

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 32/2010 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av lotterilagen och vissa lagar som har samband med den (RP 207/2010 rd) till förvaltningsutskottet för behandling.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Kimmo Hakonen och regeringsråd Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet

- överinspektör Markus Seppelin, social- och hälsovårdsministeriet
- lotteriförvaltningschef Jouni Laiho, Polisstyrelsen
- direktör Janne Peräkylä och chef för juridiska ärenden Mari Mustakoski, Penningautomatföreningen
- vice verkställande direktör Pertti Koskenniemi, Fintoto Ab
- jurist Tuula Sundström, Oy Veikkaus Ab.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av
— undervisnings- och kulturministeriet
— jord- och skogsbruksministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att lotterilagen och vissa lagar som har samband med den ändras.

De föreslagna ändringarna i lotterilagen avser att förebygga brott samt sociala och hälso-mässiga problem på grund av penningspel och att trygga villkoren för allmännyttig verksamhet. Ändringarna gäller spelsystemet, indelningen av spel och styrningen av spelverksamheten.

Det nuvarande formella systemet med koncession ersätts med lagstadgad ensamrätt för att anordna penningspel. Ensamrätt ska ges det statsägda bolaget Veikkaus Ab, den offentlig-

rättsliga föreningen Penningautomatföreningen och Fintoto Ab som ägs av centralförbundet för hästavels- och travsportorganisationerna.

Indelningen av penningspel ska också i fortsättningen vara medieneutral, det vill säga varje spelsammanslutning har i princip rätt att också erbjuda spel inom sitt ansvarsområde elektroniskt och att anordna virtuella spel som ingår i deras ansvarsområde. Däremot ska Fintoto Ab i fortsättningen ha ensamrätt att ordna spel på hästar.

Staten kommer att ha bestämmande inflytande i styrelserna för Veikkaus Ab, Penningauto-

matföreningen och Fintoto Ab. I syfte att samordna det allmännas styrning av penningssammanslutningarna ingår det ett förslag om ett gemensamt organ, en delegation.

Lagarna avses träda i kraft när den gällande koncessionen för penningsspelssammanslutningarna går ut, det vill säga den 1 januari 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Den genomgripande reformen av lotterilagen (1047/2001) bygger på programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering där det sägs att regeringen kommer att vidta nödvändiga åtgärder för att begränsa de sociala problemen av spelande om pengar, bekämpa den anknytande brottsligheten, ha kvar monopolet för penningsspel i en föränderlig värld och garantera att myndigheterna har tillräckligt stora resurser för att ingripa i olaglig spelverksamhet.

Vårsessionen 2010 godkände riksdagen lagförslagen i det första steget av reformen (661—663/2010) och de trädde i kraft den 1 oktober 2010 (FvUB 7/2010 rd — RP 96/2008 rd, RP 212/2008 rd). Lagarna gäller marknadsföring av penningsspel, åldersgräns för penningsspel, tillsynsmyndighetens befogenheter och straffbestämmelser. Ändringarna avser att vara ett effektivare medel för att förebygga brott och sociala och hälsomässiga problem i samband med penningsspel.

Proposition RP 207/2010 rd innehåller ändringar av lotterilagen som ingår i det andra steget av reformen. Det andra steget gäller spelsystemet, indelningen av spel och styrningen av spelverksamheten. Också i det här fallet är syftet att förebygga spelrelaterade brott och förebygga sociala och hälsomässiga problem.

Av utskottets betänkande FvUB 7/2010 rd framgår det att det inte finns någon anledning att ifrågasätta EG-domstolens bedömning att vårt finländska spelsystem harmonierar med EG-fördraget. Basen för vårt spelmonopol befästes gentemot EU genom RP 96/2008 rd och RP 212/2008 rd och den kommer ytterligare att befästas genom RP 207/2010 rd.

Grundlagsutskottet har bedömt det nuvarande systemet med utgångspunkt i att det är ett reglerings- och tillståndssystem baserat på ensamrätt. Grundlagsutskottet har ansett att lotterier sett ur näringsfrihetens perspektiv är en så speciell form av ekonomisk verksamhet att tillståndsplikt måste anses godtagbart för att garantera deltagarnas rättsäkerhet, minska de sociala problemen med lotterier och för att motverka brott och oegentligheter. Jämfört med andra typer av lotterier är hasardspel förknippat med så mycket större risker för sociala konsekvenser, oegentligheter och åsidosättande av rättsäkerheten att ett reglerings- och tillståndsförfarande baserat på ensamrätt kan anses vara acceptabelt med avseende på grundlagen. I detta fall strider inte den långt gående begränsningen av näringsfriheten till följd av ensamrätten mot de krav på proportionalitet som måste ställas på begränsningen. Utskottets bedömning påverkades av det faktum att penningsspel inte heller tidigare har varit en så kallad fri näring. Lotterilagen har därför inga nya konsekvenser för den enskildes rättsliga ställning (GrUU 23/2000 rd). Den föreslagna ändringen innebär att de nuvarande penningsspelssammanslutningarna som genom sin koncession har uppnått en befäst ensamrätt kommer att fortsätta som aktörer med ensamrätt. Detta har ingen avgörande betydelse med avseende på näringsfriheten, men ändringen tillför systemet större insyn och rättsäkerhet. Förslaget har inga nya konsekvenser för den enskildes rättsliga ställning.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsutskottet propositionen nödvändig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslagen 2—4 utan ändringar och lagförslag 1 med de kommentarer och ändringsförslag som ingår här.

Från koncession till lagstadgad ensamrätt

Syftet med vårt penningssystem är att ge deltagarna rättssäkerhet, förhindra missbruk och brott och minska de spelrelaterade problemen. Hos oss i Finland anses ensamrätt som styrs av det allmänna vara den bästa metoden för att nå målen. Den ekonomiska nyttan är bara en biprodukt av det primära målet. Redan länge har kriteriet för bestämmelserna om spel om pengar att bara spelverksamhet med tillstånd från tillståndsmyndigheten är tillåten. All annan spelverksamhet är alltså förbjuden. Straffbestämmelserna har den viktiga funktionen att de ska upprätthålla inskränkningarna och skydda ensamrätten som grundar sig på koncession.

Tack vare inarbetade system för ensamrätten har vi lyckats motarbeta bedräglig spelverksamhet, skuggekonomi och organiserad brottslighet som följer i verksamhetens kölvatten. En viktig principiell ståndpunkt är att penningsspel inte får användas som instrument för privat vinning. Penningsspel har funnits i vårt land redan i sjuttio år med ensamrätt. Redan innan innehöll strafflagen (39/1889) i sin ursprungliga form ett totalförbud mot penningsspel

Det är enligt utskottet motiverat att byta ut den formella koncessionen mot lagstadgad ensamrätt. Veikkaus Ab, Penningautomatföreningen och Fintoto Ab som länge har innehaft koncession kommer att få lagstadgad ensamrätt. Som motvikt kan det allmänna i högre grad styra sammanslutningarna att arbeta för att uppfylla målen i lotterilagstiftningen, också om detta ingriper i föreningsfriheten för de spelsammanslutningar som är föreningar och i egendomskyddet för de spelsammanslutningar som är aktiebolag. Med ett lagstadgat monopol är det lättare för det allmänna att ställa krav på mer långfristiga åtgärder. Om aktörerna har tidsbegränsade koncessioner vore det orimligt att ställa den typen av krav på åtgärder som ofta kräver investeringar. Detsamma gäller om kraven ändras så länge koncessionen gäller.

Enligt uppgifter till utskottet är det förenligt med EU-domstolens rättspraxis att ensamrätt medges en aktör som övervakas intensivt av det allmänna. Staten kommer att få större styrmöj-

ligheter bland annat genom att staten får bestämmande inflytande i styrelsen för Fintoto Ab som ordnar totospel. Veikkaus Ab ägs helt och hållet av staten och det ger staten rätt att bestämma om styrelsens sammansättning. I dagsläget har staten bestämmande inflytande i styrelsen för Penningautomatföreningen. Dessutom kommer det att inrättas ett gemensamt organ, en delegation, som ska samordna det allmännas styrning av spelsammanslutningarna.

Indelning av penningsspel

I 3 § i lotterilagen ingår en uttömmande förteckning av tillåtna penningsspel. Sammanslutningarna erbjuder olika typer av spel som inte ersätter varandra. Lagstiftningen innehåller tre kategorier: 1) penninglotterier samt tippningsspel och vadhållningsspel, 2) penningautomater, kasinospel och spelkasinon och 3) totospel. I överensstämmelse med principen om medieneutralitet kan spelen vara både traditionella spel och natspel. På grund av kravet på att spelen ska skilja sig från varandra tillstyrker utskottet förslaget att spel på hästar i fortsättningen bara ska få ordnas av Fintoto Ab.

Den föreslagna ensamrätten till penningsspel innebär att Veikkaus Ab får ensamrätt att ordna penninglotterier samt tippningsspel och vadhållningsspel. Definitionen på vadhållningsspel kommer inte längre att innehålla gissning av resultatet från hästtävlingar. Penningautomatföreningen får ensamrätt till penningautomater, kasinospel och spelkasinoverksamhet. Och Fintoto Ab får alltså ensamrätt till totospel. Vid totospel handlar det om att spelarna ges möjlighet att vara med och dela på vinsten från spelavgifter som tas ut för gissningar om resultatet från hästtävlingar.

Övervakningen av spelande om pengar

I det första steget av reformen fick tillståndsmyndigheten, polisstyrelsen, större befogenheter att övervaka penningsspel. Samtidigt förbjöds marknadsföring av lotterier som ordnas utan tillstånd. Dessutom preciserades reglerna för marknadsföring av tillåtna penningsspel. För att ensamrätten ska vara trovärdig måste det finnas ef-

fektiv övervakning, särskilt kontroll av olovlig spelverksamhet och marknadsföring av den typen av verksamhet, bland annat indirekt reklam och säljfrämjande verksamhet (FvUB 7/2008 rd). Självfallet måste man se till att det finns adekvata resurser för övervakningen. Vidare bör man undersöka vilka nya tekniska och andra eventuella metoder det finns för att bekämpa olaglig verksamhet. Följaktligen är det av stor vikt att regeringen i propositionen understryker att det i takt med att tekniken och EU-lagstiftningen utvecklas måste utredas vilka möjligheterna är att garantera att det territoriella tillämpningsområdet för ensamrätten respekteras genom att gränsöverskridande betalningar eller åtkomst till spelservrar förhindras.

I övervakningen ingår dessutom det utvärderingssystem som regeringen föreslår. Det innebär att spelegenskaperna och följderna av åtkomsten till spel måste utvärderas dels av spelsammanslutningarna i deras egen verksamhet, dels av myndigheterna när de utfärdar bestämmelser och spelregler som ersätter de gällande tillståndsvillkoren. Vidare bör man ta ställning till om ett penningspel är förknippat med en sådan särskild risk för spelproblem som gör att det måste förbjudas med stöd av 14 b § 2 mom. i lotterilagen. Utvärderingarna måste bygga på ett evalueringsystem som social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde tar fram i samråd med oberoende forskare.

Syftet med det allmännas styrning är att efterfrågan på penningspel ska gälla övervakad och tillåten spelverksamhet med hjälp av återhållsam marknadsföring och kontrollerad utveckling av spelen och distributionskanalerna.

Anmälningförfarande

Förslaget till bestämmelser om elektroniskt förmedlade penningspel kan anses innehålla sådana särskilda bestämmelser om informationssamhället som ingår i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG som ändrar direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter. Kommissionen underrättades om utkastet till bestämmelser den 10 september 2010.

Med anledning av underrättelsen framförde kommissionen sina kommentarer och Malta lämnade ett detaljerat utlåtande. Utskottet påpekar att medlemsstaterna inte har någon formell skyldighet att besvara dem, men att praxis har varit att staten lämnar ett svar. Följaktligen har Finland besvarat både kommissionen och Malta.

Väntetiden för underrättelsen gick ut den 14 januari 2011, medan väntetiden på grund av det detaljerade utlåtandet är den enda rättsverkan av underrättelsen. Varken kommentarerna från kommissionen eller det detaljerade utlåtandet från Malta ger anledning till några andra åtgärder. Underrättelseförfarandet utgör inget hinder för att behandla propositionen, framhåller utskottet.

Detaljmotivering

1. Lagen om ändring av lotterilagen

12 §. Veikkaus Ab. Lagförslaget har en särskild bestämmelse om att anordna penningspel och den är förpliktande för Veikkaus Ab, Penningautomatföreningen och Fintoto Ab. Den förpliktar aktörerna att garantera speldeltagarnas rättssäkerhet, förhindra brott och reducera sociala och hälsomässiga problem till följd av spelandet (13 c § 1 mom.; jfr det gällande 11 § 1 mom.). Liknande bestämmelser om syftet med lagen ingår i 1 § 2 mom. som gäller alla lotterier, också penningspel.

Enligt 2 mom. ska medlen från verksamheten i Veikkaus Ab användas till idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete. I momentet vill regeringen understryka basen för monopolet enligt 1 § 2 mom. som också framgår av 13 c § 1 mom. i lagförslaget, det vill säga att Veikkaus Ab i sin spelverksamhet ska följa samma principer. Utskottet föreslår att början av 2 mom. formuleras mer exakt eftersom nyttan av verksamheten, pengar till allmännyttig verksamhet, bara är en positiv följd av det primära målet.

Utskottet föreslår att 12 § 2 mom. får följande lydelse: "*Medlen från verksamheten ska användas till att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst samt ungdomsarbete genom att*

anordna penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspelsverksamhet garanteras, oegentligheter och brott förhindras och de sociala problem och hälsoproblem som spelandet orsakar minskas."

13 §. Penningautomatföreningen. Det är meningen att det av 2 mom. ska framgå att medlen från verksamheten i Penningautomatföreningen ska gå till att främja hälsa och social välfärd. Precis som 12 § 2 mom. ger uttryck för principerna för Veikkaus Ab ger 13 § 2 mom. uttryck för principerna för verksamheten i Penningautomatföreningen.

Utskottet föreslår att början av 13 § 2 mom. preciseras på samma sätt som 12 § 2 mom. och får följande lydelse: "*Medlen från verksamheten ska användas till att främja hälsa och social välfärd genom att ställa penningautomater till allmänhetens förfogande, anordna kasinospel och bedriva kasinoverksamhet så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspelsverksamhet garanteras, oegentligheter och brott förhindras och de sociala problem och hälsoproblem som spelandet orsakar minskas. Om föreningen upphör med sin verksamhet, ska dess medel i enlighet med ett beslut av statsrådet delas ut för sådana ändamål som föreningens avkastning får användas till enligt 17 § 2 mom.*"

13 a §. Fintoto Ab. I paragrafen är 2 mom. formulerat på samma sätt som 12 § 2 mom. och 13 § 2 mom. Enligt momentet ska medlen från verksamheten användas till att främja hästuppfödning och hästsport.

Utskottet föreslår att 13 a § 2 mom. med hänvisning till det som sägs om 12 § ändras enligt följande: "*Medlen från verksamheten ska användas till att främja hästuppfödning och hästsport genom att anordna totospel så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspelsverksamhet garanteras, oegentligheter och brott förhindras och de sociala problem och hälsoproblem som spelandet orsakar minskas.*"

47 §. Lyftande av vinster. Utskottet anser det motiverat att undersöka om fristen enligt 1 mom.

på ett år för att ta ut vinster kan förkortas. Då bör konsumentskyddet, spelarnas rättssäkerhet och de grundläggande principerna för spelverksamhet lyftas fram.

54 §. Jäv och tjänsteansvar. Regeringen föreslår att 1 mom. uppdateras och föreskriver att i fråga om jäv för förtroendevalda och tjänstemän vid den penningspelssammanslutning som bedriver penningautomat-, kasinospel- och kasinoverksamhet gäller, när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter, det som förvaltningslagen (434/2003) bestämmer om jäv för tjänstemän.

Ändringsförslaget innebär bland annat att hänvisningen till den upphävda lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) ersätts med en hänvisning till förvaltningslagen. Också statsrådets gällande förordning om Penningautomatföreningen (1169/2001) innehåller en föråldrad hänvisning i 17 §. Den andra meningen i paragrafen föreskriver att lagen om förvaltningsförfarande i fråga om 10 § 1 mom. 5 punkten tillämpas så att Penningautomatföreningens styrelsemedlemmar är jäviga i ärenden som gäller understöd endast när styrelsen behandlar en ansökan av ett samfund eller en stiftelse som avses i lagrummet eller något annat ärende som omedelbart gäller samfundet eller stiftelsen. Samtidigt påpekar utskottet att 28 § 1 mom. 5 punkten i förvaltningslagen har preciserats och ersätter 10 § 1 mom. 5 punkten i lagen om förvaltningsförfarande som har upphävts.

Det är viktigt att de så kallade organisationsledamöterna i styrelsen för Penningautomatföreningen, det vill säga de ledamöter som Penningautomatföreningens möte väljer, inte är jäviga när bidrag från avkastningen behandlas bara med hänvisning till att de kan anses äga en så kallad bakgrundssammanslutning eller bakgrundsstiftelse. Därmed avses att de kan anses företräda ett samfund eller en stiftelse som exempelvis ansöker om bidrag från Penningautomatföreningen. Däremot är en organisationsledamot jävig när styrelsen behandlar en anhållan om bidrag som uttryckligen och direkt gäller det samfund eller den stiftelse som han eller hon företräder. Men det får inte gå så att organisations-

ledamöterna alltid är jäviga när bidragsfrågor behandlas. I övrigt ska jävsreglerna i förvaltningslagen tillämpas, bland annat vid släktskap. Förvaltningsutskottet föreslår att 54 § 1 mom. får följande lydelse: "I fråga om jäv för förtroendevalda och tjänstemän vid den penningspels-sammanslutning som bedriver penningautomat-, kasinospels- och kasinoverksamhet gäller när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter vad som i förvaltningslagen (434/2003) bestäms om jäv för tjänstemän. När ansökan om understöd från avkastningen behandlas är en medlem i styrelsen dock inte jävig uteslutande på grundval av att föreningsmötet har valt honom eller henne till medlem i styrelsen för penningspelssammanslutningen, om inte ärendet direkt gäller det sam-

fund eller den stiftelse som han eller hon företräder."

2. Övriga lagförslag i propositionen

Utskottet föreslår att lagförslag 2—4 godkänns utan ändringar.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2—4 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lotterilagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras lotterilagen (1047/2001) 3 § 2, 3 och 7 punkten, 11—14 §, 14 b § 1 mom., 18 § 3 punkten, 42 § 1 mom., 47 § 1 mom., 48 § 1 mom., 53 §, 54 § 1 mom., 58 § 4 mom., 62 § 2 mom. 1 och 3 punkten och 5 mom. samt 62 a § 1 mom. 1 och 3 punkten,

av dem 14 b § 1 mom., 62 § 2 mom. 1 och 3 punkten och 62 a § 1 mom. 1 och 3 punkten sådana de lyder i lag 661/2010 samt 48 § 1 mom. och 53 § sådana de lyder i lag 506/2009, samt

fogas till lagen nya 13 a—13 c §, till 18 § ett nytt 2 mom., till 42 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 506/2009, ett nytt 4 mom. och till lagen en ny 42 a § som följer:

3 och 11 §
(Som i RP)

12 §

Veikkaus Ab

(1 mom. som i RP)

Medlen från penningspelssammanslutningens verksamhet ska användas till att främja

idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst samt ungdomsarbete genom att anordna penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspelsverksamhet garanteras, oegentligheter och brott förhindras och de sociala problem och hälsoproblem som spelandet orsakar minskas.

(3 mom. som i RP)

13 §

Penningautomatföreningen

(1 mom. som i RP)

Medlen från penningspelssammanslutningens verksamhet ska användas till att främja hälsa och social välfärd genom att ställa penningautomater till allmänhetens förfogande, anordna kasinospel och bedriva kasinoverksamhet så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspelssverksamhet garanteras, oegentligheter och brott förhindras och de sociala problem och hälsoproblem som spelandet orsakar minskas. Om föreningen upphör med sin verksamhet, ska dess medel i enlighet med ett beslut av statsrådet delas ut för sådana ändamål som föreningens avkastning får användas till enligt 17 § 2 mom.

(3—5 mom. som i RP)

13 a §

Fintoto Oy

(1 mom. som i RP)

Medlen från penningspelssammanslutningens verksamhet ska användas till att främja hästuppfödning och hästsport genom att anordna totpspel så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspelssverksamhet garanteras, oegentligheter och brott förhindras och de sociala pro-

blem och hälsoproblem som spelandet orsakar minskas.

(3 och 4 mom. som i RP)

13 b, 13 c, 14, 14 b, 18, 42, 42 a, 47, 48 och 53 §
(Som i RP)

54 §

Jäv och tjänsteansvar

I fråga om jäv för förtroendevalda och tjänstemän vid den penningspelssammanslutning som bedriver penningautomat-, kasinospels- och kasinoverksamhet gäller när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter vad som i förvaltningslagen (434/2003) bestäms om jäv för tjänstemän. När ärenden som gäller beviljande av understöd ur penningspelssammanslutningens avkastning behandlas är en medlem av sammanslutningens styrelse dock inte jävigt uteslutande på grundval av att föreningsmötet har valt honom eller henne till medlem i styrelsen, om inte ärendet direkt gäller det samfund eller den stiftelse som han eller hon företräder.

— — — — —
58, 62 och 62 a §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

FvUB 32/2010 rd — RP 207/2010 rd

Helsingfors den 9 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Marko Asell /sd
Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /saml
Heli Järvinen /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf
Oiva Kaltiokumpu /cent

Timo V. Korhonen /cent
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
ers. Markku Pakkanen /cent
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.