

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lotterilagen ändras.

Målet med propositionen är att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som orsakas av penningspelande genom att införa nya bestämmelser i lotterilagen till stöd för detta mål. Dessutom är syftet med propositionen att stärka ensamrättsystemets förmåga att kanalisera utbudet till sådana penningspel som regleras genom lotterilagen i syfte att ytterligare effektivisera förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till.

Genom propositionen genomförs reformen av lotterilagen enligt regeringsprogrammet i syfte att säkerställa de mål som ställts för penningspelpolitiken.

Enligt förslaget ska bestämmelser införas i lotterilagen om obligatorisk identifiering för spelare av Veikkaus Ab:s penningspel, införande av spärrar mot betalningsrörelse för att förhindra tillgången penningspel utanför det system med ensamrätt som regleras genom lotterilagen, utnyttjande av spel- och spelardata som samlas när Veikkaus Ab:s penningspel anordnas samt bestämmelser om utvidgat förbud mot marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen till att även gälla fysiska personer samt en administrativ påföljdsavgift för marknadsföring som strider mot lotterilagen. Dessutom ska lotterilagens bestämmelser om marknadsföring preciseras och till lagen fogas bestämmelser som möjliggör Veikkaus Ab:s affärsverksamhet i sådan affärsverksamhet som sker mellan företag.

Vidare föreslås det att nödvändiga ändringar med anledning av de föreslagna ändringarna i lotterilagen även införs i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, lagen om rättegång i marknadsdomstolen samt lagen om verkställighet av böter.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för år 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses huvudsakligen träda i kraft år 2022.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	3
2.1 Omvärldsbeskrivning.....	3
2.4 Reglering som gäller marknadsföring av penningsspel samt marknadsföring som strider mot lotterilagen.....	6
2.7 Spärning av betalningsrörelse.....	7
2.11 Lagstiftning i landskapet Åland	10
3 Målsättning.....	11
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	11
4.1 De viktigaste förslagen.....	11
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	12
5 Alternativa handlingsvägar.....	12
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	12
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	12
6 Remissvar	12
7 Specialmotivering.....	13
7.1 Lotterilagen.....	13
7.2 Lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism	19
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	20
9 Ikraftträdande.....	20
10 Förhållande till andra propositioner.....	20
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	20
11.1 Skydd för privatlivet	21
11.2 Skyddet för personuppgifter.....	22
11.3 Yttrandefrihet.....	22
11.4 Egendomsskydd	26
11.5 Näringsfrihet	27
11.6 Administrativa påföljdsavgifter	29
11.7 Den föreslagna lagstiftningens förhållande till Åland.....	31
LAGFÖRSLAG	33
1. Lag om ändring av lotterilagen	33
3. Lag om ändring av 1 kap. 3 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av.....	37
terrorism.....	37
BILAGA	38
PARALLELLTEXT	38
1. Lag om ändring av lotterilagen	38
3. Lag om ändring av 1 kap. 3 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av.....	44
terrorism.....	44

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

1.2 Beredning

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Omvärldsbeskrivning

Penningspelande som riktar sig utanför Fastlandsfinland

Det finns inte tillgång till detaljerad kunskap om mängden eller frekvensen av penningspelande som riktar sig utanför Fastlandsfinland. Uppgifterna baserar sig på bedömningar som görs utifrån olika kunskapskällor. Bedömningen ställer vissa utmaningar, eftersom det endast finns begränsad exakt information till exempel om spelkonsumtionen i euro.

Genom befolkningsundersökningar kan kunskap tas fram om spelande som riktar sig utanför ensamrättsystemet. Spelande utanför ensamrättsystemet förekommer i relativt begränsad omfattning på befolkningsnivå, men uppvisar i sin helhet en växande trend.

Spelandet av penningspel som tillhandahålls av spelbolag utanför Fastlandsfinland ökade från år 2015 till 2019. Av respondenterna spelade 6,2 procent år 2019 penningspel på internet utanför Fastlandsfinland, antingen till utlandet eller till Åland. Som befolkningsestimäat innebär detta cirka 231 000 personer. Andelen av spelare som spelar penningspel utanför Fastlandsfinland på internet ökade från 5,1 procent till 6,2 procent mellan åren 2015 och 2019 (siffran innehåller inte PAF:s fartygsspel eller privat spelande). Andelen spelare av penningspel utanför Fastlandsfinland ökade från 3,3 procent till 5,4 procent mellan åren 2015 och 2019. Samtidigt minskade andelen spelare av PAF:s penningspel på internet från 2,8 procent till 1,8 procent (frågehänvisning: under de 12 senaste månaderna, andelar av respondenter i åldern 15–74 år, %). Det är anmärkningsvärt att nästan alla (98,1 procent) av dem som spelade andra spel på internet än sådana som spelas utanför Fastlandsfinland också hade spelat Veikkaus Ab:s penningspel. Detta innebär att andelen spelare som enbart spelar penningspel utanför ensamrättsystemet är liten på befolkningsnivå.

I spel som spelas utanför ensamrättsystemet rör det sig emellertid om stora penningbelopp, särskilt när konsumtionen jämförs med konsumtionen hos dem som endast spelade Veikkaus Ab:s spel. Av samtliga spelares konsumtion svarade Veikkaus Ab:s spel för 87,5 procent och spel utanför ensamrättsystemet för 12,5 procent. I fråga om internetspelare var Veikkaus Ab:s andel av konsumtionen mindre. Av konsumtionen härstammade 83,6 procent från Veikkaus Ab:s spel, medan andelen för spel utanför ensamrättsystemet var 16,4 procent.

THL:s befolkningsundersökning granskade mer detaljerat spelare av penningsspel som tillhandahålls utanför ensamrättssystemet som hade spelat antingen PAF:s eller ett utländskt spelbolags penningsspel. Resultaten bekräftade också att de som spelade utanför ensamrättssystemet ofta använde ett flertal olika spelkonton. Ett stort antal spelkonton hade samband med spelproblem. Denna grupp av spelare hade i genomsnitt 2,7 olika spelkonton, och av spelarna hade 30,4 procent tre eller flera spelkonton. Ett stort antal spelkonton har även identifierats hos klienter som anlitar Spelklinikens tjänster och som sökt hjälp för spelproblem (Heiskanen et al 2019). Spelarna spelade vanligen penningautomatspel, vadslagningsspel och poker. De tre vanligaste rapporterade orsakerna att spela penningsspel utanför ensamrättssystemet var höga vinstodds och bättre återbetalningsprocent, höga vinster och större spelurval.

I Finland har man också använt H2GC:s bedömningar och prognoser. I fråga om H2GC:s bedömningar bör det beaktas att de uppdateras ofta och även retroaktivt. Bedömningarna kan ändras betydligt på en kort tid.

Enligt en bedömning som gjorts i november 2020 av H2GC var penningssumman som spelades av finländare år 2019 för spelbolag utanför Fastlandsfinland (inklusive PAF) cirka 293 miljoner euro i speltäckning. Summan motsvarade en cirka 14 procents andel av den totala penningsspelmarknaden i Finland. Veikkaus Ab:s marknadsandel år 2019 av penningsspel som anordnas via nätet var enligt H2GC:s bedömning 65 procent. I idrottsvadhållning och kasinospel som spelas via nätet var Veikkaus Ab:s marknadsandel cirka hälften.

Även Polisstyrelsens lotteriförvaltning följer upp utvecklingen av penningsspelmarknaden med hjälp av flera olika källor. I sin utvärdering av marknaden utnyttjar Polisstyrelsen förutom H2GC:s bedömningar bland annat resultat av olika enkätundersökningar, delårsrapporter av börsnoterade offshore-bolag, data om utvecklingen av nätrafiken samt bedömningar av marknadsutvecklingen som produceras av tillsynsmyndigheter i andra länder. Enligt Polisstyrelsen har andelen av penningsspel på nätet utanför ensamrättssystemet (offshore) under de 10 senaste åren varit i klass 30 procent av speltäckningen för den nätbaserade penningsspelmarknaden i Fastlandsfinland. Denna andel innefattar även det spelande som riktar sig till Ålands självstyrelseområde, varvid andelen spelande som riktar sig utanför hela Finlands territorium är klart mindre. Lotteriförvaltningen bedömer att speltäckningen för internetspel som riktar sig utanför hela Finlands territorium för närvarande uppgår till cirka 200 miljoner euro. Ålands självstyrelseområde inräknad är storleken av Fastlandsfinlands offshore-marknad klart under 300 miljoner euro. Offshore-marknadens storlek bedöms ha varit mer eller mindre oförändrad under de senaste tre åren. Bedömningen om att tillväxten av Fastlandsfinlands offshore-marknad stannat av under de senaste åren baserar sig i huvudsak på uppgifter som de centrala offshore-operatörerna publicerat i sina delårsrapporter, enligt vilka speltäckningens tillväxt har vänt i de nordiska länderna. Därtill har man haft tillgång bland annat till resultaten av omfattande befolkningsenkäter som Veikkaus Ab har beställt av Taloustutkimus Oy. Enligt resultaten har andelen av vuxenbefolkningen som spelar offshore-penningsspel på nätet i praktiken hållit sig på samma nivå mellan åren 2017 och 2020.

I bedömningen av hur marknadsandelarna utvecklats på längre sikt i fråga om penningsspel på nätet bör de varierande utvecklingstrenderna beaktas både i utbudet och i olika typer av spel. Veikkaus Ab var bland de första aktörerna år 1997 som började tillhandahålla penningsspel online. Nätpoker blev populärt i Finland år 2006. I slutet av samma decennium flyttade även vadshållningen i stor utsträckning ut på nätet. Penningautomatföreningen öppnade nätkasino och nätpoker i Finland i slutet av år 2010, när kasinospel online precis hade börjat öka i popularitet.

I Finland har utvecklingen på längre sikt av penningsspel som spelas på nätet i motsats till andra länder påverkats av det rätt omfattande reglerade utbudet som startade i ett tidigt skede. Till

exempel i Norge öppnades ett nationellt nätkasino så sent som år 2014, och i Sverige nekades det nationella spelbolaget tillstånd till ett nätkasino före övergången till licenssystemet, trots att tillstånd till nätpoker beviljades redan år 2006.

Penningspelsmarknaden i Finland är i det stora hela mycket mättad, och när det gäller nätspel har mättnaden framskridit i mycket varierande i olika spelformer. I fråga om nätpoker uppnåddes marknadstoppen år 2011, och vadhållningen hade redan då till betydande del flyttat ut på nätet. När det gäller kasinospel har nätspelet ökat i jämn takt fram till senare delen av 2010-talet, men tillväxten även på denna marknad verkar ha planat ut eller till och med avstannat till följd av att antalet spelare inte har ökat. Trots tillväxten i onlinespel bör man inte utgå ifrån att allt spelande i framtiden kommer att gå ut på nätet med linearisk tillväxt. Till exempel har största delen av hästvadhållningen lagts ut på nätet redan för flera år sedan, medan onlinespelandets andel verkar ha nått sin topp år 2016.

Enligt Veikkaus Ab har spelande som riktar sig utanför Fastlandsfinland på basis av H2GC:s data för de fem senaste åren vuxit betydligt snabbare än Veikkaus Ab:s speltäckning, och Veikkaus Ab:s marknadsandel har minskat både på den totala marknaden och i den digitala kanalen. Till exempel år 2015 var Veikkaus Ab:s andel av hela spelmarknaden cirka 90 procent och dess andel av den digitala penningspelsmarknaden 70 procent. H2GC förutspår att spelandet utanför Fastlandsfinland kommer att växa även under de kommande åren och överstiga 400 miljoner euro år 2025. Enligt Polisstyrelsen uppskattade H2GC år 2015 att Veikkaus Ab:s andel av den digitala penningspelsmarknaden uppgick till cirka 73 procent.

Internationella studier ger bevis på skadligheten av sådant penningspelande som sker utanför regleringen och inhemsk forskning tyder på att spelande utanför ensamrättssystemet och spel-skador har en koppling till varandra. Enligt THL:s befolkningsenkät (2020) hade personer med ett spelkonto utanför ensamrättssystemet eller ett flertal spelkonton en större förekomst av penningspelsproblem eller riskspelande. I samma studie observerades att spelproblem och spelande på risknivå var mer sällsynta hos personer som endast spelade Veikkaus Ab:s penningspel än hos dem som spelade utanför ensamrättssystemet. Å andra sidan uppvisade spelare utanför ensamrättssystemet också ett mer frekvent spelande veckovis, och de spelade flera olika former av spel.

Spelande utanför ensamrättssystemet framhävs i statistiken för olika tjänster som hjälper problemspelare och är betydligt mer frekvent hos dem som upplever olägenheter av sitt spelande än hos andra befolkningsgrupper. Spelande utanför ensamrättssystemet förekommer i rätt ringa mån på befolkningsnivå, men uppvisar i det stora hela en växande trend enligt H2GC:s prognoser. Trots stigande siffror är andelarna små jämfört med ofta de som spelade utanför systemet hade upplevt olägenheter av sitt spelande och sökt hjälp för spelproblem. Enligt en enkät som genomfördes år 2019 i de tjänster som tillhandahålls av Spelkliniken, Peluuri och Tiltti samt i grupper för kamratstöd som ordnas av Pelirajat' on hade Veikkaus Ab:s traditionella spelplatser och spel på nätet samt utländska spel och PAF:s penningspel på nätet en ganska jämn fördelning som orsak till problem hos respondenterna. Därtill uppvisade en tillspetsning av problemen vid en övergång till utländska spel, särskilt till följd av större förluster och ett i det närmaste gränslöst spelutbud. I Peluuris statistik år 2019 uppvisade spelande utanför ensamrättssystemet en växande trend. Majoriteten av dem som helst spelade på nätet (62 procent) spelade enbart på webbplatser utanför ensamrättssystemet. Också enligt resultaten av en penningspelsenkät som publicerades av THL år 2019 var spelandet utanför ensamrättssystemet framträdande bland klienter hos Spelkliniken som sökt hjälp för sitt spelproblem, och denna typ av spelande ökade och accentuerades mellan åren 2016 och 2017.

2.4 Reglering som gäller marknadsföring av penningspel samt marknadsföring som strider mot lotterilagen

Marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen

I syfte att möjliggöra ett ingripande i penningspelsverksamhet som strider mot lotterilagen föreskrivs det i 62 a § i lotterilagen om förbud mot anordnande av penningspel och i 62 c § om förenande av ovannämnda förbud med vite.

Marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen och som riktas till Finland och till konsumenter i Finland genomförs med utnyttjande av ett flertal olika kommunikationskanaler. Enligt Polisstyrelsens observationer förekommer det olika former av marknadsföring i strid med lotterilagen särskilt på internet. Marknadsföring i sociala medier bedrivs av påverkare i medier och andra offentliga personer samt penningspelsbolag. Marknadsföringen sker i form av direktreklam och även via påverkarmarknadsföring, där privata personer uppger sig spela ett visst bolags penningspel och vanligen framhåller vinster som de fått genom att spela. I sina kanaler i sociala medier använder påverkare hashtaggar som hänför sig till penningspelsbolag, länkar till spelwebbplatser eller till webbplatser som marknadsför sådana, kommenterar uppdateringar av andra påverkare som marknadsför penningspelsbolag, delar videor om sitt spelande och höjer på andra sätt penningspelsbolagets profil. Utmaningar för ett ingripande i verksamheten skapas särskilt av att det är svårt att få beslut om förbud att även gälla privatpersoner som fungerar i likhet med näringsidkare, penningspelsbolag som etablerat sig i utlandet, samt ansvarsfrågor i fråga om bolag och plattformar som utgör mellanhänder i marknadsföringen.

I marknadsföringen på internet kan även andra trender observeras utöver sociala medier. Särskilt ökar antalet affiliate-aktörer, som marknadsför utländska penningspelsbolag på sina webbplatser antingen bland redaktionellt innehåll eller direkt med hjälp av webbannonser. Enligt Polisstyrelsens uppgifter samarbetar affiliate-aktörer vanligen med ett utländskt marknadsföringsbolag eller direkt med penningspelsbolaget. Avsikten är att direkt hänvisa invånare i Fastlandsfinland till penningspelbolagets webbplatser och göra sökmotoroptimering, dvs. öka penningspelsbolagets synlighet i sökresultaten.

Penningspelsbolag har också lyckats göra reklam på de mest populära webbplatserna i Finland, eftersom dessa webbplatser vanligen säljer annonsutrymme via så kallade programmerade annonsköp. I programmerade annonsköp inriktas försäljningen och inköpet av annonsplatsen endast på ett enskilt besök av en användare på varje webbplats och sker genom förmedling av en automatiserad auktion. Hela processen varar endast några hundra millisekunder. I programmerade köp sker hanteringen av annonsplatsens innehåll med köp- och säljprogram. Innehållshanteringen grundar sig då på villkor och spärllistor som fastställts i förväg, enligt vilka den som erbjuder reklamutrymmet kan förbjuda eller försöka förbjuda vissa reklamkategorier, till exempel penningspelsreklam. Penningspelsbolagen har kringgått dessa spärllistor genom att införa sin reklam i en tillåten kategori i stället för penningspelsreklam. På webbplatser förekommer det marknadsföring också i artiklar som påminner om redaktionellt innehåll, men som vid närmare betraktelse innehåller text som kan anses utgöra marknadsföring eller länkar till webbplatser för penningspel. Syftet med dessa texter är både att marknadsföra penningspel och att höja de länkade sidornas placering i sökmotorresultaten.

Marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen förekommer i någon mån även i fysiska miljöer, till exempel i sponsorevenemang som ordnas av penningspelsbolag eller på tillställningar som når en stor publik.

Vid sidan av marknadsföring verkställs penningspel i Finland av utländska penningspelsbolag också på andra sätt. Till exempel mobilappar produceras på finska och kan öppet nedladdas i en del applikationsbutiker. För närvarande finns det tiotals applikationer tillgängliga.

Marknadsföring till finländska konsumenter förekommer i stor utsträckning även på vissa tv-kanaler. Ett sätt som bedömts vara effektivt när det gäller att ingripa i marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen är återkallande av programkoncession, varom föreskrivs i 32 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014). Bestämmelsen lämpar sig dock endast på televisionsverksamhet som bedrivs i ett markbundet televisionsnät (antennätet). Således lämnas kabeltelevisionsverksamheten utanför programkoncessionen och tillämpningen av de bestämmelser som gäller den. Bestämmelsen om återkallande av programkoncession gäller inte heller programtjänster som förmedlas via internet. Cirka hälften av sändningarna som mottas av tv-hushåll i Finland förmedlas via antennätet. Polisstyrelsen har inlett ett effektiviserat samarbete med Trafik- och kommunikationsverket som ansvarar för återkallandet av koncessioner samt inlett tillsynsåtgärder på ett flertal tv-kanaler som riktar sig till Finland med anledning av att de sänder penningspelsreklam.

Polisstyrelsens uppdrag som gällt ingripande i lagstridig penningspelsverksamhet och övervakning av reklam har ökat betydligt under de senaste åren. Delvis beror detta på att penningspel anordnas och marknadsförs via flera kanaler än tidigare och på att många tjänster inom de sociala medierna innehåller marknadsföring av penningspel. Polisstyrelsen har under de senaste åren aktivt på olika sätt försökt ingripa i den marknadsföring av penningspel som förekommer i olika kanaler.

På grund av mångfalden av marknadsföringskanaler och aktörer har det dock i praktiken visat sig vara svårt att ingripa i marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen. Polisstyrelsen kan rätt effektivt ingripa i verksamheten för bolag som är etablerade i Finland, men redan när det gäller finländska privatpersoners marknadsföring kräver ett effektivt ingripande fler verktyg, såsom en möjlighet till påföljdsavgift eller ett beslut om förbud. Däremot har det visat sig vara svårt att ingripa i verksamhet som bedrivs av utländska marknadsföringsbolag och penningspelsbolag på grund av begränsad behörighet och på grund av att internet och reklamförsäljning har en gränsöverskridande karaktär. Såsom konstateras i Europeiska kommissionens utredning, som publicerats på [kommissionens webbplats](#), förekommer det alltid utmaningar i verkställigheten av påföljder när penningspelsverksamhet eller marknadsföring av sådan bedrivs över gränserna. Eftersom behörighet saknas är det endast möjligt att i begränsad mån genom nationell lagstiftning ingripa i marknadsföring som härstammar utanför ensamrättssystemet. Ingripandet kräver också betydande resurser.

Enligt THL:s befolkningsundersökning år 2019 var 54 procent av respondenterna nöjda med den reklam för penningspel som tillhandahålls utanför ensamrättssystemet. På motsvarande sätt upplevde 25 procent av respondenterna att det i Finland förekommer för mycket reklam för penningspel utanför ensamrättssystemet, medan fyra procent av respondenterna upplevde att reklamen var för knapp. Av respondenterna uppgav 17 procent ingen åsikt ([THL Statistikrapport 24/2020](#), på finska).

2.7 Spärrning av betalningsrörelse

Lotterilagen eller den övriga nationella lagstiftningen innehåller inga bestämmelser om spärrning av betalningsrörelse i samband med penningspelande som riktar sig utanför Fastlandsfinland. Lotterilagen innehåller inte heller några bestämmelser om blockering av nättrafik eller varningsmeddelanden i samband med penningspelande utanför Fastlandsfinland. Med spärrning av betalningsrörelse avses i praktiken att banken eller någon annan betaltjänstleverantör spärrar

sådana betalningstransaktioner som hänför sig till penningspelverksamhet som strider mot lagstiftningen. Spärrningen kan inriktas på den spelinsats som spelaren betalar till penningspeloperatören eller utbetalningen av spelvinster till spelare. Inrikesministeriet utredde ibruktagande av olika tekniska spärrmetoder i Finland ([Inrikesministeriets publikationer 2019:25](#), på finska). I förstudien utreddes lagstiftningsmässiga och tekniska synpunkter på införande av spärrar för betalningsrörelse i samband med penningspel. I förstudien utnyttjades den utredning som Europakommissionen har beställt om tekniska spärrmetoder som används i olika EU- och EES-länder samt andra verkställighetsmetoder inom ramen för nationell lagstiftning. Utredningen finns tillgänglig på [kommissionens webbplats](#).

Enligt förstudien kan ett införande av tekniska spärrmetoder motiveras i systemet med ensamrätt i Fastlandsfinland i syfte att förebygga och minska penningspelskador. Förstudien uppvisade inga hinder i den nationella lagstiftningen eller EU-rättsliga hinder för ibruktagande av tekniska spärrmetoder, men ett införande av sådana är förknippat med ett flertal utmaningar. Det kan till exempel vara svårt att identifiera betalningsrörelse som hänför sig till penningspelande bland annat på grund av det allmänna bruket av betalningsförmedlare, varför spärrningen kan visa sig vara svår att inrikta. Metoderna för betalning utvecklas dessutom kontinuerligt och betaltjänster tillhandahålls över statliga gränser, vilket ur teknisk synvinkel kan göra det svårt att skapa ett effektivt spärrsystem. Utöver ändringar i lagstiftningen om betaltjänster förutsätter spärrning av betalningsrörelse bland annat utvecklade övervakningssystem hos banker och andra betaltjänstleverantörer samt ändringar i datasystem. Dessutom förutsätter ett effektivt spärrsystem tillräckliga myndighetsresurser för att man bland annat ska kunna föra uppdaterade spärrlistor.

Konkurrens- och konsumentverket konstaterar i sin utredning som gäller penningspelssystemet i Finland ([KKV utredningar 4/2019](#), på finska) att finländare kan, trots att Finland har ett monopolsystem, spela penningspel på utländska spelbolags webbplatser. För att penningspelandet ska ske i en genuin monopolsmiljö uppstår frågan om ett eventuellt behov av att begränsa spelande som riktar sig utomlands. Enligt KKV är det därför viktigt att utreda i vilken mån man övergår från inhemskt penningspel till utländska onlinespel och huruvida det är möjligt att effektivt ingripa i detta med hjälp av gällande reglering och exempelvis kanalisering. Håller man sig till monopolsystemet bör man i Finland enligt KKV eventuellt överväga möjligheterna att blockera penningspel som riktar sig utomlands och omsorgsfullt utreda effekten, genomslagskraften och lönsamheten av olika blockeringsalternativ.

En utvärderingsgrupp som fungerar i samband med social- och hälsovårdsministeriet framhåller i sin utredning att ensamrättssystemets potential systematiskt bör utnyttjas för att förebygga och minska skadeverkningar på samtliga delområden av skadekontroll ([Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2020:25](#), på finska). Ensamrättssystemet erbjuder en möjlighet att införa detaljerade gränser för konsumtion som innefattar allt identifierat spelande och erbjuder metoder för hantering av spelandet. En utvidgning av identifieringen främjar denna potential. Tillgången till utbudet utanför ensamrättssystemet bör samtidigt i mån av möjlighet minskas, eftersom utbudet till denna del inte kan nås av de regleringsåtgärder som inriktas på anordnandet av penningspel. I spel utanför systemet kan det inte säkerställas att spelare erbjuds konsumentskydd, tillräckliga metoder för kontroll av sitt spelande, effektiva obligatoriska gränser för spelandet eller kontroll av spelprodukter. Risknivån är i genomsnitt högre i det spelutbud som tillhandahålls utanför ensamrättssystemet än i Veikkaus Ab:s utbud. Spelen har varierande produktinslag och innehåller delvis egenskaper som inte alls bör finnas tillgängliga. Målet att förebygga skador bör vara ett genomgående tema som styr hela penningspelverksamheten, vilket utvärderingsgruppen konstaterat även i andra sammanhang. Produktens egenskaper, produkter eller andra spelegenskaper som tryggar kanaliseringens förmågan kan inte tillåtas om de på ett särskilt sätt främjar ett osunt spelbeteende.

Uppfattningen om att spelwebbplatser utanför regleringen utgör en risk för folkhälsan får stöd av internationell forskning. Ett flertal studier har visat att de som spelar på spelwebbplatser som ligger utanför regleringen har en större sannolikhet att få allvarliga spelproblem (Gainsbury, Abarbanel & Blaszczynski 2018).

Tillgången är en central faktor i samband med penningspel och skadeverkningar av penningspel, och genom att begränsa tillgången är det möjligt att förebygga de skadeverkningar som spelandet ger upphov till. Det finns ingen forskningskunskap vare sig för eller emot om huruvida åtgärder för att förhindra penningspel utanför det reglerade spelsystemet direkt förebygger spel-skador. Det finns ingen detaljerad forskning som inriktats på olika åtgärder för att hindra spelande. Bristen på forskningsbevis framhåller betydelsen av teoretisk bedömning av den eventuella direkta eller indirekta effekten av olika sätt att spärra betalningsrörelse eller andra sätt att begränsa spelandet som riktar sig utanför ensamrättssystemet.

Det sätt på vilket begränsningsåtgärder genomförs har en väsentlig betydelse för genomslagskraften. Spärrning av betalningsrörelsen eller andra åtgärder för att bekämpa spelandet utanför ensamrättssystemet syftar till att minska tillgången till och åtkomsten av penningspel och på det sättet begränsa skadeverkningarna. Effekten är i praktiken beroende av hur effektivt betalningsrörelsen kan förhindras eller annan blockering genomföras. Både finländsk och utländsk forskning innehåller bevis på att en tillgång till spel är den viktigaste orsaken till att man övergår till att spela utanför det reglerade utbudet. Möjligheten att kringgå hinder och lättheten att göra det påverkar deras effekt. Det kan dock antas att endast en del av spelare i praktiken skulle utnyttja möjligheterna att kringgå spärrar. Informationen till konsumenter om hur spärrar tas i bruk har också sina konsekvenser för olika spelarkategoriernas beteende. Spärrar och hinder stärker medvetenheten om att de är inriktade på ett utbud av penningspel som inte regleras av lotterilagen.

Effekten av spärrar varierar i olika kategorier av spelare och de har sannolikt större betydelse i att förebygga skadliga effekter än att minska sådana, eftersom spärrar sannolikt har en större inverkan på sporadiska och måttliga spelare. För frekventa spelare samt risk- och problemspelare vore effekten däremot betydligt mindre. Detta har naturligtvis betydelse när helhetseffekten bedöms med hänsyn till avvärjande av skador. Det är över lag svårare att styra spelbeteendet hos risk- och problemspelare, medan sporadiska spelare sannolikt lättare reagerar på olika ändringar.

Ett effektivt förebyggande och minskande av skadeverkningar förutsätter flera samtidiga och likriktade åtgärder som stöder varandra. En begränsning av tillgången är den centrala helheten i förebyggandet av spelrelaterade skador. Spelande som riktar sig utanför ensamrättssystemet har ett samband med allvarliga spelskador, och det handlar uttryckligen om konsumtion av högriskspel, där utbudet endast till vissa delar är reglerat. En konkret risk i samband med tillgång och tillgänglighet i fråga om utbudet utanför ensamrättssystemet är den stora synligheten och det stora utbudet av snabbblån i samband med det oreglerade spelutbudet. Snabbblån har ett samband särskilt med allvarliga spelskador.

I en befolkningsundersökning som nyligen genomförts i Norge uppvisade penningspelsproblem en statistiskt signifikant tillväxt från 0,9 procent (2015) till 1,4 procent (2019) och även riskspelandet ökade under samma tidsperiod. Riskfyllda spel som erbjuds av olagliga spelwebbplatser samt avsaknaden av obligatoriska spelbegränsningar i utbudet utanför systemet har i Norge anses vara tänkbara bidragande faktorer bakom förändringen. Även i Finland förekommer det betydande skillnader i skaderiskerna mellan utbudet inom ensamrättssystemet och det utomstående utbudet, trots att det reglerade utbudet och spelbegränsningarna delvis ordnats på olika

sätt. Skillnaderna förklarar möjligen också delvis varför spelskadorna framträder särskilt i det spelande i Finland som sker utanför ensamrättssystemet.

Nyttan av att begränsa spelande som riktar sig utanför ensamrättssystemet i syfte att förebygga och minska skadeverkningar av penningsspel påverkas i väsentlig grad av vilken förmåga penningssystemet inom ensamrättssystemet har att förebygga och minska skador. Beroende på hur effektivt spelande utanför ensamrättssystemet kan bekämpas med hjälp av spärrar mot betalningsrörelsen eller andra begränsningar t.ex. av marknadsföringen, kan helheten av åtgärder bättre stöda en penningsspelspolitik som är hållbar med hänsyn till förebyggande och minskning av skador och som stöder en penningsspelverksamhet som överensstämmer med lotterilagen. Om spelandet i stället för begränsningar kanaliseras genom olika åtgärder som främjar spelande uppstår det alltid en risk med tanke på förebyggande och minskning av penningsspelsskador och motivering av ensamrätten. Genom spärrar är det möjligt att begränsa behovet för åtgärder som påverkar konkurrenskraften på den elektroniska marknaden.

I betaltjänstlagen (290/2010) föreskrivs det om informationsskyldighet och avtalsvillkor som gäller betaltjänster och om genomförande av betaltjänster. Lagen reglerar i huvudsak avtalsförhållandet mellan betaltjänstleverantören, till exempel en bank, och användaren. Betaltjänster är till exempel girering, betalningstransaktioner med betalkort och direktdebitering. Betaltjänster får i Finland tillhandahållas endast av dem som har av Finansinspektionen beviljad auktorisation för betalningsinstitut eller som har meddelats beslut av Finansinspektionen om att verksamheten uppfyller förutsättningarna för leverering av betaltjänster utan auktorisation. Därtill kan kreditinstitut leverera betaltjänster inom ramen för sin egen koncession. Även ett betalningsinstitut som auktoriserats inom EES-området kan erbjuda betaltjänster i Finland efter att på tillbörligt sätt ha anmält detta till Finansinspektionen. I kreditinstitutslagen (610/2014) föreskrivs det om rätten att bedriva kreditinstitutsverksamhet, om de krav som ställs på verksamheten och om tillsynen över att kraven efterlevs. Dessutom föreskrivs i lagen om betalningsinstitut (297/2010) om affärsverksamhet som består i att tillhandahålla betaltjänster.

Enligt 41 § i betaltjänstlagen är tjänsteleverantören skyldig att genomföra betalningsuppdrag. Tjänsteleverantören får vägra genomföra ett betalningsuppdrag endast om ramavtalets villkor om genomförande av betalningsuppdrag inte uppfylls eller om så föreskrivs någon annanstans i lag. Ramavtalets villkor kan gälla till exempel att betalaren ska ha tillräcklig täckning på sitt betalkonto. Som exempel på grund för vägran att genomföra ett betalningsuppdrag varom föreskrivits i annan lagstiftning kan nämnas betaltjänstleverantörens skyldighet enligt 4 kap 5 § i lagen om förhindrande av penningtvätt att avbryta en transaktion eller vägra utföra en sådan.

I lagen om tillhandahållare av virtuella valutor (572/2019) föreskrivs det om förutsättningarna för affärsverksamhet som bedrivs av tillhandahållare av virtuella valutor. Näringsidkare får tillhandahålla tjänster i anslutning till virtuella valutor endast om de är registrerade som tillhandahållare av virtuella valutor enligt lagen. Finansinspektionen för ett register över tillhandahållare av virtuella valutor. Med tjänst i anslutning till virtuella valutor avses utgivning av virtuella valutor, en växelplattform för virtuella valutor och tillhandahållande av förvaringstjänster för virtuella plånböcker. Med virtuell valuta avses ett värde i digital form som inte getts ut av en centralbank eller någon annan myndighet och som inte utgör ett lagligt betalningsmedel, som en person kan använda som betalningsinstrument, och som kan överföras, lagras och växlas elektroniskt.

2.11 Lagstiftning i landskapet Åland

Med stöd av självstyrelselagen för Åland (1144/1991), nedan självstyrelselagen), omfattas lotterilagstiftningen i landskapet Åland av landskapets lagstiftningsbehörighet. Verkställandet av

lotterier i landskapet Åland regleras av landskapets lotterilag (landskapslag om lotterier 1966:10). För verkställandet av penningspel i landskapet Åland ansvarar PAF, som av landskapsstyrelsen har beviljats ensamrätt att tillhandahålla penningautomater, bedriva kasinoverksamhet samt ordna vadhållningsspel. PAF verkställer penningspel även på passagerarfartyg som trafikerar på Östersjön och vilkas hemmahamn finns i landskapet Åland. Ålands tillsynsmyndighet Lotteriinspektionen ansvarar för tillsynen över PAF:s verksamhet.

3 Målsättning

Målet med propositionen är att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i penningspel ger upphov till genom att till lotterilagen foga nya bestämmelser som stöder detta mål. Dessutom är målet med propositionen att stärka ensamrättssystemets förmåga att kanalisera spelande till sådant spelutbud som regleras av lotterilagen i syfte att ytterligare effektivisera förebyggandet och minskningen av skadeverkningar till följd av penningspel. Samtidigt stärks ensamrättssystemets EU-rättsliga konsekvens.

Genom propositionen genomförs reformen av lotterilagen i enlighet med regeringsprogrammet för säkerställande av de mål som ställts för penningspelspolitiken.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att lotterilagen ändras.

För förebyggande och minskning av skadeverkningar till följd av penningspel föreslås det att bestämmelserna i lotterilagen om obligatorisk identifiering ska ändras så att den obligatoriska identifieringen i fortsättningen ska gälla allt penningspelande. Övergången till obligatorisk identifiering föreslås ske etappvis så att bestämmelserna om obligatorisk identifiering för andra penningspel än skraplotter som säljs på spelplatser (snabblotterier med penningvinst) ska tillämpas från ingången år 2023. Tillämpningen av bestämmelserna på skraplotter som säljs på spelplatser avses inledas från ingången år 2024.

I syfte att effektivisera bekämpningen av skadeverkningar av penningspel och stödja verksamhetsförutsättningarna för ensamrättssystemet föreslås det att bestämmelser fogas till lotterilagen om spärrning av betalningsrörelsen som hänför sig till penningspelande utanför ensamrättssystemet.

Till lotterilagen ska enligt förslaget fogas bestämmelser om behandling av spel- och spelardata vid uppföljning och utvärdering av spelrelaterade skadeverkningar samt vid forskning som gäller skadeverkningar till följd av penningspel. Därtill ska det i lotterilagen föreskrivas om Veikkaus Ab:s rätt att behandla spel- och spelardata för uppföljning av penningspelsbeteendet och för möjliggörande av åtgärder som inriktas på skadligt penningspelande.

Det föreslås att bestämmelserna i lotterilagen om marknadsföring av Veikkaus Ab:s penningspel ändras genom att preciserande bestämmelser fogas till lotterilagen om förbjuden marknadsföring av penningspel, om metoder och sätt som ska anses vara förbjudna i marknadsföringen, bestämmelser om information som ska ges i samband med marknadsföringen samt en bestämmelse om förbud mot direktmarknadsföring. Utgångspunkten i den gällande lagstiftningen om tillåten marknadsföring av penningspel är att styra penningspelandet till Veikkaus Ab:s verksamhet som regleras av lotterilagen. Enligt förslaget ska denna princip kompletteras med en

princip för styrning till ett mindre skadligt spelande. Marknadsföringen ska dessutom vara nödvändig för att styra penningsspelet och den ska både till sin volym, omfattning och synlighet vara måttfull. För stödjande av ensamrättssystemets kanalisering föreslås ändringar i bestämmelserna om marknadsföring så att marknadsföring av vissa av Veikkaus Ab:s penningsspel, vilkas marknadsföring för närvarande är helt och hållet förbjudet, i fortsättningen ska vara tillåtet inom ramen för preciserade begränsningar som gäller för marknadsföring. För att effektivisera bekämpningen av marknadsföring som bedrivs av penningsspelsbolag som inte innefattas av ensamrättssystemet föreslås, att en bestämmelse fogas till lotterilagen om möjlighet för Polisstyrelsen att meddela en fysisk person ett förbud mot marknadsföring av penningsspel i strid med lotterilagen samt bestämmelser om administrativ påföljdsavgift till följd av marknadsföring som strider mot lotterilagen.

Därtill ska bestämmelser införas i lotterilagen som möjliggör en utveckling av Veikkaus Ab:s affärsverksamhet från anordnande av penningsspel till affärsverksamhet mellan företag. I regleringen och i det praktiska genomförandet av affärsverksamhet mellan företag beaktas de rättsliga ramvillkor som ställs av EU:s inre marknadsrätt samt reglerna om konkurrens och statligt stöd genom ett säkerställande av marknadsvillkoren för de finansiella förbindelserna mellan Veikkaus Ab och det dotterbolag som grundas.

Rättsskyddet i samband med penningsspel ska stärkas så att Polisstyrelsen föreskrivs behörighet att temporärt avbryta anordnandet av ett penningsspel, om konsumenternas rättsskydd eller tillsynen över säkerställandet av detta rättsskydd äventyras. Polisens inspektionsrätt i fråga om penningsspelsverksamhet ska enligt förslaget också preciseras. Därtill föreslås ändringar i bestämmelserna om tillsyn över penningsspel och lyftande av vinster till att motsvara genomförda tekniska ändringar.

I propositionen föreslås dessutom att vissa bestämmelser i lagen om ändring av lotterilagen (677/2019) upphävs.

Vidare föreslås med anledning av ändringarna i lotterilagen att bestämmelsen om tillämpningsområdet för penningtvättlagen samt lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) ändras så att marknadsdomstolen ska behandla ärenden som gäller påföljdsavgift som påförs för marknadsföring som strider mot lotterilagen. Dessutom föreslås det att lagen om verkställighet av böter (672/2002) ska ändras.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

6 Remissvar

I fråga om spärrning av betalningsrörelse framfördes i hörandet både omständigheter som talar för och emot ibruktagandet av spärrar. Penningspelsutbudet utanför systemet med ensamrätt bör på olika sätt begränsas. Spärrar ansågs vara behövliga i syfte att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel, eftersom de är ett sätt att påverka tillgängligheten av penningspel som inte omfattas av regleringen i lotterilagen. Å andra sidan konstaterades det i hörandena att spärrar inte effektivt förebygger skadeverkningar, eftersom de lätt kan kringgå till exempel med hjälp av virtuell plånbok eller utländskt bankkonto. Det kan också vara svårt eller omöjligt att identifiera betalningsrörelsens samband med penningspel. Ibruktagandet av spärrar orsakar betydande kostnader för betaltjänstleverantörer och förutsätter betydande ändringar i informationssystem. Det är också möjligt att spärrar leder till ofrivilliga hinder för tillåten betalningsrörelse. Spärrar snedvrider dessutom konkurrenssituationen genom att sporra till användning av utländska betaltjänster. I hörandena framfördes också att spärrar mot betalningsrörelse begränsar den grundlagsenliga näringsfriheten och egendomsskyddet. Spärrar som inriktas på utbetalning av vinst kan anses ha karaktären av straff. Ibruktagandet av spärrar innebär inte heller att spelandet övergår till Veikkaus Ab:s spel.

I hörandet av landskapet Åland och PAF framfördes bland annat att regleringen enligt självstyrelselagen ska beaktas vid eventuellt ibruktagande av spärrar mot betalningsrörelse. Enligt landskapet är det i praktiken inte tekniskt och rättsligt möjligt att genomföra spärrar mot betalningsrörelse utan att kränka landskapets självstyrelse. Enligt landskapets åsikt står spärrar mot betalningsrörelse också i strid med rätten till personlig frihet och skydd för privatlivet som tryggas i grundlagen, eftersom de förutsätter lokalisering av spelaren. I hörandet framhölls också att PAF tvingas avsluta sin verksamhet, om spärrar mot betalningsrörelse genomförs på ett sådant sätt som även omfattar PAF.

7 Specialmotivering

7.1 Lotterilagen

62 a §. Förbudande av anordnande av penningspel

Det föreslås att paragrafens 3 mom. ändras så att Polisstyrelsens beslut om förbud mot anordnande av penningspel ska gälla högst tolv månader åt gången. Enligt den gällande lagen är den längsta giltighetstiden för beslut om förbud högst tre månader. Polisstyrelsen kan förlänga giltighetstiden för förbudet med högst sex månader åt gången, om förfarandet vid anordnandet av penningspel inte har rättats till. Ett beslut om förbud som varar tre månader är relativt kortvarigt, och upphörandet av beslutet om förbud eliminerar i princip inte lagstridigheten i den verksamhet som förbjudits genom beslutet. Den korta maximala tiden leder till att Polisstyrelsen genom ett förfarande enligt principerna för god förvaltning ska bereda en förlängning av beslutet om förbud för en onödigt kort tidsintervall. En förlängning av den maximala tiden till 12 månader kan inte mer än nödvändigt anses påverka rättigheterna för den som är föremål för förbudet, eftersom aktören genom att iaktta Polisstyrelsens beslut om förbud kan undvika att det vite som beslutet om förbud förenats med döms ut. Genom den förändring som föreslås i momentet beaktas förslaget om införande av 62 l § i lotterilagen som ett förbud mot initiering och genomförande av en betalningstransaktion. Enligt den föreslagna bestämmelsen håller Polisstyrelsen en förteckning tillgänglig över anordnare av penningspel som marknadsför penningspel i strid med 62 § 2 mom. i lotterilagen och till vilka Polisstyrelsen har meddelat ett förbud mot anordnande av penningspel enligt 62 a §. En förlängning av giltighetstiden för beslut om förbud påverkar

Polisstyrelsens förändring av förteckning, eftersom förteckningen baserar sig på Polisstyrelsens beslut om förbud mot anordnande av penningspel.

62 c §. Vite. Det föreslås att det till lotterilagen fogas bestämmelser om spärrar mot betalningsrörelse genom 62 l-n § som ska fogas till lagen. I propositionen föreslås det att Polisstyrelsen kan förena ett beslut om förbud som meddelats med stöd av 62 m § med vite. Enligt gällande lag får Polisstyrelsen förena ett i 62 a § avsett beslut om förbud mot anordnande av penningspel samt ett i 62 b § avsett beslut om förbud mot marknadsföring av penningspel med vite. Syftet med spärrar mot betalningsrörelse motsvarar syftet med förbudet mot anordnande och marknadsföring av penningspel, dvs. att ingripa i verksamhet som strider mot lotterilagen. Enligt det föreslagna 2 mom. ska vite dömas ut av Polisstyrelsen.

62 d §. Påföljdsavgift för överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring av penningspel. Det föreslås att det i paragrafen föreskrivs om rätt att påföra påföljdsavgifter för överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring av penningspel enligt 14 b § och för överträdelse av bestämmelserna om förbud mot marknadsföring enligt 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen. Påföljdsavgift kan påföras en anordnare av penningspel, en näringsidkare eller en fysisk person. Polisstyrelsen ska ha prövningsrätt om huruvida den gör en framställning om påförande av påföljdsavgift till marknadsdomstolen i enlighet med vad som anges nedan i 62 h §. I första hand försöker Polisstyrelsen tillgripa lindrigare metoder för att ingripa i verksamhet som strider mot lotterilagen. Polisstyrelsen eftersträvar att i första hand att med hjälp av rådgivning och instruktioner bekämpa sådan verksamhet i förväg och genom det egentliga tillsynsförfarandet ingripa i verksamhet som strider mot lotterilagen. Polisstyrelsen ska i valet av metod tillämpa prövningsrätt i enlighet med principerna för god förvaltning enligt förvaltningslagen. Eftersom påförande av påföljdsavgift till sin karaktär är en betydande påföljd ska den tillämpas endast i sådana fall där överträdelsen tyder på uppenbar likgiltighet för iakttagande av 14 b § eller 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen. Polisstyrelsen föreslås ha skyldighet att utreda överträdelsen i enlighet med 31 § i förvaltningslagen och påvisa att en sådan har inträffat. Påföljdsavgift kan påföras endast när överträdelsen har varit uppsåtlig, och även bevisskyldigheten avseende gärningens uppsåtliga karaktär innehas av Polisstyrelsen.

62 e §. Påföljdsavgiftens storlek. I paragrafens 1 mom. ska det föreskrivas om de omständigheter som ligger till grund för fastställandet av påföljdsavgiftens storlek. Påföljdsavgiften ska vara tillräcklig stor för att en special- och allmänpreventiv effekt ska uppnås. Å andra sidan ska en påföljdsavgift uppfylla kraven i fråga om rätt proportion på sanktionerna. Påföljdsavgiftens storlek ska enligt förslaget alltid basera sig på en samlad bedömning.

Vid bedömning av påföljdsavgiftens storlek ska man enligt 1 punkten i momentet ta hänsyn till överträdelsens art, omfattning, hur allvarlig överträdelsen är, om den upprepats samt hur länge den pågått. Vid bedömningen av överträdelsens omfattning avses vikt fästas till exempel vid storleken av den grupp av människor som nåtts med marknadsföringen som stridit mot lotterilagen. Utöver dessa omständigheter ska det vid bestämmande av påföljdsavgiftens storlek tas hänsyn till den vinning som erhållits genom överträdelsen, om denna uppgift finns tillgänglig för Polisstyrelsen. En utredning av nyttan ska dock inte utgöra en förutsättning för påförande av påföljdsavgift. Enligt 3 punkten i momentet ska det när avgiftens storlek bestäms även tas hänsyn till de åtgärder som anordnaren av penningspel, näringsidkaren eller den fysiska personen vidtagit för att lindra eller avhjälpa skadan. Enligt 4 punkten i momentet ska man även ta hänsyn till eventuella tidigare överträdelser med avseende på bestämmelserna om förbud mot marknadsföring som anordnaren av penningspel, näringsidkaren eller den fysiska personen har gjort sig skyldig till.

Enligt paragrafens 2 mom. får den påföljdsavgift som påförs en anordnare av penningospel eller en näringsidkare utgöra högst fyra procent av omsättningen för anordnaren av penningospel eller näringsidkaren under året före det då överträdelsen upphörde, dock minst 10 000 euro och högst fem miljoner euro. I situationer där bokslutet ännu inte är klart när påföljden påförs eller där affärsverksamheten nyligen inletts och något bokslut därför inte ännu finns att tillgå, avses omsättningen kunna uppskattas utifrån någon annan tillgänglig utredning.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det om det högsta beloppet för påföljdsavgiften i sådana fall där påföljdsavgiften med stöd av 62 d § påförs en fysisk person. Påföljdsavgiften får då vara högst fyra procent av personens inkomst enligt den verkställda beskattningen för året före det då överträdelsen upphörde, dock högst 40 000 euro. Om inkomsterna inte kan utredas på ett tillförlitligt sätt, kan de enligt momentet uppskattas utifrån någon annan tillgänglig utredning.

Paragrafens 4 mom. innehåller en definition av omsättning. Med omsättning avses enligt momentet omsättning enligt 4 kap. 1 § i bokföringslagen (1336/1997) eller motsvarande omsättning.

62 f §. Avstående från påföljdsavgift. I paragrafen föreskrivs det om de grunder på vilka man kan låta bli att framställa om påförande av påföljdsavgift eller avstå från påförande av påföljdsavgift. Enligt 1 punkten i momentet ska framställning om påförande av påföljdsavgift inte göras och påföljdsavgift inte påföras om överträdelsen är ringa. Överträdelsen kan anses ringa till exempel om näringsidkaren självmant och omedelbart efter att överträdelsen upptäcktes har vidtagit tillräckliga korrigerande åtgärder och de slutliga konsekvenserna därför har förblivit ringa. Likaså kan överträdelsen vara ringa om det är fråga om en överträdelse av engångskaraktär och överträdelsen inte heller bedömd som helhet kan anses vara allvarlig.

Enligt 2 punkten i momentet avstår man från att göra framställning eller påföra påföljdsavgift också om påförandet av en sådan måste anses uppenbart oskäligt. Det avses vara fråga om en samlad bedömning där hänsyn kan tas exempelvis till orsakerna till och konsekvenserna av det felaktiga förfarandet samt gärningsmannens individuella förhållanden.

Enligt paragrafens 2 mom. kan man avstå från att göra en framställning eller påföra påföljdsavgift om anordnaren av penningospel, näringsidkaren eller den fysiska personen har vidtagit tillräckliga korrigerande åtgärder omedelbart efter att överträdelsen upptäcktes och det inte är fråga om en allvarlig eller återkommande överträdelse. Trots att överträdelsen är större än ringa kan man enligt förslaget alltså låta bli att göra en framställning om påförande av påföljdsavgift eller påföra en sådan, om de förutsättningar som anges i momentet uppfylls.

Enligt paragrafens 3 mom. behöver framställning om påförande av påföljdsavgift inte göras eller påföljdsavgift påföras, om Polisstyrelsen eller marknadsdomstolen på grund av samma överträdelse redan har dömt ut vite eller om en ansökan av Polisstyrelsen om utdömmande av vite är anhängig hos marknadsdomstolen. Vite och påföljdsavgift föreslås kunna framställas eller påföras på grund av samma överträdelse, men Polisstyrelsen och marknadsdomstolen har prövningsrätt att i de fall som avses i momentet låta bli att framställa eller påföra påföljdsavgift.

62 g §. Förhållande till straffrättslig behandling. I paragrafen föreskrivs det om förbud mot dubbel straffbarhet. Enligt paragrafens 1 mom. får påföljdsavgift inte påföras den som är misstänkt för samma överträdelse i en förundersökning, den i fråga om vilken det pågår åtalsprövning avseende samma överträdelse eller den som är svarande i domstol i ett brottmål som gäller samma överträdelse. Påföljdsavgift får inte heller påföras den som har dömts för samma överträdelse i ett brottmål.

I paragrafens 2 mom. innehåller bestämmelser om verkan av anhängighet på straffprocessen i fråga om ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift. Om ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift för samma överträdelse är anhängigt eller har avgjorts, får åtal enligt det föreslagna 2 mom. då inte väckas eller dom i ett brottmål meddelas. Med att ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift är anhängigt avses att det är anhängigt i marknadsdomstolen. Det att ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift är anhängigt avser däremot inte det skede då Polisstyrelsen bara gör förberedelser för att föra ärendet till marknadsdomstolen.

62 h §. Påförande av påföljdsavgift. Enligt paragrafens 1 mom. påförs påföljdsavgiften av marknadsdomstolen på framställning av Polisstyrelsen. Enligt paragrafen får påföljdsavgiften inte påföras, om inte Polisstyrelsen har gjort en framställning om påförande av påföljdsavgift till marknadsdomstolen inom fem år från det att överträdelsen upphörde. När Polisstyrelsen för ärendet till marknadsdomstolen för behandling avses ärendet i marknadsdomstolen handläggas med iakttagande av lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt paragrafens 2 mom. ska påföljdsavgiften betalas till staten. Enligt momentet får ett beslut om påförande av påföljdsavgift inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft.

62 i §. Sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut. Paragrafen innehåller bestämmelser om sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut. Enligt paragrafens 1 mom. ska ändring i ett beslut om påföljdsavgift som fattats av marknadsdomstolen sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Eftersom marknadsdomstolen ska fatta beslut om påföljdsavgift i första instans, avses regleringen i fråga om besvärstillstånd inte gälla besvär som anförs över beslut om påförande av påföljdsavgift. Ändring i ett beslut om påföljdsavgift som fattats av marknadsdomstolen får alltså överklagas utan besvärstillstånd. Enligt paragrafens 2 mom. får marknadsdomstolens beslut överklagas av den som marknadsdomstolen har påfört påföljdsavgift. Enligt 3 mom. får Polisstyrelsen överklaga ett sådant beslut av marknadsdomstolen genom vilket marknadsdomstolen helt eller delvis har avslagit Polisstyrelsens framställning.

62 j §. Uppskov i behandlingen. Enligt den föreslagna paragrafen kan domstolen skjuta upp behandlingen av ett ärende som gäller påföljdsavgift, om ett annat ärende som gäller samma verksamhet och som kan påverka avgörandet i det ärende som gäller påföljdsavgift är anhängigt i en annan rättegång.

62 k §. Verkställighet och förfall av påföljdsavgift. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska Rättsregistercentralen sköta verkställigheten av påföljdsavgifter. Paragrafen innehåller en informativ hänvisningsbestämmelse till lagen om verkställighet av böter (672/2002) som avser den lagstiftning som ska iakttas i verkställigheten. Enligt paragrafen ska en påföljdsavgift preskriberas fem år efter det att det lagakraftvunna avgörandet om påföljdsavgiften meddelades. Den föreslagna preskriptionstiden motsvarar preskriptionstiden för böter. Enligt det föreslagna 2 mom. ska påföljdsavgiften avskrivas när den betalningsskyldige avlider.

62 l §. Förbud mot initiering och genomförande av betalningstransaktion. Det föreslås att det till lotterilagen fogas bestämmelser om förbud mot initiering och genomförande av betalningstransaktioner i fråga om betalningsrörelse som drivs av penningspelssammanslutningar som inte omfattas av ensamrättssystemet. Syftet med bestämmelserna är att genom en begränsning av tillgången till penningspel som inte omfattas av regleringen förebygga och minska de skadeverkningar som penningspelande ger upphov till.

Enligt det föreslagna 1 mom. ska Polisstyrelsen föra en förteckning som finns tillgänglig i datanät i maskinläsbar form över sådana penningspelssammanslutningar som i Fastlandsfinland marknadsför penningspel i strid med lotterilagen och vilkas anordnande av penningspel Polis-

styrelsen med stöd av 62 a § har förbjudit. På denna så kallade spärllista antecknas enligt förslaget de penningspelssammanslutningar som inriktar sin marknadsföring till konsumenter i Fastlandsfinland och vilka Polisstyrelsen av denna anledning har konstaterat marknadsföra **penningspel** i strid med 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen. Som ett villkor för införande i spärllistan föreslås dessutom att Polisstyrelsen med stöd av 62 a § i lotterilagen har förbjudit sammanslutningen att anordna penningspel.

I paragrafens 2 mom. föreslås bestämmelser om ett allmänt förbud för betaltjänstleverantörer mot initiering eller genomförande av betalningstransaktioner där betalningsmottagaren eller betalaren är en penningspelssammanslutning som införts på den spärllista som förs av Polisstyrelsen. Dessutom ska 62 n § innehålla bestämmelser om Polisstyrelsens behörighet att förbjuda en enskild leverantör av betaltjänster att genomföra eller initiera betalningstransaktioner där mottagaren eller betalaren är en penningspelssammanslutning som är införd på spärllistan.

Förbudet avses gälla samtliga former av genomförande och förmedling av betalningstransaktioner, såsom girering, betalkort eller andra betalningsinstrument. Förbudet avses gälla samtliga aktörer som levererar tjänster i Fastlandsfinland, såsom kreditinstitut och betalningsinstitut oavsett om de är etablerade i Finland eller i utlandet.

Virtuell valuta används som bytesmedel även i penningspelstjänster. Av denna anledning innehåller 3 mom. en bestämmelse om att förbudet mot initiering av betalningstransaktioner även ska gälla tillhandahållare av virtuella valutor som avses i lagen om tillhandahållare av virtuella valutor samt användning av virtuell valuta som bytesmedel.

För att leverantörer av betalningstjänster i praktiken ska kunna identifiera och hindra betalningsrörelse som drivs av penningspelssammanslutningar ska tillräckliga uppgifter framgå av spärllistan som individualiserar penningspelssammanslutningen och dess penningspelssammanslutningsverksamhet. I fråga om kortbetalning ska av listan framgå den handelskategorikod (Merchant Category Code, MCC) för vilkas användare ingående betalningstransaktioner ska spärras. Med handelskategorikoden kategoriseras tillhandahållare av tjänster enligt verksamhetsområde. Handelskategorikoden för penningspelande är MCC 7995. Polisstyrelsen ska enligt förslaget utan dröjsmål uppdatera spärllistan med de ändringar som införs. Leverantörer av betaltjänster ska regelbundet följa spärllistan. Polisstyrelsen ska också offentligt informera om ändringar i spärllistan.

Syftet med bestämmelserna som gäller spärrar mot betalningsrörelse är att begränsa tillgången till det penningspelutbud som inte omfattas av lotterilagen, och begränsningen är avsedd att vara inriktad på betalningar som sker mellan fysiska personer och penningspelssammanslutningar. Syftet är alltså inte att ingripa i penningspelssammanslutningarnas betalningsrörelse mellan företag.

I bestämmelserna som gäller spärrar mot betalningsrörelse hänvisas det både till initiering och genomförande av betalningstransaktioner, eftersom lagstiftningen om betaltjänster även möjliggör initiering av betalningstransaktioner genom förmedling av en leverantör av betalningsinitieringstjänster (Payment Initiation Service Providers, PISP). Dessa så kallade tredje leverantörer av betaltjänster blev föremål för reglering och tillsyn till följd av det andra betaltjänstdirektivet. Med betalningsinitieringstjänst avses enligt 8 § i betaltjänstlagen en tjänst där tjänstleverantören på begäran av betaltjänstanvändaren initierar ett betalningsuppdrag som gäller ett betalkonto hos en annan tjänstleverantör. Enligt ingressen i det andra betaltjänstdirektivet kan betalningsinitieringstjänster användas till exempel inom e-handeln då en leverantör av betalningsinitieringstjänster initierar ett betalningsuppdrag som gäller en girering genom att använda köparens betalkonto på dennes vägnar och genast efter det förmedla uppgifter till säljaren om

initieringen, varvid säljaren för sin del kan göra sin egen prestation, såsom att leverera varan till köparen.

Av fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet Åland följer, att penningsspelsystemen och penningsspelslagstiftningen som gäller i Fastlandsfinland och på Åland är separata. Lotterilagen tillämpas endast i riket, och därför är den regleringen som föreslås i fråga om spärrar mot betalningsrörelse avsedd att endast gälla betalningsrörelse som utgår från eller inriktas till Fastlandsfinland. Regleringen avser inte och kan inte begränsa betalningsrörelse i samband med penningsspel som eventuellt sker på Åland. Leverantörer av betaltjänster får alltså enligt propositionen inte spärra betalningsrörelse på Åland till exempel för en utländsk penningsspelsammanslutning som är införd på Polisstyrelsens spärrlista. Detta innebär att systemen för leverantörer av betaltjänster när det gäller kontroll av adressuppgifter utvecklas så att spelarens hemkommun kontrolleras i fråga om betalningstransaktionen. Om spelaren har sin hemkommun på Åland ska betalningstransaktionen inte spärras.

Enligt 41 § i betaltjänstlagen får tjänsteleverantören vägra genomföra ett betalningsuppdrag endast om ramavtalets villkor om genomförande av betalningsuppdrag inte uppfylls eller om så föreskrivs någon annanstans i lag. Enligt motiveringarna till bestämmelsen (RP 169/2009 rd) föreskrivs i denna paragraf uttömmande om på vilka grunder tjänsteleverantören får vägra genomföra ett betalningsuppdrag. I fråga om övrig lagstiftning innehåller motiveringen en hänvisning till 26 § i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism, som gällde vid den tidpunkt då lagen trädde i kraft, där det föreskrivs om tjänsteleverantörens och andra anmälningsskyldigas skyldighet att avbryta en affärstransaktion eller vägra utföra en affärstransaktion. I de föreslagna bestämmelserna i lotterilagen är det fråga om en sådan i 41 § i betaltjänstlagen avsedd grund för vägran att genomföra ett betalningsuppdrag varom föreskrivs annanstans i lag.

När leverantören av betaltjänster spärrar betalningstransaktionen föreslås medlen återgå till den som lämnat betalningsuppdraget, dvs. i fråga om spelinsats till spelaren och i fråga om vinst av penningsspel till penningsspelsammanslutningen.

62 m §. Förbudande av initiering och genomförande av betalningstransaktion. Paragrafen innehåller bestämmelser om Polisstyrelsens rätt att förbjuda initiering och genomförande av betalningstransaktioner, om leverantören av betaltjänster inte iakttar förbudet enligt 62 l §. Den föreslagna bestämmelsen, som innefattar behörighet för myndigheten att särskilt förbjuda verksamheten, om det allmänna förbudet enligt lag inte iakttas, motsvarar den praxis som tillämpas annanstans i lotterilagen. I 62 § i lotterilagen föreskrivs det om allmänt förbud mot anordnande av penningsspel. Paragrafens 2 mom. 1 punkt innehåller även ett allmänt förbud mot marknadsföring av andra än Veikkaus Ab:s penningsspel. Med stöd av 62 a § kan Polisstyrelsen särskilt förbjuda anordnande av penningsspel som bryter mot lotterilagen bland annat om penningsspelet anordnas av någon annan än Veikkaus Ab eller man vid anordnande av penningsspel i övrigt bryter mot ett förbud som avses i 62 § 1–4 mom.

Förbudet avses vara inriktat på en enskild leverantör av betaltjänster som av Polisstyrelsen åläggs att iaktta förbudet enligt 62 l § och spärra betalningsrörelsen för de penningsspelsammanslutningar som införts på spärrlistan. På samma sätt som i fråga om övrig verksamhet som strider mot lotterilagen ska Polisstyrelsen i första hand tillgripa lindrigare metoder i ingripandet i en sådan verksamhet.

I första hand eftersträvar Polisstyrelsen enligt principerna för god förvaltning att säkerställa iakttagandet av lagstiftningen till exempel genom rådgivning och instruktioner till aktörerna.

Inte förrän i andra hand överväger Polisstyrelsen andra metoder. Polisstyrelsen kan enligt förslagna 62 c § förena ett beslut om förbud med vite.

Paragrafens 2 mom. innehåller bestämmelser om förbudets giltighetstid. Förbudet avses gälla högst 12 månader. Polisstyrelsen föreslås kunna förlänga förbudets giltighetstid med högst 12 månader åt gången, om förfarandet vid initiering och genomförande av betalningstransaktion inte har rättats till, dvs. om leverantören av betaltjänster trots tidigare förbud inte har spärrat betalningsrörelsen för den penningsspelssammanslutning som införts på spärrlistan. Regleringen motsvarar till denna del regleringen som gäller förbud mot anordnande av penningsspel och marknadsföring, där förbudet också är tidsbundet.

Leverantören av betaltjänster föreslås enligt 66 § i lotterilagen ha rätt att söka ändring i ett beslut om förbud som meddelats av Polisstyrelsen genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Enligt 66 § ska beslutet iakttas även om det överklagas, om inte besvärsmyndigheten bestämmer annorlunda.

62 n §. Rätt att få uppgifter av leverantören av betaltjänster. Paragrafen innehåller bestämmelser om Polisstyrelsens rätt att få uppgifter av leverantörer av betaltjänster för tillsyn över förbudet mot initiering och genomförande av betalningstransaktioner. Bestämmelserna om rätten att få uppgifter är nödvändiga för säkerställande av att Polisstyrelsen till exempel utan hinder av bankhemlighet får behövliga uppgifter för att föra en spärrlista och eventuellt meddela särskilda beslut om förbud. Polisstyrelsen behöver uppgifter bland annat för att vid behov kunna identifiera nya kontonummer som till exempel betalningsförmedlare använder för att förmedla avgifter som hänför sig till penningsspel.

Polisstyrelsen föreslås ha rätt att avgiftsfritt och utan hinder av sekretessbestämmelserna få uppgifter av en betaltjänstleverantör om en penningsspelssammanslutning som är betalare eller betalningsmottagare samt om en tjänstleverantör som på penningsspelssammanslutningens vägnar genomför eller initierar en betalningstransaktion. Rätten att få uppgifter avses gälla sådana uppgifter som finns tillgängliga i tjänstleverantörens system. Polisstyrelsen ska ha rätt att få kontonummer, handelskategorikod, individualiseringsuppgifter för penningsspelssammanslutningen eller den som förmedlar betalningar till penningsspelssammanslutningen samt antal betalningstransaktioner. Polisstyrelsen har inte rätt att få personuppgifter som hänför sig till enskilda betalningstransaktioner.

66 §. Sökande av ändring. Enligt paragrafens 1 mom. ingår bestämmelserna om sökande av ändring i förvaltningsdomstol i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Besvär över en myndighets beslut anförs hos förvaltningsdomstolen. Besvär över ett förvaltningsbeslut får anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

Ändring i ett förbud mot genomförande eller initiering av betalningstransaktion som meddelats av Polisstyrelsen med stöd av den föreslagna 62 m § i lotterilagen kan enligt förslaget sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Polisstyrelsens förbud ska iakttas trots ändringssökande, om besvärsmyndigheten inte bestämmer annorlunda. Enligt gällande lag gäller detta återkallande av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor samt av Polisstyrelsen meddelat beslut enligt 62 a § om förbud mot anordnande av penningsspel.

7.2 Lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism

Enligt den avgränsning av tillämpningsområdet som ingår i 1 kap 3 § 4 mom. i penningtvättslagen tillämpas lagen inte på verksamhet som består i att tillhandahålla penningautomater för användning utanför kasinon. Lagen tillämpas dock om spelaren ska identifiera sig på det sätt

som avses i 14 c § i lotterilagen. På grund av de föreslagna ändringarna som gäller spelande med obligatorisk identifiering föreslås en ändring av teknisk karaktär i tillämpningsområdet, enligt vilken avgränsningen av tillämpningsområdet ska innehålla en hänvisning till bestämmelserna i 14 § i lotterilagen om registrerat spelande. Eftersom obligatorisk identifiering tas i bruk i allt penningsspelande innebär den föreslagna bestämmelsen i praktiken att i Fastlandsfinland allt penningautomatspelande i fortsättningen ska ingå i penningtvättslagens tillämpningsområde. Bestämmelsen innehåller en hänvisning till lotterilagen i Fastlandsfinland, varvid den föreslagna ändringen inte gäller Åland.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

9 Ikraftträdande

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska huvudsakligen träda i kraft år 2022. Övergången till obligatorisk identifiering ska ske stegvis. Obligatorisk identifiering för spelautomater som placerats på spelplatser avses träda i kraft år 2022. Enligt förslaget förutsätts obligatorisk identifiering för penningsspelande hos Veikkaus Ab:s spelombud från ingången av år 2023. Obligatorisk identifiering för så kallade skraplotter (snabblotterier med penningvinst) förutsätts dock först från ingången av år 2024. Obligatorisk identifiering för så kallade kupongspel förutsätter förnyande av samtliga Veikkaus Ab:s utplacerade försäljningsterminaler och deras programvara. Avsikten är att de separata försäljningsterminalerna för totospel i detta sammanhang utgår. Reformen av försäljningsterminaler har konkurrensutsatts och den målsatta tidtabellen för ibrucktagande är enligt Veikkaus Ab under år 2022, varefter det tekniskt blir möjligt att införa obligatorisk identifiering för samtliga kupongspel. Veikkaus Oy kan genomföra de olika faserna av obligatorisk identifiering redan före ikraftträdandet av de föreslagna ändringarna, om detta möjliggörs av de tekniska ändringar som identifieringen förutsätter.

10 Förhållande till andra propositioner

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Det första lagförslaget i propositionen innehåller bestämmelser vars grundlagsenlighet behöver bedömas. Bedömningsbehovet gäller särskilt den föreslagna regleringen av marknadsföring och spärrning av betalningsrörelse samt bestämmelserna om behandling av personuppgifter.

Grundlagsutskottet har ur hela komplexet av systemet för grundläggande fri- och rättigheter och rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter härlett vissa allmänna krav på inskränkning av dem. Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter bör bygga på lagar som stiftats av riksdagen. Inskränkningarna ska vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Grunderna för inskränkningar ska vara acceptabla. Inskränkningar ska vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Det kan inte föreskrivas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- och rättighet. Inskränkningarna ska vara förenliga med kravet på proportionalitet. Inskränkningarna bör vara nödvändiga för att ett acceptabelt syfte ska uppnås. Vissa inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtna bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna. Inskränkningarna får inte gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av ett samhälleligt intresse som ligger bakom inskränkningen i relation till det rättsgoda som ska inskränkas. Inskränkningar i de grundläggande fri-

och rättigheterna kräver ett adekvat rättsskydd. Inskränkningarna får inte heller stå i strid med Finlands internationella förpliktelser vad gäller de mänskliga rättigheterna (GrUB 25/1994 rd).

Enligt artikel 52.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i ifrågavarande rättigheter och friheter. Med beaktande av proportionalitetsprincipen får begränsningar endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Syftena med propositionen hänför sig till 19 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilken det allmänna ska främja befolkningens hälsa. Propositionen har också ett samband med skyldigheten för det allmänna att stödja familjer och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. De föreslagna bestämmelserna ingriper emellertid i någon mån i skyddet för privatlivet enligt grundlagens 10 §, yttrandefriheten enligt 12 § samt egendomsskyddet enligt 15 § och näringsfriheten enligt 18 § i syfte att uppnå ovan nämnda mål. Begränsningarna gäller inte de nämnda rättigheternas kärnområde och de uppfyller de allmänna kraven på inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom anges nedan.

11.1 Skydd för privatlivet

Den föreslagna regleringen i 62 l–n bör även bedömas i förhållande till skyddet för privatlivet. Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Utgångspunkten för skyddet för privatlivet enligt grundlagens 10 § är att individen har rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående. Begreppet privatliv kan också förstås som ett samlande begrepp för en persons privata krets (RP 309/1993 rd). Till exempel har regleringen som gäller myndighetens rätt att få information om var en person befinner sig eller till exempel mobilteleapparaters position ansetts ha betydelse med tanke på skyddet för privatlivet (GrUU 53/2005 rd, GrUU 11/2005 rd, GrUU 9/2004 rd, GrUU 36/2002 rd, GrUU 24/2001 rd).

Respekt för privatlivet ingår även i artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller därtill en separat artikel 7 om skydd av personuppgifter. Europeiska människorättsdomstolen har i sin beslutspraxis ansett att skyddet för personuppgifter kan ingå i nämnda rätt till tryggad respekt för privatlivet som nämns i artikel 8 (bl.a. *Rotaru v. Rumänien* (28341/95) *Stora sektionens dom 4.5.2000*). Skydd kan också ges en uppgift som i sig är offentlig (*Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy v. Finland* (931/13), *Stora sektionens dom 27.6.2017*).

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om lagförslaget som gällde ett övervakningssystem för bank- och betalkonton ansett, att det vid beredningen av nationell lagstiftning som har relevans för skyddet för privatliv och personuppgifter och som även grundar sig på EU-rätten finns anledning att fästa särskild uppmärksamhet vid EU-domstolens avgöranden i fallen *Digital Rights Ireland* (C-293/12 och C-594/12), *Schrems* (C-362/14) och *Tele2 Sverige och Watson* (C-698/15 och C-203/15) (GrUU 36/2017 rd, GrUU 35/2018 rd, GrUU 13/2017 rd, GrUU 9/2017 rd). I fallet *Tele2 Sverige och Watson* har EU-domstolen konstaterat att trafik- och lokaliseringsuppgifterna sammantagna gör det möjligt att dra mycket precisa slutsatser om privatlivet för de personer vilkas uppgifter har lagrats, såsom deras privatliv, deras vanor i vardagslivet, deras stadigvarande och tillfälliga uppehållsorter, deras dagliga förflyttningar och förflyttningar

i övrigt, de aktiviteter de utövar, deras sociala relationer (punkt 99, se även Digital Rights-domen, punkt 27). Domstolen påpekade att det utifrån de här uppgifterna är möjligt att kartlägga de berörda personerna på ett sätt som är lika känsligt ur integritetssynpunkt som själva innehållet i kommunikationerna (GrUU 48/2018 rd).

Bestämmelser om spärrar mot betalningsrörelse förutsätter i praktiken att betaltjänstleverantörer på basis av adressuppgifter utreder om den fysiska person som är betalare eller betalningsmottagare har hemvist i Fastlandsfinland eller på Åland. Ärendet behandlas i specialmotiveringen till 62 l §. Förslaget innebär inte att personens fysiska position ska utredas till exempel med hjälp av lokaliseringsdata. Således möjliggör bestämmelsen inte heller att slutsatser dras med hjälp av lokaliseringsdata till exempel om var personer rör sig eller vistas. Genom propositionen ingriper man alltså till denna del inte i skyddet för privatlivet. De föreslagna bestämmelsernas förhållande till skyddet för personuppgifter behandlas i följande avsnitt.

11.2 Skyddet för personuppgifter

11.3 Yttrandefrihet

Bestämmelserna i propositionen om marknadsföring av penningspel ska bedömas i förhållande till yttrandefriheten. Enligt 12 § i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Det kan lagstiftas om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn.

Den centrala avsikten med bestämmelsen om yttrandefrihet är enligt förarbetena till bestämmelsen att garantera den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen (RP 309/1993 rd). Grundtanken beträffande yttrandefriheten har av tradition ansetts vara framför allt en politisk grundläggande frihet (GrUU 19/1998 rd, s. 5/II). Med spridning avses all slags publicering, spridning och förmedling av meddelanden. De dimensioner av yttrandefriheten som framgår av bestämmelsen bör inte tolkas för snävt (GrUU 52/2010 rd). Bestämmelsen förbjuder traditionell förhandsgranskning av meddelanden samt andra ingrepp i yttrandefriheten som innebär hinder i förväg. Att uppställa tillstånd som villkor för publicering av tryckalster är ett exempel på ett sådant hinder (RP 309/1993 rd).

Yttrandefriheten är inte bunden till någon särskild kommunikationsform, till exempel det tryckta ordet, utan yttrandefriheten tryggas oberoende av vilken metod man väljer för att uttrycka eller offentliggöra ett budskap (RP 309/1993 rd). I grundlagen uppfattas yttrandefriheten i ett vitt perspektiv och medieneutralt (t.ex. GrUU 60/2001 rd). Yttrandefriheten garanterar allmänt ett skydd för olika former av skapande verksamhet och självuttryck (RP 309/1993 rd).

Yttrandefriheten hindrar inte att de rättigheter som ingår i den inskränks genom en reglering baserad på efterhandsövervakning, så länge regleringen uppfyller de generella kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna ska bland annat vara exakta och proportionerliga och får inte ingripa i kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna. Således kan till exempel långt gående och generell kriminalisering av politisk yttrandefrihet vara problematisk för yttrandefriheten (GrUU 26/2002 rd, RP 309/1993 rd).

Enligt artikel 11.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. EU-domstolen har i sin rättspraxis konstaterat att rätten till yttrandefrihet inte är ovillkorlig, utan ska beaktas i förhållande till dess syfte i samhället. Därmed kan användningen av yttrandefriheten inskränkas förutsatt att det faktiskt tjänar målen för allmänt intresse och när begränsningarna inte ingriper i skyddade rättigheter på ett sätt som är oskäligt i relation till det eftersträlvade målet och på ett sätt som kränker det väsentliga innehållet i denna rättighet.

Enligt grundlagsutskottet omfattar yttrandefriheten i princip också reklam och marknadsföring, även om utskottet inte har ansett att sådan kommunikation hör till yttrandefrihetens kärnområde. Enligt utskottets praxis kan reklam och marknadsföring omfattas av mer långtgående begränsningar 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).

Grundlagsutskottet har konstaterat att begränsningarna som inriktats på marknadsföringen av penningsspel som anordnas med stöd av lotterilagen är proportionerliga med tanke på verksamhetens särdrag och att de med tanke på det bakomliggande grundrättighetssystemet är godtagbara grunder som hänför sig till främjande av folkhälsan och skydd av barn. De begränsningar som då föreslogs (RP 96/2008 rd) var enligt utskottets åsikt rätt vaga med hänsyn till kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara noggrant avgränsade och tillräckligt exakt definierade, men de motsvarade dock till sina mål i det stora hela bestämmelserna i 33 § i alkohollagen med likartade mål som godkänts under medverkan av grundlagsutskottet och inte var problematiska ur statsförfattningsrättslig synvinkel i samband med sådan reglering. Utskottet fäste uppmärksamhet vid det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning, enligt vilket närmare bestämmelser om tillåtna eller förbjudna sätt att marknadsföra penningsspel kunde utfärdas genom förordning av statsrådet. Grundlagsutskottet konstaterade att bestämmelsen lämnade 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. Grundlagsutskottet ansåg att bemyndigandet att utfärda förordning till denna del skulle strykas eller åtminstone de sätt att marknadsföra definieras som närmare ska kunna regleras i förordningen för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I fråga om marknadsföring av lotterier som anordnats utan tillstånd konstaterade grundlagsutskottet, att den föreslagna regleringen som syftade till att tydliggöra förbudet att marknadsföra sådana lotterier och kriminaliseringen i anknytning till detta inte var problematisk med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen som ingår i 12 § och 8 § i grundlagen. (GrUU 15/2010 rd).

Grundlagsutskottet har tidigare även bedömt marknadsföring av sådan penningsspelsverksamhet som sker utanför regleringen i relation till yttrandefriheten. Utskottet har till exempel konstaterat att ett preciserat reklambud som bara riktar sig till penningsspel på grund av de risker för sociala olägenheter, missbruk och rättsskyddet som hänger samman med lotterier av hasardspelsstyp kan betraktas som en acceptabel inskränkning i yttrandefriheten. Regleringen ska enligt grundlagsutskottet även i det fallet uppfylla kraven på exakthet och noggrannhet som kan härledas av den straffrättsliga legalitetsprincipen (GrUU 22/2001 rd). Grundlagsutskottet har även bedömt definitionen av marknadsföring. Enligt utskottet motsvarade den definition av marknadsföring som föreslogs i regeringens proposition till lag om ändring av lotterilagen samt 2 och 7 § i lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden (RP 96/2008 rd) till stor del regleringen av marknadsföring enligt 33 § i alkohollagen. En sådan reglering som syftar till att

klargöra förbudet av marknadsföring av sådana lotterier som anordnats utan tillstånd och kriminaliseringen i samband med den är inte problematisk med hänsyn till den straffrättsliga legalitetsprincipen i 12 § i grundlagen och 8 § i grundlagen (GrUU 15/2010 rd).

Grundlagsutskottet har även behandlat marknadsföring som hänför sig till penningspelsverksamhet som strider mot lotterilagen i samband med regeringens proposition som gällde ändring av informationssamhällsbalken (numera lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation) (HE 82/2017 rd). I regeringens proposition föreslogs en precisering av villkoren för beviljande av programkoncessioner för radio- och televisionsverksamhet så att någon programkoncession inte beviljas om det finns grundad anledning att misstänka att sökanden bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningspel i lotterilagen. Vidare föreslogs det i propositionen att en programkoncession kan återkallas om koncessionshavaren upprepade gånger och allvarligt bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningspel. Grundlagsutskottet konstaterade att de föreslagna ändringarna i bestämmelserna om villkoren för beviljande av programkoncessioner utvidgade bestämmelserna om koncessionsvillkoren i den reglering av koncessioner i informationssamhällsbalken som i och för sig hade kommit till genom medverkan av grundlagsutskottet (se GrUU 18/ 2014 rd) och som innebär att ett hinder för yttrandefriheten införs i förväg på ett sätt som är problematiskt med avseende på koncessionssystemet. Utskottet noterade att de föreslagna inskränkningarna inte byggde på koncessionssystemet och de ordningsaspekter som backar upp syftet med systemet, utan huvudsakligen på innehållet i kommunikationen. Det föreslagna kravet att den sökande inte av grundad anledning får misstänkas bryta mot 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen föreföll enligt grundlagsutskottet vara relativt oförenligt med de övriga föreslagna bestämmelserna. Utskottet ansåg att propositionen inte innehöll den typen av tungt vägande skäl som det krävs för att det ska vara godtagbart att i förväg hindra yttrandefriheten (GrUU 19/1998 rd). Enligt utskottet måste hänvisningen till lotterilagen strykas i bestämmelserna i 25, 28, 36 och 40 § i lagförslaget om villkor för koncession och tillstånd. Utan dessa ändringar ansågs lagförslaget inte kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. (GrUU 40/2017 rd). Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande strök kommunikationsutskottet hänvisningen till lotterilagen i bestämmelserna om beviljande av programkoncession (KoUB21/2017 rd).

Grundlagsutskottet har behandlat förslag till bestämmelser som gällde marknadsföring av alkoholdrycker i sitt utlåtande med anledning av regeringens proposition med förslag till ändring av 33 och 40 § i alkohollagen (RP 70/2013 rd). I propositionen föreslogs bland annat en förlängning av förbudet mot reklam och en utvidgning av förbudet till att förutom televisionsverksamhet även gälla radioverksamhet. Grundlagsutskottet ansåg att de föreslagna ändringarna inte ledde till en märkbar utvidgning av begränsningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt grundlagsutskottets syn bygger begränsningarna på samma folkhälsosfrämjande och barnskyddsrelaterade argument som är godtagbara med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och att bestämmelserna alltså inte är konstitutionellt sett problematiska.

I propositionen föreslogs det också, att förbudet mot reklam för alkoholdrycker skulle utvidgas till att gälla text- eller bildmaterial som produceras eller sprids av konsumenterna. Grundlagsutskottet ansåg att det också i detta fall fanns samma godtagbara grunder som för begränsningarna för alkoholreklam i övrigt. Syftet med begränsningarna var att på ett i sig godtagbart sätt beakta den nya användningen av i synnerhet sociala medier för marknadskommunikation. Utskottet ansåg trots allt att det var ett problem med avseende på yttrandefrihetsskyddet att bestämmelsen i sin föreslagna lydelse inte entydigt föreföll utesluta från förbudet den självmantala kommunikation mellan konsumenterna som hör till yttrandefrihetens kärnområde, låt vara att lagförslaget enligt motiven inte begränsade konsumenternas rätt att sända och ta emot det material de önskar. Enligt grundlagsutskottet uppfyllde bestämmelsen alltså inte de krav på exakthet och noggrann

avgränsning som gäller för en begränsning av yttrandefriheten. Utskottet framställde en precisering av bestämmelsen så att den tydligare och mer detaljerat ger uttryck för annonsörens aktiva medverkan och anger hurdan reklam som förbudet gäller (GrUU 40/2013 rd).

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har en omfattande rättspraxis som gäller yttrandefrihet. Domstolen har konstaterat att yttrandefriheten är en av grundpelarna i ett demokratiskt samhälle och en av de grundläggande förutsättningarna för dess framsteg och för varje människas utveckling. Yttrandefriheten kan emellertid begränsas genom lag, om detta förutsätts av vägande samhällsskäl och om begränsningen står i rätt proportion till det eftersträvade målet. Enligt artikel 10 punkt 2 i konventionen om mänskliga rättigheter medför utövandet av yttrandefrihet även ansvar och skyldigheter, vilket även domstolen har framhållit i sin beslutspraxis. Domstolen har intagit en stramare hållning till begränsning av yttrandefriheten i sådana fall där det varit fråga om politiska yttranden eller offentlig debatt som tillhör kärnområdet av yttrandefriheten och som gäller ärenden av allmänt intresse. Däremot har man haft en mer positiv attityd till begränsningar som gäller till exempel kommersiellt uttryckande (t.ex. *Markt intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Tyskland*, dom 20.11.1989, *Mouvement Raëlien Suisse v. Schweiz*, Stora sektionens dom 13.7.2012).

När Europeiska människorättsdomstolen har bedömt motiveringen till att begränsa yttrandefriheten till exempel i syfte att skydda hälsa har domstolen tagit hänsyn till huruvida det uttryck som varit föremål för begränsning funnits tillgängligt för sårbara grupper, till exempel barn. Till exempel i fallet *Société de conception de presse et d'édition och Ponson v. Frankrike* (26935/05), 5.3.2009, ansåg domstolen i fråga om reklam för tobaksprodukter att det faktum att reklamen var ägnad att uppmuntra särskilt unga personer att använda tobaksprodukter var en tillräcklig och ändamålsenlig grund för begränsning av yttrandefriheten.

Den föreslagna regleringen kan anses påverka yttrandefriheten. De föreslagna bestämmelserna som gäller Veikkaus Ab:s marknadsföring är mer precisa än i den gällande lagen. Bestämmelserna kan därmed anses uppfylla de krav som grundlagsutskottet i sin utlåtandep Praxis har ställt för begränsning av yttrandefriheten.

I propositionen föreslås inga ändringar i förbudet mot marknadsföring av andra än Veikkaus Ab:s penningspel, som ingår i gällande lotterilagen. Ett av de centrala målen med propositionen är att mer effektivt än hittills bekämpa marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen. I avsnitt 2.4 beskrivs marknadsföring till Fastlandsfinland av penningspelsverksamhet som inte omfattas av ensamrättssystemet som förekommer i betydande omfattning på webben, i sociala medier samt på tv-kanaler utanför Finland och inriktar sig till finländare. För bekämpning av sådan marknadsföring föreslås det i propositionen att Polisstyrelsen ska kunna förbjuda även privatpersoner att marknadsföra penningspel som tillhör andra penningspelsammanslutningar än Veikkaus Ab. Dessutom ska en påföljdsavgift enligt förslaget kunna påföras för marknadsföring som strider mot lotterilagen. Syftet med förbudet som inriktas på privatpersoner samt möjligheten att påföra påföljdsavgift är att ingripa särskilt i marknadsföring som sker via sociala medier och som särskilt inriktas på unga. Det föreligger därmed ett tungt vägande allmänt intresse för den föreslagna ändringen. I detaljmotiveringen till bestämmelsen anges det separat, att avsikten inte är att ingripa i kommunikation mellan privatpersoner. Ett beslut om förbud av Polisstyrelsen och en eventuell påföljdsavgift utgör enligt förslaget metoder som används som sista utväg för att ingripa i lagstridig marknadsföring som bedrivs av fysisk person. Polisstyrelsens avsikt är att i första hand genom råd och instruktioner informera fysiska personer om förbudet. Den föreslagna bestämmelser uppfyller därmed också de övriga förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

11.4 Egendomsskydd

Regleringen i propositionen som gäller spärrar mot betalningsrörelse ska även bedömas ur egendomsskyddets perspektiv. Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Genom skyddet för egendom i grundlagen skyddas traditionellt rättigheter och förmåner med förmögenhetsvärde, av vilka de mest omfattande är äganderätten till föremål. Egendomsskyddet omfattar utöver den principiella rätten för en ägare att disponera och använda sin egendom på önskat sätt också rätten att råda över den (GrUU 41/2006 rd, GrUU 49/2005 rd, GrUU 15/2005 rd).

Egendomsskyddet garanteras också i artikel 17 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt 1 punkten i bestämmelsen har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen. Artikel 1 i Europeiska människorättskonventionens första tilläggsprotokoll.

Europeiska människorättsdomstolen har i sin beslutspraxis tilldelat egendomsskyddet en självständig betydelse. Skyddet kan också gälla en sådan framtida inkomst som personen på basis av gällande lagstiftning kan anse sig vara berättigad till (t.ex. *Kopecký v. Slovakien, Stora sektionens dom 28.9.2004*). Däremot skyddas inte sådan egendom som förvärvats på olaglig väg eller som använts för att begå brott (t.ex. *Butler v. Storbritannien, beslut 27.6.2002 och Yildirim v. Italien, beslut 10.4.2003*).

Grundlagens egendomsskydd säkrar också varaktigheten i ett avtalsförhållande, även om förbudet mot retroaktiva ingrepp i avtalsförhållanden i grundlagsutskottets praxis inte varit absolut (se t.ex. GrUU 2/2014 rd, GrUU 36/2010 rd, GrUU 42/2006 rd). Skyddet för kontinuiteten i förmögenhetsrättsliga rättshandlingar bottnar i tanken att skydda rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor (se t.ex. GrUU 2/2014 rd, GrUU 36/2010 rd, GrUU 42/2006 rd). Grundlagsutskottet har brukat anse att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att dessa frågor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad (GrUU 2/2014 rd, GrUU 36/2010 rd, GrUU 42/2006 rd). Utskottet har också bedömt den här typen av bestämmelser som ingriper i egendomsskyddet med avseende på de generella villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel kravet på acceptans och proportionalitet (se t.ex. GrUU 56/2005 rd, GrUU 2/2014 rd, GrUU 36/2010 rd).

Enligt den gällande lotterilagen får penningspel inte anordnas eller marknadsföras inom Fastlandsfinlands område av något annat penningspelsbolag än Veikkaus Ab. Till denna del föreslås inga ändringar i propositionen. Lotterilagen hindrar inte personer som vistas i Fastlandsfinlands område att via internet spela penningspel som tillhandahålls av penningspelsföretag utanför ensamrättssystemet, och sådant spelande är inte heller förbjudet eller straffbart enligt lag. I syfte att begränsa penningspelande utanför ensamrättssystemet föreslås nu att bestämmelser fogas till lotterilagen om förbud mot initiering och genomförande av betalningstransaktioner. På en spärrlista som hålls av Polisstyrelsen placeras enligt förslaget en sådan penningspelssammanslutning som i strid med lotterilagen marknadsför sina penningspel i Fastlandsfinland och som av Polisstyrelsen med stöd av 62 a § i lotterilagen har förbjudits att anordna penningspel.

I propositionen föreslås det att leverantören av betaltjänster ska spärra sådana betalningstransaktioner där betalaren är en spelare och mottagaren en penningspelssammanslutning som placerats på spärrlistan. Bestämmelsen hänvisar till en situation där insatsen som krävs för att spela

penningspel har betalats. Dessutom föreslås det i propositionen att betaltjänstleverantörer ska spärra sådana betalningstransaktioner där mottagaren är en spelare och betalaren är en penning-spelssammanslutning som placerats på spärrlistan. I den sistnämnda betalningstransaktionen är det i praktiken fråga om en vinst som spelaren erhållit i ett penningspel som anordnats av en sådan penningsspelsammanslutning som med anledning av marknadsföring i strid med lotterilagen har placerats på en offentlig spärrlista, dvs. en inkomst av sådant penningspelande som enligt lagen avses bli förhindrad. En spärrning av utbetalning av vinst kan vara möjlig om spelaren vid betalning av spelinsatsen har lyckats kringgå den spärr som ställts för betalningsrörelsen eller om betalningstransaktionen i det skede spelinsatsen betalades inte har identifierats som betalningsrörelse som ska spärras.

Syftet med spärrar mot betalningsrörelse är att begränsa tillgången till penningspel utanför ensamrättssystemet och därmed mer effektivt förebygga och bekämpa skadeverkningar som spelandet ger upphov till. Med hänsyn till begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna kan detta anses utgöra ett tungt vägande samhälleligt behov. Den föreslagna bestämmelsen gäller eventuell inkomst av sådan penningsspelsverksamhet som strider mot lotterilagen och som på grund av ett tungt vägande samhälleligt intresse anses vara nödvändigt att begränsas genom spärrar mot betalningsrörelse. Det kan därmed inte anses vara fråga om sådan egendom som spelaren kan anse sig vara berättigad att erhålla. Den föreslagna bestämmelsen kan därmed inte anses vara problematisk med hänsyn till den skyddade rätten enligt 15 § i grundlagen.

11.5 Näringsfrihet

Bestämmelserna i propositionen om marknadsföring som strider mot lotterilagen och spärrar mot betalningsrörelse bör vägas i relation till näringsfrihet. Enligt grundlagens 18 § 1 mom. tryggas var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Bestämmelsen avser att stadfästa var och ens rätt att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring. Bestämmelsen stadfäster principen om företagandets frihet, eftersom yrke och näring uttryckligen nämns som medel att skaffa utkomst (RP 309/1993 rd). Den rätten kan begränsas genom lag.

I bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna avser uttrycket envar eller var och en fysiska personer. Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna utsträcker sig indirekt till juridiska personer, eftersom ett intrång i rättigheterna för en juridisk person kan innebära att man gör intrång i rättigheter som tillkommer en individ som befinner sig bakom den juridiska personen (RP 309/1993 rd).

Enligt artikel 16 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ska näringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Artikeln grundar sig på EU-domstolens rättspraxis. Domstolen har bland annat erkänt rätten att utöva ekonomisk eller kommersiell verksamhet samt avtalsfrihet. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna innehåller ingen motsvarande bestämmelse, men Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har ofta behandlat frågan i samband med artikel 8 som gäller respekt för privatlivet och artikel 1 i tilläggsprotokollet som gäller egendomsskydd.

Europeiska människorättsdomstolen har behandlat ett antal fall i samband med begränsning av penningsspelsverksamheten som gällt rättigheterna för dem som anordnar penningsspelsverksamhet. Till exempel i fallet *Tipp 24 AG v. Tyskland* (beslut 27.11.2012) var det fråga om förbud mot ordnande, förmedling och marknadsföring av onlinespel i Tyskland. Klagandebolaget hade fungerat som förmedlare av onlinespel. Bolaget ansåg förbudet bland annat bryta mot sitt egendomsskydd, eftersom bolaget till följd av förbudet förlorade ett betydande klientel och intäkter.

Europeiska människorättsdomstolen ansåg att syftet med förbudet var att bestämma över användning av egendom, varvid det var fråga om ett ingripande i klagandebolagets egendoms- skydd. Det fanns alltså tungt vägande samhälleliga skäl att för ingripandet och domstolen ansåg att klagandebolagets verksamhetsområde till sin karaktär var sådant, att det traditionellt hade varit föremål för olika begränsningar, varvid bolaget inte med fog har ansett sig kunna fortsätta med ifrågavarande verksamhet i all evighet. Domstolen beaktade de vägande samhälleliga skäl- len som medverkade till att förbudet föreskrevs och ansåg att de negativa effekterna för klagan- debolaget inte kunde anses vara oproportionerliga.

I ett annat fall *Svit Rozvag, Tov och andra v. Ukraina* (dom 27.6.2019) var det fråga om ett förbud mot hela penningspelsverksamheten i Ukraina, vilket resulterade i att de tillstånd som klagandebolagen hade beviljats att anordna penningspel upphävdes. Domstolen konstaterade att det med hänsyn till människorättskonventionen inte förelåg något behov att bedöma huruvida det i sig var tillbörligt att tillåta eller helt förbjuda penningspelsverksamhet. Domstolen ansåg att det väsentliga i föreliggande fall var att bedöma på vilket sätt förbudet hade genomförts. Det faktum att man i den ukrainska lagstiftningen inte alls hade beaktat någon övergångsperiod eller någon som helst gottgörelse till de näringsidkare som på grund av förbudet under en mycket kort tidsperiod tvingades upphöra med hela sin verksamhet orsakade dem enligt domstolen en oskälig börda. Sättet på vilket förbudet genomfördes var därmed inte förenligt med proportion- alitetsprincipen.

Genom propositionen föreslås inga ändringar i de bestämmelser i lotterilagen som reglerar rät- ten att anordna penningspel eller andra lotterier. Grundlagsutskottet har konstaterat att lotterier måste betraktas som ekonomisk aktivitet i syfte att skaffa fram medel, och begränsningarna i verksamheten bör bedömas utifrån näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen. Sett ur nä- ringsfrihetens perspektiv är lotterier en så speciell form av ekonomisk verksamhet att tillstånds- plikt måste anses godtagbart för att garantera deltagarnas rättssäkerhet, minska de sociala olä- genheterna med lotterier och för att motverka brott och missbruk. Enligt utskottet är det moti- verat att lotterier inte får bedrivas för privat vinning, åtminstone inte i någon större omfattning. Rätten att anordna lotterier kan således begränsas inom ramen för att intäkterna från lotterier ska användas för sociala, kulturella och andra allmännyttiga och ideella ändamål (GrUU 23/2000 rd).

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande med anledning medborgarinitiativet med förslag till för- bud mot pälsdjursuppfödning (GrUU 18/2013 rd) bedömt ett förbud som skulle gälla en hel näring. Utskottet ansåg att grundlagen i sig inte utgjorde något hinder för att helt förbjuda en tidigare tillåten näring, om riksdagens majoritet skulle komma fram till att det är fråga om en oetisk verksamhet och om förslaget också i andra avseenden skulle uppfylla grundlagens krav. Enligt grundlagsutskottet var det klart att om riksdagen skulle stanna för ett förbud mot päls- djursuppfödning skulle detta för att skydda näringsidkarnas näringsfrihet och egendomsskydd genomföras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Därtill skulle man beakta den skyldighet som det allmänna enligt 18 § 2 mom. i grundlagen har att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete.

Endast Veikkaus Ab får anordna och marknadsföra penningspel i Fastlandsfinland. Gällande lagstiftning innehåller inga bestämmelser om förbud mot spelande av penningspel som inte om- fattas av ensamrättssystemet.

De föreslagna spärrarna mot betalningsrörelse kan anses innebära ett ingrepp i näringsfriheten till exempel i fråga om sådana i Fastlandsfinland bosatta personer som i nuläget skaffar sin

utkomst genom att även eller uteslutande spela penningspel som anordnas av penningspelssammanslutningar utanför Fastlandsfinland. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är emellertid inte att införa egentligt förbud eller hinder för någon att skaffa sin utkomst genom penningspel, utan endast begränsa tillgången till penningspel utanför ensamrättssystemet, vilket i sin tur kan ha faktiska konsekvenser för deras förtjänstmöjligheter.

Regleringen som gäller spärrar mot betalningsrörelse påverkar även juridiska personer, eftersom bestämmelserna avser att även begränsa tillhandahållandet av betaltjänster till sådana penningspelssammanslutningar som placerats på myndighetens spärrlista. Dessutom kan den föreslagna regleringen påverka verksamheten för en penningspelssammanslutning som placerats på spärrlistan i och med att den inkommande eller utgående betalningstrafiken i praktiken förhindras. Den föreslagna regleringen kan till denna del anses påverka näringsfriheten för de fysiska personer som befinner sig bakom den juridiska personen. I sådana situationer kan de juridiska personerna dock anses stå långt från enskilda individer med beaktande av att det är fråga om stora bolag som levererar betaltjänster eller penningspelstjänster. Därtill kan det anses att konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna för enskilda personer är obetydliga och indirekta (se egendomsskyddet för juridiska personer GrUU 45/1996 rd och GrUU17/1997 rd).

Syftet med spärrar mot betalningsrörelse är att begränsa tillgången till penningspel utanför ensamrättssystemet och därigenom på ett effektivare sätt förebygga och bekämpa skadeverkningar av penningspelande. Med hänsyn till begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna kan detta anses vara ett tungt vägande samhälleligt skäl. Begränsningarna som inriktas på näringsfriheten kan också anses vara förenliga med proportionalitetsprincipen.

11.6 Administrativa påföljdsavgifter

Det föreslås att det till lotterilagen fogas bestämmelser om en administrativ påföljdsavgift som en påföljd för marknadsföring som strider mot lotterilagen. Med anledning av detta ska ändringar även göras i lagen om rättegång i marknadsdomstolen och lagen om verkställighet av böter. I grundlagsutskottets praxis har påföljdsavgifter ansetts utgöra administrativa påföljder av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning eller försummelse. Utskottet har i sak jämställt en ekonomisk påföljd av straffkaraktär med en straffrättslig påföljd (se t.ex. GrUU 9/2018 rd).

Grundlagsutskottets syn enligt praxis har varit, att även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet i regleringen ändå inte förbigås i samband med sådan reglering (t. ex. GrUU 9/2018 rd, GrUU 39/2017 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 15/2016 rd, GrUU 10/2016 rd och GrUU 57/2010 rd). 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 påföljd. Utskottet har också ansett att det innebär betydande utövning av offentlig makt. Det ska lagstiftas exakt och tydligt om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek samt om den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för att verkställa lagen (t.ex. GrUU 9/2018 rd, GrUU 39/2017 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 15/2016 rd, GrUU 10/2016 rd och GrUU 28/2014 rd). Enligt grundlagsutskottets syn ska regleringen av systemet med besvärstillstånd inte gälla besvär över beslut om påföljdsavgift i sådana fall där marknadsdomstolen beslutar om påföljdsavgift i första instans (GrUU 49/2016 rd).

Grundlagsutskottet har i sin etablerade praxis ansett att de administrativa sanktionerna inte får strida mot oskuldspresumtionen i grundlagens 21 § vad gäller förfarandet, och de får inte heller grunda sig enbart på omvänd bevisbörda eller ett strikt objektivi ansvar (GrUU 9/2018 rd, GrUU 39/2017 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 15/2016 rd, GrUU 57/2010 rd och GrUU 4/2004 rd).

Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ska administrativa påföljder av sanktionskaraktär uppfylla proportionalitetskraven i fråga om påföljder (t.ex. GrUU 39/2017 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 15/2016 rd, GrUU 28/2014 rd, GrUU 12/2019 rd). De bestämmelser som är relevanta för proportionaliteten gäller sanktionernas storlek men också de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av påföljdens storlek och avstående från påföljdsavgift. Utskottet anser att det också med tanke på proportionaliteten är motiverat att det i bestämmelserna om påföljdsavgifter uttryckligen framgår att påförandet av påföljdsavgifter är beroende av prövning (GrUU 12/2019 rd).

Grundlagsutskottet har ansett att det med avseende på 98 och 99 § i grundlagen är ett exceptionellt arrangemang att ändring i beslut av en förvaltningsmyndighet ska sökas hos en allmän domstol. Av motiverad orsak har det dock varit möjligt att avvika från fördelningen mellan domstolslinjerna i dessa bestämmelser, och också från processformen. En sådan orsak kan vara ärendets privaträttsliga eller straffrättsliga karaktär som talar för behandling vid allmän domstol (GrUU 23/2007 rd, GrUU 50/2006 rd, GrUU 32/2005 rd, GrUU 54/2001 rd, GrUU 12/2001 rd och GrUU 9/2001 rd). Utskottet anser också att det finns skäl att bedöma den aktuella situationen, där en påföljd påförs av en specialdomstol på ansökan av en förvaltningsmyndighet (GrUU 12/2019 rd).

Kravet på behörig behandling i 21 § 1 mom. i grundlagen kan anses förutsätta att rättegångsförfarandet är lämpligt med tanke på särdragen hos det aktuella ärendet. Särdragen i det tillämpliga rättegångsförfarandet får med hänsyn till ärendets natur inte försämma en parts rätt till försvar och rättssäkerhet. Ur denna synvinkel kan det anses vara lämpligt att lagenligheten i beslut som grundar sig på utövning av offentlig makt bedöms i ett förvaltningsprocessuellt förfarande. Denna princip som bygger på ärendets natur framgår delvis av grundlagsutskottets praxis (se GrUU 32/2018). Påförande av en administrativ straffpåföljd grundar sig på betydande utövning av offentlig makt och anses enligt vedertagen praxis vara ett förvaltningsärende. Vid behandlingen av ärendet ska myndigheten tillämpa förvaltningslagen och domstolen ska tillämpa lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Grundlagsutskottet ser det som uppenbart att det är motiverat och ändamålsenligt att domstolen behandlar administrativa påföljdsavgifter i förvaltningsprocessuell ordning (GrUU 12/2019 rd).

Den högsta domsrätten i förvaltningsprocessuella mål utövas enligt 99 § 1 mom. i grundlagen av högsta förvaltningsdomstolen. Marknadsdomstolens avgöranden i ärenden som gäller påföljdsavgift ska således överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt grundlagsutskottets praxis är det ett undantag från huvudregeln i det nuvarande systemet med besvärstillstånd att marknadsdomstolen i första instans beslutar om en administrativ sanktion (t.ex. GrUU 49/2016 rd). Med beaktande av att den administrativa påföljd som angavs i lagförslaget är sträng, bör beslutet om påförande av påföljden kunna överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd (GrUU 12/2019 rd).

Det föreslås att det till lagen fogas bestämmelser bland annat om rättsmedel i samband med påföljdsavgiften samt förbud mot dubbel straffbarhet. För att säkerställa bestämmelsens proportionalitet föreskrivs det i lagen om grunderna för betalningsskyldighet och avgiftens storlek samt avgiftens högsta belopp. Dessutom innehåller propositionen bestämmelser om avstående från påföljdsavgift. Av bestämmelserna om påföljdsavgifter föreslås även uttryckligen framgå att påförandet av dem är beroende av prövning. Dessutom ska rättsskyddsgarantierna säkerställas genom att beslut om påförande av påföljdsavgift kan överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd. De föreslagna bestämmelserna kan därmed anses uppfylla de krav som grundlagsutskottet i sin beslutspraxis har ställt för lagstiftning om påföljdsavgifter.

11.7 Den föreslagna lagstiftningens förhållande till Åland

Bestämmelserna i propositionen om marknadsföring som strider mot lotterilagen och spärning av betalningsrörelse bör även bedömas i förhållande till landskapet Ålands självstyrelse. Det är fråga om reglering som tillämpas i riket och som kan tillämpas på en åländsk aktör som i strid med lotterilagen marknadsför sina penningspel i riket.

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen är i formellt hänseende inte en grundlag, men till följd av den kvalificerade lagstiftningsordning som den förutsätter är den jämförbar med grundlagar (RP 1/ 1998 rd, s. 127/II). Angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen gäller enligt 75 § i grundlagen det som särskilt bestäms i självstyrelselagen. Enligt 69 § i självstyrelselagen kan självstyrelselagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Besluten ska i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

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 landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet även i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt 26 punkten i samma paragraf har landskapet även lagstiftningsbehörighet i fråga om utsättande och utdömande av vite samt användning av andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Förvaltningsbehörigheten och budgeträtten i angelägenheter som hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet ankommer med stöd av 23 och 44 § i självstyrelselagen på landskapsmyndigheterna. 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 landskapets behörighet. Genom landskapslag kan det emellertid inte föreskrivas om verksamhet som sker utanför landskapet.

Av ovannämnda följer att det genom rikslagstiftning inte kan föreskrivas om angelägenheter som med stöd av självstyrelselagen hör till landskapets behörighet. Genom rikslagstiftning kan en statlig myndighet inte heller ges i uppdrag att tillämpa förvaltningsbehörighet eller använda tvångsmedel i angelägenheter där behörigheten ankommer på landskapets myndigheter (HD 2001:38 och 2001:79). Det regionala tillämpningsområdet för strafflagen i samband med anordnande av lotterier har bedömts i ett avgörande av högsta domstolen HD 2005:27)

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 stöd av vad som anförts ovan innehåller de föreslagna bestämmelserna inga hinder föränledda av bestämmelserna i självstyrelselagen för behandling av propositionen i riksdagen i vanlig lagstiftningsordning. I den föreslagna formen har bestämmelserna inte heller någon inverkan på angelägenheter som hör till den behörighet varom föreskrivs i självstyrelselagen för landskapet Åland.

På ovannämnda grunder kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om saken inhämtas.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lotterilagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 § 1 mom., 2 § 2 mom., 3 § 2 punkten, 4 § 4 punkten, 12, 13 b, 13 c, 14, 14 a, 14 b, 15 och 16 §, rubriken för 8 kap., 19, 42–44, 47, 50–53, 62 a, 62 b och 62 c §, 64 § samt 66 §, av dem 1 § 1 mom., 3 § 2 punkten, 4 § 4 punkten, 12, 13 b, 13 c, 14 a och 14 b §, rubriken för 4 kap., 19, 43, 44, 47, 51, 52, 53, 62 a § och 62 b § samt 64 § 2 punkten i lag 1286/2016, 42 § i lagarna 506/2009 och 575/2011, 62 c § i lagarna 661/2019 och 134/2013, 64 § i lagarna 1286/2019 och 677/2019 samt 66 § i lag 1358/2019, samt
fogas till lagen nya 14 c, 16 a §, 45 § 3 mom., 53 a, 53 b, 62 d-n § som följer:

62 a §

Förbudande av anordnande av penningspel

Förbudet gäller högst 12 månader. Polisstyrelsen kan förlänga förbudets giltighetstid med högst 12 månader åt gången, om förfarandet vid anordnandet av penningspelet inte har rättats till.

62 c §

Vite

Polisstyrelsen får förena ett i 62 a, 62 b eller 62 m § avsett förbud med vite. Ett vite som är förenat med ett i 62 a och 62 m § avsett förbud döms ut av Polisstyrelsen. Ett vite som är förenat med ett i 62 b § avsett förbud döms ut av marknadsdomstolen på ansökan av Polisstyrelsen.

Bestämmelser om vitesförfarandet finns i viteslagen (1113/1990).

62 d §

Påföljdsavgift för överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring av penningspel

Påföljdsavgift kan påföras en anordnare av penningspel eller en näringsidkare som uppsåtligt bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningspel i 14 b § i denna lag.

Påföljdsavgift kan påföras en anordnare av penningspel, en näringsidkare eller en fysisk person som uppsåtligt bryter mot förbudet mot marknadsföring i 62 § 2 mom. 1 punkten i denna lag.

62 e §

Påföljdsavgiftens storlek

Påföljdsavgiftens storlek ska baseras på en samlad bedömning. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till:

- 1) överträdelsens art, omfattning och varaktighet samt hur allvarlig överträdelsen är;
- 2) den vinning som erhållits genom överträdelsen, om denna uppgift finns tillgänglig;
- 3) näringsidkarens åtgärder för att lindra eller avhjälpa skadan;
- 4) näringsidkarens eventuella tidigare överträdelser med avseende på bestämmelserna om förbud mot marknadsföring.

Den påföljdsavgift som påförs en anordnare av penningspel eller en näringsidkare får utgöra högst 4 procent av näringsidkarens omsättning under året före det då överträdelsen upphörde, dock minst 10 000 euro och högst fem miljoner euro. Om bokslutet ännu inte är klart när påföljdsavgiften påförs eller om affärsverksamheten nyligen inletts och något bokslut inte finns att tillgå, kan omsättningen uppskattas utifrån någon annan tillgänglig utredning.

Den påföljdsavgift som påförs en i 62 a §:n 2 mom. 3 punkten avsedd fysisk person får vara högst fyra procent av dennes inkomster enligt den verkställda beskattningen för året före det då överträdelsen upphörde, dock högst 40 000 euro. Om inkomsterna inte kan utredas på ett tillförlitligt sätt, kan de uppskattas utifrån någon annan tillgänglig utredning.

Med omsättning avses ovan i denna paragraf omsättning enligt 4 kap. 1 § i bokföringslagen (1336/1997) eller motsvarande omsättning.

62 f §

Avstående från påföljdsavgift

Framställning om påförande av påföljdsavgift ska inte göras och påföljdsavgift ska inte påföras, om:

- 1) förseelsen är ringa; eller
- 2) påförande av påföljdsavgift måste anses uppenbart oskäligt.

Framställning om påföljdsavgift behöver inte göras och påföljdsavgift behöver inte påföras, om näringsidkaren eller den fysiska personen har vidtagit tillräckliga korrigerande åtgärder omedelbart efter att överträdelsen upptäcktes och det inte är fråga om en allvarlig eller återkommande överträdelse.

Inte heller behöver framställning om påföljdsavgift göras eller påföljdsavgift påföras, om vite har dömts ut eller en ansökan om utdömande av vite är anhängig på grund av samma överträdelse.

62 g §

Förhållande till straffrättslig behandling

Påföljdsavgift får inte påföras den som är misstänkt för samma överträdelse i en förundersökning, den i fråga om vilken det pågår åtalsprövning avseende samma överträdelse eller den som är svarande i domstol i ett brottmål som gäller samma överträdelse. Påföljdsavgift får inte heller påföras den som har dömts för samma överträdelse i ett brottmål.

Om ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift för samma överträdelse är anhängigt eller har avgjorts, får åtal inte väckas eller dom i ett brottmål meddelas.

62 h §

Påförande av påföljdsavgift

Påföljdsavgiften påförs av marknadsdomstolen på framställning av Polisstyrelsen. Påföljdsavgiften får inte påföras, om inte Polisstyrelsen har gjort en framställning om påförande av

påföljdsavgift till marknadsdomstolen inom fem år från det att överträdelsen upphörde. I marknadsdomstolen ska ärendet handläggas med iakttagande av vad som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Påföljdsavgiften ska betalas till staten. Ett beslut om påförande av påföljdsavgift får inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft.

62 i §

Sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut

Ändring i ett beslut om påföljdsavgift som fattats av marknadsdomstolen får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. I ärendet behövs det inte besvärstillstånd.

Marknadsdomstolens beslut får överklagas av den som marknadsdomstolen har påfört påföljdsavgift.

Polisstyrelsen får överklaga ett sådant beslut av marknadsdomstolen genom vilket marknadsdomstolen helt eller delvis har avslagit Polisstyrelsens framställning.

62 j §

Uppskov i behandlingen

Domstolen kan skjuta upp behandlingen av ett ärende som gäller påföljdsavgift, om ett annat ärende som gäller samma verksamhet och som kan påverka avgörandet i det ärende som gäller påföljdsavgift är anhängigt i en annan rättegång.

62 k §

Verkställighet och förfall av påföljdsavgift

Verkställigheten av påföljdsavgifter sköts av Rättsregistercentralen. Bestämmelser om verkställigheten av påföljdsavgifter som påförts med stöd av denna lag finns i lagen om verkställighet av böter (672/2002). En påföljdsavgift preskriberas fem år efter det att det lagakraftvunna avgörandet om påföljdsavgiften meddelades.

Påföljdsavgiften avskrivs när den betalningsskyldige avlider.

62 l §

Förbud mot initiering och genomförande av betalningstransaktion

Polisstyrelsen ska föra en förteckning som finns tillgänglig i datanät i maskinläsbar form över sådana anordnare av penningspel som marknadsför penningspel i strid med 62 § 2 mom. och vilkas anordnande av penningspel Polisstyrelsen har förbjudit med stöd av 62 a §.

En betaltjänstleverantör får inte genomföra eller initiera en betalningstransaktion där:

1) betalaren är en konsument och betalningsmottagaren en i 1 mom. avsedd anordnare av penningspel

2) betalaren är en i 1 mom. avsedd anordnare av penningspel och betalningsmottagaren en konsument.

Vad som föreskrivs i 2 mom. gäller även tjänster som hänför sig till virtuell valuta och som tillhandahålls av en tillhandahållare av virtuell valuta samt användning av virtuell valuta som bytesmedel.

62 m §

Förbudande av initiering och genomförande av betalningstransaktion

Polisstyrelsen kan förbjuda initiering och genomförande av betalningstransaktion, om betalningstjänstleverantören eller tillhandahållaren av virtuell valuta bryter mot det förbud som anges i 62 § 1

Förbudet gäller högst 12 månader. Polisstyrelsen kan förlänga förbudets giltighetstid med högst 12 månader åt gången, om förfarandet vid initiering och genomförande av betalningstransaktion inte har rättats till.

62 n §

Rätt att få uppgifter av betaltjänstleverantören

Polisstyrelsen har rätt att avgiftsfritt och utan hinder av sekretessbestämmelserna få uppgifter av en leverantör av betaltjänster eller en tillhandahållare av virtuella valutor om en anordnare av penningspel som är betalare eller betalningsmottagare samt om en tjänstleverantör som på dennes vägnar genomför eller initierar en betalningstransaktion.

Rätten att få uppgifter gäller följande uppgifter, såvida de finns tillgängliga i de system som upprätthålls av tjänstleverantören:

- 1) kontonummer;
- 2) handelskategorikod;
- 3) individualiseringsuppgifter för penningspelssammanslutningen eller den som förmedlar betalningar till penningspelssammanslutningen;
- 4) antal betalningstransaktioner.

Polisstyrelsen har inte rätt att få personuppgifter som hänför sig till enskilda betalningstransaktioner.

66 §

Sökande av ändring

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Ett beslut om återkallande av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor eller beslut om förbud mot anordnande av penningspel som avses i 62 a § och beslut om förbud mot initiering eller genomförande av betalningstransaktion som avses i 62 m § ska iakttas även om det överklagas, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

3.

Lag

om ändring av 1 kap. 3 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017)
1 kap. 3 § 4 mom., sådan den lyder i lag 678/2019, som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

3 §

Avgränsning av tillämpningsområdet

Denna lag tillämpas inte till den del penningautomater hålls tillgängliga utanför ett spelkasino. Lagen tillämpas dock, om spelandet sker efter identifiering som registrerad spelare på det sätt som avses i 14 § i lotterilagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 20xx

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Maria Ohisalo

1.

Lag

om ändring av lotterilagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 § 1 mom., 2 § 2 mom., 3 § 2 punkten, 4 § 4 punkten, 12, 13 b, 13 c, 14, 14 a, 14 b, 15 och 16 §, rubriken för 8 kap., 19, 42–44, 47, 50–53, 62 a, 62 b och 62 c §, 64 § samt 66 §, av dem 1 § 1 mom., 3 § 2 punkten, 4 § 4 punkten, 12, 13 b, 13 c, 14 a och 14 b §, rubriken för 4 kap., 19, 43, 44, 47, 51, 52, 53, 62 a § och 62 b § samt 64 § 2 punkten i lag 1286/2016, 42 § i lagarna 506/2009 och 575/2011, 62 c § i lagarna 661/2019 och 134/2013, 64 § i lagarna 1286/2019 och 677/2019 samt 66 § i lag 1358/2019, samt
fogas till lagen nya 14 c, 16 a §, 45 § 3 mom., 53 a, 53 b, 62 d-n § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

62 a §

62 a §

Förbudande av anordnande av penningsspel

Förbudande av anordnande av penningsspel

Förbudet gäller högst tre månader. Polisstyrelsen kan förlänga förbudets giltighetstid med högst sex månader åt gången, om förfarandet vid anordnandet av penningsspelet inte har rättats till.

Förbudet gäller högst 12 månader. Polisstyrelsen kan förlänga förbudets giltighetstid med högst 12 månader åt gången, om förfarandet vid anordnandet av penningsspelet inte har rättats till.

62 c §

62 c §

Vite

Vite

Polisstyrelsen får förena ett i 62 a eller 62 b § avsett förbud med vite.

Ett vite som är förenat med ett i 62 a § avsett förbud döms ut av Polisstyrelsen. Ett vite som är förenat med ett i 62 b § avsett förbud döms ut av marknadsdomstolen på ansökan av Polisstyrelsen.

Bestämmelser om vitesförfarandet finns i viteslagen (1113/1990).

Polisstyrelsen får förena ett i 62 a, 62 b eller 62 m § avsett förbud med vite.

Ett vite som är förenat med ett i 62 a och 62 m § avsett förbud döms ut av Polisstyrelsen. Ett vite som är förenat med ett i 62 b § avsett förbud döms ut av marknadsdomstolen på ansökan av Polisstyrelsen.

Bestämmelser om vitesförfarandet finns i viteslagen (1113/1990).

(ny)

62 d §

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Påföljdsavgift för överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring av penningspel

Påföljdsavgift kan påföras en anordnare av penningspel eller en näringsidkare som uppsåtligen bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningspel i 14 b § i denna lag.

Påföljdsavgift kan påföras en anordnare av penningspel, en näringsidkare eller en fysisk person som uppsåtligen bryter mot förbudet mot marknadsföring i 62 § 2 mom. I punkten i denna lag.

(ny)

62 e §

Påföljdsavgiftens storlek

Påföljdsavgiftens storlek ska baseras på en samlad bedömning. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till:

- 1) överträdelsens art, omfattning och varaktighet samt hur allvarlig överträdelsen är;*
- 2) den vinning som erhållits genom överträdelsen, om denna uppgift finns tillgänglig;*
- 3) näringsidkarens åtgärder för att lindra eller avhjälpa skadan;*
- 4) näringsidkarens eventuella tidigare överträdelser med avseende på bestämmelserna om förbud mot marknadsföring.*

Den påföljdsavgift som påförs en anordnare av penningspel eller en näringsidkare får utgöra högst 4 procent av näringsidkarens omsättning under året före det då överträdelsen upphörde, dock minst 10 000 euro och högst fem miljoner euro. Om bokslutet ännu inte är klart när påföljdsavgiften påförs eller om affärsverksamheten nyligen inletts och något bokslut inte finns att tillgå, kan omsättningen uppskattas utifrån någon annan tillgänglig utredning.

Den påföljdsavgift som påförs en i 62 b §:n 2 mom. 3 punkten avsedd fysisk person får vara högst fyra procent av dennes inkomster enligt den verkställda beskattningen för året före det då överträdelsen upphörde, dock högst 40 000 euro. Om inkomsterna inte kan

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

utredas på ett tillförlitligt sätt, kan de uppskattas utifrån någon annan tillgänglig utredning.

Med omsättning avses ovan i denna paragraf omsättning enligt 4 kap. 1 § i bokföringslagen (1336/1997) eller motsvarande omsättning.

(ny)

62 f §

Avstående från påföljdsavgift

Framställning om påförande av påföljdsavgift ska inte göras och påföljdsavgift ska inte påföras, om:

1) förseelsen är ringa; eller

2) påförande av påföljdsavgift måste anses uppenbart oskäligt.

Framställning om påföljdsavgift behöver inte göras och påföljdsavgift behöver inte påföras, om näringsidkaren eller den fysiska personen har vidtagit tillräckliga korrigerande åtgärder omedelbart efter att överträdelsen upptäcktes och det inte är fråga om en allvarlig eller återkommande överträdelse.

Inte heller behöver framställning om påföljdsavgift göras eller påföljdsavgift påföras, om vite har dömts ut eller en ansökan om utdömmande av vite är anhängig på grund av samma överträdelse.

(ny)

62 g §

Förhållande till straffrättslig behandling

Påföljdsavgift får inte påföras den som är misstänkt för samma överträdelse i en förundersökning, den i fråga om vilken det pågår åtalsprövning avseende samma överträdelse eller den som är svarande i domstol i ett brottmål som gäller samma överträdelse. Påföljdsavgift får inte heller påföras den som har dömts för samma överträdelse i ett brottmål.

Om ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift för samma överträdelse är anhängigt eller har avgjorts, får åtal inte väckas eller dom i ett brottmål meddelas.

(ny)

62 h §

Påförande av påföljdsavgift

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Påföljdsavgiften påförs av marknadsdomstolen på framställning av Polisstyrelsen. Påföljdsavgiften får inte påföras, om inte Polisstyrelsen har gjort en framställning om påförande av påföljdsavgift till marknadsdomstolen inom fem år från det att överträdelsen upphörde. I marknadsdomstolen ska ärendet handläggas med iakttagande av vad som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Påföljdsavgiften ska betalas till staten. Ett beslut om påförande av påföljdsavgift får inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft.

(ny)

62 i §

Sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut

Ändring i ett beslut om påföljdsavgift som fattats av marknadsdomstolen får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. I ärendet behövs det inte besvärstillstånd.

Marknadsdomstolens beslut får överklagas av den som marknadsdomstolen har påfört påföljdsavgift.

Polisstyrelsen får överklaga ett sådant beslut av marknadsdomstolen genom vilket marknadsdomstolen helt eller delvis har avslagit Polisstyrelsens framställning.

(ny)

62 j §

Uppskov i behandlingen

Domstolen kan skjuta upp behandlingen av ett ärende som gäller påföljdsavgift, om ett annat ärende som gäller samma verksamhet och som kan påverka avgörandet i det ärende som gäller påföljdsavgift är anhängigt i en annan rättegång.

(ny)

62 k §

Verkställighet och förfall av påföljdsavgift

Verkställigheten av påföljdsavgifter sköts av Rättsregistercentralen. Bestämmelser om verkställigheten av påföljdsavgifter som påförts med stöd av denna lag finns i lagen om verkställighet av böter (672/2002). En påföljdsavgift preskriberas fem år efter det att

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

det lagakraftvunna avgörandet om påföljdsavgiften meddelades.

Påföljdsavgiften avskrivs när den betalningsskyldige avlider.

(ny)

62 l §

Förbud mot initiering och genomförande av betalningstransaktion

Polisstyrelsen ska föra en förteckning som finns tillgänglig i datanät i maskinläsbar form över sådana anordnare av penningspel som marknadsför penningspel i strid med 62 § 2 mom. och vilkas anordnande av penningspel Polisstyrelsen har förbjudit med stöd av 62 a §.

En betaltjänstleverantör får inte genomföra eller initiera en betalningstransaktion där:

1) betalaren är en konsument och betalningsmottagaren en i 1 mom. avsedd anordnare av penningspel

2) betalaren är en i 1 mom. avsedd anordnare av penningspel och betalningsmottagaren en konsument.

Vad som föreskrivs i 2 mom. gäller även tjänster som hänför sig till virtuell valuta och som tillhandahålls av en tillhandahållare av virtuell valuta samt användning av virtuell valuta som bytesmedel.

(ny)

62 m §

Förbudande av initiering och genomförande av betalningstransaktion

Polisstyrelsen kan förbjuda initiering och genomförande av betalningstransaktion, om betaltjänstleverantören eller tillhandahållaren av virtuell valuta bryter mot det förbud som anges i 62 l §

Förbudet gäller högst 12 månader. Polisstyrelsen kan förlänga förbudets giltighetstid med högst 12 månader åt gången, om förfarandet vid initiering och genomförande av betalningstransaktion inte har rättats till.

(ny)

62 n §

Rätt att få uppgifter av betaltjänstleverantören

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Polisstyrelsen har rätt att avgiftsfritt och utan hinder av sekretessbestämmelserna få uppgifter av en leverantör av betaltjänster eller en tillhandahållare av virtuella valutor om en anordnare av penningspel som är betalare eller betalningsmottagare samt om en tjänsteleverantör som på dennes vägnar genomför eller initierar en betalningstransaktion.

Rätten att få uppgifter gäller följande uppgifter, såvida de finns tillgängliga i de system som upprätthålls av tjänsteleverantören:

- 1) kontonummer;*
- 2) handelskategorikod;*
- 3) individualiseringsuppgifter för penningspelssammanslutningen eller den som förmedlar betalningar till penningspelssammanslutningen;*
- 4) antal betalningstransaktioner.*

Polisstyrelsen har inte rätt att få personuppgifter som hänför sig till enskilda betalningstransaktioner.

66 §

66 §

Ändringssökande

Sökande av ändring

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Ett beslut som med stöd av denna lag fattats om återkallande av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor och ett förbud enligt 62 a § mot anordnande av penningspel ska iakttas även om det överklagas, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Ett beslut om återkallande av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor eller beslut om förbud mot anordnande av penningspel som avses i 62 a § och beslut om förbud mot initiering eller genomförande av betalningstransaktion som avses i 62 m § ska iakttas även om det överklagas, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 1 kap. 3 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017)
1 kap. 3 § 4 mom., sådan den lyder i lag 678/2019, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap

1 kap

Allmänna bestämmelser

Allmänna bestämmelser

3 §

3 §

Avgränsning av tillämpningsområdet

Avgränsning av tillämpningsområdet

Denna lag tillämpas inte på verksamhet som består i att tillhandahålla penningautomater för användning utanför kasinon. Lagen tillämpas dock om spelaren ska identifiera sig på det sätt som avses i 14 c § i lotterilagen.

Denna lag tillämpas inte till den del penningautomater hålls tillgängliga utanför ett spelkasino. Lagen tillämpas dock, om *spelandet sker efter identifiering som registrerad spelare* på det sätt som avses i 14 § i lotterilagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .
