

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lotterilagen och till lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lotterilagen och till lagar som har samband med den (RP 135/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jukka Tukia, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Elina Rydman, inrikesministeriet
- specialforskare Jani Selin, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- universitetslektor, AVD, SVM, JM, docent i offentlig rätt Matti Muukkonen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lotterilagen ändras. Dessutom görs det ändringar i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, lagen om rättegång i marknadsdomstolen och lagen om verkställighet av böter.

Lagarna avses träda i kraft år 2022. Bestämmelserna om obligatorisk identifiering föreslås dock bli tillämpliga steg för steg så att alla spelare av penningspel ska omfattas av skyldigheten att identifiera sig vid ingången av 2024. Bestämmelserna om spärrning av betalningsrörelse börjar tillämpas den 1 januari 2023.

Utlåtande GrUU 46/2021 rd

I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen granskas lagförslagen särskilt med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen, yttrandefriheten enligt 12 §, egendomsskyddet enligt 15 §, näringsfriheten enligt 18 § och Ålands självstyrelse samt grundlagsutskottets tolkningspraxis i fråga om administrativa sanktioner.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Genom propositionen föreslås det att flera bestämmelser i lotterilagen ändras. Lotterilagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 23/2000 rd). Utskottet ansåg då att jämfört med andra typer av lotterier är hasardspel förknippade med så mycket större risker för sociala konsekvenser, missbruk och åsidosättande av rättssäkerheten att ett reglerings- och tillståndsförfarande baserat på ensamrätt kan anses vara acceptabelt med avseende på grundlagen, och i detta fall stred inte den långtgående begränsningen av näringsfriheten till följd av ensamrätten mot de krav på proportionalitet som måste ställas på begränsningen.

(2) Enligt det aktuella förslaget införs det i lotterilagen bestämmelser om obligatorisk identifiering för spelare av Veikkaus Ab:s penningspel samt om utnyttjande av spel- och spelaruppgifter som samlas när Veikkaus Ab:s penningspel anordnas. Till lagen fogas enligt förslaget också bestämmelser om meddelande av förbud avseende en fysisk person med anledning av marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen. Dessutom föreskrivs det om påförande av en administrativ påföljdsavgift för marknadsföring som strider mot lotterilagen samt om spärrar mot betalningsrörelse för att begränsa tillgången till penningspelsutbud som inte omfattas av bestämmelserna i lotterilagen.

(3) Målet med propositionen är enligt motiven (s. 49—50) att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i penningspel ger upphov till samt att förbättra dataunderlaget för uppföljning av skadeverkningar till följd av penningspel och bedömning av risker för sådana. Genom propositionen strävar man också efter en effektivare bekämpning av penningspelsverksamhet som strider mot lotterilagen samt en stärkning av tillsynen över Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet och spelarnas rättsskydd. Dessutom är målet med propositionen att stärka ensamrättssystemets förmåga att styra spelandet till sådant spelutbud som regleras av lotterilagen i syfte att ytterligare effektivera förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Samtidigt stärks ensamrättssystemets EU-rättsliga konsekvens. Propositionens syften kan också anses ha samband med 19 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilket det allmänna ska främja befolkningens hälsa. Grundlagsutskottet anser således att det finns godtagbara grunder för de föreslagna bestämmelserna. Förvaltningsutskottet bör dock omsorgsfullt bedöma om propositionens mål kan nås med medel som ingriper mindre i näringsfriheten.

Utlåtande GrUU 46/2021 rd

EU-rätten och Veikkaus dotterbolag

(4) I propositionen (s. 44—47) behandlas i relativt stor utsträckning de krav som följer av Europeiska unionens lagstiftning på den nationella lagstiftningen om penningspel samt huruvida det finländska systemet med ensamrätt är förenligt med bestämmelserna i fråga.

(5) Enligt den föreslagna 12 § i lotterilagen ska Veikkaus Ab:s dotterbolag få bedriva annan verksamhet än penningspelsverksamhet. Bildandet av ett dotterbolag förutsätter tillstånd av statsrådets kansli. När tillstånd beviljas ska de begränsningar och krav beaktas som ställs av inre marknads- och konkurrenslagstiftningen samt lagstiftningen om statligt stöd. Enligt propositionen får affärsverksamhet mellan företag inte heller äventyra systemet med ensamrätt.

(6) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att även om regleringen i sig, formulerad på detta sätt, enligt den utredning som utskottet fått inte står i strid med EU-rättens system med ensamrätt, bör man vid bildandet av ett dotterbolag och dess verksamhet beakta att den praxis som tillämpas kan bli problematisk med tanke på EU-rätten. Utskottet anser också allmänt taget att det är viktigt att statsrådet även i fortsättningen noggrant följer utvecklingen av Europeiska unionens lagstiftning och rättspraxis i fråga om penningspelsverksamhet och bedömer det finländska systemets förenlighet med det.

Marknadsföring av penningspel och påföljdsavgift

(7) Det föreslås att 14 b § i lotterilagen, som gäller marknadsföring av penningspel, ska ändras. I 1 mom. föreskrivs om de allmänna principerna för tillåten marknadsföring. Det föreslås att dessa kompletteras med en princip om att styra in spelandet till sådant spelande som ger upphov till mindre skadeverkningar. Paragrafens 2 mom. föreslås innehålla bestämmelser om förbud att genom marknadsföring främja sådant penningspel som ger upphov till ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar. Momentet innehåller en förteckning över sådana marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt som enligt denna skyldighet inte utgör tillåten marknadsföring. I 12 punkten föreslås bestämmelser om att marknadsföringen inte heller på något annat sätt som är jämförbart med det som avses i 1–11 punkten får främja skadligt spelande.

(8) De bestämmelser om marknadsföring av penningspel som ingår i propositionen ska bedömas med tanke på yttrandefriheten som tryggas i 12 § i grundlagen. Grundlagsutskottet brukar anse att skyddet för yttrandefriheten i princip även täcker in reklam och marknadsföring, även om den typen av kommunikation enligt utskottets mening inte direkt hör till yttrandefrihetens kärnområde. Det går alltså att begränsa reklam och marknadsföring mer än vad som annars vore möjligt. Å andra sidan måste också lagstiftning om reklam och marknadsföring uppfylla de allmänna villkoren för en lag som begränsar en grundläggande fri- och rättighet (GrUU 18/2014 rd, GrUU 6/2012 rd, GrUU 3/2010 rd, GrUU 54/2006 rd).

(9) Grundlagsutskottet anser att det med tanke på den konstitutionella bedömningen av det föreslagna 14 b § 2 mom. är av särskild betydelse att kravet på att begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakt och noggrant avgränsad. Den föreslagna 14 b § innehåller enligt utskottet ett flertal oklara bestämmelser. Ett exempel på detta är kravet i 1 mom. enligt vilket marknadsföringen ska vara ”måttfull” till sin volym, omfattning och frekvens. Detsamma gäl-

Utlåtande GrUU 46/2021 rd

ler flera förbjudna marknadsföringssätt som räknas upp i 2 mom.: ”att förhållande” (punkt 1), ”att vardagliggöra penningsspel” (punkt 3), ”att framställa penningsspel som ett sätt att förbättra en persons ekonomiska ställning” (punkt 4) och den allmänna klausulen ”annat än i 1—11 punkten avsett, men därmed jämförbart sätt” (punkt 12).

(10) Grundlagsutskottet har tidigare ansett att långtgående begränsningar av reklam är möjliga exempelvis i samband med alkohollagen (se GrUU 54/2006 rd, s. 2—3). Utskottet har också med hänvisning till samma slags begränsningar av reklam i alkohollagen ansett att de tidigare begränsningarna av reklam i lotterilagstiftningen är problemfria när det gäller grundlagen trots att begränsningarna enligt utskottet var ganska vittgående med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning (GrUU 15/2010 rd, s. 3).

(11) Grundlagsutskottet anser att de föreslagna bestämmelserna i 14 b § i lotterilagen är avsevärt öppna också i förhållande till denna praxis. Den föreslagna regleringen avviker också från de förslag som tidigare bedömts. I den reglering som nu utvärderas ingår en möjlighet att påföra påföljdsavgift. I 62 d § i lagförslag 1 i propositionen föreslås bestämmelser om rätt att påföra påföljdsavgifter för överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring av penningsspel enligt 14 b § och för överträdelse av bestämmelserna om förbud mot marknadsföring enligt 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen.

(12) Grundlagsutskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan avgift. Utskottet har också ansett att påförande av en administrativ påföljd innebär betydande utövning av offentlig makt. Därför ska det lagstiftas exakt och tydligt om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek samt om den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för att verkställa lagen (se t.ex. GrUU 12/2019 rd, s. 8 och GrUU 10/2016 rd, s. 7).

(13) Även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen, som framgår av grundlagens 8 §, inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte åsidosättas i ett sådant sammanhang. (t.ex. GrUU 9/2018 rd, s. 3).

(14) Att det föreslagna systemet med påföljdsavgift fogas till lotterilagens begränsningar i fråga om marknadsföring av penningsspel framhåller således kravet på att regleringen ska vara exakt. Grundlagsutskottet anser att innehållet i de begränsningar av marknadsföringen som ingår i den föreslagna 14 b § bör preciseras väsentligt. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet anser att lagförslaget till denna del kan bringas i överensstämmelse med grundlagen exempelvis genom att de ovan nämnda öppna formuleringarna i 1—11 punkten i 2 mom. preciseras eller den allmänna klausulen i 12 punkten stryks.

(15) Enligt propositionen (s. 131—132) ska man i första hand sträva efter att använda lindrigare metoder för ingripande än påföljdsavgiften. Påförande av påföljdsavgift ska användas endast i sådana fall där förseelsen tydligt visar likgiltighet för att iakttäta det förbud som avses i 14 b § eller 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen. Om det vid marknadsföring som strider mot lotterilagen exempelvis är fråga om en särskilt skadlig eller klandervärd gärning ska inledande av straffrättsligt förfarande enligt propositionen övervägas i ärendet.

Utlåtande GrUU 46/2021 rd

(16) Grundlagsutskottet har framhållit att bestämmelser om sanktioner måste uppfylla proportionalitetskravet (GrUU 74/2002 rd, s. 5, GrUU 12/2006 rd, s. 2—3, GrUU 11/2009 rd, s. 7—8, GrUU 58/2010 rd, s. 6). I tidigare praxis har utskottet ansett att man med tanke på proportionalitetskravet kan ifrågasätta att försummelseavgiften är minst 500 euro också för försummelser som är att betrakta som synnerligen ringa (GrUU 58/2010 rd). I relation till det uttalandet har påföljdsavgiften på fem miljoner euro för fysiska personer förefallit vara en relativt sträng påföljd (GrUU 15/2016 rd, s. 5). Utskottet anser också att de föreslagna påföljdsavgifterna är relativt höga, särskilt när de avses bli tillämpade även på fysiska personer.

(17) Påföljdsavgiftens storlek på baseras på en helhetsbedömning. I 62 e § 1 mom. i lagförslaget förtecknas de omständigheter som ska beaktas vid helhetsbedömningen. Grundlagsutskottet har ansett att de bestämmelser som är relevanta för proportionaliteten gäller sanktionernas storlek i eurobelopp, men också de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av påföljdens storlek och avstående från påföljdsavgift. Utskottet har också i sin praxis förutsatt att myndighetens prövning vid beslut om att inte påföra påföljdsavgift ska vara bunden till prövning, dvs. att avgiften inte ska påföras om de villkor som anges i bestämmelsen är uppfyllda (GrUU 49/2017 rd, GrUU 39/2017 rd). Bestämmelserna om att påföljdsavgift inte påförs måste preciseras.

(18) Grundlagsutskottet anser att det med tanke på påföljdsavgiftens proportionalitet är viktigt att man vid fastställandet av påföljdsavgiften beaktar bland annat överträdelsens art, omfattning och varaktighet samt hur allvarlig överträdelsen är, den vinning som erhållits genom överträdelsen samt åtgärder för att lindra eller avhjälpa skadan (62 e § 1 mom.). Framställning om påförande av påföljdsavgift ska enligt förslaget inte göras och påföljdsavgift ska inte påföras, om förseelsen är ringa, eller påförande av påföljdsavgift måste anses uppenbart oskäligt eller om den berörda parten har vidtagit tillräckliga korrigerande åtgärder omedelbart efter att överträdelsen upptäcktes och det inte är fråga om en allvarlig eller återkommande överträdelse (62 f §). Det är också av särskild betydelse att uppsåt att bryta mot bestämmelserna om marknadsföring är en förutsättning för påförande av påföljdsavgift (62 d § 1 mom.).

(19) I motiven till 62 d § i lagförslag 1 (s. 132) sägs att påföljdsavgift ska tillämpas endast i sådana fall där överträdelsen ”tyder på uppenbar likgiltighet” för iakttagande av 14 b § eller 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen. Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att en sådan aspekt som anknyter till att påföljdsavgiften är en sista utväg inte framgår särskilt tydligt av bestämmelserna om påföljdsavgift. Bestämmelsen måste följaktligen preciseras på denna punkt.

Betalningsspärrar

(20) I 62 l § i lagförslag 1 finns bestämmelser om förbud mot initiering och genomförande av betalningstransaktion. Enligt 2 mom. 1 punkten får en betaltjänstleverantör inte genomföra eller initiera en betalningstransaktion som gäller penningspel där betalaren är en spelare och betalningsmottagaren en anordnare av penningspel som avses i 1 mom. Enligt 2 punkten gäller motsvarande förbud situationer där betalaren är den anordnare av penningspel som avses i 1 mom. och betalningsmottagaren är en spelare. Enligt 1 mom. är det fråga om sådana anordnare av penningspel som marknadsför penningspel i strid med 62 § 2 mom. 1 punkten och vilkas anordnande av penningspel Polisstyrelsen har förbjudit med stöd av 62 a §. Spärrningen av betalningsrörelsen gäller således endast sådana penningspel vars anordnande Polisstyrelsen har förbjudit. Lotterilagen

Utlåtande GrUU 46/2021 rd

innehåller inget förbud för spelaren att delta i de penningspel som avses i bestämmelsen, det vill säga spelaren handlar inte i strid med lagen när han eller hon deltar i penningspel vars anordnare finns med på förbudslistan enligt lotterilagen.

(21) Den föreslagna regleringen ska bedömas med hänsyn till egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen och näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. I propositionsmotiven konstateras att vadhållning och pokerspel delvis bedrivs professionellt. Det uppskattas att det finns flera hundra personer som spelar poker professionellt och tiotals personer som bedriver professionell idrottsvadhållning. Spärrar mot betalningsrörelse kan enligt den bedömning som presenteras i motiveringen till propositionen (s. 80) ha en negativ inverkan på var och ens rätt enligt grundlagen att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt.

(22) Enligt 2 mom. 1 punkten i 62 l § i lagförslag 1 får en betaltjänstleverantör inte genomföra eller initiera en betalningstransaktion som gäller penningspel där betalaren är en spelare och betalningsmottagaren en anordnare av penningspel som avses i 1 mom. Spärrar mot betalningsrörelse är till denna del av betydelse med tanke på näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet kan den föreslagna bestämmelsen till denna del anses uppfylla de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och den påverkar således inte lagstiftningsordningen i lagförslaget. I motiveringen till regeringspropositionen (s. 77) hänvisas det dock till att denna effekt i praktiken är beroende av hur effektivt en spärrning av betalningsrörelse eller andra spärrar kan genomföras. Enligt den utredning som utskottet fått finns det inga forskningsbevis på att spärrarna mot betalningsrörelse påverkar förebyggandet eller minskningen av skadeverkningarna av penningspel, även om effekten kan förebyggas och särskilt inriktas på spelare som sporadiskt spelar nätpenningspel. Forskningsrön visar i sig att ett av de effektivaste sätten att minska skadeverkningarna av penningspel är att avsevärt begränsa tillgången till de skadligaste penningspelen. Förvaltningsutskottet bör noggrant granska hur ändamålsenlig spärrningen av spelaren är i förhållande till dess praktiska effektivitet och lagens syften.

(23) Grundlagsutskottet anser att de spelvinster som betalats på spelkontot och de medel som deponerats på det omfattas av det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen. Det som är av betydelse är att de grundläggande lösningarna i regeringspropositionen omfattar begränsningar som gäller näringsverksamhet i stället för spelare, och att deltagande i penningspel som anordnas av någon annan än Veikkaus Ab inte är förbjudet enligt lag. Spelaren har således fått sin eventuella vinst lagligen. Utskottet anser att en spärr kan anses vara ett betydande ingrepp i egendomsskyddet, eftersom den, om äganderätten kvarstår i sig, kan hindra att de tillgångar som personen lagligen har tjänat in betalas till honom eller henne. Strävan att skydda Veikkaus Ab:s ensamrätt, som utgör syftet med spärrarna, är enligt utskottets åsikt inte en tillräcklig grund för så långtgående begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, inte ens om de indirekt kopplas till de avsikter att förhindra och bekämpa skadeverkningar av penningspel som utgör bakgrunden till lagförslaget. I 62 l § 2 mom. i lagförslaget måste 2 punkten strykas. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

Utlåtande GrUU 46/2021 rd

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 14 b § och 62 l § 2 mom. 2 punkten beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 1.12.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Petri Honkonen cent (delvis)
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen.