

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE **15/2010 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lag om
ändring av lotterilagen samt 2 och 7 § i lagen om
behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden**

**Regeringens proposition med förslag till kom-
plettering av regeringens proposition med för-
slag till lag om ändring av lotterilagen samt 2
och 7 § i lagen om behandling av vissa mark-
nadsrättsliga ärenden (RP 96/2008 rd)**

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 september 2008 en proposition med förslag till lag om ändring av lotterilagen samt 2 och 7 § i lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden (RP 96/2008 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Riksdagen remitterade dessutom den 11 december 2008 en proposition (RP 212/2008 rd) med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lotterilagen samt 2 och 7 § i lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden (RP 96/2008 rd) för beredning till förvaltningsutskottet och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Grundlagsutskottet har enligt 31 § i riksdagens arbetsordning behandlat den ursprungliga

och den kompletterande propositionen tillsammans.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Kimmo Hakonen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren och konsultativ tjänsteman Janina Groop-Bondestam, justitieministeriet
- lantråd Viveka Eriksson och förvaltningschef Arne Selander, Ålands landskapsregering
- landshövding Peter Lindbäck, Statens ämbetsverk på Åland
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränpää
- professor Olli Mäenpää
- professor Juha Raitio
- juris licentiat Leif Sevón.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Dan Frände.

PROPOSITIONEN

I den ursprungliga propositionen föreslår regeringen att lotterilagen kompletteras med bestämmelser om åldersgränser för och marknadsföring av penningsspel, förbud mot anordnande av otillåtna penningsspel, förbud mot lagstridig marknadsföring av tillåtna penningsspel och föreläggande av vite för att effektivisera dessa förbud.

I den proposition som kompletterar den ursprungliga propositionen föreslås att en gärningsform med strängare straff för lotteribrott som begåtts i samband med penningsspelssamhet tas in i strafflagen med penningsspelssamhet som brottsrubricering. Det föreslås dessutom att lotterilagen kompletteras med en definition av begreppet penningsspel, som används i brottsrekvisitet.

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft så snart som möjligt, dock tidigast tre

månader efter att de har antagits och blivit stadfästa. För ikraftträdandet av de bestämmelser som gäller åldersgränsen för penningsspel behövs en längre övergångstid, cirka ett år, till den del det gäller tillhandahållande av penningautomater.

I motiven till lagstiftningsordningen i den ursprungliga propositionen bedöms anordnande och marknadsföring av lotterier mot rätten att fritt välja näring i 18 § 1 mom. och yttrandefriheten i 12 § 1 mom. i grundlagen. Bemyndiganden att utfärda förordning granskas med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det finns inte någon motivering till lagstiftningsordningen i den kompletterande propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Marknadsföring av tillåtna penningsspel

Det föreslås att flera bestämmelser om marknadsföring av penningsspel tas in i lotterilagen. Av dessa utgör marknadsföring av tillåtna penningsspel ett helt nytt regleringsobjekt. Bestämmelser om detta ingår i 14 b, 62 b och 62 c § i lagförslag 1 i den ursprungliga propositionen. En penningsspelssammanslutning som med stöd av lag har fått penningsspelstillstånd får med stöd av 14 b § marknadsföra penningsspel och penningsspelssammanslutningen på vissa villkor som gäller innehållet i marknadsföringen. Inrikesministeriet kan enligt 62 b § förbjuda marknadsföring som strider emot dessa villkor. Enligt 62 c § kan förbudet förenas med vite.

Den föreslagna regleringen måste analyseras mot bakgrund av yttrandefriheten i 12 § 1 mom. i grundlagen. Skyddet för yttrandefrihet täcker i princip även in reklam och marknadsföring, men

dessas kan begränsas i större omfattning än vad som är möjligt inom yttrandefrihetens innehållsliga kärnområde. Å andra sidan bör också regleringen av reklam och marknadsföring uppfylla de allmänna villkoren för en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 54/2006 rd, s. 2 och de utlåtanden som där nämns).

Det finns vissa begränsningar som gäller innehållet i marknadsföringen av tillåtna penningsspelssammanslutning. Marknadsföringen får bl.a. inte främja spelande som orsakar sociala problem och hälsoproblem. Det är inte heller tillåtet att framställa rikligt spelande på ett positivt sätt och inte heller avhållsamhet från spel eller måttligt spelande på ett negativt sätt. Marknadsföringen får inte rikta sig till minderåriga. Marknadsföringen av sådana spel som är förenade med särskilda risker för spelproblem har begränsats till ställen där man spelar sådana spel. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att förebygga sociala problem och hälsoproblem

som förorsakas av penningspel genom att förhindra aggressiv säljfrämjande verksamhet. Begränsningarna bygger på folkhälsofrämjande och barnskyddsmässiga skäl som är godtagbara med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt utskottets mening är begränsningarna även proportionerliga med tanke på verksamhetens särdrag.

De föreslagna begränsningarna av marknadsföring är ganska vaga med avseende på kravet att inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och noga avgränsade. Syftet med bestämmelserna är dock i stort sett detsamma som i 33 § i alkohollagen som stiftades med grundlagsutskottets medverkan. I det aktuella sammanhanget innebär bestämmelserna inget konstitutionellt problem. Däremot ger bestämmelsen i 14 b § 4 mom. i lagförslaget, enligt vilken närmare bestämmelser om tillåtna eller förbjudna sätt att marknadsföra penningspel kan utfärdas genom förordning av statsrådet, den som utfärdar förordningen rätt stor prövningsrätt att fatta beslut om en sådan reglering som gäller grunderna för en näringsidkares rättigheter och skyldigheter med avseende på kravet på exakthet och 80 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet anser att det är klart att det inte går att genom förordning av statsrådet bestämma om till exempel det förbud att marknadsföra penningspel i vissa program, vid offentliga visningar eller i publikationer som nämns i propositionsmotiven (s. 10/I). Bestämmelserna bör — i fall de anses vara nödvändiga — föreskrivas på lagnivå (jfr 33 § 2 mom. 1 a punkten i alkohollagen). Således bör bemyndigandet att utfärda förordning strykas eller åtminstone bör de sätt att marknadsföra definieras som närmare ska kunna regleras i förordningen, om lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Marknadsföring av lotterier som anordnats utan tillstånd

Enligt 62 § 2 mom. 1 punkten i den gällande lotterilagen är det förbudet att genom att publicera eller sprida reklammaterial eller på något annat motsvarande sätt främja lotterier som anordnats utan sådant tillstånd som förutsätts i lagen. I den

ursprungliga propositionen föreslås att den här bestämmelsen ändras genom att förbudet att publicera och sprida reklammaterial ersätts med ett förbud att marknadsföra lotterier. Marknadsföring av penningspel i strid med förbudet i 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen ska å sin sida enligt förslaget till komplettering av propositionen bli straffbart med stöd av 17 kap. 16 a § i strafflagen.

Marknadsföringen definieras i den nya 4 § 3 punkten i förslaget till lotterilag. Enligt den avses med marknadsföring reklam, indirekt reklam och annan säljfrämjande verksamhet. Dessutom preciseras det i bestämmelsen att med indirekt reklam avses i synnerhet främjande av försäljningen av en produkt i samband med reklam för en annan produkt så att ett etablerat kännetecken för produkten eller dess säljare, oförändrat eller ändrat så att det ändå kan kännas igen, används som kännetecken för den andra produkten, eller att reklamen för den andra produkten annars associerar till en bestämd produkt eller dess säljare.

Som argument för ändringen anför regeringen att uttrycket i den nu gällande bestämmelsen har visat sig vara mångtydigt i förundersöknings-, åklagar- och rättspraxis och har tolkats snävt. Enligt utredning till utskottet har avsikten å andra sidan inte varit att ändra det rådande rättsläget. Den föreslagna definitionen av marknadsföring motsvarar till stor del bestämmelserna om reklam i 33 § i alkohollagen. En sådan reglering vars syfte är att tydliggöra förbudet att marknadsföra lotterier som anordnas utan tillstånd och kriminaliseringen i anknytning till detta är inte problematisk med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen som ingår i 12 § och 8 § i grundlagen.

Bestämmelserna är betydelsefulla med tanke på behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet enligt självstyrelselagen för Åland, särskilt då det gäller anordnande av penningspel på internet. Lagstiftningen om lotterier och andra penningspel hör med stöd av bestämmelserna i 18 § 6 punkten om allmän ordning och säkerhet och 18 § 22 punkten om näringsverksamhet i självstyrelselagen till landskapets lagstift-

ningsbehörighet (se HD 2001:38 och HD 2001:79). Av behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen följer att det inte är möjligt att i rikslag reglera verksamhet som till sin natur omfattas av landskapets lagstiftningsbehörighet. Rikslagstiftningen kan således endast tillämpas till den del lotteri- eller penningspelsverksamheten har anordnats i riket.

De reviderade bestämmelserna inverkar enligt utskottet inte på bedömningen av när en aktör som bedriver penningspelsverksamhet anses anordna penningspelsverksamhet i riket. Till denna del grundar sig bedömningen på likadana premisser som ingår i högsta domstolens avgörande HD 2005:27. Enbart det att finskspråkiga spelsidor finns tillgängliga på nätet kan då inte anses vara anordnande eller marknadsföring av penningspel i riket. Förvaltningsutskottet har skäl att uttryckligen nämna detta åtminstone i motiveringen till sitt betänkande. Enligt grundlagsutskottet är det också klart att det föreslagna marknadsföringsförbudet inte kan tillämpas på reklam till exempel i sådana utländska och åländska trycksaker med spridning i Finland, vilkas huvudsakliga syfte inte är att göra reklam för penningspel. Förvaltningsutskottet har anledning att uttrycka detta faktum i sitt betänkande och dessutom överväga att lagförslaget kompletteras med en explicit passus om detta (jfr 33 § 5 mom. i alkohollagen).

Grundlagsutskottet påpekar att inrikesministeriets befogenheter att förbjuda anordnandet av penningspel och förena förbudet med vite enligt 62 a § och 62 c § i lagförslag 1 i den ursprungliga propositionen på grund av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen för Åland inte kan tillämpas på en aktör som opererar inom landskapets område om verksamheten till sin natur hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Administrativa tvångsmedel kan riktas mot en sådan aktör endast om penningspelsverksamheten har anordnats inom rikets territorium.

Penningspelsbrott

I den kompletterande propositionen föreslås att det i 17 kap. i strafflagen intas ett rekvisit för en

gärningsform med strängare straff för lotteribrott som begåtts i samband med penningspelsverksamhet. Brottsrubriceringen är penningsspelsbrott. För penningspelsbrott kan böter eller fängelse i högst två år dömas ut. Som penningsspelsbrott bestraffas enligt den föreslagna bestämmelsen i 17 kap. 16 a § i strafflagen vissa med avseende på förebyggandet av lagstridig penningspelsverksamhet centrala gärningar som nu straffas som ett vanligt lotteribrott. Maximistraffet för lotteribrott är fängelse i sex månader.

Grundlagsutskottet brukar ge lagstiftaren ganska breda kriminaliseringsmarginaler, också om både grundlagen och Finlands bindande internationella åtaganden innebär vissa begränsningar i dem. Begränsningarna i grundlagen beror huvudsakligen på de grundläggande fri- och rättigheterna och att straffbestämmelser i anknytning till utövningen av rättigheterna bör uppfylla villkoren för inskränkningar i dem, som att bestämmelserna ska vara godtagbara och proportionella. En del av de begränsningar som gäller lagstiftaren går tillbaka till den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 §. Utskottet har ansett att det bland annat finns ett samband mellan straffpåföljdens stränghet och kravet på proportionalitet (se GrUU 18/2007 rd och GrUU 23/1997 rd).

Utskottet anser att grundlagen inte i sig ställer hinder för en differentiering och delvis skärpning av de gällande straffbestämmelserna. Grundlagsutskottet vill trots allt påpeka att marknadsföring av penningspel som anordnas utan penningspelstillstånd liksom även marknadsföring av penningspel som är olagliga i ett annat land straffas som penningspelsbrott i det landet. Detta leder till att straffskalan för marknadsföring av otillåtna penningspel blir högre än i fråga om brott vid marknadsföring av alkoholdrycker där man enligt 30 kap. 1 a § i strafflagen kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Förvaltningsutskottet har anledning att överväga om en sådan skillnad i kriminaliseringen av två olika former av marknadsföring är ändamålsenlig.

Övrigt

Enligt 28 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland ska i fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet utlåtande inhämtas av landskapet innan lagen stiftas. Den föreslagna lagstiftningen är i det avseendet neutral att den i princip omfattar alla aktörer som bedriver tillåten eller otillåten penningsspelsverksamhet i Finland. Med hänsyn till lotterilagstiftningens bakgrund och tidigare tillämpning är det emellertid klart att de föreslagna bestämmelserna har en direkt koppling till landskapet Åland. Grundlagsutskottet har därför i samband med behandlingen av ärendet hört Ålands landskapsregering. Landskapsregeringen har dessutom lämnat utlåtande om den kompletterande propositionen inn-

an den överlämnades till riksdagen. Utskottet påpekar att det med tanke på principen i 28 § 2 mom. i självstyrelselagen skulle ha varit korrekt att under beredningen inhämta landskapsregeringens utlåtande om hela det aktuella ärendet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 i proposition RP 96/2008 rd bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 14 b § 4 mom. beaktas på behörligt sätt.

Helsingfors den 15 april 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv
Ville Niinistö /gröna
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
Ilkka Viljanen /saml
ers. Juha Hakola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.