

Ekonomiutskottet

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 ekonomiutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jukka Tukia, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Elina Rydman, inrikesministeriet
- kriminalöverkonstapel Lauri Pajunoja, centralkriminalpolisen
- seniorekonom Lasse Pöyry, Konkurrens- och konsumentverket
- vice verkställande direktör Velipekka Nummikoski, Veikkaus Ab
- expert Suvi Rautakorpi, Finanssiala ry
- forskare Anu Kultalahti, Finnwatch rf
- professor Petri Kuoppamäki.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands Bank
- European Gaming and Betting Association
- Finsk Handel rf
- Turism- och Restaurangförbundet rf.

Inget yttrande av

- Finansinspektionen
- Fintech Finland ry
- Företagarna i Finland rf.

Utlåtande EkUU 41/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och syfte. Propositionen syftar till att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningarna av penningspel. Därför föreslås lotterilagen få nya bestämmelser som stöder det målet. Ett annat mål är att stärka tillsynen över penningspelsverksamheten och förbättra spelarnas rättssäkerhet. Vidare avser propositionen att stärka ensamrätten så att den bättre kan styra efterfrågan till det utbud av penningspel som regleras genom lotterilagen. Tanken är att effektivare förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel.

Identifiering. I lotterilagen föreslås bestämmelser om obligatorisk identifiering för de som spelar penningspel. Ekonomiutskottet anser att ändringen är nödvändig för att vi ska få bukt med problemspelandet. Utskottet har tidigare behandlat lagstiftning om privatpersoners skuldsättningsutveckling (EkUB 12/2020 rd – RP 53/2020 rd) och fick då uppgifter som visar att problemspelande spelar en extra stor roll bland de faktorer som ligger bakom överskuldsättning. Med avseende på målen för att minska problemspelande är det viktigt att obligatorisk identifiering utsträcks till att omfatta allt spelande.

Förlustgränser. Förlustgränserna är ett viktigt led i att minska skadeverkningarna av problemspelande. Regeringen föreslår en förlustgräns på 2 000 euro i månaden. Ekonomiutskottet påpekar att beloppet är nästan 90 procent av finländarnas genomsnittliga nettolön. Därför anser utskottet att förlustgränsen är alldeles för hög. Exempelvis i bestämmelserna om bostadskrediter har det lagts fast att högst en tredjedel av nettoinkomsten per månad normalt får gå till reglering av bolån. Syftet är att skydda privatpersoners ekonomi.

Utöver att förlustgränserna sänks bör spelsystemen utvecklas så att spelare som upprepade gånger når gränserna automatiskt uppmanas att överväga att sänka sina individuella gränser.

Betalningsspärrar. Lotterilagen får bestämmelser om förbud mot att starta och genomföra en betalningstransaktion när det gäller penningspelssammanslutningar utanför ensamrätten som bedriver marknadsföring i strid med lotterilagen och som därför fått ett förbud.

Vid sakkunnigutfrågningen påpekades det att det kan vara ett problem att skilja mellan betalningar vid penningspel och andra betalningar och att det därför kan visa sig vara svårt att införa spärrar. Ekonomiutskottet understryker behovet av att säkerställa att spärrarna inte stör lagliga betalningar. Dessutom kan bestämmelsen vara besvärlig också med avseende på en trovärdig tillsyn, eftersom spärrarna till stor del avser betalningar utanför Finlands gränser.

De föreslagna betalningsspärrarna kräver i vilket fall som helst ändringar i informationssystemen hos leverantörerna av betalningstjänster. De vore självfallet användarna som skulle stå för merkostnaderna. Därmed skulle aktörerna ha mindre möjligheter att utveckla betalningssystemen på något annat sätt. Ekonomiutskottet instämmer i sakkunnigkommentaren att regeringen inte i tillräckligt hög grad väger kostnader och fördelar i satsningarna mot varandra.

Monopol. Finland har gått in för ett statligt ägt och lagstadgat monopol för penningspel. Ett monopol som är godtagbart ur EU-rättsligt perspektiv måste fungera konsekvent och systematiskt för att uppfylla målen av allmänt intresse.

Utlåtande EkUU 41/2021 rd

Ett nationellt regelverk för ett system med ensamrätt begränsar både friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten. En medlemsstat har trots det rätt att ge en offentligrättslig enhet ensamrätt. Sådan lagstiftning har inte ansetts strida mot proportionalitetsprincipen på ett område med divergerande moraliska uppfattningar, där det finns ett behov av att bekämpa spelberoende och mål som rör allmän ordning och brottsbekämpning i medlemsstaterna. Som tvingande hänsyn till allmänintresset kan betraktas konsumentskydd, förebyggande och bekämpning av bedrägerier eller det faktum att medborgarna annars skulle lockas att lägga för mycket pengar på spelverksamhet.

EU-domstolen har lagt fast kriterier och villkor för undantag i nationell lagstiftning från friheten att tillhandahålla speltjänster. Begränsningarna måste kumulativt uppfylla följande fyra villkor: 1. De har sitt ursprung i tvingande hänsyn till allmänintresset. 2. De ska vara ägnade att säkerställa att det eftersträlvade målet uppnås. 3. De får inte ingripa i den grundläggande friheten att tillhandahålla tjänster mer än vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. 4. De ska tillämpas utan diskriminering.

Domstolens riktlinjer kan anses vara relativt liberala visavi penningspelsmonopol, eftersom tillsynen över penningspel i princip utöver monopol också kan ordnas så att flera aktörer beviljas koncession som är kopplad till att vissa villkor uppfylls och att efterlevnaden övervakas av en myndighet. Medlemsstaterna har dock prövningsrätt i detta avseende eftersom lagstiftningen om penningspel inte har harmoniserats. Det bör också noteras att den nationella lagstiftningen inte hindrar medborgarna från att spela utländska digitala spel över gränserna. I sådana fall är det svårt att verifiera leverantörernas samhällsansvar.

Det kan emellertid inte anses att spelverksamheten bedrivs konsekvent och systematiskt, om en medlemsstat, med hänvisning till rätten ovan, trots allt bedriver en kraftfull politik för att expandera spelverksamheten, exempelvis genom att i alltför hög grad uppmuntra konsumenterna att delta i penningspel. Enligt EU-domstolen kan användningen av avkastningen från penningspel för att finansiera allmännyttig verksamhet eller verksamhet av allmänt intresse inte vara någon orsak att föra en restriktiv politik, även om det kan vara en positiv bieffekt av verksamheten. Det väsentliga är att insamling av medel inte får vara det huvudsakliga syftet med monopolet. Vid en bedömning av monopolets legitimitet är det inte bara lagstiftningen utan också praxisen som spelar en roll. För att ett monopol ska vara tillåtet måste medlemsstaten kunna visa att det nationella systemet effektivt förebygger och minskar skadeverkningarna av penningspel, också i praktiken och i realiteten, inte bara i lagstiftningen.

När det gäller det kommande företaget innehåller propositionen en berättigad konkurrensrättslig analys av artikel 102 i EUF-fördraget som gäller missbruk av dominerande ställning, artikel 106 om statliga åtgärder som begränsar konkurrensen och artikel 107 om förbudet statligt stöd. Enligt uppgifter till ekonomiutskottet är propositionen inte problematisk i det avseendet.

Slutsatser. Den nationella lagstiftningen om penningspel måste säkerställa att målen för systemet uppnås på ett konsekvent och systematiskt sätt. Effektivt förebyggande av skadeverkningar kräver åtgärder som stöder varandra samtidigt och att problemen till följd av överdrivet spelande inte kan lösas med någon enskild åtgärd. Ekonomiutskottet anser att den nuvarande regleringen inte kan förhindra att penningspel eskalerar och blir ett allvarligt ekonomiskt problem på individnivå.

Utlåtande EkUU 41/2021 rd

Samtidigt påpekar utskottet att regeringen inte väger olika alternativ mot varandra eller utreder alternativa kostnaderna för det nuvarande systemet. Den föreslagna lagstiftningen ändrar inte på något betydande sätt regleringen för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa skador från spelande, men den är ändå ett steg i rätt riktning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 28.10.2021

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Leena Meri saf.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.

Utlåtande EkUU 41/2021 rd

Avvikande mening 1

Avvikande mening

Motivering

Det viktigaste målet för Samlingspartiet är att vi i Finland ska ha färre människor med spelproblem. Det är en enormt stor mänsklig tragedi varje gång någon blir spelberoende. Propositionen följer inte principen att i första hand värna om de mest utsatta. Metoderna är ett steg i rätt riktning, men de räcker inte till för att minska spelproblemen.

Regeringen föreslår att penningautomater i fortsättningen måste placeras med hänsyn till att förbygga olägenheter. Samlingspartiet anser att förslagen är värda att understödja, men inte tillräckligt långtgående. Regeringen kunde ha tagit steget ut och gått in för de alternativ som fått stort stöd i den allmänna debatten. Man måste kunna inhandla mjölk utan att behöva se en spelautomat. Spelproblem måste förebyggas genom att spelmaskinerna flyttas från butikernas vindfång till separata lokaler, där tillträdet övervakas effektivt. Spelmaskinerna hade kunnat flyttas till spelhallarna i samband med den här propositionen, men regeringen gör inte det. Vi i Samlingspartiet anser dessutom att man på egen begäran måste kunna få livstidsförbud för penningspel.

Samlingspartiet välkomnar de skärpta förlustgränserna. Men den månatliga förlustgränsen på 2 000 euro är obetydlig. Spelproblemen är koncentrerade till i synnerhet personer i lägre socioekonomisk ställning, när det fortfarande är tillåtet att förlora 24 000 euro per år på spelmaskinerna. Till exempel Norge har satt förlustgränserna på en lägre nivå.

Regeringen föreslår vissa skärpningar och preciseringar visavi innehållet i och metoderna för marknadsföring av penningspel. Det är välkomna och bra ändringar. Samtidigt påminner Samlingspartiet om att syftet med marknadsföring av penningspel inte kan vara något annat än att styra spelandet till ensamrätten. Enligt propositionen ska Veikkaus Ab:s marknadsföring vara måttfull till sin volym, omfattning, synlighet och frekvens. Samlingspartiet påpekar att liknande reglering i Sverige har orsakat tolkningsproblem, som vi bör räkna med också i Finland.

Regeringen föreslår att tillsynen över marknadsföring som strider mot lotterilagen ska bli effektivare. Ett nytt verktyg är att Polisstyrelsen kan föreslå marknadsdomstolen en administrativ påföljdsavgift för marknadsföring som strider mot lotterilagen. De föreslagna skärpningarna är ett steg i rätt riktning. Men de räcker inte till för att säkerställa effektiv tillsyn. Samlingspartiet anser att övervakningen måste intensifieras och centraliseras och dessutom vara strikt bortkopplad från förmånstagarna. Det har också föreslagits av Konkurrens- och konsumentverket, som har konstaterat att det för att förebygga skadeverkningar av penningspel krävs att tillsynen centraliseras och effektiviseras. Vidare har verket framhållit att den nuvarande modellen med flera olika aktörer som ansvarar för regleringen och vars uppgifter delvis överlappar varandra är ineffektiv med otydlig definition av det ömsesidiga ansvaret.

Regeringen föreslår att det införs betalningsförelägganden. Spärrarna ska gälla spelbolag som i strid med lotterilagen marknadsför sig på det finska fastlandet och som har förbud mot marknadsföring från Polisstyrelsen. Samlingspartiet motsätter sig betalningsspärrar. Effekten på det finländska spelproblemet är praktiskt taget lika med noll, eftersom människor med spelproblem lätt

Utlåtande EkUU 41/2021 rd
Avvikande mening 1

kan kringgå spärarna. När man kan utgå från att regleringen kommer att kringgå i stor skala, har ändringen inga positiva effekter för den allmänna respekten för lag och rätt. Dessutom medför regleringen betydande nya kostnader för banker och andra leverantörer av betaltjänster.

Penningspelssystemet måste vara reglerat på ett förnuftigt och rättvist sätt. Övervakningen måste intensifieras och centraliseras och dessutom vara strikt bortkopplad från förmånstagarna. De verksamheter som nu finansieras med tippningsvinstmedel måste överföras till budgeten och öronmärkningen av anslagen måste stoppas. Anslagen till organisationer och andra som utför viktigt arbete måste säkerställas i statsbudgeten.

I det fortsatta arbetet måste det samlade penningssystemets framtid utvärderas och alternativ med övergång till eventuella andra system under kontrollerade förhållanden utredas. Samtidigt gäller det att trygga anslagen till de verksamheter som finansieras med tippningsvinstmedel oberoende av avkastningen inom spelbranschen. I propositionen blir frågan om att bryta ödesgemenskapen mellan Veikkaus och förmånstagarna obesvarad.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 28.10.2021

Janne Sankelo saml
Kai Mykkänen saml