

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lotterilagen och 1 kap. 3 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lotterilagen och 1 kap. 3 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (RP 213/2018 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Motion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motion:

- lagmotion LM 106/2016 rd Eeva-Maria Majjala cent Lagmotion med förslag till lag om ändring av 27 § i lotterilagen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jukka Tukia, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Johannes Heikkonen, justitieministeriet
- specialsakkunnig Mari Pajula, social- och hälsovårdsministeriet
- gruppchef Sari Laitakari, Polisstyrelsen
- jurist Markus Latvala, Social- och hälsoorganisationernas understödscentral STEA
- specialforskare Jani Selin, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- ansvarsdirektör Pekka Ilmivalta, Veikkaus Ab
- ordförande Jarmo Sainio, Automaattivuokraajat ry
- projektchef Tapio Jaakkola, Förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf
- jurist Kai Massa, Turism- och Restaurangförbundet rf
- direktör Ilkka Nieminen, Finlands Dagligvaruhandel rf
- generalsekreterare Vertti Kiukas, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- generalsekreterare Kimmo Levä, nätverket av Veikkaus förmånstagare.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- undervisnings- och kulturministeriet
- jord- och skogsbruksministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- centralkriminalpolisen

Betänkande FvUB 31/2018 rd

- Suomen Arpa ja Bingo ry
- Finlands Hippos rf
- Finlands Ungdomssamarbete - Allians rf.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

I propositionen föreslås det ändringar i lotterilagen och lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.

För att effektivare kunna förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som penningspelandet ger upphov till föreslås det att lotterilagen kompletteras med en bestämmelse om obligatorisk identifiering av den som spelar på en penningautomat på en spelplats. Eftersom alla nuvarande penningautomater ska omfattas av kravet om identifierat spelande ska definitionen av specialautomat i lotterilagen för tydlighetens skull upphävas. I lagen görs även övriga behövliga tekniska ändringar som upphävandet av definitionen föranleder.

Förfarandet för tillstånd för varulotteri, bingospel och varuvinstautomater samt för vissa andra spelautomater och spelanordningar ska luckras upp genom en förlängning av den i lagen angivna giltighetstiden för tillståndet. Därtill ska redovisningsperioden för anordnande av bingospel förlängas från sex till tolv månader och gränsen för det sammanlagda försäljningspriset på lotterna i mindre lotterier, som anordnas utan tillstånd för varulotteri, höjas från 2 000 till 3 000 euro.

I propositionen föreslås även en ändring av penningtvättslagens tillämpningsområde så att de penningautomater som ställs till allmänhetens förfogande utanför ett kasino omfattas av lagen, om spelaren ska identifiera sig på det sätt som avses i lotterilagen.

Lagen om ändring av lotterilagen avses träda i kraft stegvis. Den ska träda i kraft hösten 2019 vad gäller ändringarna i fråga om andra lotterier än penningspel och den 1 januari 2022 vad gäller ändringarna i fråga om obligatorisk identifiering och specialautomater. Lagen om ändring av penningtvättslagen avses träda i kraft den 1 januari 2022.

Lagmotion LM 106/2016 rd

I lagmotion LM 106/2016 rd föreslås det att 27 § 1 mom. i lotterilagen (1047/2001) ändras på så sätt att det inte ska behövas särskilt tillstånd för lotterier som ordnas av allmännyttiga sammanslutningar, om försäljningspriset på lotterna är högst 2 000 euro. Dessutom föreslås det att samma sammanslutning i ett års tid ska få ordna flera lotterier om det sammanlagda försäljningspriset på lotterna är högst 2 000 euro. Om det inte är fråga om en lottning där lotterna säljs och vinsterna delas ut vid samma tillfälle ska den som ordnar lotteriet förvara redovisningshandlingarna i fem år och på begäran överlämna dem till tillståndsmyndigheten.

Betänkande FvUB 31/2018 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utskottet noterar att lotterilagen (1047/2001), som trädde i kraft i början av 2002, har ändrats ett flertal gånger, särskilt bestämmelserna om penningsspel. I den första fasen av reformen av lotterilagstiftningen slogs penningsspelsbolagen samman till Veikkaus Ab i början av 2017. Då gjordes i lotterilagen bara de ändringar som var nödvändiga för att slå samman penningsspelsverksamheten i tre spelbolag.

I samband med de lagändringarna underströk utskottet att det som är avgörande för hur vi lyckas med penningsspelspolitiken är att skadeverkningarna av penningsspel förebyggs, det bedrivs forskning i skadeverkningarna och vården av spelberoende utvecklas samt att dessa åtgärder finansieras (FvUB 25/2016 rd). Men då saknade propositionen konkreta åtgärdsförslag, vilket enligt inkommen utredning berodde på tidsplanen. Utskottet menade att den andra fasen av reformen måste inledas så snabbt som möjligt och att det då krävs en konkretisering av det centrala målet för penningsspelspolitiken, dvs. förebyggandet av skadeverkningar, och av de förebyggande åtgärderna. Målsättningen att förebygga skadeverkningar måste också vara klart synlig i belöningsystemet för det nya bolagets ledning.

Utskottet ansåg även i betänkandet att det är viktigt att man under nästa fas i reformen av lotterilagstiftningen effektiviserar tillsynen över anordnandet av penningsspel. Samtidigt påpekade utskottet att det finns delvis till och med stora skillnader mellan de olika aktörernas åsikter om vilka de viktigaste utgångspunkterna och målen är när det gäller den fortsatta beredningen. Utskottet framhöll att den andra reformfasen måste inledas med det snaraste.

Genom förslaget till ändring av lotterilagen i den aktuella propositionen genomförs bara delvis de lagstiftningsåtgärder som utskottet tidigare förutsatt. Inrikesministeriet arbetar visserligen på en förstudie kring behoven av ändringar i lotterilagstiftningen. Projektet beskrivs nedan. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Identifierat spelande på penningautomater

Regeringen föreslår att lotterilagen ändras på så sätt att den som spelar på penningautomater på spelplatser, alltså till exempel matbutiker, servicestationer och kiosker, i fortsättningen ska identifiera sig. Det identifierade spelandet via ett personligt spelkonto gör det möjligt att använda mekanismer för kontroll och uppföljning av spelandet på penningautomater på samma sätt som vid spelande på webben. Syftet är att förebygga och minska skadeverkningarna av penningsspel.

Obligatorisk identifiering, spel via personligt spelkonto, restriktioner och andra mekanismer för att kontrollera riskspelande finns redan nu att använda för den som spelar Veikkaus Ab:s penningsspel som förmedlas elektroniskt. Det identifierade spelandet via spelkonto ska genom den föreslagna ändringen utvidgas till penningautomatspelande på spelplatser. På spelplatserna fanns det i början av 2018 totalt ungefär 18 500 penningautomater. I Veikkaus Ab:s spelsalar finns det cirka 2 580 penningautomater och på det enda kasinot i Finland cirka 300 penningautomater.

Betänkande FvUB 31/2018 rd

Utskottet noterar att de penningautomater som är placerade i Veikkaus Ab:s spelsalar och på kasinot nu inte föreslås ingå i det spelande som ska omfattas av identifieringsskyldigheten. Detta motiveras med att penningautomaterna i de här spelsalarna inte är lika många som de så kallade utplacerade automaterna och att Veikkaus Ab:s personal övervakar spelet i spelsalarna. Här finns det skäl att påpeka att Veikkaus Ab frivilligt kan förse penningautomaterna i spelsalarna med hårdvara och programvara som möjliggör identifierat spelande.

Utskottet anser att det måste följas hur det identifierade spelet påverkar förebyggandet och minskningen av penningspelens skadeverkningar. Utifrån uppföljningsresultaten och en bedömning av effekterna ska det utredas om den obligatoriska identifieringen bör utvidgas också till penningautomater i spelsalar.

Utskottet ser det som motiverat att närmare bestämmelser om förfarandet för att säkerställa att spelaren har identifierat sig ska utfärdas genom förordning av statsrådet. Exempel på möjliga sätt att identifiera sig är identifiering med hjälp av ett personligt kundkort från Veikkaus Ab, en kombination av kundkort och extra kod samt mobiltelefon och betalkort som spelaren fått från banken och vars användarkontonummer han eller hon har kopplat till sina kunduppgifter i Veikkaus Ab:s speltjänst. Utskottet framhåller att identifierings- och betalningsprocedurerna bör genomföras så kundvänligt som möjligt med hänsyn till de villkor som syftet med förslaget ställer.

De närmare bestämmelser om identifieringsförfarandet som ska utfärdas genom förordning av statsrådet ska enligt uppgift beredas i samarbete med Polisstyrelsen, social- och hälsovårdsministeriets experter på skadeverkningar av penningspel, Institutet för hälsa och välfärd, organisationer som arbetar med förebyggande av skadeverkningar av penningspel samt Veikkaus Ab. Det är enligt utskottet angeläget att beredningen inleds i så god tid som möjligt innan den föreslagna lagen träder i kraft. Enligt inhämtad utredning har Veikkaus Ab teknisk beredskap att genomföra ändringen enligt den föreslagna tidsplanen.

Förebyggande av skadeverkningar av penningspel

Penningspel ska enligt 13 c § i lotterilagen anordnas så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspelsverksamhet garanteras, så att man strävar efter att förhindra oegentligheter och brott och så att de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelet ger upphov till förebyggs och minskas. I enlighet med detta bör Veikkaus Ab vidareutveckla och stärka bolagets egen övervakning av spelsalarna i syfte att upptäcka och ingripa i skadligt spelande och spelproblem.

Propositionen syftar till att effektivare motverka och minska skadeverkningarna av penningspel. Av de enskilda spelslag som orsakar problem är penningautomatspelet den mest betydande i Finland, står det i motiveringen. Spel på penningautomater orsakar allt oftare problem även då spelet sker på webben. Spel på de utplacerade penningautomaterna är i varje fall fortfarande den största enskilda orsaken bakom spelproblemen.

Skadeverkningarna av penningspel kan på befolkningsnivå förebyggas och minskas effektivt genom att minska utbudet av penningspel och tillgången till dem samt genom att sätta andra begränsningar för penningspelet. Avsikten är att inrikesministeriet ska utfärda förordning om

Betänkande FvUB 31/2018 rd

begränsningarna för det identifierade penningautomatspelandet, såsom övre beloppsgränser och gränser som spelaren själv sätter upp för sitt spelande samt andra element som stöder ansvarsfullt spelande. Utskottet ser det som viktigt att de olika begränsningarna kan införas etappvis. Utskottet erfar att social- och hälsovårdsministeriet för närvarande ger akt på hur liknande begränsningar av spelande via spelkonto på webben påverkar förebyggandet och minskningen av skadeverkningar av spelande.

Enligt uppgift arbetar inrikesministeriet på en förstudie för att utreda lagstiftningsbehoven i syfte att spelaren ska få mer möjligheter att belägga sig själv med spelförbud och för att möjliggöra olika betalningsarrangemang, förkorta tiden för inlösningen av vinster och stärka Veikkaus Ab:s förmåga att kanalisera efterfrågan på penningspel. Projektet går också ut på att göra en förstudie kring de tekniska metoder och de lagändringar som genomförandet av dessa kräver för att det på finländska fastlandet inte ska kunna spelas några andra penningspel som förmedlas elektroniskt än de som Veikkaus Ab anordnar med ensamrätt. Projektet ska vara slutfört den 31 mars 2019.

Hur den obligatoriska identifieringen påverkar avkastningen av penningspel

Utskottet påpekar att effektiva insatser mot skadeverkningar oundvikligen påverkar den direkta avkastningen av penningspelen. När obligatorisk identifiering i penningautomater införs kommer avkastningen av penningspelsverksamheten och beloppet av den lotteriskatt som betalas för verksamheten att minska, eftersom spelandet på automater väntas minska i enlighet med målen.

Sakkunniga räknar med att den obligatoriska identifieringen kommer att leda till att Veikkaus Ab:s avkastning och den inlutna lotteriskatten minskar med totalt 35—201 miljoner euro. Hur avkastningen av penningspelen påverkas beror på begränsningarnas innehåll och nivå. På årsnivå väntas effekterna dock ligga på 100—150 miljoner euro. När konsekvenserna för den totala avkastningen av penningspel bedöms ska man utöver begränsningarna i samband med den obligatoriska identifieringen och penningautomatspelandet även beakta att Veikkaus Ab:s avkastning också bland annat påverkas av förändringar i de andra penningspelens omsättning.

Avkastningen används för allmännyttiga ändamål. Den avkastning som Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet ger är av stor samhällelig betydelse. År 2017 redovisade Veikkaus Ab sammanlagt 1 014,6 miljoner euro till staten i form av avkastning. Lotteriskatten är enligt 4 § i lotteriskattelagen (552/1992) 12 procent av avkastningen. När avkastningen minskar på det ovan beskrivna sättet får det konsekvenser för verksamheten i allmännyttiga samfund och inom tredje sektorn när de bidrag som betalas med medel från avkastningen minskar. Enligt propositionsmotiven väntas bidragen minska med 2—17 procent 2022. Det är svårt att beräkna konsekvenserna mer noggrant än så.

De föreslagna ändringarna i penningautomatspelandet påverkar också de företag som fungerar som ombud för Veikkaus Ab, eftersom storleken på arvodet till spelplatserna är beroende av penningautomatens avkastning. Arvodet är 17 procent av avkastningen efter det att lotteriskatten dragits av. År 2017 betalade Veikkaus Ab sammanlagt 87,8 miljoner euro i arvoden till ombud.

Enligt EU-domstolens rättspraxis kan användningen av avkastningen av penningspel till att finansiera allmännyttig verksamhet inte utgöra grund för att upprätthålla ensamrätten, utan bara en

Betänkande FvUB 31/2018 rd

positiv sidoeffekt av den valda politiken. Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna behövs med tanke på målen för Finlands penningsspelspolitik och lotterilagen.

Tillämpningen av penningtvättslagen på penningautomatspelande

Enligt 1 kap. 3 § 4 mom. i den gällande lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (penningtvättslagen, 444/2017) ska lagen inte tillämpas på de penningautomater som används utanför kasinon. När lagen stiftades ansåg man att de penningautomater där spelet betalas kontant eller med debitkort kan lämnas utanför lagens tillämpningsområde beroende på riskbedömningen. Undantaget gäller inte de specialautomater som definieras i 3 § 2 mom. 5 punkten i lotterilagen och som således även i nuläget hör till tillämpningsområdet för penningtvättslagen.

Nu föreslår regeringen att definitionen av specialautomat stryks i lotterilagen. De nuvarande penningautomaterna får en annan karaktär till följd av att obligatorisk identifiering införs. Enligt propositionsmotiven är det därför inte längre motiverat att de ska undantas från tillämpningen av penningtvättslagen. Penningautomatspelandet kopplas härefter till spelarens spelkonto och betalningen kan göras på spelkontot eller med helt nya betalningssätt. Penningtvättslagen kommer efter ikraftträdandet av bestämmelsen att tillämpas på alla de penningautomater som inte finns på spelkasinon och på vilka spelarna identifierar sig enligt den nya 14 c §.

Den föreslagna ändringen i penningtvättslagen kommer enligt uppgift inte att få några betydande konsekvenser för konsumenterna, eftersom spelarens identitet måste styrkas till exempel om insatsen eller vinsten är minst 2 000 euro. Även om risken för att dagens penningautomater används för penningtvätt eller finansiering av terrorism tidigare har bedömts vara liten har det enligt inkommen utredning förekommit sådana fall.

Enligt den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen i lotterilagen ska 14 c § och bestämmelserna om att slopa begreppet specialautomat träda i kraft den 1 januari 2022. Utskottet erfar att också den föreslagna penningtvättslagen avses träda i kraft samtidigt. Men spelarna kommer att kunna identifiera sig för att spela på penningautomater redan innan bestämmelserna träder i kraft. Enligt den uppfattning utskottet har bildat sig utifrån utfrågningen av sakkunniga ska penningtvättslagen inte före ikraftträdandet av bestämmelsen vara tillämplig på penningautomater som inte finns på spelkasinon och på vilka spelarna identifierar sig, men där det inte går att betala spelet med nya betalningssätt eller till exempel via spelkontot.

Lättare tillståndsförfarande

Maximitiden för varulotteritillstånd, bingotillstånd och tillstånd för varuvinstautomat föreslås bli längre. Gränsen för det sammanlagda försäljningspriset på lotterna i mindre lotterier som ordnas utan tillstånd för varulotteri stiger från 2 000 till 3 000 euro. Den maximala längden på redovisningsperioden för bingospel ska vara tolv månader i stället för sex månader som nu. Syftet med de här ändringarna är att förenkla tillståndsförfarandet och minska den administrativa bördan. Utskottet ställer sig bakom de föreslagna ändringarna.

Betänkande FvUB 31/2018 rd

Övriga synpunkter

Utskottet påpekar att personuppgifter får behandlas med personens samtycke enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning. Den föreslagna skyldigheten för Veikkaus Ab att se till att spelarna måste identifiera sig för att kunna spela på penningautomater blir en grund för behandling av personuppgifter. Enligt inkommen utredning krävs det inte behandling av särskilda kategorier av personuppgifter för att säkerställa obligatorisk identifiering. Men skyddet för personuppgifter måste framöver ägnas särskild uppmärksamhet.

Förslaget till ändring av lotterilagen anmäldes till Europeiska kommissionen den 25 oktober 2018 i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Inom den väntetid på tre månader som direktivet föreskriver lämnades inga detaljerade utlåtanden av kommissionen eller någon medlemsstat, så enligt uppgift finns det inga hinder för att godkänna lagen. Kommissionen rekommenderar dock att de finska myndigheterna förtydligar utkastet till den del det gäller vilka bestämmelser som ska tillämpas på spelande på webben. Dessutom hänvisar kommissionen till stark autentisering och skydd av minderåriga.

Utskottet påpekar att de föreslagna ändringarna gäller fysiska penningautomater och att inga innehållsliga ändringar föreslås i bestämmelserna om spelande på webben. Bestämmelserna i lotterilagen tillämpas också på elektroniskt penningspelande. Enligt 4 § 3 mom. i lotterilagen avses med penningspel som förmedlas elektroniskt ett penningspel som anordnas på distans, i elektronisk form eller med hjälp av någon annan teknik som möjliggör kommunikation. Enligt 14 a § i lagen får Veikkaus Ab inte låta personer under 18 år spela penningspel. När ett spelkonto öppnas ska bolaget enligt 14 §, som gäller penningspel som förmedlas elektroniskt, kontrollera spelarens identitet och var spelaren är bosatt för att det ska kunna säkerställas att spelaren har uppnått myndighetsåldern och att det territoriella tillämpningsområdet för lagstiftningen i en annan stat eller region respekteras.

För att kontrollera spelarens identitet, var spelaren är bosatt och att spelaren har uppnått myndighetsåldern använder Veikkaus Ab stark autentisering enligt lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster (617/2009). Lotterilagen behöver inte kompletteras med bestämmelser om stark autentisering.

Eftersom identifierat spelande på fysiska penningautomater härefter inte kommer att vara möjligt utan registrering som kund hos Veikkaus Ab och spelaren därmed måste vara myndig kan de föreslagna bestämmelserna väntas hindra minderåriga från att spela på penningautomater. Dessutom ska spelandet på de platser där penningautomaterna är utplacerade övervakas enligt 14 a § i den gällande lotterilagen.

Uppföljning

Utskottet påpekar att de konkreta åtgärder mot skadeverkningarna av spelande som utskottet föresatt i ett tidigare betänkande om lotterilagen (FvUB 25/2016 rd) är ganska bristfälliga i förslaget. Det måste följas vilka effekter det identifierade spelandet har när det gäller förebygga och minska skadeverkningarna. Som utskottet tidigare har påpekat måste vi satsa på att förebygga

Betänkande FvUB 31/2018 rd

skadeverkningar av spelande och också tillgängliggöra de resurser som behövs. Det är ytterst viktigt att översynen av lotterilagstiftningen fortsätter utifrån de tidigare riktlinjerna och bland annat den pågående förstudien i samarbete med de viktigaste aktörerna i branschen.

Hur ändringarna inverkar på finansieringen och medelsanskaffningen i sammanslutningar som bedriver allmännyttig verksamhet bör bevakas. Vi måste också i framtiden kunna tillförsäkra de allmännyttiga sammanslutningarna ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet. Med fokus på de ovannämnda aspekterna bör uppmärksamhet fortfarande fästas vid Veikkaus Ab:s kapacitet att kanalisera efterfrågan på penningspel till inhemsk laglig och övervakad penningspelsverksamhet.

Lagmotion LM 106/2016 rd

Utskottet föreslår att ändringarna i lotterilagen godkänns enligt propositionen. Lagmotion LM 106/2016 rd måste därför förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 213/2018 rd utan ändringar.

Riksdagen förkastar lagförslaget i lagmotion LM 106/2016 rd.

Helsingfors 8.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Kari Kulmala blå
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Joonas Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml
ersättare Lasse Hautala cent.

Betänkande FvUB 31/2018 rd

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.