuvad võidu korral oodatust madalamat tasu, kui teised hasartmänguteenused⁷⁴. Vaieldamatult on siinkohal põhjus selles, et loteriipiletid pakuvad järsku potentsiaalset elu muutvat võitu väga madala rahalise panuse eest, mida ei suuda võimaldada ükski teine hasartmängu tüüp.

Pannes kõrvale kasu, mida tarbija tunnetab madalamate hindade korral, tuleb nõustuda, et avatud konkurentsi tingimustes on ettevõtted sunnitud omavahel konkureerima, et arendada uusi tooteid ja teenuseid ning uusi mooduseid olemasolevate toodete ja teenuste levitamiseks eesmärgiga olla tarbijate jaoks atraktiivsem.

Madalad hinnad ja kasvav innovatsioon on kaks põhilist ennustatavat kasutegurit, mille toob endaga kaasa avatud konkurents. Kasvavate stiimulitega ettevõtluskeskkonnas, milles ettevõtted

⁷³ Economics, 2004, lk 60.

⁷⁴ Economics, 2004, lk 58.

on sunnitud looma ja pakkuma teenuseid, mida tarbijad ihaldavad, on lõpliku ennustuse kohaselt ka tarbimine suurem.

2. ÕIGUSLIK REGULATSIOON

Piirideülene mõõde hasartmänguteenuste osutamise juures tuleneb ennekõike asjaolust, et peamiste levituskanalitena hasartmänguteenuste pakkumiseks, kihlvedude sõlmimise ja hasartmängude mängimise (nt kihlvedude vahendamine ja osavusmängud) on võetud kasutusele internet ja muud infotehnoloogilised kasutajaplatvormid, nagu näiteks mobiilkaubandus ja internetitelevision⁷⁵. Tulenevalt piirideülesest mõõtmest hasartmänguteenuste reguleerimisel on oluline, et liikmesriigid teeksid omavahel koostööd kontrolli kehtestamisel hasartmänguturul.

2.1. Üldine regulatsioon Euroopa Liigu õiguses

Liikmesriikidele on jäetud laiaulatuslik vabadus määrata kindlaks regulatiivne lähenemine hasartmängude valdkonnale, sealhulgas vabadus otsustada hasartmängude pealt teenitud tulude jaotamise üle. Liikmesriikide üldine poliitika hasartmängude suhtes peab olema proportsionaalne ning seda tuleb kohaldada järjepidevalt ja süstemaatiliselt kõigi turuosaliste suhtes. Lisaks peavad sellised piirangud olema kooskõlas ka Euroopa Liidu teiseste õigusaktidega. Kuigi hasartmänguteenused ei ole Euroopa Liidu tasandil reguleeritud valdkonnapõhiselt ja nad on jäetud välja horisontaalse mõjuga õigusaktidest nagu teenuste direktiiv (2006/123/EÜ) või tarbijate õiguste direktiiv (2011/83/EL)⁷⁶, kohaldatakse nende suhtes mitmeid Euroopa Liidu teisestest õigusaktidest tulenevaid eeskirju⁷⁷.

⁷⁵ Coryn, 2008, lk 92

⁷⁶ 2011/83/EL

⁷⁷ Arendts, 2006, lk 45

2.1.1. Aluslepingud

2.1.1.1. Teenuse osutamise vabadus

Euroopa Liidu õiguse kohaselt, nagu seda on korduvalt kinnitanud ka Euroopa Liidu kohus – näiteks kohtulahendites Schindler C-275/92, 1994 ja Zenatti, C-67/98, 1999. – kuuluvad hasartmänguteenused Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artikli 56 kohaldamisalasse.

Tulenevalt Euroopa Liidu Toimimise Lepingu Artikkel 56 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 49) näeb ette, et Euroopa Liidu piires on keelatud teenuse osutamise vabaduse piiramine liikmesriikide kodanike suhtes, kes ei asu samas liikmesriigis isikutega, kellele teenuseid pakutakse⁷⁸. Ühes liikmesriigis tegutsemise loa saanud ettevõtjatel on õigus pakkuda teenuseid tarbijatele, kes asuvad teistes liikmesriikides. Euroopa Liidu toimimise Leping näeb ette, et ühes liikmesriigis tegevusloa saanud ettevõtjad võivad oma teenuseid pakkuda teistes liikmesriikides asuvatele tarbijatele. Erandiks on siinkohal liikmesriikide poolt kehtestatud piirangud, mis on kehtestatud olulise avaliku huvi kaitseks. Sellise avaliku huvina on kohtupraktikas välja toodud näiteks tarbijate kaitse või üldine vajadus avaliku korra säilitamiseks.

Kuna Euroopa Liidus tuleneb hasartmänguturu regulatsioon aluslepingutest, on liikmesriikidele jäetud piirangute seadmiseks suhteliselt suur kaalutusõigus. Seetõttu tuleb hasartmänguteenuste regulatsiooni lahtimõtestamisel ja liikmesriikide poolt hasartmänguteenuse osutamisele seatud piirangute õiguspärasuse hindamisel juhendada eelkõige Euroopa Liidu Kohtu praktikast.

Piirangud võivad olla vastuvõetavad üksnes erakorraliste meetmetena, seda on selgesõnaliselt väljendatud Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artiklites 51 ja 52, või kui piirangud on Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika kohaselt põhjendatud üldhuvidega seotud mõjuvate põhjustega.

Euroopa kohus on olnud seisukohal, et piiriüleste hasartmänguteenuste osutamine ja tarbimine on Euroopa Liidu Toimimise Lepingu kohaldamisalasse kuuluv majandustegevus. See tõlgendus leidis esmakordselt kinnitust kohtuasjas Schindler⁷⁹.

⁷⁸ ELTL C 59, 7.6.2016

⁷⁹ Littler, 2007, lk 55

Täiendavalt leidis Euroopa Liidu Kohus kohtuasjas Gambelli, et ELTL artikkel 56 kuulub kohaldamisele ka selliste hasartmänguteenuste pakkumise korral, mida pakutakse elektrooniliste kanalite vahendusel. Sellised siseriiklikud piirangud, millega keelatakse ühes liikmesriigis tegutsevatel ettevõtjatel pakkuda hasartmänguteenust teistes liikmesriikides kujutavad endast piiranguid teenuse osutamise vabadusele⁸⁰.

Euroopa Kohus on tunnustanud teatud piiranguid, mille kehtestamisel esinevad mõjuvad põhjused avalike huvide kaitseks, sellised on olnud piirangud, mis on seatud eesmärgiga kaitsta tarbijaid pettuste toimepanemise, hasartmängusõltuvuse ja liigse kulutamise eest.⁸¹

Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artiklis 52 välja toodud õigustused piiravate õigusnormide kehtestamiseks ei hõlma maksutulu vähenemist kui ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või rahvatervise kaitsele⁸².

Euroopa Kohtu praktika kohaselt peavad siseriikliku seadusandluse kohaselt kehtestatud piirangud teenuste osutamise vabadusele tooma endaga kaasa ka hasartmängimise tegeliku vähendamise ja need peavad olema järjepidevalt ja süstemaatiliselt kohaldatud kõigile teenusepakkujate tegevusele (c-67/98, EKL 1999)⁸³. Kuni liikmesriikides julgustatakse ja kihutatakse mängijaid tarbima riigiettevõtete poolt pakutavaid hasartmänguteenuseid, ei saa siseriiklike piirangute seadmisel tugineda avaliku korra kaitsmise vajadusele, kui õigustusele, mis on suunatud hasartmänguteenuste pakkumise vähendamisele (c-243/01, EKL 2003)⁸⁴. Siseriiklikul tasandil kehtestatud piirangud ei tohi olla diskrimineerivad ja nende kohaldamisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest, st et need piirangud peaksid olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamiseks ega tohi minna kaugemale, kui on eesmärgi saavutamiseks minimaalselt vajalik⁸⁵. Tegevusloa väljastamise menetluses peab olema kooskõlas läbipaistvuse põhimõttega.⁸⁶

⁸⁰ Gambelli, C-243/01, 2003

⁸¹ Ibid.

⁸² Gambelli, C-243/01, 2003

⁸³ c-67/98, ECLI

⁸⁴ Ibid,

⁸⁵ Ibid,

⁸⁶ c-124/97, ECLI

2.1.1.2. Asutamisvabadus

Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artikkel 49 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 43) kohaselt keelatakse piirangud, millega kitsendatakse ühe liikmesriigi kodaniku asutamisevabadust teiste liikmesriikide territooriumil. Sealhulgas on keelatud sellised piirangud, mis takistavad teiste liikmesriikide kodanikel, kes on asunud mis tahes teise liikmesriigi territooriumile, rajada esindusi, filiaale ja tütarettevõtteid⁸⁷. Kuivõrd Euroopa Liidu Toimimise Lepingus on jäetud lahti seletamata asutamise mõiste, hõlmab asutamine kohtupraktikale tuginedes Euroopa Liidu Kodaniku püsivat ja jätkuvat osalemist liikmesriigi majandustegevuses, mis ei ole tema päritoluriik ning saada sellisest majandustegevusest kasu (C-55/94 EKL 1995, lk I 4165)⁸⁸. Asutamisevabadusega seotud sätete rakendamiseks peab olema tagatud liikmesriigi kodaniku alaline kohalolek vastuvõtvas liikmesriigis (C-386/04, EKL 2006 lk I-8203)⁸⁹.

Tarbija õiguste direktiivis 2011/83/EL (mis asendab varasemalt kehtinud e-kaubanduse direktiivi 2000/31/EÜ) on täpsustatud, et kaupleja asukohaks loetakse kohta, kus ta teostab püsivat ja kestvat majandustegevust⁹⁰. Asukoha määramist ei mõjuta asjaolu, kus asub tehnoloogiline riistvara, mida kasutatakse internetilehekülgede haldamiseks, mille kaudu kaupleja teenust pakub ega see, kus on tagatud ligipääs sellisele internetileheküljele. Olukorras, kus kauplejal on rohkem kui üks asukoht ja puudub võimalus kindlaks teha, millist asukohta teenuse pakkumiseks kasutatakse, tuleb kindlaks määrata, milline on ettevõtte majandustegevusega seotud keskne tegevuskoht. Kuna hasartmänguoperaatorid, kes pakuvad teenuseid interneti vahendusel, on võimalik selleks kasutada mitut serverit, mida on lihtne vahetada ja vajadusel ümber kolida, või osta majutusteenust sisse kolmandatelt osapooltelt, ei ole võimalik kasutada serveri asukohta teenusepakkuja asukoha määramisel⁹¹.

Siseriiklike õigusaktide kohaselt võidakse piirata hasartmänguteenuste osutamiseks välja antavate korralduslubade või litsentside arvu. Hasartmänguteenuste osutamine võib liikmesriikides olla ka osaliselt või täies ulatuses keelatud. Osaline keeld võib tähendada näiteks keeldu, mis on seatud ühele või mitmele hasartmänguteenuse liigile, samuti seadusliku või

⁸⁷ ELTL art 49

⁸⁸ Littler, 2007, lk 55

⁸⁹ ibid,

⁹⁰ 2011/83/EL

⁹¹ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat Interneti Hasartmängude kohta siseturul, 2011.

tegeliku hasartmängumonopoli kehtestamist. Siseriiklike õigusaktide kohaselt võidakse piirata ka hasartmänguteenuste osutamiseks välja antavate lubade või litsentside arvu. On ka selliseid liikmesriike, milles ei ole piiratud välja antavate korralduslubade arvu, litsentsi saavad kõik hasartmänguteenuse osutajad, kes vastavad seadustes ette nähtud tingimustele. Korralduslubasid võidakse väljastada nii piiratud tähtajaga, kui piiramata tähtajaks⁹².

Liikmesriikides kehtivate regulatsioonide erinevusest tulenevalt võib juhtuda, et hasartmänguoperaatoritelt nõutakse sams liiki hasartmängu korraldamisel nõuda tegevusluba taotlemist igas liikmesriigis, milles teenust pakutakse. On liikmesriike, mis vabastavad hasartmänguoperaatorid tegevusloa taotlemise kohustusest ning lubavad teenuse pakkumise mõne teise liikmesriigi tegevusloa alusel, või annavad hasartmänguoperaatorile automaatselt tegevusloa mõnes teises liikmesriigis väljastatud tegevusloa alusel⁹³..

milles lubatakse hasartmänguoperaatoritel osutada teenust vastava tegevusloa olemasolul teises liikmesriigis

2.1.2. Euroopa Liidu teisene õigus

Euroopa Liidu tasandil ei reguleeri hasartmänguteenuste osutamisega seonduvat valdkonnapõhised eeskirjad, kuid sellegi poolest kuuluvad hasartmänguteenuste või nendega seotud teenuste osutamisel kohaldamisele mitmed Euroopa Liidu õigusaktid:

- isikuandmete töötlemise direktiiv;
- tarbijate õiguste direktiiv;
- rahapesuvastane direktiiv;
- ebaausate kaubandustavade direktiiv;
- audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv;
- eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv;
- ühise käibemaksusüsteemi direktiiv.

14. aprill. 2016 kiitis Euroopa Parlament heaks isikuandmete kaitse üldmääruse, millega asendatakse senine andmekaitse direktiiv. Uus määrus on otsekohalduv. Määrus jõustus 24. juuni.

⁹² Arendts, 2006

⁹³ Mauldin, 2007, lk

2016 ja seda hakati kohaldama pärast kaheaastase üleminekuaja möödumist alates 25. Mai 2018. a, mis paneb hasartmänguoperaatoritele senisest veelgi suurema vastutuse isikuandmete töötlemisel.

Mitmel juhul on hasartmänguteenused Euroopa Liidu teiseste õigusaktide kohaldamisalast selgesõnaliselt välja jäetud. Nii on näiteks see teenuste direktiivi ja tarbijate õiguste direktiivi puhul. Teenuste direktiivi 2006/123/EÜ arikel 2 lõige 2 punkt h ütleb selgesõnaliselt, et direktiivi ei kohaldata hasartmängudega seotud tegevusalade suhtes, sealhulgas rahalise panusega õnnemängudele, kaasa arvatud loteriidele, kasiinode tegevusele ja kihlveotegevusele⁹⁴. Sarnaselt on sõnastatud direktiivi kohaldamisalast välja jätmine tarbijate õiguste direktiivi 2011/83/EL artikli 1 lg 5 punktis d⁹⁵.

2.3 Murranguline Euroopa Kohtu praktika

Hilisemas Euroopa Kohtu praktikas saavad otsuste langetamisel määravaks peaasjalikult järgnevat Euroopa Kohtu lahendites esitatud seisukohad, millega on lahendatud paljud Liidu aluslepingute tõlgendamise seisukohalt fundamentaalsed küsimused.

2.3.1. Schindler – C - 275/92, 1994

Üks kõige populaarsematest ja olulisematest Euroopa Kohtu poolt vastu võetud kohtuasjadest on kindlasti 1994. ndal aastal vastu võetud Schindler'i kohtuotsus, mille lahendamise käigus andis Euroopa Kohus esmakordselt hulga juhiseid, mida liikmesriikidel on võimalik kaaluda, põhjendades teenuste vabale liikumisele seatud piiranguid, mis on välja toodud Euroopa Ühenduse asutamislepingus.

Kohtuasi on hasartmängude valdkonnas erilise tähtsusega, sest Euroopa Kohus on võtnud seisukoha, et loteriid (seega hasartmängud) on “teenused” Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artikli 57 tähenduses (endine Euroopa Ühenduse Asutamise Lepingu artikkel 60).

⁹⁴ 2006/123/EÜ

⁹⁵ 2011/83/EL

Kohtuasja sisuks oli eelotsuse taotlus Suurbritannia kohtuasjas, mille poolteks olid Tema Kuningliku Kõrguse Toll ning G. ja J. Schindler.

Põhikohtuasja kohaselt levitas Saksamaal tegutsev loteriikorraldaja posti teel Hollandist enda poolt korraldatud loteriide reklaame ja kuponge, mida Suurbritannia kodanikud said kasutada loteriipiletite tellimiseks. Suurbritannia toll konfiskeeris need ettekäändel, et Saksamaal tegutseva loteriikorraldaja tegevus on vastuolus Suurbritannia siseriikliku õigusega (Lotteries and Amusement Act, Revenue Act), mille kohaselt ei ole lubatud teistes Euroopa Liidu liikmesriikides korraldatavate loteriide ja nendes osalemiseks kasutatavate kupongide maaletoomine ja levitamine. Vaidluse toimumise ajal oli Suurbritannias loteriide korraldamine täielikult keelatud.

Schindleri kohtuasjas olid peamisteks küsimusteks, kas Suurbritannia kodanikul on lubatud, või ei ole lubatud, osta loteriipileteid (osaleda loteriides), mille korraldamine leiab aset Saksamaal.

Saksamaa loteriide pakkumisega tegeleva ettevõtja esindajad leidsid, et Suurbritannia seadused on vastuolus Euroopa Ühenduse Asutamislepingu artikliga 30 (praegune Euroopa Liidu Toimimise Lepingu Artikkel 34) – millega keelatakse liikmesriikide vaheliste koguseliste impordipiirangute ja kõigi muude samaväärse toimega meetmete kehtestamine – või vähemalt asutamislepingu artikliga 59 (Praegune Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artikkel 56), sest Suurbritannia siseriiklikes õigusaktides kehtestatakse keeld teistes Euroopa Liidu liikmesriikides seaduslikult korraldatavate loteriide impordile.

Euroopa Kohtus sai aga kohtuasjale osaks tõeliselt kõrge tähelepanu. Menetlusse sekkusid peaaegu kõik Euroopa Liidu liikmesriigid, esitades kohtule omapoolse seisukoha⁹⁶. Kõik liikmesriigid, nende hulgas Saksamaa sekkusid, et väljendada toetust siseriikliku õiguse kohaldamisele, millega piiratakse loteriide korraldamist ja sellega seotud tegevusi. Kohtuasjas esitas oma seisukoha ka Euroopa Komisjon, kes oli arvamusel, et loterii on tavalist laadi majandustegevus, millele laienevad Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätted⁹⁷.

⁹⁶ Mauldin, 2007, lk 413

⁹⁷ Ibid.

Euroopa kohus asus seisukohale, et samal ajal kui loteriid on käsitletavad teenustena Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 60 (praegune Euroopa Liidu Toimimise lepingu artikkel 57) tähenduses, on Suurbritannial õigus, tulenevalt loteriide eripärasest iseloomust, seada piiranguid teistes liikmesriikides korraldatavatele loteriidele või sellised teenused koguni täielikult keelata eeldusel, et sellealased keelud ega piirangud ei osutu diskrimineerivateks rahvuse alusel. Kohus kehtestas ka üldised eesmärgid, mida tuleb aktsepteerida kui õigustatud piiranguid Euroopa Ühenduse asutamislepingu Artiklile 59 (praegune Euroopa Liidu Toimimise Leping artikkel 56).

Kohus avaldas seisukoha, et piirangud, mis põhinevad avaliku huvi kaalutlustel (kuritegevuse ennetamine ja kindlustamine, et mängijaid koheldakse ausalt, meetmed millega välditakse nõudluse suurendamist hasartmängusektoris, mis võib endesega kaasa tuua kahjulikud sotsiaalsed tagajärjed ja meetmed millega kindlustatakse, et loteriisid ei korraldata kasumi teenimise eesmärgil, vaid puhtalt heategevuslikel, sporti või kultuuri edendavatel eesmärkidel – ei ole käsitletavad meetmetena, mis sisaldavad õigustamata sekkumist teenuste osutamise vabadusse.

Kokkuvõtvalt tegi Euroopa Kohus Schindleri kohtuasjas kolm olulist otsust⁹⁸:

- loterii näol on tegemist majandustegevusega, millele laienevad Euroopa Liidu siseturul kehtivad teenuste vaba liikumise põhimõtted;
- siseriiklik õigus, mis on piirava iseloomuga, või millega keelatakse teiste Euroopa Liidu liikmesriikide teenusepakkujate loteriide korraldatud loteriid, on käsitletav teenuste vaba liikumise takistamisena;
- teenuste vaba liikumise piiramine siseriikliku õiguse alusel on lubatud avaliku huvi kaalutlustel, näiteks tarbijakaitse, kuritegevuse takistamine jms.) ja liikmesriikidel on õigus piirata või keelata loteriide korraldamine liikmesriigi territooriumil, kui piirangutega ei diskrimineerita kedagi rahvuslikel alustel.

⁹⁸ Kukrus, Joamets, 2002, lk 47

2.3.2. Zenatti – C - 67/98, 1999

Üks tuntumaid teenuste vaba liikumist puudutavaid kohtuasju Euroopa Liidus on Zenatti kaasus⁹⁹.

Diago Zenatti tegutses kihlvedude vahendajana Suurbritannia äriühingu SSP Overseas Betting Ltd. juures, tema tegevus seisnes kihlvedude vastuvõtmises Itaalias. Itaalia ametivõimud nõudsid Zenattilt kihlveoteenuste osutamise lõpetamist, sest tal puudus sellekohane hasartmängude korraldusluba. Korraldusluba oli aga võimalik saada üksnes sellisel tingimusel, et kihlvedude sõlmimine on osa spordivõistluse täielikust läbiviimisest. See tingimus tähendas sisuliselt aga seda, et kuna ürituste läbiviimine Itaalias ei olnud võimalik ilma Riikliku Olümpiakomitee või Riikliku Hobusekasvatajate Ühingu osavõtuta, kuulus eelpool nimetatud organisatsioonidele kihlvedude korraldamise monopol. Kihlvedude sõlmimise vahendamine kolmandate isikute poolt oli võimalik üksnes tasu eest nende kahele organisatsioonile, kuid ka seda vaid tingimusel, et kolmandad isikud pidid täitma nende poolt ette nähtud nõudeid ja omasid kindlaksmääratud tagatisi. Osa kihlvedude vahendamise teenitud tulust pidid korraldajad andma Riikliku Olümpiakomiteele või Riikliku Hobusekasvatajate Ühingule, kellel omakorda lasus kohustus kasutada neid rahalisi vahendeid spordielu edendamiseks ja hobuste kasvatamiseks.

Kohtuasjas esitati taotlus Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuses, kas Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätteid vaba liikumise kohta puudutavad liikmesriikide siseriiklikku õigust, millega antakse piiratud arvule hasartmängude korraldajatele õigused kihlvedude korraldamiseks spordivõistluste tulemuste peale, ning kas selline piirang põhjendatud ja vajalik sotsiaalpoliitilistel kaalutlustel, mis näevad ette hasartmängudest tuleneva kahjuliku mõju piiramist ja vähendamist.

Kõnealusel kohtuasjas leidis kohus paralleeli Schindler'i kohtuasjaga, mille kohaselt anti liikmesriikidele tohutu kaalutusõigus loteriide ja teist liiki hasartmängude reguleerimiseks, eesmärgiga vältida inimeste mängukirest tingitud kahjulikke mõjusid ning jõudis järeldusele, et kuigi kihlvedu ei ole sama, mis loterii, on nende sisu selles osas, et ka kihlvedude puhul on põhjust eeldada neid samu riske, mis võivad kaasneda loteriidega, sarnane, millest tulenevalt

⁹⁹ Ibid.

võib otsuse tegemisel lähtuda samadest põhimõtetest. Kuna Itaalia õiguskorras sätestatud piirangud Euroopa Ühenduse asutamislepinguga ette nähtud teenuste vabale liikumisele olid ette nähtud avalike huvide kaitseks, leidis Euroopa kohus, et antud juhul on teenuse osutamise piirangud avaliku korra kaitse huvides õigustatud. Kohtulahendis ei lahendatud küsimust, kas piirangud on õigustatavad seeläbi, et Itaalias suunatakse hasartmängutulud spordi edendamiseks ja hobuste kasvatamiseks, see küsimus leiab eraldi lahendamist kohtuasjas Gambelli C-243/01, 2003.

2.3.3 Läära jt .C - 124-97/, 1999

Üks laialdasemat kõlapinda leidnud Euroopa Kohtu lahendites kaupade vaba liikumise ja riiklike monopolide kehtestamise osas 1999. aasta Läära¹⁰⁰ kohtulahend.

Soomes kuulus mänguautomaatide turul tegutsemise õigus riiklikule ühingule (Rahaautomaatiyhtisty'le). 1997. Aastal töid OY Transatlantic Software Ltd. ja Suurbritannia äriühing Cotswald Mivrosystems Ltd. tuua Soome turule mänguautomaate, ilma, et neile oleks väljastatud Soome vastava ametivõimu sellekohane luba.

Soome Vaasa teise astme kohus pöördus põhikohtuasja lahendamiseks Euroopa Kohtu poole eelotusetaotlusega Euroopa Liidu õigusega reguleeritud kaupade vaba liikumise ja Soome riikliku mänguautomaatide turu monopoli õiguspärasuse küsimuses.

Euroopa Kohus küsis seepeale Soome riigilt selgitust Soomes vastu võetud loteriiseaduse osas, täpsemalt selles osas, mis puudutab litsentsitaotlejale litsentsi saamiseks esitatavaid tingimusi, samuti Rahaautomaatiyhtisty'de siseriikliku staatuse kohta ning küsimusega, kas Soome siseriiklikul territooriumil on kehtestatud lubatud mänguautomaatide piirarv.

Omapoolsete seisukohaavaldustega menetlusse sekkunud Euroopa Liidu liikmesriigid leidsid, et Soome riigis kehtiv mänguautomaatide monopol on kooskõlas Liidu asutamislepingu sätetega. Monopoolse seisundi kehtestamist õigustab avaliku korra, moraali ja hasartmängude leviku kontrolli all hoidmise vajadus.

¹⁰⁰ C - 124/97, ECLI

Euroopa Komisjon võttis kohtuasjas seisukoha, et Soome mänguautomaatide monopol ei ole Euroopa Liidu õigusega vastulolus selles ulatuses, milles monopolse seisundi seadmine on õigustatud sotsiaalpoliitilistel kaalutlustel, juhul kui monopolne seisund ei ole kehtestatud eesmärgiga kaitsta Soome äriühingut piiriülese konkurentsi eest.

Euroopa Kohtu kohtujurist La Pergola väljendas käesolevas kohtuasjas erirvamust, asudes seisukohale, et mänguautomaadid mitte ainult ei erine loteriist, vaid kujutavad endast tunduvalt väiksemat ohtu, mistõttu ei ole õigustatud mänguautomaatide turule samasuguste siseriiklike õigusaktidega kehtestatud piirangute seadmine, nagu loteriidele – riigi kontroll mänguautomaatide turu üle pole õigustatud ja eesmärgipärane. Kuigi igale liikmesriigile on jäetud õigus otsustamiseks oma territooriumil korraldatavate hasartmängude arvu, liikide ja välja antavate korralduslubade koguse üle, tuleb selliste otsuste tegemisel arvestada, et piirangud peavad ka tegelikkuses täitma avaliku korra kaitsmise eesmärki. Soomes ei ole hasartmängude levikut tegelikult piiratud, vaid sellele aidatakse kaasa – piiramata mänguautomaatide koguarv, Rahaautomaatiyhtistykseen agressiivsete reklaamikampaaniate lubatavus Rahaautomaatiyhtisty poolt, mängupunktide omanikelt võetavad kõrged komisjonitasud – mõjutamata inimesi hasartmängude mängimisest loobumisele, vaid luues selleks soodsama keskkonna, kaasa arvatud läbi alaealiste mängimisele ahvatlemise¹⁰¹.

Euroopa Kohus asus oma 1999 aasta 21. septembril vastu võetud otsuses seisukohale, et ühele ainsale organisatsioonile eelisõiguse andmine mänguautomaatide käitamiseks ei tähenda automaatselt Ühenduse asutamislepingus sätestatud teenuste vaba liikumise kohta käivate sätete rikkumist. Eelisõiguse andmist ei saa ka lugeda diskrimineerivaks rahvuslikel alustel, kuivõrd samasugused seadusandlikud piirangud on kehtestatud kõigile potentsiaalsetele hasartmängukorraldajatele. Otsustada tuleb aga selle üle, kas ainuõiguse andmine ühele organisatsioonile on kooskõlas Soome õigusaktides sätestatud üldiste eesmärkidega avalike huvide kaitseks¹⁰².

¹⁰¹ C - 124/97, ECLI

¹⁰² Ibid.

Euroopa Kohus jõudis järeldusele, et Soome õigusaktidega seatud piirangud on Ühenduse asutamislepinguga kooskõlas ja teenuste vabale liikumisele kehtestatud piirangud on lubatud ja põhjendatud selliste eesmärkide kaitseks nagu¹⁰³:

- inimliku mängukire ärakasutamisele suunatud püüdlused;
- kuritegevuse ja õigusrikkumistega seotud riskide vältimine;
- hasartmängudest saadava tulu kasutamine ainult heategevuslikel või muudel avaliku elu edendamisele suunatud eesmärkidel.

2.3.4. Gambelli jt. – C - 243/01, 2003

Kohtulahend Gambelli on leidnud ulatuslikku tsiteerimist Euroopa Kohtu praktikas ja seda on üksikasjalikult analüüsitud nii hasartmängudega seotud õiguskirjanduses, kui teenuste vaba liikumisega seotud õiguskirjanduses. Gambelli kaasus on Euroopa Liidu kohtupraktika versta-postiks monopolide kehtestamise küsimuses.

Gambelli oli Stanleybet International Ltd. agent, kelle tegevusala oli spordikihlvedude vahendamine – panuste vastuvõtmine ja edastamine Stanleybet Limited Ltd'le, mille näol oli tegemist Suurbritannias tegutseva ja litsenseeritud äriühinguga.

Itaalias oli siseriikliku õiguse kohaselt kehtestatud monopol spordiennustuse valdkonnas ja hasartmänguteenuse pakkumine Gambelli poolt oli käsitletav kuriteona.

Itaalia põhjendas piiranguid Schindler'i lahendist tuntud argumentidega, selgitades, et piirangud on kehtestatud kuritegevuse ennetamise ja mängijate kaitsmise vajadusest tulenevate eesmärkidega.

Euroopa kohtule eelotsuse taotluse esitanud kohus kahtles, kas siseriiklikul tasandil kehtestatud piirangud on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Siseriiklik kohus võttis arvesse kehtestatud piirangu ranguse astet, mille tagamiseks oli riigis kehtestatud kriminaalkaristus,

¹⁰³ Littler, 2007, lk 59

millega praktikas välistatakse Itaalias seaduslikult asutatud ettevõtjate jaoks majandustegevuses osalemine hasartmängu- ja kihlveosektoris.

Teiseks kaalus eelotsuse taotluse esitanud kohus siseriiklikult kaitstava avaliku huvi tähtsust – kas tegemist on avaliku huviga, mis kaalub üles Euroopa Liidu siseturul kehtivad vabadused.

Itaalia kohus juhtis tähelepanu asjaolule, et omavahelises vastuolus on siseriiklikul tasandil kehtivad õigusnormid, millega seatakse karmid piirangud piiriüleste ettevõtjate tegutsemisõigusele spordiennustuste ja kihlvedude valdkonnas ja hasartmängude ning kihlvedude ulatusliku leviku vahel, mida Itaalia riiklikul tasandil eelkõige maksutulu kogumise eesmärgil laialt propageeritakse¹⁰⁴.

Euroopa Komisjoni hinnang Gambelli kaasuses oli selline, et piirangute seadmine hasartmänguteenustele ei ole õigustatud maksutulu vähenemise vältimise ettekäändel, kuivõrd maksutulu vähenemine ei saa olla ülekaalukas avalik huvi, millele on võimalik tugineda Ühenduse asutamislepinguga sätestatud asutamisevabadusele ja teenuste osutamise vabadusele seatud piirangute õigustamiseks.

Euroopa Kohus asus kohtuasjas seisukohale, et Euroopa Liidu siseturu vabadustele seatavad piirangud peavad olema seatud ülekaaluka avaliku huvi kaitseks, sellised piirangud peavad täitma eesmärgi ja olema vajalikud ja sobivad taotletava eesmärgi täitmiseks, ega tohi minna kaugemale, mis on vajalik seatud eesmärkide täitmiseks.

Piirangud on õigustatud sellise ülekaaluka avaliku huvi kaitsmise eesmärgil, nagu näiteks tarbijate kaitse ja hasartmängude põhjustatav oht pettuste ja kuritegevuse kasvule ning mängijate hasartmängudega seonduvale liigsele kulutamisele õhutamise¹⁰⁵.

Igal juhul on piirangute kohaldamine lubatud vaid juhul, kui need ei ole diskrimineerivad välisriikide ettevõtjate suhtes.

¹⁰⁴ C-243/01, ECLI

¹⁰⁵ Ibid.

Euroopa kohus selgitas, et ühiskondliku korra säilitamisel rajanevad piirangud peavad olema vajalikud ja sobivad eesmärkide saavutamiseks selliselt, et need piirangud leiavad süstemaatilist rakendamist ja toovad endaga kaasa üldise hasartmängude alase tegevuse vähenemise¹⁰⁶.

Kohus otsustas, eelotsusemenetluse algatanud kohtu seisukohtade põhjal, et kuna Itaalia siseriiklikud ametiasutused julgustavad tarbijaid osalema kihlvedudes, loteriides ja muudes hasartmängudes, õhutades neid hasartmängudega seotud kulutamisele riigikassasse laekuva rahalise kasu teenimise eesmärgil, ei ole Itaalia valitsusasutustel võimalik piirangute seadmisel tugineda avaliku huvi ja avaliku korra säilitamise eesmärkidele ning vajadusele kaitsta tarbijaid hasartmängusõltuvuse tekke ja liigsele kulutamisele õhutamise eest.

Kohtulahend Gambelli jt. oli murranguline, sest selles lahendis andis Euroopa Kohus esmakordelt hinnangu Euroopa Liidu liikmesriigi poolt kehtestatud siseriiklike meetmete proportsionaalsusele.

Gambelli kohtuasjas jõudis kohus seisukohale, et siseriiklikud piirangud on aktsepteeritavad sel juhul, kui need väljendavad soovi vähendada võimalusi hasartmängude mängimiseks. Kohtuasjas sedastas kohus, et hasartmängust saadava tulu kasutamine riigi poolt heategevuslikel eesmärkidel on ebaoluline liikmesriikide poolt seatud piirangute õigustamisel ning et riiklikud piirangud ei ole õigustatud, kui liikmesriik on suurendanud hasartmänguvõimalusi¹⁰⁷.

Seega on Euroopa Kohus väljendanud, et hasartmängumonopolide kooskõla Euroopa Liidu õigusega sõltub konkreetsetest faktilistest asjaoludest ning seega ei tasu kohtuasjast teha järeldust, et Gambelli lahendiga on Euroopa Kohus välistanud täielikult hasartmängumonopolide kehtestamise õiguse Euroopa Liidu Liikmesriikides.

2.4. Hasartmängude regulatsioon Eesti õiguskorras

Hasartmängude korraldamisele ja nende levitamisele esitatavad nõuded on Eesti õigusruumis sätestatud hasartmänguseaduses, reklaamiseaduses ja meediateenuste seaduses.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ C-243/01, ECLI

2.4.1. Nõuded hasartmängude korraldamisele

Kehtiva hasartmänguseaduse eesmärk on kehtestada kõrgendatud nõudmised hasartmängukorraldajatele ja sätestada meetmed mängijate kaitseks, vähendada hasartmängude negatiivseid tagajärgi ja nende mõju ühiskonnale¹⁰⁸.

Eestis on hasartmängud liigitatud valdkondadesse järgnevalt¹⁰⁹:

- õnnemängud – mängud, mille tulemus sõltub juhusest ja mida mängitakse mehaanilise või elektroonilise vahendi abil või mängu läbiviija vahendusel;
- loteriid – mängud, mille tulemus sõltub juhusest, kusjuures võidufond moodustab kuni 80 protsenti loteriipiletite tiraaži realiseerimishinnast ning mängu tulemust ei selgitata üle kolme korra ööpäevas või see selgub loteriipiletil asuva mänguvälja avamisel;
- totod – mängud, mille tulemus sõltub mängija ennustatud sündmuse toimumisest, toimumata jäämisest või toimumise viisist, kusjuures sündmus, mille suhtes mängija ennustuse teeb, on väljaspool hasartmängukorraldaja kontrolli, võidu saamine sõltub ennustuse paikapidavusest ning võidu suurus sõltub panuse suuruselt ja enne panuse tegemist määratud võidu koefitsiendist (kihlvedu) või hasartmängukorraldaja poolt määratud protsendist panuste summast, õigesti ennustanute arvust ja nende panuste suuruselt (totalisaator);
- osavusmängud – mängud, mille tulemus sõltub ülekaalukalt mängija füüsilisest osavusest või oskustest ja teadmistest ning mida mängitakse mehaanilise või elektroonilise seadme abil.

Õnnemängu, toto või osavusmängu korraldamise õigus on usaldusväärsel juriidilisel isikul, kes vastab hasartmänguseaduses sätestatud nõuetele ning kellel on hasartmängu korraldamise tegevusluba ja hasartmängu korraldamise korraldusluba. Loterii korraldamise õigus on hasartmänguseaduse nõuetele vastaval usaldusväärsel isikul, kellele on väljastatud loterii korraldamise korraldusluba.

¹⁰⁸ HasmS, RT I, 17.11.2017, 28, § 1

¹⁰⁹ HasmS, RT I, 17.11.2017, 28, § 3

Hasartmängude korraldamine peab olema hasartmängukorraldaja ainus tegevusala. Hasartmängukorraldajal on lubatud tegeleda mängukohas hasartmängu korraldamisega seonduvate kõrvaltegevustega, sealhulgas toitlustamise, valuutavahetuse ning vaba aja ja kultuuriürituste korraldamisega.

Õnnemängu võib korraldada aktsiaselts või osaühing, mille aktsia- või osakapitali suurus on vähemalt 1 000 000 eurot.

Osavusmängu võib korraldada aktsiaselts või osaühing, mille aktsia- või osakapitali suurus on vähemalt 25 000 eurot

Loteriid võib korraldada aktsiaselts, mille aktsiakapitali suurus on vähemalt 1 000 000 eurot

Totot võib korraldada aktsiaselts või osaühing, mille aktsia- või osakapitali suurus on vähemalt 130 000 eurot. Totot, kus sündmus, mille suhtes mängija ennustuse teeb, on hobuste võiduajamise tulemus, võib korraldada ka Vabariigi Valitsuse määratud mittetulundusühing, mille tegevus põhikirja järgi on üksnes hobusekasvatus või hobumajandus ja mille raamatupidamise aastaaruandes esitatud bilansis kajastatud netovara moodustab vähemalt 2/5 varade mahust. Totot, mille tulemus sõltub loterii tulemusest, ei või korraldada.

Hasartmängukorraldajal on õigus vahendada Eestis tegevus- või korraldusluba mitteomava välismaise hasartmängukorraldaja korraldatavast hasartmängust saadud võite ja panuseid, samuti makseid välismaise hasartmängukorraldaja kontole sellises hasartmängus panuse tegemiseks. Sel juhul peetakse käesoleva seaduse tähenduses hasartmängukorraldajaks võitude, panuste või välismaise hasartmängukorraldaja kontole panuste tegemiseks tehtud maksete vahendajat ja isikuks, kellele hasartmängu korraldamisele suunatud tegevus on üle antud, peetakse välismaist hasartmängukorraldajat.

Hasartmängude korraldus- ja tegevuslubade väljastamise ja kontrollimisega tegeleb Maksu- ja Tolliamet.

Hasartmängukorraldaja ja hasartmänguteenuste reklaamile kehtestatud piirangud on sätestatud meediateenuste seaduses ja reklaamiseaduses.

Hasartmängukorraldajal on lubatud spondeeritud audiovisuaalmeedia teenuses või saates eksponeerida üksnes ettevõtja nime ja kaubamärki¹¹⁰. Kaubamärgi eksponeerimisel peab hasartmängukorraldaja järgima reklaamiseaduses kehtestatud tingimusi.

2.4.1.1. Loteriide korraldamisele kehtestatud piirangud

Hasartmänguseaduse nõudeid ei kuulu kohaldamisele loteriide suhtes, mille võidufondi väärtus on kuni 1000 eurot ja mida ei korraldata sagedamini kui kord nädalas, samuti loteriidele, mille võidufondi väärtus on kuni 1000 eurot ja mida korraldatakse Eesti laevaregistrisse kantud rahvusvahelisel meresõidul reisijatevedu teostaval laeval.

Lubatud on korraldada ka kaubanduslikke loteriisid (loterii, mida kauba või teenusepakkuja poolt pakutakse teenusepakkuja või kauba reklaamimiseks või müügi edendamiseks), mille võidufondi väärtus ei ületa 10 000 eurot¹¹¹.

Loteriid võib korraldada aktsiaselts või osäühing, mille aktsiakapitali suurus on vähemalt 1 000 000 eurot ja mille kõik aktsiad kuuluvad Eesti riigile¹¹².

Alates 16.12.2016 kehtib hasartmänguseaduse sätte, millega on selgesõnaliselt keelatud selliste teist liiki hasartmängude korraldamine, mille tulemus on pandud sõltuma loteriide tulemustest¹¹³.

2.4.2 Riiklik järelevalve

Riikliku järelevalve teostamine hasartmängude korraldamise nõuete järgimise üle kuulub Maksu- ja Tolliameti kompetentsi.¹¹⁴

¹¹⁰ MeeTS, RT I, 04.03.2015, 14.

¹¹¹ HasMS, RT I, 17.11.2017, 28, § 2, § 6, § 7

¹¹² HasMS, RT I, 17.11.2017, 28, § 9.

¹¹³ HasMS, RT I, 17.11.2017, 28.

¹¹⁴ HasMS, RT I, 17.11.2017, 28, § 16, § 22, § 66.

Sanktsioonid hasartmänguteenustele kehtestatud nõuete rikkumisele suunatud süüteo koosseisudele vastavate tegude eest on sätestatud Hasartmänguseaduses ja Karistusseadustikus. Väärteokoosseisud on sätestatud hasartmänguseaduses.

Väärteokoosseisud hasartmänguteenuste rikkumise eest hõlmavad vastutust järgmiste tegude toimepanemise eest¹¹⁵:

- keelatud hasartmängude korraldamine;
- hasartmängude korraldamise nõuete rikkumine;
- hasartmängude korraldamisele suunatud edasiandmise korra rikkumine;
- mängureeglite rikkumine ja mängija petmine;
- hasartmängu mängijatele kehtestatud vanusepiirangu rikkumine;
- mänguinventarile ja mängukohale esitatavate nõuete rikkumine;
- isikute tuvastamise ja registreerimise nõuete rikkumine.

Kuriteokoosseisud (kelmused, rahapesu, ebaseadusliku tegutsemise võimaldamine jne.) on sätestatud Karistusseadustikus.

2.5. Õiguspoliitilised suunad hasartmänguturu ühtlustamisel

Mõistlikult võiks oletada, et hasartmängud võiksid olla Euroopa Liidu tasandil reguleeritud, et tagatud oleksid siseturul kehtivad põhivabadused. Praegu ei ole Euroopa Parlament ega nõukogu võtnud vastu ühtegi meetet, st puudub seadusandlik harmonisatsioon hasartmängusektoris.

2.5.1. Õiguspoliitilised suunad Euroopa Liidu liikmesriikides

Euroopa Liidu tasandil puudub hasartmänguturul ühtne regulatiivne raamistik. Hasartmänguteenuste reguleerimisel siseriiklikul tasandil peavad seadusandjad lähtuma eelkõige Euroopa Liidu aluslepingutest ja kohtupraktikas kinnistamist leidnud tõlgendustest. Ühise regulatiivse raamistiku puudumisel on Euroopa Liidu liikmesriikidel tulenevalt subsidiaaruse

¹¹⁵ HasMS, RT I, 17.11.2017, 28, ptk. 5.

põhimõttest õigus kehtestada avalike huvide kaitse tagamiseks ette nähtud piiranguid siseriikliiklikul seadustandval tasandil¹¹⁶, arvestades ühiskondlikult välja kujunenud väärtushinnangute süsteemi. Liikmesriikidele on jäetud ulatuslik vabadus määrata regulatiivne lähenemine valdkonnale, sealhulgas hasartmänguteenuste osutamise pealt teenitavate tulude kasutamise osas. Liikmesriikide üldine poliitika hasartmängude suhtes peab olema proportsionaalne ning seda tuleb kohaldada järjepidevalt ja süstemaatiliselt¹¹⁷. Lisaks peavad sellised piirangud olema kooskõlas ka Euroopa Liidu teiseste õigusaktidega. Kuigi hasartmänguteenused ei ole Euroopa Liidu tasandil reguleeritud valdkonnapõhiselt ja nad on jäetud välja horisontaalse mõjuga õigusaktidest nagu teenuste direktiiv (2006/123/EÜ) või tarbijate õiguste direktiiv (2011/83/EL), kohaldatakse nende suhtes mitmeid Euroopa Liidu teisestest õigusaktidest tulenevaid eeskirju¹¹⁸.

Siiski on Euroopa Liidu tasandil astunud võimalikke samme siseriiklike õiguskordade ühtlustamiseks. Aastal 2012 töötas Euroopa Komisjon välja eeskirja online hasartmängude seadusandluse ühtlustamiseks (Communication “Towards a comprehensive European framework on online gambling”)¹¹⁹. Sellega püüdis Euroopa Komisjon tuua selgust hasartmänguturul valitsevatest aktuaalsetest probleemidest, millega seisavad silmitsi erinevate liikmesriikide valitsused, hasartmängude käitajad, seotud tööstusharud nagu meedia ja telekommunikatsioon ja teenuste tarbijad¹²⁰.

27. novembril 2015 allkirjastasid Euroopa Majanduskoostöö- ja Arengu Organisatsiooni liikmed kokkuleppe, mille kohaselt tehakse pingutusi liikmesriikide vahelise administratiivse koostöö loomise nimel.

Kokkuleppele on alla kirjutanud kahekümne seitsme liikmesriigi hasartmängude üle järelevalvet teostava institutsiooni esindajad. Nende liikmesriikide hulka kuuluvad Austria, Belgia, Bulgaaria, Kreeka, Küpros, Tsehhi Vabariik, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti Vabariik, Leedu Vabariik, Malta, Holland, Norra, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania Kuningriik ja Rootsi Ühendkuningriik.

¹¹⁶ Mauldin, 2007, lk 430

¹¹⁷ Banks, 2017, lk 28

¹¹⁸ Craig, 2011, lk 764

¹¹⁹ Towards a comprehensive European framework on online gambling, 2012

¹²⁰ Ibid.

Koostöö hõlmab informatsiooni vahetamist hasartmängu käitajate kohta, tarbijate ja alaealiste ja mängu väärkuse kaitset, ebavajaliku administratiivse koorma vähendamist, parimate tarbijate kaitsmisele suunatud praktikate väljaselgitamist ja jagamist, ühiste tehnoloogiliste vahendite kasutusele võtmist ja meetmeid tarbijate vastutustundlikkuse soodustamiseks¹²¹.

7. detsembril 2017. a. avaldas Euroopa Komisjon pressiteate, mille kohaselt Komisjon loobub tegelemast liikmesriikide poolt toime pandud rikkumistega hasartmänguturul.

Euroopa Komisjon asus seisukohale, et võttes arvesse Euroopa Liidu kohtu poolt loodud arvukaid lahendeid, on liikmesriikide poolt toime pandud rikkumised tõhusamalt lahendatavad siseriiklike kohtute poolt. Sellega julgustas komisjon kaebajaid kasutama siseriiklike meetmeid Euroopa Liidu õiguse kohaldamise osas hasartmängude valdkonnas¹²².

Hiliseim näide hasartmänguoperaatori kasuks tehtud otsusest Euroopa Liidu liikmesriikides pärineb saksaalt, kui 25. Juulil 2017 laetas Bayeri Liidumaa Müncheni halduskohus kohtuasjas nr M 16 K 12.1915 otsuse, milles jõudis järeldusele, et Saksamaa loteriimonopol oma praegusel kujul on vastuolus nii teenuste osutamise vabadusega Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artikli 56 kohaselt, kui Saksamaa põhiseadusega tagatud valikuvabadusega. Saksamaa kohus lähtus osapoolte esindatud põhjendustest ja jõudis järeldusele, et Saksamaa Liidumaade vahelise hasartmängude leppe (Glücksspielstaatsvertrag – GlüSTV) kohaselt on riigis valitsev loteriimonopol ebaseaduslik, tulenevalt hasartmänguoperaatorite reklaamipraktikatest, mis ei ole vastavuses asjakohase kohtupraktikaga¹²³. Müncheni halduskohus põhjendas oma seisukohta mitmete Liiduvabariigi hasartmängu käitajate läbi viidud reklaamikampaaniatega, mis olid süstemaatiliselt läbi viidud mitmete loteriide reklaamimiseks¹²⁴. Halduskohus viitab ebasobivale reklaamile, millega reklaamitakse kõrgeid võidusummasid raadio- ja televisioonikanalites. Lisaks võib ebasobivat reklaami leida ajalehtedest ja hasartmängu operaatorite poolt välja antavatest ajakirjadest, sotsiaalmeedia kanalitest, välireklaamist, uudisteportaalidest internetis ja hasartmänguoperaatori veebileheküljelt. Seda enam, et loterii operaatorite esitatud avaldused miljonäriks saamise võimaluse kohta kihutavad lubamatult mängijaid hasartmängudes

¹²¹ Ibid.

¹²² Komisjon lõpetab hasartmängusektori rikkumisenetluste ja kaebuste käsitlemise, Euroopa Komisjoni Pressiteade, 2017.

¹²³ M 16 K 12.1915.

¹²⁴ Ibid.

osalemisele, eriti juhtudel, kus nendes viidatakse nende mängija autasustamisele, kelle rahaline panus on olnud võrdlemisi väike¹²⁵.

2.5.2. Õiguspoliitilised suunad Eestis

Võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega, milles on kehtestatud hasartmänguturu monopol (nt Holland, Rootsi, Soome, Taani, Saksamaa, Belgia, Ungari jne.) on hasartmänguturg Eestis suhteliselt avatud. Kui välja arvata loteriimonopol, on hasartmänguturul osalemise võimalus tagatud nii kohalikele, kui ka teiste liikmesriikide ettevõtjatele.

Lisaks on Eestis lähiaegadel kehtestatud tarbijate kaitseks pehmemaid meetmeid nagu:

Hasartmängu internetilehtede blokeerimine – kui hasartmängukorraldajale ei ole Eestis väljastatud tegevus- ja korraldusluba, rakendab Maksu- ja Tolliamet meetmeid hasartmängu piiramiseks¹²⁶;

Hasartmängu mängimise piirangu seadmine – isik, kes soovib end kaitsta hasartmängude mängimisega kaasneva võivate negatiivsete tagajärgede eest, saab endale seada hasartmängude mängimise piirangu. Piirangut on võimalik seada õnnemängudele (kasiinomängud), totole (spordiennustused) ja klassikalisele loteriile. Kiirloteriide puhul (kraabitavad loteriipiletid) hasartmängude mängimise piirangut isikule seada võimalik ei ole¹²⁷.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ HasmS, RT I, 17.11.2017, 28.

¹²⁷ Ibid.

3. PIIRANGUTE ÕIGUSTATUS JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTE

Kohtupraktika analüüsimisel nähtub, et Euroopa Liidu Kohus on asunud seisukohale, et Euroopa Liidu siseturu vabadustele seatavad piirangud peavad olema seatud ülekaaluka avaliku huvi kaitseks, sellised piirangud peavad täitma eesmärki ja olema vajalikud ja sobivad taotletava eesmärgi täitmiseks, ega tohi minna kaugemale, mis on vajalik seatud eesmärkide täitmiseks.

3.1. Üldised õiguspõhimõtted

Euroopa Liidu õiguses on mõned kesksed õiguspõhimõtted, mis leiavad tihti käsitlemist Euroopa Liidu Kohtu otsustes. Kui õigusaktides on lüngad, omavad need põhimõtted õiguse tõlgendamisel väga olulist rolli.

Olulisemad õiguspõhimõtted on vastastikuse tunnustamise põhimõte, subsidiaarsuse põhimõte, võrdse kohtlemise põhimõte, proportsionaalsuse põhimõte.

3.1.1. Võrdse kohtlemise põhimõte

Võrdse kohtlemise põhimõte tähendab, et keelatud on iga selline katse, mis on suunatud diskrimineerimisele kodakondsuse alusel. See põhimõte leiab väljendust Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artiklis 18 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 12). Euroopa kohus on pidanud mitmel korral selgitama, et keelatud ei ole mitte üksnes otsene (avatud) diskrimineerimine, vaid ühtlasi ka kaudne (varjatud) diskrimineerimine, ja et viimane võib avalduda ka seadusandlikus regulatsioonis, mis ei ole suunatud otseselt piirangute seadmisele kodakondsuse alusel, vaid näiteks ka elamisõigusele ja keelele¹²⁸. Seetõttu on see põhimõte üheks nurgakiviks ühisturu toimimisel, mis põhineb avatud turu ökonoomsuse tagamisel avatud konkurentsi kaudu. Kaudse diskrimineerimise diskrimineeriva mõju avaldumist võib siiski käsitleda ka puhtalt juhusliku kokkusattumusena sel juhul, kui negatiivne mõju on oma

¹²⁸ Bernitz, Kjellgren, 2002, lk 229.

eesmärgilt proportsionaalne ja ei põhine kodakondsusel suuremal määral, kui majandustegevuse mõjutamisel¹²⁹.

3.1.2. Proportsionaalsuse põhimõte

Võttes arvesse asjaolu, et hasartmängusektorit puudutavat seadusandlust Euroopa Liidu ühisturul lähitulevikus tõenäoliselt ei harmoniseerita – komisjoni seisukoht loobuda hasartmängu asjadega tegelemisest ja et edaspidi otsustab siiski kohus – on vajalik hinnata, kas Euroopa Kohtu poolt toetust leidnud proportsionaalsuse test võiks olla kõigile selgem ja üheselt mõistetav, olles seeläbi efektiivsem tööriist, mida siseriiklikel kohtutel oleks võimalik kasutada õiguse mõistmisel.

3.1.2.1. Proportsionaalsuse kontroll

Et liikmesriigid saaksid hoida kehtestatud kaubandustõkkeid, peavad hasartmänguteenuste osutamist keelavad meetmed olema kavandatud eesmärgi suhtes proportsionaalsed, s.t. ei tohi minna kaugemale, kui on vajalik eesmärkide saavutamiseks. Siinkohal esineb teataval määral ebakindlust selles osas, mida proportsionaalsuse põhimõtte endast tegelikult kujutab ja kuidas selle rakendamist läbi tuleb viia.

Aastakümnete pikkuse kohtupraktika jooksul on proportsionaalsuse põhimõtet kasutatud testimaks, kas arutluse all olev seadusandlik või administratiivne meede on vajalik ja asjakohane ette nähtud eesmärgi saavutamiseks. Teoreetilisel tasemel aitab proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine kaasa ratsionaalsemate seadusandlike otsuste vastuvõtmisele, suunates seadusandjaid objektiivsemate ja kergemini ettenähtavate eeskirjade kehtestamisele. Proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine annab kohtunike langetatud otsustele legitiimse jõu seadusandja poolt kehtestatud eeskirjade tühistamiseks¹³⁰.

¹²⁹ Bernitz, Kjellgren, 2002, lk 229.

¹³⁰ Harbo, 2010, lk 162

Traditsiooniliselt hõlmab proportsionaalsuse põhimõtte hindamine kolme omavahel eristatavat elementi¹³¹:

- Esiteks peab siseriiklik meede olema seatud eesmärkide teostamisel asjakohane. Seda põhimõtet on teisisõnu võimalik väljendada ka selliselt, et rakendatava meetme ja eesmärgi vahel, millele sellise meetme rakendamine on suunatud, peab esinema põhjuslik seos. Rakendades otsustuse langetamise protsessis seda kontrollmeedet, on kohtul võimalik võidelda kontrollmeetme vastu, millega näiliselt taodeldakse legitiimset huvi¹³².
- Teiseks tuleb proportsionaalsuse hindamisel lähtuda asjaolust, et piirangud peavad olema vajalikud ja, et seatud eesmärkide saavutamiseks puuduvad teised, samaväärselt efektiivsed vahendid, mis seejuures avaldaksid ühisturu toimimisele vähemal määral kahjulikku mõju¹³³.
- Viimase ja kolmanda põhimõtte kohaselt, mida nimetatakse kui proportsionaalsuse sensu stricto, ei tohi vajalik ja asjakohane meede ebaproportsionaalselt kahjustada äritegevuse toimumist ühisturul, võrreldes kavandatud eesmärgiga, mida piirangute seadmisel taotletakse: selles proportsionaalsuse hindamise osas võib kohus langetada otsuse emmakumma poole kasuks, kaaludes erinevaid vastanduvaid huvisid¹³⁴.

Hasartmänge puudutava kohtupraktika kohaselt ei ole seda kolmekordset proportsionaalsuse hindamise testi alati rakendatud. Osade kaasuste puhul on Euroopa Liidu Kohus otsustanud kohaldada piiratumat lähenemist proportsionaalsuse põhimõtte rakendamisel, kui teiste kaasuste puhul, vaatamata sellele varieeruvad kriteeriumid otsustamisel alati kolme ülaltoodud elemendi vahel.

¹³¹ Harbo, 2010, lk 168

¹³² Ibid, lk 169

¹³³ Ibid, lk 169

¹³⁴ Harbo, 2010, lk 169

4. EESTI ÕIGUSKORRA VASTAVUSE ANALÜÜS

Varasemalt käsitlemist leidnud seisukohti järgides jõuame arusaamale, et Euroopa kohus on võtnud hoiaku, et piirangute seadmisel teenuste osutamise vabadusele, milleks käesoleval juhul on riikliku loteriimonopoli kehtestamine hasartmänguturul, tuleb veenduda, et piirangud tooksid endaga kaasa hasartmänguvõimaluste tegeliku vähendamise ning et neid kohaldataks järjepidevalt ja süstemaatiliselt kõigi teenusepakkujate, sealhulgas riigimonopoli suhtes (c-67/98, EKL 1999)¹³⁵.

Kui liikmesriigi ametiasutused õhtutavad ja innustavad tarbijaid osalema loteriides, õnnemängudes ja kihlvedudes, ei saa kõnealuse liikmesriigi ametiasutused põhjendada teenuste osutamise vabadust piiravaid meetmeid seoses avaliku korra kaitsmise vajadusega (c-243/01, EKL 2003, c-46/08 EKL ja c-409/06, EKL)¹³⁶.

Kohtuasjas Gambelli jt. väljendas kohus seisukohta, et riiklikud piirangud, mis on seatud teenuste osutamise vabadusele ei ole õigustatud, kui riikliku tegevuse tulemusena on hasartmängudes osalemise võimalus ja mängijate arv tegelikult suurenenud, Euroopa Kohus on võtnud hoiaku, et välistatud on liikmesriikide vaieldamatu ja põhjendamatu õigus riiklike hasartmängumonopolide kehtestamiseks ja Kohtu seisukoht on, et hasartmängumonopolide kehtestamise kooskõla hindamisel Euroopa Liidu õigusega on määravateks faktoriteks riigis tegelikult valitsev õiguslik olukord ja faktilised asjaolud.

Parimaks võimalikuks viisiks ülevaate loomisel Eesti Vabariigis tegelikult valitsevast õiguslikust olukorrast saame, kui võtame seadusandja tegeliku tahte välja selgitamisel appi ajaloolise tõlgendamismeetodi ja lähtume konkreetsete piirangute õiguspärasuse hindamisel järk järgult vastu võetud seadusemuudatustest ja nende aluseks olevatest seaduse muutmise eelnõudest.

Leian, et arvestades Euroopa Liidu õiguse ülemuslikkust ja siseturu toimimisest saadavat majanduslikku kasu, tuleks asutamisvabadusele ja teenuste vabale liikumisele kehtestatud piirangute õiguspärasuse hindamisel olla pigem kriitiline.

¹³⁵ c-67/98

¹³⁶ c-243/01, c-46/08, c-409/06,

4.1. Teenuste osutamise vabaduse piiramine läbi riikliku loteriimonopoli

Kuni 15.10.2008. a. vastu võetud Hasartmänguseaduse jõustumiseni reguleeris hasartmängude korraldamist Eestis 14.06.1995. a. vastu võetud hasartmänguseadus¹³⁷ ja ühe eraldi hasartmänguliigi – loteriide – korraldamist reguleeris 15.06.1994. a. vastu võetud loteriiseadus¹³⁸.

Hasartmänguseaduse eelnõu koostamist põhjendati seaduste kaasajastamise vajadusega, mis on tingitud muutustest hasartmänguturul võrreldes varasema olukorraga, ning hasartmängude järelevalve korralduste võimaluste muutustega¹³⁹.

Eelnõuga liideti lihtsuse huvides loteriid, kui ühte hasartmänguliiki reguleerivad seadused samasse seadusesse ülejäänud hasartmängudega.

Hasartmänguseaduse eelnõuga nähti ette konkreetsem regulatsioon hasartmängude korraldamisele elektrooniliste sidevahendite, sealhulgas Interneti, digi-TV, telefoni ja mobiiltelefoni vahendusel. Varasemalt kehtiv regulatsioon ei näinud ette võimalust korraldada hasartmänge Interneti vahendusel, kuigi tegelikult oli tarbijatel juba võimalik Eestis Interneti vahendusel hasartmänge mängida. Arvestades, et välisriikide operaatorite poolt Interneti vahendusel Eestisse suunatud hasartmänge ei suudetud piirata, peeti otstarbekohaseks võimaldada mängude pakkumist selliste korraldajate poolt, kes on omandanud litsentsi ja alluvad Eesti ametiasutuste järelevalvele. Üksnes Eesti järelevalvele alluvate teenusepakkujate puhul saadi eeldada hasartmängude turvalisust. Lisaks panustavad Eestis väljastatud litsentsi alusel tegutsevad ettevõtted maksutulu näol Eesti Vabariigi riigieelarvesse. Arvestades Interneti vahendusel pakutavate hasartmängude kiiret kasvutrendi soovis seadusandja luua usaldusväärse ettevõtluskeskkonna interneti vahendusel hasartmänge pakkuvatele teenuseosutajatele. Paraku ei hõlma loodud ettevõtluskeskkond loteriisid, millele kehtestati seadusega riiklik monopol¹⁴⁰.

¹³⁷ Hasartmänguseadus, RT I 1995, 58, 1005

¹³⁸ LotS, RT I 1994, 50, 845

¹³⁹ Hasartmänguseaduse eelnõu seletuskiri, 2008.

¹⁴⁰ Hasartmänguseaduse eelnõu seletuskiri, 2008.

Eelnõu kohaselt säilitati erisus loteriide ja teiste hasartmänguliikide vahel ning kehtestati riiklik loteriimonopol Eestis, sarnaselt teiste Euroopa riikide eeskujule. Täpsemad põhjendused, milliste riikide eeskujul on järgitud ja millised on olnud nende riikide eesmärgid loteriimonopoli kehtestamise vajaduse põhjendamisel, on eelnõust kahjuks välja jäetud.

Rõhutama peaks siinkohal, et riigimonopoli kehtestamine ei tohiks olla õigustatud ettekäändel, et seda tehakse järgides teiste liikmesriikide eeskujul, kuivõrd Eesti Vabariigi valitsus ei ole pädev hindama teiste liikmesriikide seaduste kooskõla Euroopa Liidu õigusega.

Kuni 01.01.2009. aastani kehtinud loteriiseadus võimaldas korraldada loteriisid, mille võidufond ei ületa 250 000 krooni so 15 979 eurot, Eestis registreeritud mittetulundusühingutel ja sihtasutustel ning avalik-õiguslikel isikutel, kelle tegevust sätestavas seaduses on ette nähtud niisuguste loteriide korraldamine, Vabariigi Valitsuse määratud äriühingutel, mille kõik aktsiad või ainuke osa kuulub riigile ja Vabariigi valitsuse määratud mittetulundusühingutel. Loteriide korraldamise õigus, mille võidufond eelpool märgitud summa ületas, oli üksnes avalik-õiguslikel isikutel, kelle tegevust sätestavas seaduses on ette nähtud niisuguste loteriide korraldamine, Vabariigi Valitsuse määratud äriühingutel, mille kõik aktsiad või ainuke osa kuulub riigile ja Vabariigi Valitsuse määratud mittetulundusühingutel. Sellest tulenevalt võib järeldada, et tingituna hasartmänge puudutava regulatsiooni Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viimisest, esines igal juhul vajadus seaduse muutmise järele, kuivõrd ka senine regulatsioon ei olnud kooskõlas Euroopa Liidu esmase õigusega. Ühe võimalusena oleks võibolla olnud õigustatud ka täieliku siseriikliku loteriimonopoli kehtestamine, kuid siinkohal tuleb hinnata, kas seda on tehtud õigetel kaalutlustel ja kas riikliku loteriimonopoli hilisem säilitamine on täitnud seaduse muutmisel aluseks võetud eesmärgid.

Riikliku loteriimonopoli kasuks rääkivate selgituste kohaselt taotles seadusandja eelnõu muudatusettepanekutega eelkõige mängusõltuvuse tekke vähendamist, leides, et üldreeglina tuleks riigil rahuldada tarbijate nõudlust hasartmängude järele niinimetatud pehmete hasartmängude näol, ning raskemate hasartmängude – mis eelnõu koostaja hinnangul on ka mängijate jaoks atraktiivsemad – pakkumine peaks olema pigem erandlik ja raskete hasartmängude korraldamist tuleks piirata, seades teenuseosutajatele raskete hasartmängude

iseloomust tulenevalt rangemad kvaliteedinõuded, mis aitaksid tagada teenusepakkuja usaldusväarsust ja vastutust hasartmängusõltuvuse võimaliku tekke korral¹⁴¹.

Märkimist väärrib siinkohal asjaolu, et oma põhjendustes on seadusandja leidnud, et tulenevalt suuremast atraktiivsusest ning võimalikest sotsiaalsetest majanduslikest tagajärgedest tuleb raskemate mänguliikide suhtes kehtestada rangem regulatsioon lähtuvalt avaliku korra kaitsmise huvidest, kindlustades seejuures hasartmängusõltuvuse vähendamist väidetavalt küll pehmemate, kuid siiski hasartmängude pakkumisega, kusjuures hinnang nõndanimetatud pehmemate hasartmängude iseloomule põhineb paljastel oletustel. Seejuures on seadusandja eelnõu põhjendustes selgesõnaliselt väljendanud, et teiste “raskemate” hasartmängude pakkujatele kehtestatakse rangemad kvaliteedinõuded, kui riiklikule loteriimonopolile¹⁴². Kohtuasjas Gambelli jt. (c-243/01, EKL 2003), on Euroopa Kohus selgelt väljendanud, et kuni liikmesriigi ametiasutused õhutavad ja innustavad mängijaid osalema riigikassat paisutavates loteriides, õnnemängudes ja kihlvedudes, ei saa kõnealuse liikmesriigi ametiasutused põhjendada teenuste osutamise vabaduse piiramist avaliku korra kaitsmise vajadusega¹⁴³.

Loteriide pehmem iseloom on eelnõu selgituste kohaselt põhjendatud asjaoludega, et esiteks esineb loteriides pikem intervall mängija poolt tehtud panuse ning tulemuste teadasaamise vahel. Näiteks arvloteriide puhul toimub loosimine maksimaalselt kolm korda ööpäevas ja kiirloteriidel jääb teatav aeg pileti ostmise ja kraapimise vahele, samas kui mänguautomaatide puhul on panuste tegemise intervall ligikaudu kolm kuni neli sekundit. Teise põhjusena on välja toodud, et võitudeks tagasisuunatavate panuste osakaal, mis teiste hasartmänguliikide puhul on tavapäraselt suurem kui 90 protsenti, jääb loteriidel alla 60 protsenti. Lisaks eristab loteriisid muudest hasartmängudest ka iga panustatud rahaühiku arvelt tulu toomine riigieelarvesse, samal ajal kui hasartmänguteenuse pakkumine erasektoris kuuluvate ettevõtete poolt täidab ettevõtte ja seeläbi omanike kasumi suurendamise eesmärki, läbi hasartmängusõltuvuse eksploateerimise.¹⁴⁴

Väites, et loterii on oma iseloomult pehmem, avaldades avalikule korrale väiksemat ohtu, võrreldes teiste hasartmänguliikidega, tuleks loogiliselt jõuda vastupidisele järeldusele, st et eelkõige loteriide pakkumine peaks olema vabamalt reguleeritud ja käima kooskõlas avatud turu

¹⁴¹ Hasartmänguseaduse eelnõu seletuskiri 2008.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ C – 67/98, ECLI.

¹⁴⁴ Hasartmänguseaduse eelnõu seletuskiri 2008.

põhimõtete ning Euroopa Liidu siseturu eeskirjadega. Euroopa kohus on varasemalt kohtuasjas Gambelli jt. (c-243/01, EKL 2003), rõhutanud, et hasartmängudest teenitava tulu kasutamine riigi poolt heategevuslikel eesmärkidel on ebaoluline teenuse osutamise vabaduse piiramise õigustamisel ning sellised piirangud ei ole põhjendatud, kui liikmesriik suurendab hasartmänguvõimalusi. Seda vähem asjakohasem on piirangute õigustamiseks eelnõus toodud argument, et hasartmängude osutamise pealt teenitud tuluga täidetakse riigikassat.

Lisaks eelnevale on kohtuasjas Läära jt. (124-97/, 1999) väljendatud kohtujuristi La Pergola arvamusel kohaselt kujutab loterii endast tunduvalt suuremat ohtu, kui näiteks mänguautomaadid¹⁴⁵.

Erinevalt kuni 01.01.2009 kehtinud Loteriiseadusest on Hasartmänguseaduse eelnõust välistatud loteriide korraldamine mittetulundusühingute ning sihtasutuste poolt. Peamiste eesmärkidena on välja toodud pehmete mängude korraldamise väga selge piiritlemine ning konkurentsi vähendamise kaudu hasartmängunõudluse stimuleerimise vähendamine, kuid samuti järelevalve lihtsustamine korraldatavate hasartmängude üle. Varasem praktika küll võimaldas mittetulundusühingutel ning sihtasutustel taotleda korraldusluba loteriide läbiviimiseks heategevuslikel eesmärkidel, kuid samas oli teenitud tulude heategevuseks kasutamise kontroll oluliselt raskendatud. Kehtiv seadus ei võimaldanud näiteks kontrollida mittetulundusühingute poolt tehtud kulutusi, mille tulemusena oli võimalik raha suuremate opereerimis- ja komisjonitasudena mittetulundusühingutest äriühingutesse suunata, nõrgendades selle kaudu loteriide lubamise ühte peamist eeltingimust – et sellest laekuvat raha kasutatakse heategevuslikul otstarbel. Loteriide korraldamise võimalus heategevuslikul eesmärgil on jäänud praeguseks alles – Hasartmänguseaduse § 2 lg 5 p 3 alusel saab vabalt korraldada loteriisid, mille võidufondi väärtus ei ületa 1000 eurot¹⁴⁶. Kaob üksnes võimalus korraldada suuremahulisi ja ahvatlevama võidufondiga, seega ka avalikule korrale potentsiaalselt ohtlikumaid loteriisid, millega tegeleb edaspidi riigi omandusse kuuluv äriühing, kelle tulud saab kanda ka riigieelarvesse.

¹⁴⁵ c-124/97, ECLI

¹⁴⁶ HasMS, RT I, 17.11.2017, 28, § 2

4.2. Riigimonopoli eelisolukord hasartmänguteenuse levitamisel

04.04.2012. a. vastu võetud Hasartmänguseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega¹⁴⁷ §4 alusel täiendati reklaamiseadust alljärgnevalt:

Reklaamiseaduses (RT I, 25.11.3011,21) tehakse järgmised muudatused:

2) paragrahvi 21 lõike 5 punkt 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

(5) Hasartmängu reklaamiks ei loeta:

“2) teabe avalikustamist korraldatava loterii mängureeglite, võidufondi, võimalike võitude ja korraldamisest saadava tulu kasutamise ning toimunud loosimistel võitnud piletite, võidukombinatsioonide ja võitude kohta;”;

Hasartmänguseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohaselt on muudatuse eesmärgiks täpsustada, millist informatsiooni võib loterii kohta avaldada. Muudatusele eelnevalt sätestati kehtivas seaduses, et hasartmängureklaamiks ei loeta “teabe avalikustamist loterii korraldamise tingimuste, võitnud piletite, võidukombinatsioonide, võitude ja loterii korraldamisest saadava tulu kasutamise kohta”. Loterii korraldamise tingimused ei olnud eelnõu põhjenduste kohaselt kehtivas õiguses mõistena sisustatud ning seetõttu olid praktikas tekkinud vaidlused selle sätte ulatuse üle.

Eelnõu põhjendustes on viidatud Euroopa Kohtu lahenditele C-338/04, C-359/04 ja C-360/04¹⁴⁸ ja leitud, et nimetatud lahendid võimaldavad tõlgendust, mille kohaselt riiklik monopol võib turunduse edendamiseks ja ühiskonnas hasartmängupoliitika elluviimiseks ka enda teenuseid reklaamida. Loterii võidufondist teavitamine võib suunata inimesi otsustama loterii, s.o pehmema hasartmänguliigi kasuks.

¹⁴⁷ Hasartmänguseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, RT I, 25.04.2012, 1, § 4

¹⁴⁸ C - 338/04, C-359/04, C-360/04, , p 55.

Eelnev eelnõus esitatud seisukoht tugineb aastal 2010 läbi viidud uuringule “Eesti elanike kokkupuuted hasart- ja õnnemängudega”,¹⁴⁹ milles on leitud, et loteriides ja loosimistes on osalenud 63 % Eesti 15 - 74 aastases elanikkonnast, kellest hasartmängusõltuvuse riskirühma kuulub 13 %, sealhulgas on tõenäolisi patoloogilisi mängijaid kõigest 1 %. Loteriimängijatele on uuringu kohaselt iseloomulik ka see, et pärast kaotust ei tunta soovi kaotatud raha “tagasi võita” – tervelt 96 % mängijatest on sellist soovi tundnud kas harva või mitte kunagi. Uuringule tuginedes on jõutud järeldusele, et turul pakutavatest hasartmängudest peab loterii olema seega kõige väiksema sõltuvuse riskiga ning keskmiselt ka kõige vähem mängijatele negatiivseid majanduslikke tagajärgi põhjustav hasartmänguliik. Lisaks on reklaamimise vajadust põhjendatud riikliku hasartmängupoliitika eesmärgiga vähendada mängusõltuvuse levikut ja peatada mängusõltlaste arvu kasv Eestis. Hasartmängijate eelistuste suunamine mängima vähem ohtlikke niinimetatud ”pehmeid” mängu, oleks eelpool nimetatud põhjustel kooskõlas Hasartmänguseaduse eesmärkidega, mis omakorda on juba eelnevalt kahtluse alla seatud.

Eelnõu menetlemise käigus esitas hasartmänguseaduse ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta ka Eesti Hasartmängude Korraldajate Liit, leides, et ei nõustu eelnõus ettenähtud muudatustega, mille eesmärgiks on anda riiklikku monopoli omavale Eesti Lotole suuremad võimalused hasartmängu reklaamimiseks, võrreldes teiste hasartmängukorraldajatega¹⁵⁰.

Eesti Hasartmängu Korraldajate Liit leidis oma arvamuses, et võidufondi reklaamimine riikliku monopoli poolt on vastuolus teenuste osutamise vabaduse piirangutega objektiivse õigustusega – riiklikule monopolile ebaproportsionaalselt suurte õiguste andmist oma teenuste reklaamimisel ei saa õigustada rahvastiku esmase hasartmängunõudluse rahuldamise ettekäandel.¹⁵¹ Nimetatud seisukoht ühtib Euroopa Kohtu seisukohaga lahendis nr c - 67/98, EKL 1999, ja nr c - 243/01 EKL, et piirangud teenuse osutamise vabadusele peavad olema suunatud hasartmänguvõimaluste tegelikult vähendamiseks.¹⁵²

¹⁴⁹ „Eesti elanike kokkupuuted hasart- ja õnnemängudega. märts-juuni 2010”, Emor AS, Hasartmängusõltuvuse nõustamiskeskuse tellitud uuring.

¹⁵⁰ Aas. A, EHKL arvamus hasartmänguseaduse ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta, 2012.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² C – 243/01, ECLI

Arvamuses on rõhutatud, et eelnõus on eksitavalt viidatud Euroopa Kohtu praktikale, kui alusele, mis õigustaks monopolile erandi loomist reklaamiseadusega.

Üheks eelnõus viidatud Euroopa Kohtu lahenditest on Platanica kaasus¹⁵³, milles on avaldatud seisukoht, et litsenseeritud hasartmängukorraldajatel peab olema võimalus nende poolt pakutavaid hasartmänge reklaamida – kohtulahendis ei ole öeldud, et selline õigus omistatakse üksnes riiklikule monopolile, samuti ei ole kohtulahendis osundatud riikliku monopoli täiendavale eriõigusele reklaamida võidufondi.¹⁵⁴

Teiseks eelnõu seletuskirjas viidatud kaasuseks on Aftonbladet & Expressen kaasus, mille käigus lahendati küsimus, kas siseriikliku seadusandluse kohaselt tohib keelata liikmesriigis litsenseerimata välismaiste hasartmängukorraldajate teenuste reklaami. Kohus asus seisukohale, et tõepoolest võib liikmesriik välismaiste hasartmänguteenuste korraldajate reklaami keelata, kuid kohtuotsusest ei ole võimalik tuletada riikliku monopoli eriõigust oma teenuste reklaamimiseks¹⁵⁵.

Carmen Media Group Ltd'd¹⁵⁶ ja Winner Wetten Gmb'd puudutavates kohtuasjades¹⁵⁷ on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et teenuse osutamise vabadust piirava monopoolse korra loomist õigustav hasartmängusõltuvuse ennetamisele suunatud eesmärk ei ole õigustatud, kui monopoolse seisundi omaja reklaamib kasumi suurendamise eesmärgil oma teenuseid agressiivsete reklaamikampaaniatega.

Erinevalt eelnõus toodud kohtulahendites, milles eelnõus püstitatud küsimus on lahendamata, on Euroopa Kohus kohtuasjas nr C - 316/07 Markus Stoß, leidnud, et avalik-õigusliku monopoli reklaam ei tohi muuta hasartmängus osalemist atraktiivsemaks haarava reklaami kaudu, millega lubatakse märkimisväärset võidusummat¹⁵⁸.

¹⁵³ C – 338/04, ECLI

¹⁵⁴ Aas. A, EHKL arvamus hasartmänguseaduse ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta, 2012.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ c-46/08, ECLI

¹⁵⁷ c-409/06, ECLI

¹⁵⁸ c-316/07, ECLI p 103

2015.02.11. aastal vastuvõetud hasartmänguseaduse, meediateenuste seaduse ja reklaamiseaduse muutmise seadusega tunnistati kehtetuks seni kehtinud paragrahv 21 ja kehtestati uus paragrahv 29². Uue seadusesättega on leevendatud totodele reklaamipiiranguid, õnnemängude reklaamile sätestatud piirangud jäid võrreldes eelneva regulatsiooniga samaks.

Reklaamiseaduse §21 kehtetuks tunnistamisega jäi uuest redaktsioonist välja täpsustav säte, mille kohaselt ei loeta hasartmängureklaamiks “teabe avalikustamist korraldatava loterii mängureeglite, võidufondi, võimalike võitude ja korraldamisest saadava tulu kasutamise ning toimunud loosimistel võitnud piletite, võidukombinatsioonide ja võitude kohta”.¹⁵⁹ Siiski on eelnõu koostamisel korratud varasemaid ettekäandeid loteriide reklaamimise kohta, millest võib vaid järeldada, et seadusandja ei ole muutnud oma seisukohta selles, et riiklik loteriimonopol võib oma teenuseid aktiivselt reklaamida, meelitades mängijaid hasartmängudes osalema. See omakorda annab aluse arvata, et loteriimonopoli kehtestamine ei ole kooskõlas avaliku korra kaitsmise huvide ja mängusõltuvuse vähendamise vajadusega, vaid selle peamiseks eesmärgiks on hasartmängudest saadava tulu toomine riigikassasse.

Võrreldes varem kehtinud redaktsiooniga jäeti reklaamiseadusest välja keeld esitada teavet, mis „võib jätta mulje, et hasartmängu mängimine on üldistes huvides kasulik“

Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et hasartmängu mängimine võib teatud juhul tõepoolest olla üldistes huvides - näiteks loteriis osalemiseks võib olla oluline kaalutlus, et piletitulust kogutav hasartmängumaks aitab toetada Eesti kultuuri ja loteriikorraldaja dividendid kantakse riigieelarvesse – ajalooliselt ongi loteriisid tihti nimetatud „vabatahtlikuks maksuks“. Samuti annab HasMS § 44 aktsiaseltsile Eesti Loto võimaluse korraldada loteriisid mittetulundusühingu või sihtasutuse toetuseks, mille puhul avalik huvi on eraldi väljatoodud müügiargumendiks.¹⁶⁰

Viimasena toodud seisukoht on vastuolus Euroopa Kohtu seisukohaga kohtuasjas Markus Stoß nr c - 316/07¹⁶¹, mille kohaselt hasartmängu reklaam ei tohi julgustada tarbijate loomulikku kalduvust mängida, tekitades mängijates positiivse mulje seoses asjaoluga, et kogutud tulu kasutatakse üldise huvi eesmärgil.

¹⁵⁹ RekS, RT I, 25.11.2011, 21, § 21

¹⁶⁰ Hasartmänguseaduse, meediateenuste seaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 2014.

¹⁶¹ c-316/07, ECLI

Eesti siseriikliku õiguskorra kohaselt kehtestatud piirangud teenuste osutamise vabadusele läbi riikliku hasartmängumonopoli kehtestamise avaliku korra kaitsmise huvides ei ole veenvad eelkõige järgmistel põhjustel:

- Piirangut ei kohaldata järjepidevalt ja süstemaatiliselt kõigi piirkonna hasartmänguteenuste pakkumiste suhtes.
- Seadusandja tegelik kavatsus ei ole olnud suunatud hasartmänguteenuste tarbimise tegelikule vähendamisele.
- Hasartmängumonopoli omaval ettevõtjal on võimalus meelitada tarbijaid hasartmängudes osalema

5. KOKKUVÕTE

Euroopa Liidu õiguses puudub üksikasjalik regulatsioon hasartmängude korraldamise kohta liikmesriikides ja Euroopa Liidu direktiividest (teenuste direktiiv ja tarbija õiguste direktiiv) on hasartmängude korraldamine selgesõnaliselt välja jäetud, sooviga tagada liikmesriikidele laiem kaalutusõigus hasartmänguturu reguleerimisel, eesmärgiga jätta liikmesriikidele võimalus otsustada, milliseid piiranguid kasutada avaliku korra tagamise kindlustamiseks, tarbijate kaitseks, pettuste ärahoidmiseks ja võitluseks kuritegevuse vastu.

Siiski on Euroopa kohus läbi kohtupraktika korduvalt toetanud seisukohta, et hasartmängud on teenus Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artikkel 57 tähenduses ja selle teenuse osutamisele võivad liikmesriigid seada piiranguid üksnes juhul, kui piirangute negatiivse mõju Euroopa Liidu ühtse siseturu toimimisele kaalub üles oluline avalik huvi.

Sellised kohtuasjad on olnud kas Ühenduse asutamislepingu rikkumise menetlused liikmesriikide vastu, mis on algatatud Euroopa Liidu Toimimise lepingu artikli 226 alusel tõstatatud liikmesriigi siseriiklike kohtute poolt Euroopa Liidu Toimimise lepingu artikli 234 alusel, kui liikmesriigi kohus on pöördunud Euroopa Kohtu poole eelotsuse taotlusega.

Kooskõlas Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artikliga 52 on Euroopa Kohus leidnud, et piirangute seadmine teenuste vabale liikumisele avaliku huvi kaitseks võib olla õigustatud üksnes sellisel juhul, kui need on seatud avaliku huvi tagamiseks mõödapääsmatutel juhtudel, piirava meetme valik peab olema kooskõlas saavutatava eesmärgiga, piirangud ei tohi olla rangemad, kui on eesmärgi täitmiseks vajalik ja piirangut rakendatakse ilma teiste liikmesriikide teenusepakkujaid diskrimineerimata.

Samuti tuleb Euroopa Kohtu praktika kohaselt arvestada faktilist olukorda liikmesriigi hasartmänguturul, mille reguleerimiseks piirangud on kehtestatud ja hinnata, et siseriiklikul tasandil seatud piirangud ei oleks vastuolus riigi sotsiaalpoliitiliste eesmärkidega.

Mis puudutab siseriiklikku hasartmänguregulatsiooni Eestis, tuleb tunnistada, et lähenemine hasartmänguturu reguleerimisel on olnud võrdlemisi liberaalne, Eestis saavad hasartmängu

teenust osutavad ettevõtjad, juhul, kui nende majandustegevuse koht on Eestis, tegutseda kõigis hasartmängu tegevusvaldkondades välja arvatud loteriiteenuse osutamine, mille osutamise õigust on seadusandlikul tasandil piiratud selliselt, et seda võivad pakkuda üksnes saja protsentilise osalusega riigile kuuluvad ettevõtjad, kui välja arvata kaubanduslik loterii, mille auhind ei ületa kümnet tuhandet eurot ja loterii, mille auhinnafond ei ületa tuhandet eurot ja mida ei korraldata tihedamalt, kui üks kord nädalas.

Peamiseks loteriiteenuse osutajaks Eestis on Eesti Loto AS. Olles viimastel aastate lõikes suurendanud oma müügitulu umbkaudu 46 miljoni euro pealt aastas 56 miljoni euro peale, suurendades müügitulu peaaegu 10 miljonti eurot ja ärikasumit kasumit üle 2 miljoni on Eesti Loto AS näol selgelt tegemist kasumliku ettevõttega, mille kaudu laekub Eesti riigile dividende suurusjärgus 7 miljonit eurot aastas. Kuna Eesti Loto ei ole riigi jaoks kriitilise tähtsusega vara, nagu seda on Eesti Raudtee, Levira või Eesti Energia, vaid asub hasartmängukorraldajana nii nimetatud ebasobiliku käitumise edendajana teises äärmuses¹⁶². Miks peaks see ettevõtte olema riigi omandis?

Kasumi suurendamisele tundub olevat suunatud ka kogu Riigi hasartmängu ja loterii korraldamise poliitika. Ka reklaamiseadus ei kehtesta loteriide levitamisele olulisi piiranguid, jaekaubanduses on loteriipiletite valik täpselt nii suur, kui see võiks olla ka kõige karmima ja võidujanulisema konkurentsi tingimustes. Teenuse osutamise piiramise õigustatuse hasartmängude mängimise vähendamise eesmärgil seab kahtluse alla ka olukord, et loteriiturul on esindatud kõik kaasaegsed infotehnoloogilised lahendused, alates mobiilse kasutajatoe pakkumisega, maksevõimalustest m-panga vahendusel ja lõpetades Eesti Loto poolt koostatud võitmise sageduse analüüsiga, millega luuakse tarbijale väärarusaam, et võite on võimalik ette ennustada millegi muu, kui puhta juhuse alusel. Kõik kasutajamugavusele suunatud lahendused, mis tavapärasel avatud turu tingimustes on kasutusele võetud konkurentsis püsimise eesmärgil, on laenatud muudelt tegevusaladelt Riigi omanduses oleva ettevõtte poolt.

Kontroll hasartmänguturu üle kehtestatakse eelkõige liikmesriigi seadusandlikul tasandil ja teiste hasartmänguteenuste eeskujul on järelevalve teostamine võimalik sõltumata sellest, kas AS

¹⁶² Aas, 2008.

Eesti Loto on riigile kuuluv ettevõtte või mitte. Sellest tulenevalt peaksid loteriiteenuste osutamisele kehtima võrdsed reeglid, võrreldes teiste hasartmänguliikidega.

SUMMARY

GAMBLING LAW IN ESTONIA AND ABROAD, BASED ON THE EXAMPLE OF LOTTERY MONOPOLY

Harri Tammist

The legal regulations underlying the provision of gambling services are, under European Union law, derived in particular from the primary legislation of the European Union and the judicial practice that interprets it. Gambling services are explicitly excluded from the Services Directive. It would be reasonable to assume that, at the European Union level, gambling is regulated on an equal basis with other services, and that gambling is also subject to the fundamental freedoms established in the internal market. However, it must be understood that gambling is an area of activity that is characterised by serious moral, religious and cultural differences between Member States. These circumstances vary significantly depending on geographical location and cultural space.

Within the meaning of Article 52 of the Treaty on the Functioning of the European Union, restrictions on the free movement of services are justifiable only if they are established in the public interest in unavoidable cases, the choice of the restrictive measure must be in accordance with the objective to be pursued, the restrictions must not be more restrictive than is necessary for the achievement of the objective, and restrictions shall be applied without any discrimination between service providers of other Member States.

Additionally, according to the judicial practice of the Court of Justice, it is necessary to take into account the factual situation on the gambling market of a Member State, for the regulation of which the restrictions have been established, and to determine that restrictions imposed at a national level are not in conflict with national social policy objectives.

The purpose of this Master's thesis is to examine whether the conditions established by the legislation of the Republic of Estonia at a national level, which restricts the freedoms of the internal market provided for by the European Treaties in such a way that the lottery monopoly is fully owned by state-owned enterprises, is in conformity with the European Union legislation and judicial practice, and consequently whether, according to the judicial practice of the European Union, the establishment of a national monopoly is justifiable, given the real situation of the local gambling market.

The main focus of this Master's thesis is on the study of the primary law of the European Union and its explanatory judicial practice, comparing it with Estonian national law, which imposes restrictions on the organisation of lotteries. As Estonian judicial practice has seen court hearings for cases dealing lottery services which have been primarily concerned with whether the service provided has been a lottery within the meaning established in the Gambling Act, it is not possible to use the judicial decisions of the Republic of Estonia in this Master's thesis. Instead, the thesis presents examples from other European Member States facing similar problems. Since, according to European judicial practice, in order to assess the legality of restrictions at the national level, it is necessary to take into account the real, factual situation prevailing on the market, literature containing statistical indicators and information on national legal policy directions will also be used in the study.

With regards to national gambling regulations in Estonia, it must be acknowledged that the approach to regulating the gambling market has been relatively liberal; in Estonia, companies providing gambling services, if their place of business is in Estonia, may operate in all areas of gambling activities except for the provision of lottery services, the provision of which is limited on the level of legislation in such a way that only entirely state-owned companies may provide these services, other than for commercial lotteries with maximum prizes of ten thousand euros and lotteries with prize pools of less than one thousand euros, which are organised at most once a month.

The main lottery service provider in Estonia is Eesti Loto AS. Having increased its annual sales revenue from about 46 million euros to 56 million euros, increasing its revenue by almost ten million euros and its operating profit by more than two million euros, Eesti Loto AS clearly has become a profitable company, providing dividends for the Republic of Estonia in the amount of approximately seven million euros per year. However, Eesti Loto is not an asset of critical

importance for the State; on the contrary, as an organiser of gambling activities, it promotes improper behaviour and is located at the other extreme. Why, then, should this company be state-owned?

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Teadusraamatud

1. American Psychiatric Association. (2013). Diagnostic and statistical manual of mental disorders (DSM-5®). American Psychiatric Pub.
2. Arendts, M. (2006). A view of European gambling regulation from the perspective of private operators. In *The Regulation of Gambling: European and National Perspectives* (pp. 41-52). Brill.
3. Bitonti, A., & Harris, P. (2017). An Introduction to Lobbying and Public Affairs in Europe. In *Lobbying in Europe* (pp. 1-16). Palgrave Macmillan, London.
4. Coryn, T., Fijnaut, C., & Littler, A. (Eds.). (2008). *Economic aspects of gambling regulation: EU and US perspectives*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
5. Craig, P., & De Búrca, G. (2011). *EU law: text, cases, and materials*. Oxford University Press.
6. Diaconu, M. (2010). *International trade in gambling services*(Vol. 28). Kluwer Law International.
7. Gill, P. (2017). *Democracy, law and security: Internal security services in contemporary Europe*. Routledge.
8. Hattenhauer, H. Euroopa õigusajalugu. *Juura* 22, 44.
9. Mill, J. S. (1966). On liberty. In *A selection of his works* (pp. 1-147). Palgrave, London, 74
10. Hörnle, J., & Zammit, B. (2010). *Cross-border online gambling law and policy*. Edward Elgar Publishing.
11. Kingma, S. (2006). *The Leeway of Lotteries in the European Union. An pilotstudy on the liberalisation of gambling markets in EU*. Rozenberg Publishers.
12. Littler, A. (2011). *Member states versus the European Union: The regulation of gambling*. Martinus Nijhoff Publishers.
13. Littler, A., & Fijnaut, C. (Eds.). (2007). *The regulation of gambling: European and national perspectives*. Leiden: Martinus Nijhoff.
14. Luhmann, N. (2002). *Risk*. New York: Routledge, 32.
15. Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.

16. Schwartz, D. G. (2013). Roll the bones: The history of gambling
17. Sharife, K. (2017). Jackpot Tax Avoidance How one Lottery Company Hides its Billions. *World Policy Journal*, 34(3), 99-104.
18. Verbeke, E. M., & Karin, D. N. (2007). Gambling in childhood and adolescence: Information for school personnel. *NASP Communiqué*, 35(7).
19. Williams, R. J., Wood, R. T., & Parke, J. (Eds.). (2012). *Routledge international handbook of Internet gambling*. Routledge.

Teadusartiklid

20. Adams, P. J. (2007). *Gambling, freedom and democracy*. Routledge.
21. Anzer, P., & Simon, K. A. (2014). *Empirical views on European gambling law and addiction*. Springer International Publishing.
22. Banks, J. (2017). Towards Global Gambling. In *Gambling, Crime and Society* (pp. 1-30). Palgrave Macmillan, London.
23. Baumöhl, E., & Výrostová, E. (2017). Do people gamble more in good times? Evidence from 27 European countries. *Applied Economics Letters*, 24(18), 1311-1314.
24. Blaszczynski, A. (2013). A critical examination of the link between gaming machines and gambling-related harm. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 7(3), 55-76.
25. Bowal, P., & Carrasco, C. (1997). Taking a chance on it: The legal regulation of gambling. *LawNow*, 22, 44.
26. Costes, J. M., Kairouz, S., Monson, E., & Eroukmanoff, V. (2018). Where Lies the Harm in Lottery Gambling? A Portrait of Gambling Practices and Associated Problems. *Journal of gambling studies*, 1-19.
27. Economics, E. (2004). The case for a single European gambling market. *Europe Economics Chancery House*, 53-64.
28. Gainsbury, S., Parke, J., & Suhonen, N. (2013). Consumer attitudes towards Internet gambling: Perceptions of responsible gambling policies, consumer protection, and regulation of online gambling sites. *Computers in Human Behavior*, 29(1), 235-245.
29. Gainsbury, S. M., Blankers, M., Wilkinson, C., Schelleman-Offermans, K., & Cousijn, J. (2014). Recommendations for international gambling harm-minimisation guidelines: Comparison with effective public health policy. *Journal of Gambling Studies*, 30(4), 771-788.
30. Goudriaan, A. E. (2014). Gambling and problem gambling in the Netherlands. *Addiction*,

- 109(7), 1066-1071.
31. Griffiths, M. D., & Wood, R. T. (1999). Lottery gambling and addiction: An overview of European research. Report compiled for the Association of European National Lotteries (AELLE) Lausanne, Switzerland. Nottingham: Psychology Division, Nottingham Trent University. Mimeo.
 32. Harbo, T. I. (2010). The function of the proportionality principle in EU law. *European Law Journal*, 16(2), 158-185.
 33. Kukrus, A., & Joamets, K. (2002). The implications of EU accession to Estonian gambling market. *Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale*, 337-344.
 34. Mauldin, M. W. (2007). The European Union, State-Sponsored Gambling, and Private Gambling Services: Time for Harmonization. *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, 36, 413
 35. Planzer, S., Gray, H. M., & Shaffer, H. J. (2014). Associations between national gambling policies and disordered gambling prevalence rates within Europe. *International Journal of Law and Psychiatry*, 37(2), 217-229.
 36. Spapens, T. (2008). Crime problems related to gambling: an overview. In *Crime, addiction and the regulation of gambling*(pp. 19-54). Brill.
 37. *The Social Costs and benefits of gambling: an introduction to the economic issues*
Internet Gambling: Past, Present and future.
 38. Walker, D. M. (2007). Problems in quantifying the social costs and benefits of gambling. *American Journal of Economics and Sociology*, 66(3), 609-645.
 39. Weinberg, A., Luhmann, C. C., Bress, J. N., & Hajcak, G. (2012). Better late than never? The effect of feedback delay on ERP indices of reward processing. *Cognitive, Affective, & Behavioral Neuroscience*, 12(4), 671-677.
 40. Wu, P. C., Liu, S. Y., & Wang, K. B. (2017). Does Unemployment Matter for Lottery Sales and their Persistence? A New Estimation Approach. *Social Indicators Research*, 130(2), 581-592.

Eesti õigusaktid

41. Loteriiseadus, RT I 1994, 50, 845.
42. Hasartmänguseaduse eelnõu seletuskiri, 2008.
43. Hasartmängumaksu seadus, RT I 2009, 24, 14.
44. Hasartmänguseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 2011.

45. Hasartmänguseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, RT I, 25.04.2012, 1
46. Reklaamiseadus, RT I, 25.11.2011, 21
47. Hasartmänguseaduse, meediateenuste seaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 2014.
48. Meediateenuste seadus, RT I, 04.03.2015, 14
49. Hasartmänguseadus, RT I, 17.11.2017, 28.
50. Karistusseadustik, RT I, 30.12.2017, 29
51. Reklaamiseadus, RT I, 09.01.2018, 7.

EL-I ja rahvusvahelised õigusaktid

52. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon.
53. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta.
54. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/29/EÜ, 11. mai 2005, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 84/450/EMÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 97/7/EÜ, 98/27/EÜ ja 2002/65/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2006/2004 (eaausate kaubandustavade direktiiv) (EMPs kohaldatav tekst).
55. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/58/EÜ, 12. juuli 2002, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatus kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv).
56. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 29. Aprilli. 2004. Aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ).
57. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12. detsember 2006 , teenuste kohta siseturul.
58. Nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ, 28. november 2006 , mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi.
59. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/13/EL, 10. märts 2010 , audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide .koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv) (EMPs kohaldatav tekst)

60. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/83/EL, 25. oktoober 2011, tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ EMPs kohaldatav tekst.
61. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/58/EÜ, 12. juuli 2002, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv).
62. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Towards a comprehensive European framework for online gambling, 12.10.2012.
63. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/849, 20. mai 2015, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (EMPs kohaldatav tekst).

Muud kohtulahendid

64. Kohtuotsus, 21.09.1999, Läära jt., C-124/97, ECLI:EU:C:1999:435.
Kohtuotsus, 21.10.1999, Zenatti, C-67/98, ECLI:EU:C:1999:514
65. Kohtujust La Pergola eriarvamus, Läära jt., C-124/97, ECLI:EU:C:1999:117.
66. Kohtuotsus, 06.11.2003, Gambelli jt., C-243/01, ECLI:EU:C:2003:597.
67. Kohtuotsus, 06.03.2007, Placanica, C - 338/04 ECLI:EU:C:2006:324
68. Kohtuotsus, 08.09.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional and Bwin International, c-42/07, ECLI:EU:C:2009:519.
69. Kohtuotsus, 08.07.2010, Markus Stoß, C-316/07, ECLI:EU:C:2010:504.
Kohtuotsus, 08.09.2010, Carmen Media Group, C-46/08, ECLI:EU:C:2010:505.
70. Bayerisches Verwaltungsgericht München 25. Juuli 2017. a otsus asjas M 16 K 12. 1915.

Muud allikad

71. AS Eesti Loto majandusaasta aruanne 2014.

72. AS Eesti Loto majandusaasta aruanne 2015.
73. AS Eesti Loto majandusaasta aruanne 2016.
74. AS Eesti Loto majandusaasta aruanne 2017.
75. Aas. A. (2008). Eesti Loto Eraettevõtteks. – Äripäev, 04. Juuni. Kättesaadav: <https://www.aripaev.ee/uudised/2008/06/03/eesti-loto-eraettevotteks>
- Aas. A, EHKL arvamus hasartmänguseaduse ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta, 09.01.2012, Kättesaadav: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d907eab9-e618-679f-7ce3-9b05ce4604ec/Hasartmänguseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(88%20SE%20III\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d907eab9-e618-679f-7ce3-9b05ce4604ec/Hasartmänguseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(88%20SE%20III))
76. Euroopa Komisjoni Roheline Raamat Interneti Hasartmängude kohta siseturul. Kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0128_/com_com\(2011\)0128_et.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0128_/com_com(2011)0128_et.pdf), 24. märts 2011.
77. „Eesti elanike kokkupuuted hasart- ja õnnemängudega. märts-juuni 2010”, Emor AS, Hasartmängusõltuvuse nõustamiskeskuse tellitud uuring.
78. Komisjon lõpetab hasartmängusektori rikkumisenetluste ja kaebuste Käsitlemise, Euroopa Komisjoni Pressiteade, Kättesaadav: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-828_et.htm, 7. detsember 2017.