

Hänvisning

Er begäran daterad 7.10.2021 och 15.10.2021

Riksdagens grundlagsutskott

pev@eduskunta.fi

Kontaktperson

Förvaltningschef John Eriksson

Riksdagens förvaltningsutskott

hav@eduskunta.fi

Ärende

UTLÅTANDE GÄLLANDE REGERINGENS PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV LOTTERILAGEN OCH AV VISSA LAGAR SOM HAR SAMBAND MED DEN

Allmänt

Riksdagens grundlagsutskott och förvaltningsutskott har 7.10.2021 respektive 15.10.2021 begärt ett utlåtande av Ålands landskapsregering om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lotterilagen och till lagar som har samband med den (RP 135/2021). Utlåtandet ska vara inlämnat senast 10.11.2021 kl. 14.00 respektive senast 16.11.2021 kl. 14.00.

Ålands landskapsregering har redan 3.2.2021 inlämnat ett utlåtande till inrikesministeriet rörande då föreliggande utkast till proposition till riksdagen med förslag till ändringar i lotterilagen och av vissa lagar som har samband med den (Bilaga). I utlåtandet lyfte landskapsregeringen fram vikten av att den s.k. "borgfreden" som baseras på riksåklagarens beslut 12/168 ärendenummer E12/382 av 29.3.2012 och Högsta domstolens dom HD 2005:27 hålls så att PAF, under förutsättning att de inte marknadsför sina speltjänster i riket, har möjlighet att fortsätta bedriva sin verksamhet. Den ändring landskapsregeringen framförde kring att formuleringen "*för att förhindra tillgången till spel som bedrivs utanför ensamrätten*" bör ändras har nu genomgående ändrats i propositionen till att syftet med förslaget är att "*förhindra tillgången till spel som olovligen anordnas och marknadsförs i riket*". Detta är i linje med 4 § 1 mom. 8 punkten i nu gällande lotterilag (FFS 1047/2001) där blotta förekomsten i ett elektroniskt datanät av en utländsk eller åländsk lotteriwebbplats, oavsett språk, inte utgör ett olovligt anordnade eller en olovlig marknadsföring av penningsspel. Vid inlämnandet av landskapsregeringens senaste utlåtande i ärendet var dock inte den tekniska lösningen baserad på postnummer för betalningsblockeringssystemet beskrivet även om landskapsregeringen redan då tydligt framförde behörighetsfördelningen mellan riket och Åland vad gäller lotterilagstiftningen. Trots att anpassningar har gjorts i propositionen utgående från den s.k. borgfreden och politiska överenskommelser kvarstår betydande betänkligheter vad gäller förslagets överensstämmande med självstyrelselagen för Åland (ÅFS 1991:71).

Sakfel och felaktig terminologi

Landskapet Åland har självstyrelse på det sätt som framgår av självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen och jordförvärvslagen (ÅFS 1957:7), Ålands grundförfattningar, antas vardera i en egen lagstiftningsordning. De kan bara ändras eller upphävas i grundlagsordning och genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Inte heller kan avvikelse göras från dessa grundförfattningar annat än genom samma lagstiftningsordning. Den försvårade lagstiftningsordningen innebär att de åländska grundförfattningarnas giltighet endast delvis härleds från Finlands grundlag. Självstyrelselagens giltighet härleds via den egna lagstiftningsordningen tillbaka till den föregående självstyrelselagen från 1951 och före den till 1920 års självstyrelselag. Vid sidan om den första självstyrelselagen finns den rättsliga grunden för självstyrelsen i Ålandsöverenskommelsen och Nationernas förbunds beslut, vilka gav Åland internationella garantier för sin självstyrelse och Finland suveräniteten över Åland. Redan när den första självstyrelselagen antogs i grundlagsordning, som också hänvisas till i Ålandsöverenskommelsen, så fick självstyrelselagen en hierarkisk ställning som är jämförbar med grundlag. Utgående från dessa fakta är följande formulering i propositionen direkt felaktigt *"Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland"* (se s. 162). Ålands självstyrelse har inte sin utgångspunkt i Finlands grundlag utan är en lag av egen natur (Sui Generis). I propositionen används även termen "fastlandsfinland", vilket inte överensstämmer med den korrekta terminologin enligt självstyrelselagen. Trots att landskapsregeringen i utlåtandet till inrikesministeriet 3.2.2021 poängterade detta och trots grundlagsutskottets tidigare utlåtande om att enligt självstyrelselagen för Åland ska termen "riket" eller t.ex. "från andra delar av Finland" användas så har ändringen inte gjorts i propositionen (se t.ex. GrUU 17/2021 rd). Tyvärr har den felaktiga termen "fastlandsfinland" på senare tid används i flera lagförslag och generellt måste terminologin korrigeras i rikets lagberedningsprocess.

Förhållande till självstyrelselagen för Åland och behörighetsfördelningen mellan Åland och riket

Lotterilagstiftningen hör med stöd av bestämmelserna om allmän ordning och säkerhet i 18 § 6 punkten i självstyrelselagen samt med stöd av bestämmelserna om näringsverksamhet i 18 § 22 punkten i självstyrelselagen till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen har lagtinget lagstiftningsbehörighet även i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till lagstiftningsbehörigheten. Enligt 26 punkten i samma paragraf har lagtinget också lagstiftningsbehörighet i fråga om utsättande och utdömmande av vite samt användning av andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till lagstiftningsbehörigheten. Förvaltningsbehörigheten och budgeträtten i angelägenheter som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet ankommer med stöd av 23 och 44 § i självstyrelselagen på de åländska myndigheterna. Den i självstyrelselagen föreskrivna behörigheten är uteslutande i den meningen att lagar som antagits av riksdagen inte träder i kraft på Åland till den del angelägenheten hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Med

beaktande av lagstiftningen om behörighetsfördelning och Högsta domstolens avgörande HD 2005:27 kan rikslagstiftning endast tillämpas på sådan lotteri- och penningsspelverksamhet som har anordnats eller marknadsförts inom rikets område.

För att inte inskränka Ålands självstyrelse och lagtingets lagstiftningsbehörighet måste ett eventuellt betalningsblockeringssystem med tanke på behörighetsfördelningen mellan riket och Åland därför vara konstruerat så att systemet är förenligt med självstyrelselagen. I propositionen anges att betalningstransaktioner inte spärras i det fall spelaren har sin hemort på Åland. Landskapsregeringen konstaterar dock att riket inte genom införandet av spärrlistor eller andra åtgärder kan omöjliggöra för personer som befinner sig på Åland eller ombord på fartyg, inom lagtingets jurisdiktion, att utnyttja PAF:s eller andra spelbolags speltjänster. Inte heller kan åtgärder vidtas genom rikslagstiftning som omöjliggör för lagtinget att i framtiden t.ex. utnyttja sin lagstiftningsbehörighet så att en reglerad spelmarknad med licenser för privata aktörer införs på Åland och fartyg som faller inom lagtingets jurisdiktion. I förslaget redogörs för att spärrningen tekniskt ska genomföras utgående från en spelares adress och postnummer. På detta sätt krävs inte t.ex. en spårning av individen och lokaliseringsdata, vilket används som motivering till att förslaget inte inskränker på det grundlagsskyddade privatlivet (se s. 145). Däremot är systemet inte förenligt med behörighetsfördelningen mellan riket och Åland i självstyrelselagen då systemet medför att personer med hemort i övriga Finland som befinner sig på Åland eller ombord på fartyg, inom lagtingets jurisdiktion, förhindras från att utnyttja PAF:s eller andra spelbolags speltjänster ifall de omfattas av spärrarna gällande betalningstransaktioner. Rikslagstiftning kan som sagt endast tillämpas på sådan lotteri- och penningsspelverksamhet som har anordnats eller marknadsförts inom rikets område. Problemet kring behörighetsfördelningen mellan riket och Åland samt betalningsblockeringssystemets koppling till postnummer har uppmärksammats i propositionen där det framförs att aktörerna kan försöka hitta en teknisk lösning (se s. 137). Riksdagen kan däremot inte medvetet anta en lag som i praktiken och utgående från nuvarande teknik enligt RP 135/2021 medför en överträdelse av behörighetsfördelningen mellan riket och Åland i självstyrelselagen.

Synpunkter kring de grundläggande fri- och rättigheterna samt rättsskydd

Enligt 62 d § 2 mom. i lagförslaget införs en möjlighet där även fysiska personer kan påföras en påföljdsavgift för överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring av penningsspel. Landskapsregeringen vill, då det måste anses oklart hur bestämmelsen kan påverka ålänningar, lyfta problem kopplade till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de begränsningar som 62 d § i lagförslaget medför vad gäller fysiska personers yttrandefrihet. Med tanke på parternas rättsskydd finns även betänkligheter kring polisstyrelsens utökade befogenheter och omständigheten att de förbud som kan utfärdas av polisstyrelsen mot anordnade av penningsspel, marknadsföring och enligt förslaget i 62 l § lotterilagen nu genomförande av betalningstransaktioner förlängs samtidigt som förbuden enligt 66 § 2 mom. lotterilagen ska verkställas trots besvär.

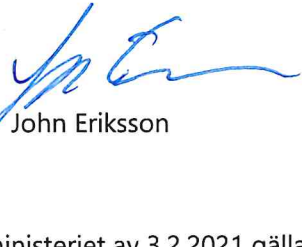


Vicelantråd



Harry Jansson

Förvaltningschef



John Eriksson

BILAGA: Landskapsregeringens utlåtande till inrikesministeriet av 3.2.2021 gällande förslag till
ändring av lotterilagen och till lagar som har samband med den

FÖR KÄNNEDOM: Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden
Riksdagsledamot Mats Löfström

Hänvisning

Er begäran daterad 7.1.2021
SMDnr-2019-2239

Inrikesministeriet
kirjaamo@intermin.fi

Kontaktperson

Förvaltningschef John Eriksson

Ärende

UTLÅTANDE GÄLLANDE REGERINGENS PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV LOTTERILAGEN OCH AV VISSA LAGAR SOM HAR SAMBAND MED DEN

Allmänt

Inrikesministeriet begär ett utlåtande av Ålands landskapsregering och Ålands Penningautomatförening om ett förslag till ändring av lotterilagen och lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Ålands landskapsregering har enbart fått ta del av en begränsad del av utkastet till proposition och lagförslaget då resterande delar innehållande bland annat ändringar av 1-4 §§ lotterilagen rörande definitionen av lotteri, konsekvensbedömningar och EU-rättsliga aspekter inte översatts till svenska. Detta medför att landskapsregeringens utlåtande inte kan vara heltäckande och omfattar enbart de delar av propositionen och lagförslaget som översatts till svenska. Med tanke på propositionens och lagförslagets betydelse för självstyrelsen och verksamhetsförutsättningarna för Ålands penningautomatförening (PAF) utgår landskapsregeringen ifrån att möjlighet framöver ges till ett heltäckande utlåtande. Landskapsregeringen vill däremot samtidigt framföra det positiva i att ett utlåtande inbegärs redan nu.

Målet med propositionen är att förebygga samt minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som orsakas av penningspelande genom att införa nya bestämmelser i lotterilagen till stöd för detta mål. Syftet är även att stärka Veikkaus Ab:s ställning på finska marknaden och därmed trygga finansieringen för förmånstagarna av penningspel (se RP 170/2020 rd s. 3).

Enligt förslaget ska bl.a. bestämmelser införas i lotterilagen om (i) obligatorisk identifiering för spelare av Veikkaus Ab:s penningspel, (ii) spärrar mot betalningsrörelse för att förhindra tillgången på penningspel utanför det system med ensamrätt som regleras genom lotterilagen, (iii) utnyttjande av spel- och spelardata som samlas när Veikkaus Ab:s penningspel anordnas, (iv) utvidgat förbud omfattande fysiska personer mot marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen samt (v) en administrativ påföljdsavgift för marknadsföring som strider mot lotterilagen.

Landskapsregeringens synpunkter

Inledningsvis anser landskapsregeringen att det bästa vore att införa ett licenssystem i riket eftersom det på ett effektivt sätt säkerställer kontrollen över spel samt tryggar allmännyttans avkastning av sådana spel. Dessutom bedömer landskapsregeringen att en sådan modell skulle vara relativt enkel att kombinera med Ålands självstyrelse. Landskapsregeringen framförde 13.10.2020 till den arbetsgrupp som tog fram utkastet till proposition att en reglerad spelmarknad i riket och på Åland med licenser skulle vara det bästa alternativet för att minska skadeverkningar av penningsspel och samtidigt öka avkastningen från penningsspel till allmännyttan. Landskapsregeringen anser dock att det system med spärrlistor för betalningstransaktioner som nu föreslås i utkastet till proposition kan godtas under förutsättning att självstyrelselagens bestämmelser och den s.k. borgfreden som har sin grund i Högsta domstolens dom HD 2005:27, riksåklagarens beslut 12/168 ärendenummer E12/382 av 29.3.2012 och politiska överenskommelser respekteras. Under ovan nämnda förutsättningar och ifall en spårning av personer inte krävs ställer sig landskapsregeringen således positiv till förslaget i propositionen.

Landskapet Åland har självstyrelse på det sätt som framgår av självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991). Självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland, Ålands grundförfattningar, antas vardera i en egen lagstiftningsordning. De kan bara ändras eller upphävas i grundlagsordning och genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Inte heller kan avvikelse göras från dessa grundförfattningar annat än genom samma lagstiftningsordning. Den försvårade lagstiftningsordningen innebär att de åländska grundförfattningarnas giltighet endast delvis härleds från grundlagen. Självstyrelselagens giltighet härleds via den egna lagstiftningsordningen tillbaka till den föregående självstyrelselagen från 1951 och före den till 1920 års självstyrelselag. Vid sidan om den första självstyrelselagen finns den rättsliga grunden för självstyrelsen i Ålandsöverenskommelsen och Nationernas förbunds beslut vilka gav Åland internationella garantier för sin självstyrelse och Finland suveräniteten över Åland. Redan när den första självstyrelselagen antogs i grundlagsordning, som också hänvisas till i Ålandsöverenskommelsen, så fick självstyrelselagen en hierarkisk ställning som är jämförbar med grundlag. Utgående från dessa fakta bör därför följande formulering i utkastet till proposition ändras: *"Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland"*. Ålands självstyrelse har inte sin utgångspunkt i Finlands grundlag utan är en lag av egen natur (Sui Generis). I propositionen och i lagförslaget används även termen "fastlandsfinland", vilket inte överensstämmer med det vedertagna begrepp som brukar användas och termen bör därför ändras till "riket".

För att inte inskränka Ålands självstyrelse och lagtingets lagstiftningsbehörighet måste ett eventuellt betalningsblockeringssystem med tanke på behörighetsfördelningen mellan riket och Åland vara konstruerat så att systemet är förenligt med självstyrelselagen. Ålands lagting har lagstiftningsbehörighet gällande spel och lotterier. Lagstiftningsbehörigheten

är exklusiv. Åland har således en egen lagstiftning på området – landskapslagen (1966:10) om lotterier – antagen i enlighet med självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991). Ändringar av självstyrelselagen samt avvikelser från denna kan enbart göras med lagtingets bifall enligt 69 § självstyrelselagen för Åland.

I propositionen anges att betalningstransaktioner inte spärras i det fall spelaren har sin hemkommun på Åland. Landskapsregeringen konstaterar dock att riket inte genom införandet av spärrlistor eller andra åtgärder kan omöjliggöra för personer som befinner sig på Åland eller ombord på fartyg, inom lagtingets jurisdiktion, att utnyttja PAF:s speltjänster. Inte heller kan åtgärder vidtas genom rikslagstiftning som omöjliggör för lagtinget att i framtiden t.ex. utnyttja sin lagstiftningsbehörighet så att en reglerad spelmarknad med licenser för privata aktörer införs på Åland och fartyg som faller inom lagtingets jurisdiktion. I förslaget redogörs inte för hur spärrning tekniskt ska kunna införas så att betalningar till speloperatörer som utgående från åländsk lotterilagstiftning har rätt att erbjuda speltjänster på Åland och ombord på fartyg undantas. Denna fråga borde närmare utredas.

Vidare framgår av utkastet till proposition följande: *"Med beaktande av lagstiftningen om behörighetsfördelning och högsta domstolens ovannämnda avgöranden kan rikslagstiftning endast tillämpas på sådan lotteri- och penningspelsverksamhet som har anordnats eller marknadsförts inom rikets område. Som anordnande av penningspel i riket eller som marknadsföring av penningspel kan inte betraktas till exempel enbart tillgängligheten av en åländsk aktörs finskspråkiga spelwebbplatser på internet (jfr 4 § 8 punkten i den gällande lotterilagen). Även grundlagsutskottet har konstaterat, att administrativa tvångsåtgärder kan riktas mot en aktör som opererar på Åland endast om penningspelsverksamheten har anordnats inom rikets territorium. Administrativa åtgärder enligt lotterilagen kan alltså inriktas eller strafflagen tillämpas på ett företag eller en förening med hemort på Åland endast, om en sådan aktör genom aktiva åtgärder marknadsför eller anordnar sina penningspel inom rikets territorium. Tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna är beroende av rättspraxis."*

Med beaktande av det ovan angivna utgår landskapsregeringen från att den politiska överenskommelsen mellan riket och Åland som bekräftades i samband med statsminister Antti Rinnes och statsminister Sanna Marins regeringsbildningar om den s.k. borgfreden fortsättningsvis gäller. Under förutsättning att PAF inte marknadsför sina speltjänster i riket så anses PAF bedriva en laglig verksamhet i Finland utgående från riksåklagarens beslut 12/168 ärendenummer E12/382 av 29.3.2012. Kunder i riket ska så länge dessa premisser hålls kunna få spela på PAF:s internetspel. Att PAF:s nuvarande verksamhet anses vara laglig och att förslaget till ändringar i rikets lotterilag inte avser ändra på detta förhållande måste enligt landskapsregeringens uppfattning direkt framgå av propositionen. Detta så att tolkningen av vad som utgör otillåtet anordnade av penningspel eller marknadsföring av penningspel inte ändras i strid med premisserna som framgår av Högsta domstolens dom

HD 2005:27 och riksåklagarens beslut 12/168 ärendenummer E12/382 av 29.3.2012 som utgör grunden för PAF:s nuvarande verksamhet.

Om det nya systemet med spärrlistor tas i bruk är det således nödvändigt att i propositionen tydligt definiera vad som avses med marknadsföring så att några oklarheter kring PAF:s verksamhet inte uppstår när den nya lagen träder i kraft. För att landskapsregeringen ska kunna godta det nya systemet ska definitionen av begreppet marknadsföring inte medföra några inskränkningar av PAF:s nuvarande verksamhet, vilken som ovan nämnts bedömts vara laglig. Om PAF skulle placeras på "spärrlistan" så att betalningstransaktioner till och från PAF begränsas måste det säkerställas att alla personer som befinner sig på Åland eller ombord på fartyg inom lagtingets jurisdiktion, enligt självstyrelselagens behörighetsfördelning, ändå ska ha rätt att utnyttja PAF:s speltjänster. En reglering eller teknisk lösning som baseras på en persons hemort är således enbart förenlig med behörighetsfördelningen i självstyrelselagen så länge PAF inte placeras på spärrlistan och personer på åländskt territorium eller ombord på fartyg inom lagtingets jurisdiktion fortsättningsvis kan utnyttja spärrade penningsspelssammanslutningars speltjänster.

I och med att syftet med propositionen och lagförslaget inte enligt tillgängligt material är att ändra definitionen kring olovligt anordnande eller olovlig marknadsföring av penningsspel måste formuleringen "*för att förhindra tillgången till spel som bedrivs utanför ensamrätten*" genomgående ändras i propositionen till att syftet med förslaget är att "*förhindra tillgången till spel som olovligen anordnas och marknadsförs i riket*". Enligt 4 § 1 mom. 8 punkten i nu gällande lotterilag (FFS 1047/2001) betraktas inte blotta förekomsten i ett elektroniskt datanät av en utländsk eller åländsk lotteriwebbplats, oavsett språk, utgöra ett olovligt anordnande eller en olovlig marknadsföring av penningsspel i riket.

Utan tillgång till propositionen och lagförslaget i sin helhet på svenska kan landskapsregeringen svårtligen ge ett heltäckande utlåtande, men vill trots detta lyfta eventuella problem kopplade till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de begränsningar som främst 62 d § i lotterilagen medför vad gäller fysiska personers yttrandefrihet. Med tanke på parternas rättsskydd finns även betänkligheter kring polisstyrelsens utökade befogenheter och omständigheten att de förbud som kan utfärdas av polisstyrelsen mot anordnande av penningsspel, marknadsföring och enligt förslaget i 62 l § lotterilagen nu genomförande av betalningstransaktioner förlängs samtidigt som förbuden enligt 66 § 2 mom. lotterilagen ska verkställas trots besvär.

Avslutande synpunkter

Landskapsregeringen förutsätter att det sätt som PAF idag verkar på och det faktum att kunder i riket spelar på PAF:s internetspel inte utgör grund för spärrning av PAF i riket enligt arbetsgruppens utkast till proposition. Det nu föreslagna regelverket måste dock preciseras i propositionen så att det klart och tydligt framgår i vilka situationer en

betalningsblockering kan bli aktuell. Landskapsregeringen anser att det också ska framgå av propositionen att förslaget inte kommer att påverka PAF:s verksamhet eftersom PAF i dagsläget uppfyller de krav rörande marknadsföring som kommer att ställas i det nya systemet då kraven inte ändras genom förslaget. Eftersom det av utkastet till proposition inte i detalj framgår hur riket har tänkt att det nya systemet ska byggas upp kan landskapsregeringen inte närmare ta ställning till huruvida det uppkommer problem i förhållande till Ålands självstyrelse. Landskapsregeringen hänvisar dock till de synpunkter som tidigare fördes fram till ministeriets arbetsgrupp och konstaterar att man nu måste säkerställa att de problem som där lyftes upp inte uppkommer då riket bygger upp det nya systemet. Så länge PAF inte placeras på spärrlistan och så länge personer på åländskt territorium eller ombord på fartyg inom lagtingets jurisdiktion fortsättningsvis kan utnyttja spärrade penningsspelssammanslutningars speltjänster bör det tilltänkta systemet kunna anpassas till behörighetsfördelningen mellan Åland och riket enligt självstyrelselagen.

Landskapsregeringen står till förfogande för en fortsatt dialog med ministeriet för att reda ut eventuella oklarheter i förhållande till Åland och självstyrelsen.

Vicelantråd

Harry Jansson

Förvaltningschef

John Eriksson

BILAGA: Landskapsregeringens utlåtande av den 13 oktober 2020 gällande införande av betalningsblockering i syfte att begränsa spelandet utanför systemet med ensamrätt

FÖR KÄNNEDOM: Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden
Riksdagsledamot Mats Löfström
Lainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi

