

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om ett nytt penningspelssystem**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att det stiftas en ny penningspelslag. I lagen föreslås bestämmelser om penningspelsverksamhet och tillsynen över den.

Enligt förslaget ska anordnandet av penningspel vara licensbelagt. Det föreslås att penningspel kan anordnas med stöd av en ensamrättslicens eller penningspelslicens. Vidare föreslås att tillhandahållande av spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel förutsätter en licens för spelprogramvara. Enligt förslaget ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens i de penningspel som de anordnar uteslutande använda spelprogramvara som tillhandahålls av innehavare av licens för spelprogramvara. En innehavare av licens för spelprogramvara får tillhandahålla spelprogramvara endast till innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens.

I lagen föreslås bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av licenser och om ansökningsförfarandet för licenser. Det föreslås att en ensamrättslicens ska gälla i tio år och en penningspelslicens och en licens för spelprogramvara i högst fem år. I lagen föreslås bestämmelser om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens att betala ersättning till staten för ensamrättslicensen samt om grunderna för ersättningsbeloppet.

I penningspelslagen föreslås bestämmelser om registrering av spelare och verifiering av spelarens identitet och bostadsort. I lagen föreskrivs det bland annat om åldersgränsen för penningspel, spelande via spelkontot och identifierat spelande samt om spelspärar och begränsningar av spelandet. Enligt förslaget innehåller lagen bestämmelser om marknadsföring, metoder och sätt som anses förbjudna vid marknadsföring, information som ska ges i samband med marknadsföring, sponsring samt förbud mot direktmarknadsföring.

I propositionen föreslås mångsidiga befogenheter för tillsynsmyndigheten. I lagen föreslås bestämmelser om en årlig tillsynsavgift som tas ut av licenshavarna för att täcka kostnaderna för tillsynsarbetet och om grunderna för hur avgiften bestäms. För att ingripa i lagstridig verksamhet föreslås det i lagen också bestämmelser om administrativa påföljder, såsom förbud mot anordnande och marknadsföring av penningspel, återkallande av licens och vite som förenas med vissa myndighetsbeslut. I lagen föreslås bestämmelser om begränsning av utbudet och marknadsföringen utanför licenssystemet i syfte att bekämpa skadeverkningarna av penningspel och i syfte att styra efterfrågan till sådan verksamhet som regleras i den föreslagna lagen.

I penningspelslagen föreslås bestämmelser om social- och hälsovårdsministeriets uppgift att följa upp, undersöka och utvärdera penningspelen och de skadeverkningar de orsakar. Enligt förslaget verkställer Institutet för hälsa och välfärd dessa uppgifter på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet. Det föreslås att statsunderstöd kan beviljas för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel.

På grund av övergången till ett licenssystem föreslås också ändringar i lotterilagen, lotteriskattelagen, inkomstskattelagen, strafflagen och vissa andra lagar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2026 och avses bli behandlad i samband med den. Penningspelslagen och de övriga föreslagna lagarna avses träda i kraft i huvudsak den 1 januari 2027, varvid den licensbelagda penningspelsverksamheten kan inledas. Penningspelslagens bestämmelser om ansökan om licens och förutsättningarna för beviljande av licens, myndigheternas rätt att få uppgifter i anslutning till licensförfarandet och den ersättning som betalas till staten för ensamrättslicens ska dock enligt förslaget tillämpas redan från ingången av 2026.

---

## INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1
MOTIVERING .....	8
1 Bakgrund och beredning .....	8
1.1 Bakgrund .....	8
1.2 Beredning .....	9
2 Nuläge och bedömning av nuläget .....	10
2.1 Utvecklingen av systemet med ensamrätt och de senaste revideringarna av lotterilagen .....	10
2.2 Nuläget för penningspelandet och dess skadeverkningar .....	11
2.2.1 Penningspelande i systemet med ensamrätt .....	11
2.2.2 Spelande av Veikkaus Ab:s penningspel .....	15
2.2.3 Spelande av penningspel utanför systemet .....	19
2.2.4 Penningspelande bland unga .....	22
2.2.5 Penningsspelens skadeverkningar i ljuset av forskning .....	23
2.2.6 Penningsspelsproblem i ljuset av hjälptjänster mot skadeverkningarna av penningspel .....	25
2.2.7 Överskuldsättning .....	27
2.2.8 Diagnostiserat penningspelberoende .....	28
2.2.9 Stöd och behandling på riksnivå vid penningspelsproblem .....	28
2.3 Reglering och styrning av anordnandet av penningspel .....	29
2.3.1 Tillämpningsområde och definitioner i lagstiftningen om penningspelsverksamhet .....	29
2.3.2 Styrning av anordnandet av penningspel .....	31
2.4 Marknadsföring av penningspel .....	33
2.4.1 Minderårigas exponering för marknadsföring av penningspel .....	36
2.4.2 Marknadsföringens inverkan på personer som upplever skadeverkningar av penningspelande .....	36
2.4.3 Marknadsföring av penningspelsbolag utanför systemet med ensamrätt i Finland .....	36
2.4.4 Marknadsföring av penningspel ur den förebyggande och behandlande personalens synvinkel .....	38
2.4.5 Regleringen av marknadsföringen ur Veikkaus Ab:s synvinkel .....	38
2.5 Spelspärar och andra verktyg för att hantera penningspelande .....	40
2.5.1 Spelspärar .....	40
2.5.2 Förlustgränser .....	41
2.5.3 Insättningsgränser .....	42
2.5.4 Spelspärar i kasinon och i spelsalar .....	43
2.5.5 Behandling av personuppgifter och identifiering av riskbeteende i Veikkaus Ab:s verksamhet .....	45
2.6 Placering av penningautomater och egenkontroll .....	45
2.7 Tillsyn över penningspelsverksamheten .....	47
2.7.1 Nuläget inom den datatekniska övervakningen .....	50

2.7.2	Kostnader för tillsynen över penningspelsverksamheten.....	51
2.8	Bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism.....	51
2.8.1	Kontroll av kundens identitet när beloppsgränserna uppnås i synnerhet vid spelande på spelkonto samt sammanhängande betalningar .....	55
2.8.2	Bestämmelser i penningtvättslagen som avser ombud.....	55
2.8.3	Bestämmelser som avser administrativa påföljder .....	56
2.9	Bekämpning av manipulation av resultat inom idrott .....	56
2.9.1	Veikkaus Ab:s val av objekt och riskhantering.....	58
2.9.2	Samarbetet United Lotteries for Integrity in Sports (ULIS).....	58
2.9.3	Veikkaus Ab:s matchobservationssystem .....	59
2.9.4	Etiska principer för motion och idrott .....	59
2.9.5	Om tillsynsmyndighetens roll och uppgift.....	60
2.10	Bekämpning av utbud och marknadsföring utanför systemet för ensamrätt.....	60
2.11	Aktörer på penningspelsmarknaden .....	63
2.11.1	Veikkaus Ab.....	63
2.11.2	PAF .....	65
2.11.3	Övriga penningspelsbolag.....	65
2.12	Veikkaus Ab:s avkastning.....	67
2.13	Beskattning.....	68
2.14	Bevakning av och forskning kring skadeverkningar som lotterier ger upphov till, bedömning samt utveckling av prevention och behandling av dem .....	69
2.14.1	Förebyggande och minskning av penningspelens skadeverkningar som en helhet .....	71
2.15	Landskapet Åland .....	74
2.15.1	Lagstiftningsbehörighet gällande särskilt lotteriskatt .....	75
2.15.2	Avräkning till Åland och skatteavräkning .....	75
2.15.3	Frågor i anslutning till övergången till ett licenssystem .....	76
2.16	Europeiska unionens rätt och internationella förpliktelser som är bindande för Finland .....	77
2.16.1	Penningspelsbranschen .....	77
2.16.2	Konkurrensrätt och statliga stöd.....	80
2.16.3	EU-lagstiftning om bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism .....	82
2.16.4	Skyddet för personuppgifter.....	83
3	Målsättning .....	84
4	Förslagen och deras konsekvenser.....	84
4.1	De viktigaste förslagen.....	84
4.2	EU-rättslig bedömning av förslagen .....	88
4.3	De huvudsakliga konsekvenserna .....	92
4.3.1	Allmänt om propositionens konsekvenser .....	92
4.3.1.1	Verkningsmekanismer.....	92
4.3.1.2	Erfarenheter från andra nordiska länder om marknadsutvecklingen efter en övergång till ett licenssystem .....	96

4.3.2 Ekonomiska konsekvenser .....	102
4.3.2.1 Statsfinanserna .....	102
4.3.2.2 Företag .....	108
4.3.2.3 Hushållen .....	113
4.3.3 Andra konsekvenser för individer och samhälle .....	114
4.3.3.1 Myndigheter .....	114
4.3.3.2 Valfärd och hälsa .....	120
4.3.3.3 Säkerhet.....	123
4.3.3.4 Grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter .....	124
4.3.3.5 Befolkningsgrupper.....	124
4.3.3.6 Demokrati- och rättsstatsutveckling.....	125
4.3.3.7 Åland.....	126
4.3.3.8 Kommuner och välfärdsområden.....	127
4.3.3.9 Gränsöverskridande konsekvenser.....	128
5 Alternativa handlingsvägar.....	128
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	128
5.1.1 Allmänt.....	128
5.1.2 Om systemnivåns alternativ och deras konsekvenser .....	137
5.1.3 Penningspelgrupper som tas med licenssystemet och Veikkaus Ab:s ensamrätt..	142
5.1.4 Veikkaus Ab:s verkställandemodell för ensamrätt, licensens längd och licensavgift .....	144
5.1.5 Veikkaus Ab:s koncernstruktur.....	148
5.1.6 Reglering som gäller verkställandet.....	150
5.1.7 Spelspärrear och andra redskap för hantering av penningspel.....	153
5.1.8 Bestämmelser om marknadsföring av penningspel.....	154
5.1.9 Behörig tillstånds- och tillsynsmyndighet och verksamhetens finansiering .....	157
5.1.10 Licensförfarandet .....	159
5.1.11 Tillsynsmyndighetens befogenheter.....	162
5.1.12 Förhindrande av penningtvätt, finansiering av terrorism och snedvridning av konkurrensen.....	164
5.1.13 Bekämpning av verksamhet och marknadsföring utanför systemet.....	165
5.1.14 Bedömning och uppföljning av samt forskning i skadeverkningarna av penningspel .....	169
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	170
5.2.1 Penningspelssystem .....	171
5.2.2 Licensförfarande och licensavgifter.....	175
5.2.3 Omsorgsplikt, spelspärrear och andra verktyg för hantering av spelande .....	177
5.2.4 Marknadsföring av penningspel samt sponsring.....	180
5.2.5 Tillsyn över penningspelsverksamheten, myndigheternas befogenheter och finansiering, förhindrande av oegentligheter och brott samt konsumentskydd.....	185
5.2.6 Bekämpning av utbudet och marknadsföringen av penningspel utanför systemet	192
5.2.7 Statsbolag, ägande och koncernstruktur.....	194

5.2.8 Bedömning och bevakning av penningspelens skadeverkningar och relaterad forskning .....	197
5.2.9 Beskattning.....	198
6 Remissvar .....	201
7 Specialmotivering.....	204
7.1 Penningspelslag.....	204
7.2 Lotterilagen .....	274
7.3 Lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet .....	280
7.4 Penningtvättslagen .....	280
7.5 Lotteriskattelagen.....	281
7.6 Inkomstskattelagen.....	284
7.7 Lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningssuppgifter .....	288
7.8 Strafflagen.....	288
7.9 Lagen om verkställighet av böter.....	289
7.10 Lagen om rättegång i marknadsdomstolen.....	289
7.11 Konsumentskyddslagen.....	290
7.12 Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.....	290
7.13 Lagen om hästtävlingar .....	290
7.14 Lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet.....	291
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag .....	291
9 Ikraftträdande.....	293
10 Verkställighet och uppföljning .....	295
11 Förhållande till andra propositioner.....	296
11.1 Samband med andra propositioner.....	296
11.2 Förhållande till budgetpropositionen .....	296
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning .....	297
12.1 Licenssystemet .....	298
12.2 Marknadsföring av penningspel samt sponsring.....	301
12.3 Tekniska blockeringsåtgärder .....	306
12.4 Påföljder .....	310
12.4.1 Förbjudande av anordnande och marknadsföring .....	310
12.4.2 Återkallande av licens .....	310
12.4.3 Administrativa påföljder av straffkaraktär .....	311
12.5 Tillsynsbefogenheter .....	315
12.6 Tillsynsavgifter och ersättning för ensamrättslicens.....	316
12.7 Behandling av personuppgifter och rätt att få uppgifter .....	318
12.8 Ändringssökande.....	321
12.9 Samband med Ålands självstyrelse.....	322
LAGFÖRSLAG .....	325
1. Penningspelslag.....	325
2. Lag om ändring av lotterilagen .....	368
3. Lag om upphävande av vissa bestämmelser i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet .....	374

4. Lag om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.....	375
5. Lag om ändring av lotteriskattelagen.....	377
6. Lag om ändring av inkomstskattelagen.....	379
7. Lag om ändring av lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter .....	380
8. Lag om ändring av 17 kap. 16 a och 16 b § i strafflagen.....	381
9. Lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter.....	383
10. Lag om ändring av lagen om rättegång i marknadsdomstolen.....	384
11. Lag om ändring av konsumentskyddslagen .....	386
12. Lag om ändring av 32 och 173 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation .....	388
13. Lag om upphävande av 2 § i lagen om hästtävlingar.....	389
14. Lag om ändring av 8 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet..	390
BILAGOR.....	392
PARALLELLTEXTER .....	392
2. Lag om ändring av lotterilagen .....	392
4. Lag om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.....	428
5. Lag om ändring av lotteriskattelagen.....	430
6. Lag om ändring av inkomstskattelagen.....	432
7. Lag om ändring av lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter .....	434
8. Lag om ändring av 17 kap. 16 a och 16 b § i strafflagen.....	435
9. Lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter.....	437
10. Lag om ändring av lagen om rättegång i marknadsdomstolen.....	438
11. Lag om ändring av konsumentskyddslagen .....	440
12. Lag om ändring av 32 och 173 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation .....	442
14. Lag om ändring av 8 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet..	444

## MOTIVERING

### 1 Bakgrund och beredning

#### 1.1 Bakgrund

Finlands nuvarande penningsspelssystem baserar sig på en ensamrätt som föreskrivs i lotterilagen (1047/2001). Veikkaus Ab, som helt ägs av staten, har ensamrätt att anordna penningsspel. I lotterilagen föreskrivs det om anordnande av lotterier och tillsynen över anordnandet, redovisningen av avkastningen från lotterier och de ändamål för vilka avkastningen kan användas samt tillsynen över användningen av avkastningen. Syftet med lotterilagen är att garantera rättsskyddet för dem som deltar i allmännyttig lotteriverksamhet, att hindra oegentligheter och brott i samband med lotterier och att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska penningsspelssystemet i Finland reformeras och öppnas för konkurrens med en licensmodell senast den 1 januari 2026. Enligt regeringsprogrammet är syftet med reformen att förebygga och minska de hälsomässiga, ekonomiska och sociala skadeverkningar som spelandet orsakar samt att förbättra penningsspelssystemets kanaliseringsgrad.

Enligt regeringsprogrammet är utgångspunkten att licenssystemet ska omfatta kasinospel och vadhållning på webben. Den ensamrättsverksamhet som kvarstår hos Veikkaus Ab och den verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad separeras till olika bolag inom samma koncern.

I regeringsprogrammet konstateras det att den nuvarande penningsspelpolitiken inte har varit lyckad eftersom penningsspel är ett betydande problem för en del finländare. Systemet med ensamrätt har en marknadsandel på närmare 50 procent av det digitala penningsspelandet, och de företag på marknaden för digitala penningsspel som står utanför systemet med ensamrätt får sina intäkter utan licensavgifter, skatter eller ansvar för de spelproblem som verksamheten orsakar.

Enligt regeringsprogrammet innebär övergången till ett licenssystem att tillsynen över penningsspelbranschen effektiviseras, tillräckliga resurser för tillsynen tryggas och bland annat penningtvätt och resultatmanipulation förhindras effektivt. Tillräckliga resurser för att förebygga penningsspelens skadeverkningar säkerställs inom den offentliga sektorn och organisationssektorn.

I enlighet med regeringsprogrammet utreder man också flyttandet av spelmaskinerna till separata övervakade lokaler. Det görs möjligt för konsumenter att skaffa en spelspärr för alla licensierade tjänster från en enda plattform och övriga behövliga metoder för hantering av spelproblem säkerställs.

Enligt regeringsprogrammet garanteras i samband med reformen möjligheten att styra konsumtionen till det licensierade utbudet bland annat genom marknadsföring. Kanaliseringen genomförs så att marknadsföringen inte främjar spelande som orsakar skadeverkningar och så att marknadsföring av penningsspel inte riktas direkt till minderåriga. Marknadsföringen ska vara återhållsam och ansvarsfull i fråga om innehållet, omfattningen, synligheten och frekvensen. Personlig marknadsföring av spel utan personens uttryckliga samtycke förbjuds.



I enlighet med regeringsprogrammet säkerställs licensmodellens konsekvenser för Åland och finansieringen av Ålands självstyrelse i samarbete med Ålands landskapsförvaltning.

Dessutom konstateras det i regeringsprogrammet att införandet av licenssystemet ska grunda sig på utförliga utredningar om reformens samhällliga konsekvenser och i synnerhet om reformens konsekvenser för förekomsten av skadeverkningar.

## 1.2 Beredning

Utkastet till regeringens proposition bereddes av en arbetsgrupp i ett projekt för en reform av penningspelssystemet som inrikesministeriet tillsatte den 24 oktober 2023. Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga tjänsten under adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt med identifieringskod [SM053:00/2023](#).

Syftet med projektet var att reformera penningspelssystemet i enlighet med regeringsprogrammet och bereda ett förslag till en rättslig grund för att övergå till ett licenssystem. Projektets uppdrag var att i enlighet med målen i regeringsprogrammet utarbeta ett betänkande som innehåller förslag till behövliga bestämmelser om de helheter som nämns i beslutet om tillsättande. Projektet omfattade 11 helheter som ansågs vara nödvändiga för att genomföra den reform som ingår i regeringsprogrammet. De helheter som skulle utredas i projektet var 1) penningspelsgrupper som ska omfattas av licenssystemet, 2) licensförfarande och licensavgifter, 3) beskattning, 4) Veikkaus Ab:s specialuppgift samt konkurrens- och bolagsrättsliga frågor, 5) anordnande av penningspel, 6) uppföljning och bedömning av och forskning kring de skadeverkningar som penningspel ger upphov till samt utveckling av förebyggande och vård av skadeverkningarna, 7) tillsyn över penningspelsverksamheten, myndigheternas befogenheter och finansiering, 8) förhindrande av oegentligheter och brott samt konsumentskydd, 9) marknadsföring av penningspel samt sponsring, 10) ett centraliserat system för spelspärrar samt andra behövliga verktyg för hantering av penningspelandet, 11) metoder för att bekämpa utbudet och marknadsföringen av penningspel utanför systemet. Dessutom gjordes i enlighet med regeringsprogrammet en utredning av flyttandet av penningautomaterna till separata övervakade lokaler. Utredningen finns som bilaga till betänkandet (på finska).

I projektarbetsgruppen satt företrädare för inrikesministeriet och dessutom jord- och skogsbruksministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, statsrådets kansli, finansministeriet, Polisstyrelsen, Institutet för hälsa och välfärd, nedan *THL*, samt Konkurrens- och konsumentverket, nedan *KKV*. Företrädaren för *KKV* lämnade ett kompletterande uttalande om förslaget. Uttalandet finns som bilaga till betänkandet (på finska). En politisk styrgrupp bestående av statssekreterare styrde med sina riktlinjer arbetsgruppens arbete.

Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli ansvarade för att för projektets arbetsgrupp bereda utkast till bestämmelser om den ensamrätt som beviljas Veikkaus Ab. Till stöd för sitt beredningsarbete anställde avdelningen en juridisk rådgivare som bistod vid beredningen av utkasten till texter som skickades till arbetsgruppen för behandling. Det har handlat om frågor som kräver juridisk specialkompetens och som inte hör till uppgifterna för avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli, och som avdelningen inte har sakkunskap om. Dessutom lämnade Veikkaus Ab material till avdelningen för ägarstyrning som stöd för beredningen.

I enlighet med beslutet om tillsättande hördes experter på olika sektorer i projektet. Exempelvis hördes företrädare för olika ministerier och myndigheter, experter insatta i penningspelandets

skadeverkningar, aktörer som bedriver penningsspelsverksamhet, företrädare för idrottssektorn och medierna samt aktörer inom det civila samhället. Den 28 november 2023 ordnade inrikesministeriet ett stort samråd med intressentgrupper där sammanlagt cirka 60 företrädare för olika intressentgrupper deltog. På projektsidan publicerades också andra ställningstaganden i samband med beredningen.

I projektet utnyttjades utredarnas slutrapport från det förstudieprojekt (SM001:00/2023) som inrikesministeriet tillsatte den 5 januari 2023 ([Inrikesministeriets publikationer 2023:21, på finska med referat på svenska](#)). Syftet med förstudieprojektet var att utvärdera nuläget i fråga om penningsspelssystemet och kartlägga alternativa modeller till stöd för det politiska beslutsfattandet. I projektet utnyttjades också bl.a. THL:s befolkningsundersökning Finländarnas penningsspelande 2023 och utredningar av en arbetsgrupp som verkar i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet och bedömer de skaderisker och skadeverkningar som anordnandet av penningsspel ger upphov till, nedan *bedömningsgruppen*. Dessutom har man i projektet utnyttjat KKV:s forskningsrapport Nuläget och utvecklingen i fråga om penningsspel på internet och ut- anför monopolsystemet ([KKV:s Forskningsrapporter 3/2023, på finska med sammandrag på svenska](#)) och KKV:s andra utredningar.

Lagförslagen om ändring av penningsspelssystemet ska anmälas till Europeiska kommissionen i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Efter anmälan inleds en tre månader lång väntetid i enlighet med direktivet och före det kan propositionen inte godkännas. Godkännandet av lagförslaget måste skjutas upp ytterligare en månad om kommissionen eller en annan medlemsstat inom den tre månader långa frysperioden framför ett detaljerat utlåtande enligt vilket den planerade åtgärden innehåller omständigheter som kan skapa hinder för tjänsternas fria rörlighet på den inre marknaden. Avsikten är att kommissionen ska underrättas om lagförslagen hösten 2024. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna utkastet till teknisk föreskrift ännu en gång om de gör ändringar i det som i väsentlig grad förändrar dess tillämpningsområde, förkortar den tid som ursprungligen tänkts för genomförandet, lägger till specifikationer eller andra krav eller skärper dessa.

## **2 Nuläge och bedömning av nuläget**

### **2.1 Utvecklingen av systemet med ensamrätt och de senaste revideringarna av lotterilagen**

Lotterilagen har reviderats flera gånger under den tid den har varit i kraft, särskilt lagens bestämmelser om penningsspelsverksamhet. Lagändringarnas syfte har varit att stärka systemet med ensamrätt. I en revidering som genomfördes 2010 kompletterades lotterilagen med bestämmelser som syftade till att effektivisera förebyggandet av de sociala och hälsomässiga skadeverkningarna av penningsspelande samt öka myndigheternas möjligheter att ingripa i lagstridig penningsspelsverksamhet. Bland annat infördes en lägsta åldersgräns på 18 år för allt penningsspelande, och en bestämmelse om tillåten marknadsföring av penningsspel togs in i lagen. I den reform som genomfördes 2012 övergick man från det dåvarande formella koncessionssystemet till ett system med lagstadgade ensamrätter där rätten att anordna penningsspel tilldelades de i lagen nämnda innehavarna av ensamrätt Fintoto Oy, Penningautomatföreningen och Veikkaus Ab. Genom en lagändring som trädde i kraft vid ingången av 2017 och syftade till att stärka systemet med ensamrätt sammanslogs penningsspelssammanslutningarna Fintoto Oy, Penningautomatföreningen och Veikkaus Ab till det nya penningsspelbolaget Veikkaus Ab, som helt och hållet ägs av staten. I en reform 2019 fogades till lotterilagen bestämmelser om obligatorisk

identifiering vid spelande på utlokaliserade penningautomater för att effektivare minska och förebygga skadeverkningar till följd av penningspel. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2022.

Lotterilagen reviderades ännu en gång från och med ingången av 2022. Syftet med revideringen var att ytterligare effektivisera förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till, att förhindra sådan penningspelsverksamhet och marknadsföring av penningspel som strider mot lotterilagen och att stödja ensamrättssystemets förmåga att styra efterfrågan till det utbud av penningspel som regleras genom lotterilagen. Revideringen innefattade flera åtgärder för förebyggande och minskning av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Dessutom stärktes Polisstyrelsens befogenheter att ingripa i marknadsföring som bedrivs av penningspelsbolag utanför systemet med ensamrätt. Till lotterilagen fogades även bestämmelser om blockering av betalningsrörelse till följd av marknadsföring som strider mot lotterilagen. Detta gjordes för att effektivisera bekämpningen av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till och stödja verksamhetsförutsättningarna för systemet med ensamrätt. De bestämmelserna började tillämpas vid ingången av 2023 (RP 135/2021 rd). Ytterligare ändringar i lotterilagen trädde i kraft vid ingången av 2024. Ändringarna gällde användningsändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning och baserades på en ny finansieringsmodell för allmännyttig verksamhet som finansieras med avkastningen från penningspel, som bereddes i parlamentariskt samarbete. De allmännyttiga användningsändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning slopades, och avkastningen tas i stället in som allmänna medel i statsbudgeten för att användas för budgetenliga ändamål. De allmännyttiga verksamheter som tidigare finansierats med avkastningen från Veikkaus Ab finansieras med allmänna budgetmedel (RP 255/2022 rd).

Den 5 januari 2023 tillsatte inrikesministeriet ett förstudieprojekt där systemet med ensamrätt utvärderades (SM001:00/2023). Enligt utredarnas slutrapport är den viktigaste enskilda förändringen med tanke på den senaste utvecklingen på marknaden för penningspel i Finland att den digitala spelkanalen fått större vikt och spelandet av penningspel utanför systemet med ensamrätt har ökat i samband med detta. De huvudsakliga alternativ som föreslogs i förstudien var a) att bevara det nuvarande systemet med ensamrätt kompletterat med nya restriktioner som på ett effektivare sätt förhindrar spelandet utanför systemet med ensamrätt och stärker Veikkaus Ab:s förmåga att kanalisera penningspel på nätet eller b) att övergå till ett partiellt licenssystem som gör det möjligt för alla aktörer som uppfyller tillståndsvillkoren att erbjuda kasino- och vadhållningsspel på nätet och där systemet för spel om pengar, liksom det nuvarande systemet, syftar till att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel.

## **2.2 Nuläget för penningspelandet och dess skadeverkningar**

### **2.2.1 Penningspelande i systemet med ensamrätt**

Sedan 2003 har THL med fyra års mellanrum bevakat finländarnas penningspelande i sin befolkningsenkät. Materialet i den senaste befolkningsenkäten är från 2023. I befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande undersöks penningspelandet och åsikterna om det bland 15–74-åringar bosatta i Fastlandsfinland.

Enligt befolkningsenkäterna är penningspelande vanligt men minskande i Finland. År 2023 hade cirka 70 procent av respondenterna spelat penningspel under de senaste 12 månaderna. Andelen ökade från 2007 till 2015 men förblev konstant mellan 2015 och 2019. Från 2019 till

2023 minskade däremot andelen penningspelare. Penningspelandet på befolkningsnivå har blivit mer sporadiskt än tidigare – andelen som spelar minst en gång i veckan eller en gång i månaden har minskat. Samtidigt förefaller spelandet koncentreras till en allt mindre befolkningsgrupp. Män spelar penningspel oftare än kvinnor, men spelandet minskade mellan 2019 och 2023 både bland män och kvinnor.

Enligt THL:s regelbundna enkätundersökning som kartlägger penningspelande på nätet var andelen som spelat vilket penningspel som helst på nätet under det senaste året cirka 30 procent av alla 18–79-åringar. Andelen av befolkningen som spelat endast Veikkaus Ab:s spel på nätet under det senaste året var i sin tur cirka 25 procent av 18–79-åringarna. När det gäller Veikkaus Ab:s spel ökade andelen något från 2022 till 2024 (THL 2024). De populäraste speltyperna enligt THL:s befolkningsenkät 2023 var Veikkaus Ab:s spel: lottospel och/eller Joker (52 procent), lotter (40 procent) och penningautomatspel utanför kasinon (18 procent).

Digitaliseringen präglar penningspelkulturens förändring på lång sikt. Enligt befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande (2023) har andelen 18-åringar och äldre som spelat penningspel på nätet ökat bland såväl män som kvinnor sedan 2007. Mellan 2015 och 2019 ökade andelen som spelat på nätet med nästan 13 procentenheter. Digitaliseringen har gjort det möjligt att inrikta utbudet utanför systemet på det finländska fastlandet. Enligt svaren i THL:s spelundersökning 2019 spelar största delen av spelarna endast på fysiska spelplatser, medan 22 procent av befolkningen spelar både på nätet och på fysiska spelplatser. Dessa personer utgjorde cirka 29 procent av spelarna. Cirka 14 procent av befolkningen spelade endast på nätet. Dessa personer utgjorde cirka 18 procent av spelarna.

Även enkätmaterialen från undersökningen Hälsosamma Finland ger information om penningspelandet bland finländarna. Resultaten är inte direkt jämförbara med resultaten från undersökningen Finländarnas penningspelande eftersom respondenterna i Hälsosamma Finland inbegriper alla 20 år fyllda och endast en fråga ställdes om frekvensen av penningspelande. Undersökningen Hälsosamma Finland genomfördes 2022–2023 med enkäter och mätningar vid hälsoundersökningar i Fastlandsfinland och på Åland. Något över hälften av respondenterna (56 procent) hade spelat penningspel under de senaste 12 månaderna. Penningspelandet var vanligast bland 40–74-åringar och ovanligast bland 75-åringar och äldre. I alla åldersgrupper var penningspelandet vanligare bland män än bland kvinnor. Nästan var fjärde respondent hade spelat penningspel varje vecka. Penningspelande varje vecka var vanligast bland 55–74-åringar och ovanligast bland personer under 40 år.

Utifrån enkätundersökningarna är det svårt att tillförlitligt uppskatta hurdana eurobelopp som konsumeras på penningspel. Det beror bl.a. på att konsumtionen är svår att uppskatta och spelarna inte alltid vill rapportera den sanningsenligt. Statistikcentralen uppskattar hushållens konsumtion med hjälp av intervjuer och hushållens kvitton och konsumtionsdagböcker. Statistikcentralens statistik Hushållens konsumtion innehåller också konsumtionen på penningspel. Enligt statistiken konsumerade hushållen 2022 i genomsnitt 155 euro per år på penningspel, vilket motsvarar cirka 0,4 procent av hela det belopp som hushållen använde för konsumtion. Summan är klart mindre än under tidigare statistikår eftersom hushållen 2016 konsumerade i genomsnitt 257 euro och 2012 224 euro på penningspel (i 2022 års priser). Penningspelens andel av kon-

sumtionsutgifterna har också sjunkit, eftersom hushållen 2016 använde 0,7 procent av sina konsumtionsutgifter på penningspel och 2012 0,6 procent.<sup>1</sup> Man bör dock förhålla sig med en viss reservation till exakta uppskattningar i euro, eftersom de med säkerhet kan förmodas vara underskattade. Utifrån den genomsnittliga konsumtionen 2022 skulle de finländska hushållen per år använda mindre än en halv miljard euro<sup>2</sup>, vilket är klart mindre än man kan anta att finländarna spelar exempelvis utifrån Veikkaus Ab:s bokslutsuppgifter.

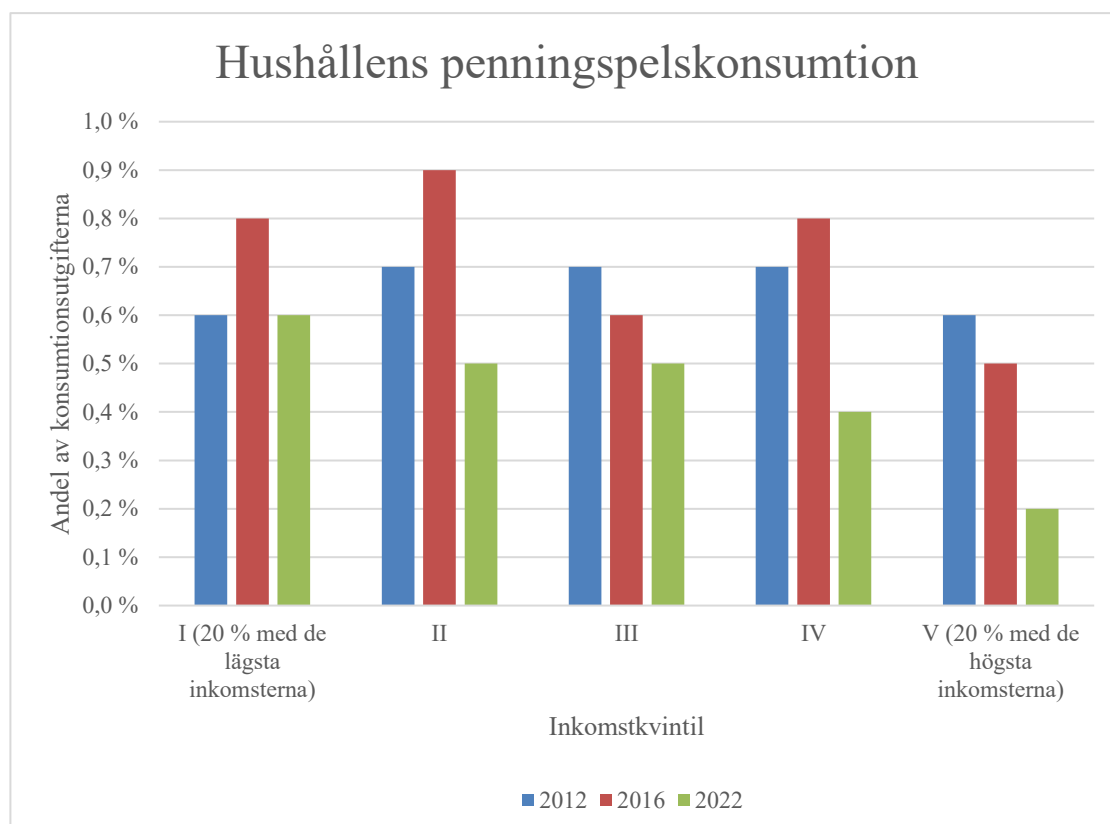
Med hjälp av Statistikcentralens statistik Hushållens konsumtion kan man också granska hur spelandet fördelas över olika inkomstklasser. Statistiken visar att hushåll med låga inkomster använder en större del av sina konsumtionsutgifter på penningspel än hushåll med höga inkomster gör. Den femtedel av hushållen som hade de lägsta inkomsterna 2022 använde i genomsnitt 0,6 procent av sina konsumtionsutgifter på penningspel, då motsvarande siffra för den femtedel av hushållen som hade de högsta inkomsterna var 0,2 procent.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Finlands officiella statistik (FOS): Hushållens konsumtion [nätpublikation]. ISSN=1798-3533. Helsingfors: Statistikcentralen. Hänvisat 11.4.2024. Hämtad från <https://stat.fi/sv/statistik/ktutk>.

<sup>2</sup> Den totala konsumtionen kan beräknas genom att man multiplicerar hushållens genomsnittliga konsumtion med antalet hushåll. Den totala konsumtionen som inriktas på penningspel är med det beräkningssättet 155 euro \* 2 919 000 = 452 445 000 euro.

<sup>3</sup> Finlands officiella statistik (FOS): Hushållens konsumtion [nätpublikation]. ISSN=1798-3533. Helsingfors: Statistikcentralen. Hänvisat 11.4.2024. Hämtad från <https://stat.fi/sv/statistik/ktutk>.



Figur 1. Penningspelens andel av hushållens konsumtionsutgifter i olika inkomstklasser 2012–2022. Datakälla: Statistikcentralen.

Veikkaus Ab, som är en aktör med ensamrätt, har med sina penningsspel den största marknadsandelen. Det finns exakta uppgifter om bolagets verksamhet, men den samlade marknaden omfattar också penningsspel utanför systemet för penningsspel. En del av penningsspelet utanför systemet inriktas på åländska PAF:s spel och en del på spel av utländska spelbolag som inriktar sina tjänster på Finland. När det gäller andra spel än PAF:s finns endast uppskattningar att tillgå om volymen av penningsspel på nätet utanför ensamrättssystemet.

Olika aktörers uppskattningar av volymen av spel utanför penningsspelssystemet varierar. Uppskattningarna är förenade med betydande osäkerhet och det finns inga tillförlitliga uppskattningar att tillgå. En av de mest anlitade aktörerna som gör nationella och regionala uppskattningar av marknadsandelarna för penningsspel är H2 Gambling Capital (H2GC), som dock i egenskap av kommersiell aktör inte detaljerat uppger sina informationskällor eller premisserna för sina uppskattningar. Beroende på tidpunkten för publiceringen förekommer också betydande variationer i de uppskattningar som H2GC producerar med 1–2 månaders mellanrum, i synnerhet i de prognoser som beskriver utvecklingen på penningsspelmarknaden.

Enligt H2GC:s uppskattningar var den totala marknaden för penningspelande i Finland som störst 2017, då värdet var cirka 2 miljarder euro. Spelbidraget för de penningspelssammanslutningar som anordnade penningspel med ensamrätt, dvs. Fintoto Oy, Penningautomatföreningen, Veikkaus Ab och PAF, var som högst 2016 (1,79 miljarder euro). Därefter har H2GC:s uppskattningar av det totala spelbidraget i Finland sjunkit. I Veikkaus Ab:s årsberättelse för 2023 hänvisas det till H2GC:s uppskattning, enligt vilken den totala marknaden för penningspel i Finland mätt med spelbidraget 2023 var uppskattningsvis cirka 1,5 miljarder euro, vilket innebär en minskning med cirka 5 procent jämfört med året innan. Enligt samma uppskattningar av H2GC ökade Veikkaus Ab:s andel av den totala marknaden med en procentenhet till 68 procent mellan 2022 och 2023. Konkurrens- och konsumentverket uppskattade i sin tur 2023 att Veikkaus Ab:s andel av den totala marknaden de senaste åren har varit 60–70 procent.

Det finns flera faktorer som påverkar den totala marknadsutvecklingen och den oförändrade situationen på befolkningsnivå när det gäller penningspelandet. Eftersom uppskattningarna av den totala marknaden för penningspel började uppvisa en negativ trend redan innan den totala tillgången till penningspel hade börjat minska kan man bedöma att förändringen åtminstone delvis har att göra med ett minskat intresse för penningspelande och förändrade uppfattningar om penningspelande samt förändringar i köpkraften. Förändringen som senare blivit starkare bedöms ha påverkats av förändringarna i tillgången till penningspel.

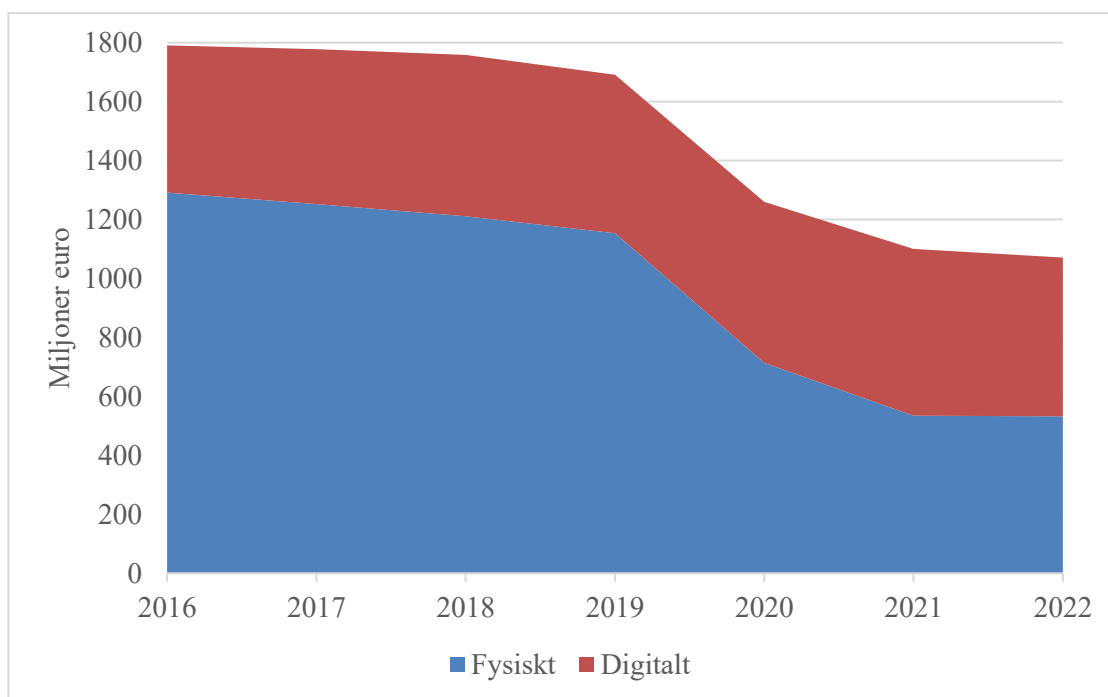
Också tillgången till penningspel utanför systemet varierar, även om det tills vidare endast finns begränsade uppskattningar och forskning om detta. Lagstiftningen för att begränsa tillgången till spelande utanför systemet för penningspel skärptes genom de paragrafer om marknadsföring och betalningsrörelse som trädde i kraft 2022 och 2023. Dessa förändringar bedöms åtminstone i viss mån påverka utbudet och spelandet av spel utanför systemet. Enligt de senaste uppskattningarna har Veikkaus Ab:s andel av den totala marknaden, dvs. den s.k. kanaliseringsgraden för systemet med ensamrätt, ökat något. Det har också PAF:s andel av marknaden utanför systemet (se närmare avsnitt 2.3.3).

### 2.2.2 Spelande av Veikkaus Ab:s penningspel

Volymen av penningspelande inom systemet med ensamrätt mätt med spelbidraget ökade under hela 2000-talet fram till 2017. År 2016 var det sammanlagda spelbidraget för gamla Veikkaus Ab, Penningautomatföreningen och Fintoto Oy, dvs. avkastningen av spelverksamheten, 1,79 miljarder euro. Spelbidraget för nya Veikkaus Ab 2017 var 1,78 miljarder euro och följande år 1,67 miljarder. Den största förändringen i spelbidraget inföll mellan 2019 och 2020, då Veikkaus Ab:s spelbidrag sjönk med de strikta coronarestriktionernas medverkan från 1,7 till 1,3 miljarder euro. Därefter har Veikkaus Ab:s spelbidrag planat ut till drygt en miljard euro på årsnivå. Spelbidraget 2021 var 1,1 miljarder och 2022 1,07 miljarder (-2,7 procent). År 2023 var spelbidraget 1,03 miljarder euro (-3,6 procent jämfört med året innan).

Den mest betydande minskningen i eurobelopp har gällt de fysiska penningautomaterna, där spelbidraget har minskat med tre fjärdedelar. Under 2019–2023 minskade antalet penningautomater med cirka 45 procent. Spelbidraget minskade också i produktkategorierna dagliga lotterispel och vadhållning. Veikkaus Ab har prognostiserat att bolagets spelbidrag kommer att börja öka från och med 2024.

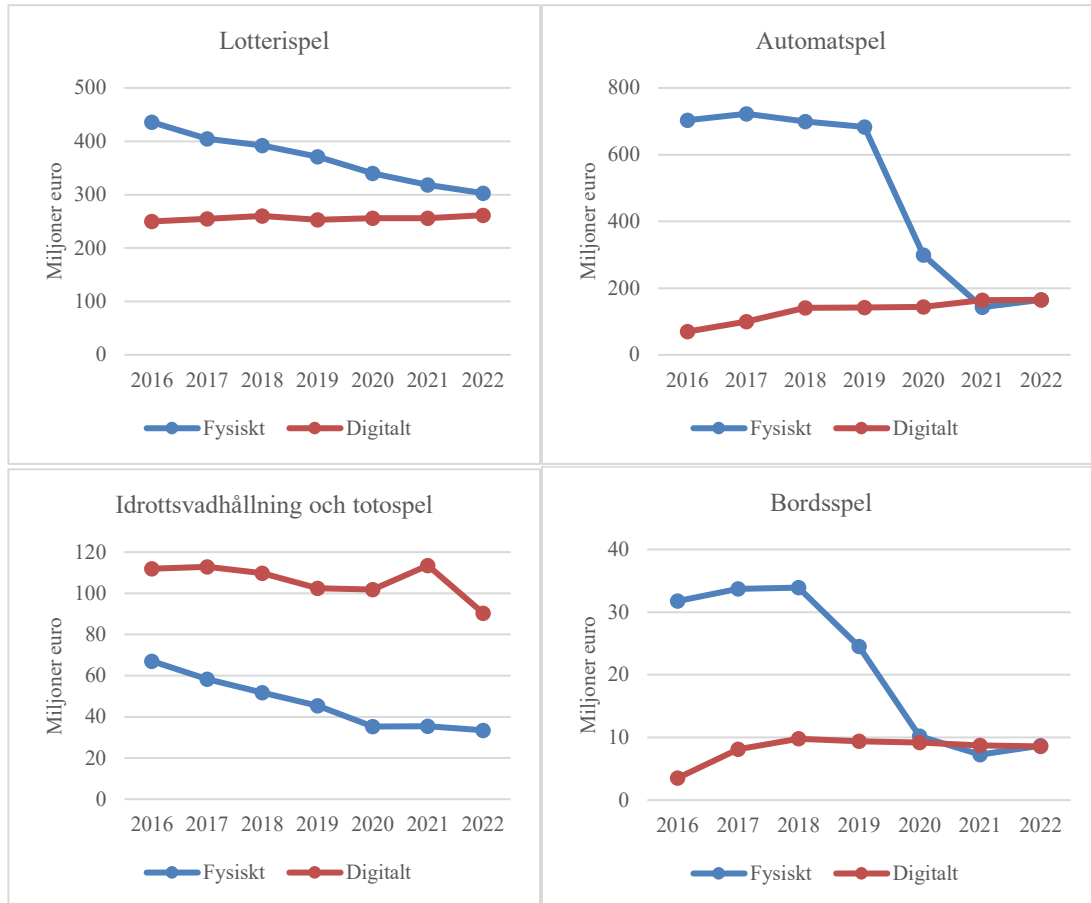




Figur 2. Utvecklingen av Veikkaus Ab:s spelbidrag enligt försäljningskanal 2016–2022 (Källa KKV)

I KKV:s forskningsrapport 3/2023 beskrivs utvecklingen av Veikkaus Ab:s spelbidrag enligt speltyp och försäljningskanal. Enligt rapporten har spelbidraget från fysiska kanaler sjunkit särskilt för lotterispel, automatspel och bordsspel. Rapporten framhäver att man utifrån en analys av olika speltyper inte kan dra några direkta slutsatser om en övergång från fysiska till digitala penningspel eller till penningspelswebbplatser utanför systemet. I rapporten konstateras det dock att Veikkaus Ab:s spelbidrag från digitalt spelande inte har minskat särskilt mycket i de kategorier som är mest utsatta för konkurrens, dvs. automat- och bordsspel samt idrottsvadhållning. Spelbidraget från digitala spel har ökat de senaste åren inom automatspel, minskat inom idrottsvadhållning och förblivit relativt oförändrat inom bordsspel. Förändringarna kan dock enligt rapporten avspegla förändringar i spelvanorna snarare än en övergång till spelande utanför systemet.





Figur 3. Utvecklingen av Veikkaus Ab:s spelbidrag enligt speltyp i den fysiska och den digitala försäljningskanalen 2016–2022. (Källa KKV)

Veikkaus Ab:s ansvarighetsåtgärder har enligt bolagets bedömning haft effekter på spelbidraget och andelen av hela penningspelsmarknaden i Finland. Enligt bolagets bedömning har utvidningen av obligatorisk identifiering till fysiska spelautomater och kupongspel haft den största effekten på spelbidraget. Den senaste större reformen som gäller ansvarigheten och som har påverkat spelbidraget var den obligatoriska identifieringen som i maj 2023 infördes för kupongspel (bl.a. Lotto, Eurojackpot). Obligatorisk identifiering infördes för skraplotter vid ingången av 2024, och sedan dess krävs identifiering för alla Veikkaus Ab:s spel.

Veikkaus Ab prognostiserar cirka 2,4–2,5 miljoner spelare för sina penningspel under 2023. Det finns inga exakta siffror om antalet spelare eftersom en del spel ännu inte krävde identifiering 2023. Enligt bolaget väntas antalet identifierade spelande kunder 2023 vara cirka 2,2 miljoner.

Utöver den allmänna utvecklingen i riktning mot digitala tjänster har övergången till obligatorisk identifiering för kupongspel enligt bolagets bedömning i viss mån påskyndat övergången

till penningspelstjänster i digitala kanaler. Trots den digitala kanalens popularitet har Veikkaus Ab:s partnernätverk och egna spelplatser en viktig roll i spelandet av bolagets penningspel. Uppskattningsvis cirka 1,5 miljoner spelare spelade Veikkaus Ab:s spel på fysiska spelplatser 2023.

Den allmänna minskningen av andelen penningspelare i befolkningen märks i Veikkaus Ab:s spelbidrag, men det finns också andra faktorer som påverkar. Mätt i Veikkaus Ab:s spelbidrag har penningspelandet i Finland minskat tydligt de senaste åren jämfört med tiden före coronakrisen. En orsak har varit det minskade antalet penningautomater, men en lätt nedgång var märkbar redan innan antalet automater minskades. Detta påverkades sannolikt åtminstone av förändringar i konsumtionsbeteendet och inställningen till penningspelande, den utvidgade obligatoriska identifieringen och det spelbegränsningspaket som trädde i kraft i slutet av 2017. En väsentlig förändring i konsumtionsbeteendet är också att spelarna övergår till att spela på nätet, där de utöver Veikkaus Ab:s spel har tillgång till ett spelutbud som inte hör till systemet men som inriktas på Finland. Även förändringar i köpkraften påverkar spelbidragets utveckling. Förutom av spelarnas insatser påverkas spelbidraget också av den andel som spelbolaget återbetalar till spelarna i form av vinster. Därmed kan också ändringar i återbetalningsprocenterna påverka hur spelbidraget utvecklas.

Utifrån analyser av Veikkaus Ab:s uppgifter om spel och spelare fortsätter det sporadiska spelandets andel av det totala spelbidraget minska och andelen för dem som spelar betydligt mer än genomsnittet accentueras. Samma trend kan utläsas ur såväl Veikkaus Ab:s material om spel och spelare som resultaten av befolkningsundersökningen. Den allt starkare koncentrationen av spelandet gäller dock inte enbart Veikkaus Ab:s penningspel utan beskriver penningspelandet överlag. Enligt befolkningsundersökningen 2019 stod 2,5 procent av spelarna för hälften av den totala konsumtionen av penningspel. De preliminära resultaten av befolkningsundersökningen 2023 tyder på att koncentrationen åtminstone inte har fasats ut på fyra år.

Den relativa andelen spelande på nätet av allt spelande av Veikkaus Ab:s spel har ökat avsevärt under de senaste åren, men det finns också tecken på att den digitala marknadens tillväxt avmattas i absoluta tal mätt i spelbidraget i euro. I synnerhet den obligatoriska identifieringen, det minskade spelandet på fysiska penningspelautomater och den allmänna digitaliseringen av samhället har ökat den relativa andelen spelande på nätet. År 2023 stod den digitala kanalen för 54,8 procent av Veikkaus Ab:s spelbidrag.

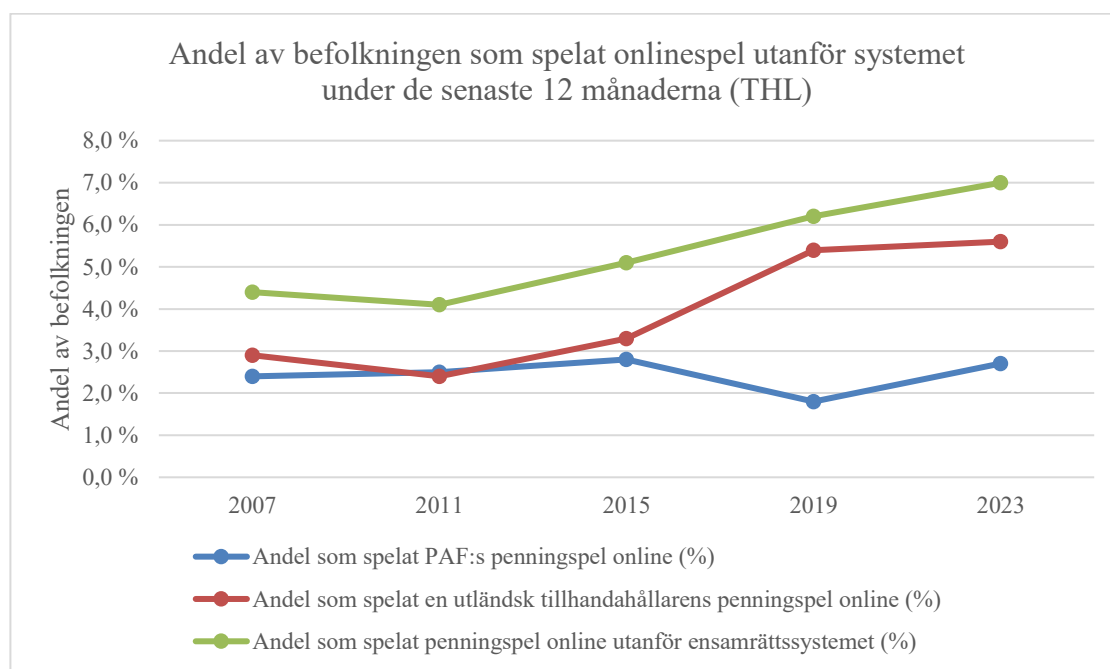
De mest spelade enskilda penningspelsprodukterna är de veckovisa lotterispelen, som Lotto och Eurojackpot. Cirka 90 procent av Veikkaus Ab:s kunder spelar någotdera av de spelen. Cirka 70 procent av Veikkaus Ab:s spelare använde den digitala kanalen 2023 och cirka 60 procent av spelarna besökte fysiska försäljningsställen (en del av kunderna använder båda kanalerna). De veckovisa lotterispelen utgör drygt en tredjedel av Veikkaus Ab:s spelbidrag, men spelbidragstrenden i den produktkategorin har varit nedåtgående under de senaste fem åren. Nätkasinot är den enda produktkategorin där spelbidraget har ökat. Nätkasinot täcker nästan en femtedel av bolagets spelbidrag. Veikkaus Ab har uppskattat att antalet registrerade kunder överskrider 2,5 miljoner vid utgången av 2023.

### 2.2.3 Spelande av penningspel utanför systemet

Spelandet utanför systemet med ensamrätt kan uppskattas bl.a. genom att man undersöker spelarandelar och penningbelopp. De följande uppskattningarna bygger på olika enkätundersökningar, spelbidragsuppgifter i euro från spelbolagen samt konsultbolaget H2GC:s uppskattningar. I beskrivningen av spelandet bland personer med spelproblem utnyttjas också uppgifter från Peluuri.

Penningspelandet utanför systemet med ensamrätt ser inte ut att öka mätt i antalet spelare. Det visar både befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande (2024) och enkäterna i THL:s aktualiserade uppföljning.

Enligt befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande ökade andelen som spelat PAF:s onlinespel från två till tre procent mellan 2019 och 2023, men andelen som spelade utländska spelbolags onlinespel förändrades inte i statistiskt signifikant utsträckning. Den andel av befolkningen som spelar utländska spelbolags spel på nätet förefaller ha vuxit i sakta mak under 2010-talet. År 2023 hade sju procent av respondenterna spelat åtminstone ett penningspel på nätet som inte var ett Veikkaus-spel.



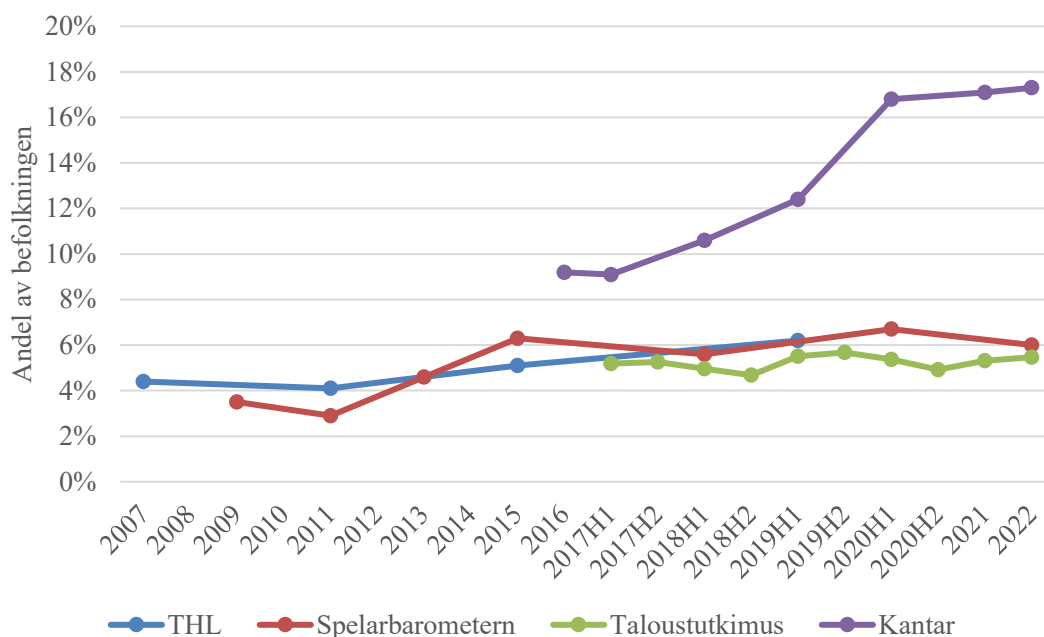
Figur 4. Andel av befolkningen som spelat onlinespel utanför systemet under de senaste 12 månaderna enligt befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande (THL).

Vid sidan av befolkningsenkäten Finländarnas penningspelande bevakar THL också penningspelandet utanför systemet med ensamrätt med hjälp av telefonintervjuer som genomförs med cirka en månads mellanrum. Uppskattningen av antalet spelare som spelat andra än Veikkaus

Ab:s penningspel under det senaste året motsvarar enligt THL:s enkäter cirka 5–6 procent av den vuxna befolkningen (18–79-åringar). Andelen har i stort förblivit på samma nivå under hela den undersökta perioden, dvs. sedan 2007. Andelen som under den senaste veckan spelat penningspel som erbjuds av aktörer utanför systemet är i sin tur för närvarande cirka 1,5 procent av den vuxna befolkningen.

I en enkät om spelandets skadeverkningar som Veikkaus Ab beställer och Taloustutkimus genomför tillfrågas personer som spelat spel utanför systemet med ensamrätt vilket spelbolags spel de har spelat. Det vanligaste svaret har varit PAF:s spel. Även stora internationella penningspelskoncerner som Betsson, ComeOn Group, Entain, Flutter, Kindred Group, LeoVegas och William Hill (888 Holdings), som hör till Rahapeliala ry som företräder utländska penningspelsbolag, står för en betydande andel av spelandet.

Det finns endast få uppskattningar av spelandet utanför systemet mätt i euro. Det tillförlitligaste sättet att uppskatta spelandet utanför systemet i euro skulle vara att använda uppgifter som bolagen ger om sitt spelbidrag från Finland.



Figur 5: Andel av befolkningen i olika enkätundersökningar som spelat penningspel utanför systemet med ensamrätt under de senaste 12 månaderna (KKV 2023).

Med undantag för PAF:s spelbidragsuppgifter har det inte funnits några exakta uppgifter tillgängliga om de eurobelopp som konsumeras i penningspelandet utanför Veikkaus Ab. PAF:s spelbidrag för marknaden i Fastlandsfinland har varierat mellan 80 och 90 miljoner euro mellan 2017 och 2023. Spelbidraget var som högst 2022 (90,2 miljoner euro). Rahapeliala ry uppskattar

att det sammanlagda spelbidraget för deras sju medlemsföretag i Finland 2021 var cirka 330 miljoner euro<sup>4</sup>.

Enligt H2GC:s uppskattning från den 11 mars 2024 spelades penningspel utanför systemet med ensamrätt i Finland för knappt 400 miljoner euro mätt i spelbidrag 2021. Enligt H2GC:s senaste uppskattningar ökar inte offshorespelandet totalt mätt i euro. H2GC:s uppskattningar av offshorespelandet i Finland i euro för 2022 är cirka 520 miljoner euro och för 2023 cirka 477 miljoner euro (uppskattning från 11.3.2024). Detta tyder på att spelandet utanför systemet med ensamrätt i Finland mätt i euro eventuellt är på väg att minska totalt sett. PAF:s marknadsandel har dock ökat från 17,3 procent till 18 procent av den uppskattade offshoremärknaden 2022–2023. Det gäller även Veikkaus Ab:s andel av den totala märknaden, dvs. den s.k. kanaliseringsgraden. Bland annat i Veikkaus Ab:s delårsrapport 2023 och års- och samhällsansvarsrapport 2023 uppskattas med stöd av H2GC:s siffror att kanaliseringsgraden för Veikkaus Ab har förbättrats. Det är dock oklart i vilken mån H2GC:s uppskattningar täcker allt spelande utanför systemet. I sina senaste uppskattningar har H2GC nämnt att bevakningen inte täcker s.k. black market-aktörer, men utan att närmare ange vilka dessa aktörer är. Det är därmed i princip möjligt att en del av spelandet har förflyttats till aktörer utanför H2GC:s bevakning, och att H2GC:s uppskattningar ger en snedvriden bild av hur kanaliseringsgraden utvecklas. Utifrån THL:s månatliga telefonintervjuer verkar det dock inte ha skett några väsentliga förändringar under den senaste tiden när det gäller andelen för aktörer som kan betraktas som s.k. black market-aktörer.

KKV har uppskattat Veikkaus Ab:s marknadsandel genom att kombinera information från olika källor om olika spelbolags spelbidrag med uppskattningar av marknadsandelarna för aktörer utanför systemet med ensamrätt. KKV utnyttjade i sin uppskattning information från Veikkaus Ab, PAF och Rahapeliala ry om spelbolagens spelbidrag 2021. Dessutom utnyttjade KKV uppgifter från en enkätundersökning av Taloustutkimus om vilka spelsidor respondenterna hade använt för att spela penningspel, och kom på det sättet fram till en uppskattning av marknadsandelen för Veikkaus Ab, PAF och medlemsföretagen i Rahapeliala ry. Utifrån dessa uppgifter kunde spelbidraget uppskattas också för andra än de ovannämnda spelbolagen. Utifrån dessa uppgifter uppskattade KKV att spelandet utanför systemet med ensamrätt 2021 uppgick till 520–590 miljoner euro. Vidare uppskattade KKV att Veikkaus Ab:s marknadsandel av hela märknaden för penningspel i Finland var cirka 60–70 procent och av finländarnas penningspelande på nätet cirka 50–60 procent. KKV utnyttjade också uppgifterna från THL:s befolkningsenkät Finländarnas penningspelande om de penningsummor som spelarna uppskattade att använts för spelande, och uppskattade utifrån dem att Veikkaus Ab:s andel av hela penningspelsmärknaden var cirka 60 procent och av märknaden för penningspel på nätet cirka 50 procent (KKV 2023).

Enligt olika informationskällor (bl.a. KKV, THL, Peluuri) spelar i synnerhet unga män penningspel utanför systemet med ensamrätt. Enligt KKV:s rapport satsar de som spelar utanför systemet med ensamrätt avsevärt större summor på penningspelande än de andra penningspelarna. De som i huvudsak spelade utanför systemet satsade summor som i genomsnitt rentav översteg 10 000 euro per år, medan de som endast spelade Veikkaus Ab:s spel satsade cirka 340

<sup>4</sup> Karjalainen, J., Sieppi, A. & Buri, R. (2023). Nuläget och utvecklingen i fråga om penningspel på internet och utanför monopolsystemet. KKV:s forskningsrapporter 3/2023. Tillgänglig på finska (sammansdrag på svenska) på adressen <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/03-2023-tutkimusraportteja-rahapelaaminen.pdf>. Nedan (KKV, 2023).

euro. KKV konstaterar i sin rapport att det förekommer en kraftig koncentrerings av spelandet utanför systemet med ensamrätt. Hela 90 procent av det belopp som används för sådana spel kommer från cirka sex procent av dem som spelat penningspel utanför systemet (KKV 2023).

Penningspelandet är koncentrerat oavsett system och kanal, men i spelandet utanför systemet med ensamrätt är det ännu starkare koncentrerat till ett litet antal spelare. Fenomenet innebär att åtgärderna för att förbättra kanaliseringens graden i praktiken bör inriktas på en mycket liten målgrupp då man strävar efter att flytta över den befintliga konsumtionen till den reglerade marknaden. Det är också klart att en stor del av spelbidraget från spelandet utanför systemet härstammar från personer som drabbats av spelandets skadeverkningar och lider av svåra spelproblem. Detta har betraktats som en grund för att i första hand inrikta åtgärder för att förbättra kanaliseringens graden på att begränsa tillgången till penningspel, vilket samtidigt kan förebygga och minska de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Man vet också att det är effektivare och mer ekonomiskt att förebygga penningspelens skadeverkningar än att påverka befintliga problem. Det bör också noteras att skadeverkningarna inte blir mindre av att man styr skadligt konsumentbeteende från ett ställe till ett annat.

En växande trend på marknaden utanför systemet med ensamrätt är s.k. kryptokasinon som erbjuder olika penningspel som spelas med kryptotillgångar och/eller kryptovalutor och kan spelas fullständigt anonymt. Kryptokasinon verkar utanför EU-lagstiftningen. Det finns inga uppskattningar av volymen av spelandet på kryptokasinon eller huruvida sådana uppgifter exempelvis delvis ingår i uppskattningar av spelandet utanför systemet.

#### 2.2.4 Penningspelande bland unga

Enkäten Hälsa i skolan tillhandahåller uppföljningsdata om förekomsten av penningspelande bland unga sedan 2007. Enligt enkätresultaten har penningspelandet bland unga börjat minska på lång sikt. Minskningen har dock inte varit lika kraftig bland unga med låg socioekonomisk status och unga som använder alkohol eller dricker sig berusade minst en gång i månaden.

Den senaste utvecklingen visar att minskningen av penningspelandet bland unga har avmattats eller rentav avstannat. Av enkäten Hälsa i skolan 2023 framgår det att andelen unga som spelar penningspel varje vecka har ökat något i årskurs 8 och 9 i den grundläggande utbildningen (pojkar och flickor), första och andra årskursen i yrkesutbildningen (pojkar och flickor) och första och andra årskursen i gymnasiet (pojkar). Bland flickor i gymnasiet har andelen inte ökat jämfört med det föregående enkätåret (2021). Pojkar spelar fortfarande betydligt mer än flickor. Trots åldersgränsen på 18 år för penningspel spelar fortfarande cirka 9 procent av pojkarna i årskurs 8 och 9 penningspel varje vecka. Bland minderåriga flickor är det få som spelar penningspel. Fysiskt tillgängliga penningspel som penningspelautomater och skraplotter har varit populära bland minderåriga.

Den europeiska skolundersökningen (ESPAD) om ungas droganvändning undersöker förändringarna i europeiska jämnårigas användning av alkohol, tobaks- och nikotinprodukter och narkotika samt deras penningspelande. ESPAD-materialet har samlats in sedan 1995 med fyra års mellanrum i 23–39 europeiska länder. Undersökningens målgrupp är unga som är 15–16 år gamla vid undersökningstidpunkten och som i Finland går i årskurs 9 i den grundläggande utbildningen. Undersökningens resultat från 2019 visade att pojkar i årskurs 9 under de senaste 12 månaderna spelade mer än flickorna på penningautomater (48,1 procent respektive 27,4 procent). Enligt ESPAD-materialet ökade andelen pojkar som spelar på penningautomater minst

en gång i veckan från 36 till 45 procent mellan 1995 och 2011, före den lagändring där åldersgränserna för penningsspelande sammanfördes. Andelen unga som inte spelar ökade stadigt från och med 1995, särskilt bland flickor.

### 2.2.5 Penningsspelens skadeverkningar i ljuset av forskning

Skadeverkningar till följd av penningsspel kan uppdelas i ekonomiska skadeverkningar, skadeverkningar för människorelationer och arbete, skadeverkningar som anknyter till studier, negativa hälsoeffekter, emotionella skadeverkningar och i övriga skadeverkningar som kriminell verksamhet. Skadeverkningarna kan variera från lindriga till svåra och från kortvariga till långvariga. De kan drabba såväl spelarna och deras närstående som samhället i bredare bemärkelse. De allvarligaste skadeverkningarna är penningsspelproblem, spelberoende och självmord.

Sedan 2003 har befolkningsundersökningen Finländarnas penningsspelande vart fjärde år bevakat penningsspelens skadeverkningar och hur de förändrats. I enkäten 2023 mättes penningsspelproblemets svårighetsgrad med det internationella mätinstrumentet Problem Gambling Severity (PGSI). En förenklad PGSI-poängsättning tillämpades, där 1–2 poäng motsvarar spelande på en låg risknivå och 3 eller fler poäng spelande på en moderat risknivå eller problemspelande. Med hjälp av mätinstrumentet kan spelproblemets svårighetsgrad bedömas på ett kontinuum där låg risknivå hör till de lindrigare formerna av spelproblem medan moderat risknivå och problemspelande är svårare former. År 2023 spelade 9 procent på en låg risknivå och 4,2 procent på en moderat risknivå eller nivån för problemspelande. Andelen respondenter som spelade på nivån moderat risk eller problemspelande ökade från 2019 då motsvarande andel var 3 procent. Spelproblem av olika svårighetsgrader är klart vanligare bland män än bland kvinnor. Spelproblemen blev vanligare bland män mellan 2019 och 2023. Bland kvinnor blev penningsspelande på låg risknivå vanligare under samma tidsperiod.

Det finns sannolikt flera bakgrundsfaktorer som förklarar den förändring i penningsspelandets skadeverkningar som syns i befolkningsenkätens resultat, och de fördjupande analyserna av befolkningsundersökningens resultat fortsätter. Behovet av fördjupande analyser accentueras när man beaktar att penningsspelandet samtidigt blivit mindre vanligt, den totala marknaden för penningsspelande minskat och andelen av befolkningen som spelar penningsspel utanför systemet förblivit konstant. I systemet med ensamrätt kan penningsspelandet typiskt bedömas vara förenat med lägre risker för skadeverkningar än i utbudet utanför systemet, eftersom spelandet, spelens egenskaper och anordnandet regleras. Förändringar i utbudet och arten av spel som spelas gäller också penningsspelutbudet inom systemet med ensamrätt. Utbudet av penningsspel och produktutvecklingen som helhet präglas både av digitaliseringen och av en utveckling där de tillgängliga penningsspelens egenskaper och distribution i allt högre grad inbegriper risker för skadeverkningar. Penningsspelindustrin har reagerat på det minskande intresset för och den sjunkande efterfrågan på penningsspelande genom att utveckla ett allt mer attraktivt utbud. En annan viktig bakgrundsfaktor är att den digitala spelmiljön ökar risken för skadeverkningar.

Utifrån materialet i THL:s enkätundersökning Finländarnas penningsspelande 2019 förekommer spelande på risknivå oftast bland personer som spelar såväl fysiska penningsspel som penningsspel på nätet. Hela 23 procent av dessa personer spelade åtminstone på en låg risknivå (PGSI-poäng > 0). Cirka två procent av personerna i den kategorin kan betraktas som problemspelare enligt mätinstrumentet PGSI (PGSI-poäng ≥ 8). Av dem som endast spelar på internet spelade 13 procent åtminstone på en låg risknivå, men av dem var endast 0,4 procent problemspelare. Av dem som endast spelar fysiska spel spelade cirka 7 procent åtminstone på en låg risknivå



och av dem var 0,3 procent problemspelare enligt PGSI. Spelande på någon risknivå är klart vanligare bland spelare som har spelat spel utanför systemet med ensamrätt. Av dessa spelare spelade 26 procent åtminstone på en låg risknivå och cirka 3 procent kunde betraktas som problemspelare enligt mätinstrumentet PGSI. Av de spelare som endast har spelat Veikkaus Ab:s spel var 8 procent spelare på åtminstone en låg risknivå och endast 0,2 procent kunde klassificeras som problemspelare. Största delen av spelandet bland personer som inte har ett spelproblem enligt mätinstrumentet PGSI (69 procent) eller som spelar på en låg risknivå (78 procent) inriktas på Veikkaus Ab:s spel. Däremot sker största delen av spelandet bland spelare med moderat risk (PGSI-poäng 5–7) och spelare som klassificeras som problemspelare utanför systemet med ensamrätt. Bland spelarna med moderat risk inriktades 66 procent av spelandet på andra spel än Veikkaus Ab:s och bland problemspelarna 56 procent av spelandet (KKV 2023).

I de senaste Hälsosamma Finland-enkäterna tillämpas en något annorlunda klassificering av problemspelande än i undersökningen Finländarnas penningspelande. Enligt resultaten hade 9 procent av respondenterna spelat penningspel under de senaste 12 månaderna på åtminstone en låg risknivå ( $PGSI \geq 1$ ). Bland män var andelen 13 procent och bland kvinnor 6 procent. Under de senaste 12 månaderna hade 1,1 procent av respondenterna spelat penningspel på problemlivnivå ( $PGSI \geq 8$ ). Problemspelande var vanligast bland män under 40 år. Av dem spelade tre procent på problemlivnivå. Bland män var problemspelande ovanligare i äldre åldersklasser. Av kvinnorna hade 0,5 procent spelat på problemlivnivå. Bland kvinnor var problemspelande vanligast bland 40–64-åringar, men ovanligare bland 65-åringar och äldre respondenter.

Andelen som spelade åtminstone på en låg risknivå var störst i Mellersta Österbottens välfärdsområde (15 procent) och lägst på Åland (3 procent). Spelande på problemlivnivå accentuerades i Vanda och Kervo välfärdsområde och Birkalands välfärdsområde (2 procent). Spelande på problemlivnivå var ovanligast i Helsingfors stad (0,3 procent). Spelande på risknivå var vanligast bland män (19 procent) och kvinnor (10 procent) i Mellersta Österbottens välfärdsområde. Spelande på problemlivnivå accentuerades i sin tur bland män i Mellersta Nyland (3 procent) och kvinnor i Vanda och Kervo välfärdsområde (1,7 procent). Av respondenterna hade 3 procent åtminstone någon gång under sitt liv upplevt penningspelande som ett problem. Fler män (5,5 procent) än kvinnor (1,4 procent) hade haft den känslan. Andelen som någon gång i livet upplevt penningspelande som ett problem var störst i Norra Österbottens (4,6 procent) och Mellersta Nylands välfärdsområden (4,5 procent).

Fångar är en grupp som oftast inte inkluderas i befolkningsenkäter. Förekomsten av sannolika penningspelsproblem utreddes bland finländska fångar som en del av undersökningen om fångars hälsa och välfärd 2023. Av de fångar som deltog i undersökningen ( $n=527$ ) fick 12,5 procent ett poängantal som tydde på ett penningspelsproblem. Det är vanligare att yngre fångar, första-gångsfångar och fångar med stöld eller egendomsbrott som domslutets huvudbrottsrubrik har sannolika penningspelsproblem. Ett samband mellan domar i brottmål, social utsatthet och penningspelsproblemets svårighetsgrad har iakttagits också på befolkningsnivå (Lind m.fl. 2023). Ett penningspelsproblem som inte behandlas belastar personens ekonomi och relationer och försvårar anpassningen till en vardag utan brott efter domen.

Allvarliga skadeverkningar av penningspel var en viktig faktor i samband med åtminstone 21 självmord i Finland 2017–2021. I en undersökning granskade THL polisens undersökningshandlingar och observerade att personer som upplevt allvarliga skadeverkningar av penningspel och begått självmord levde i svåra sociala förhållanden. De sociala förhållandena präglades av olika faktorer som orsakar stress, såsom relationsproblem, överskuldsättning, psykisk kris och

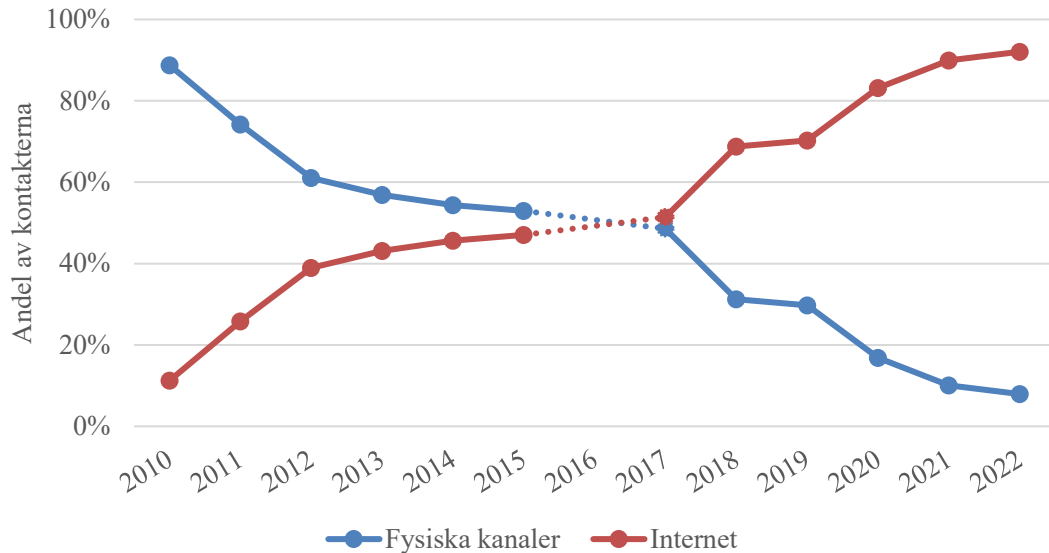


ofta användning av alkohol och droger. Även antalet sociala relationer och relationernas art varierade mycket. Undersökningsresultaten visar att det är typiskt att olika stressfaktorer samverkar så att komplicerade livssituationer uppstår, och att inte ens starka sociala band nödvändigtvis räcker till för att skydda dem som upplever skadeverkningar av penningsspel. Det är sannolikt att det förekommer betydligt fler fall av självmord med allvarliga skadeverkningar av penningsspel i bakgrunden än de som identifierades i undersökningen, eftersom polisen inte nödvändigtvis får kännedom om penningsspelet under undersökningens gång (Selin, Jani & Lind, Kalle 2023. Gambling, social integration and sources of strain in cases of suicide: exploring police investigation reports. *Addiction Research & Theory* 32 (2), 104–110).

THL genomförde 2022 och 2023 två enkäter om penningsspelets skadeverkningar främst med kvalitativa metoder. Enkäterna riktades till de ansvariga för förebyggandet av penningsspelets skadeverkningar och till personer som arbetar med stöd och behandling vid penningsspelsproblem på olika håll i landet. Personalen identifierade en höjd självmordsrisk i samband med allvarliga penningsspelsproblem. Eftersom risknivån och det problematiska penningsspelet koncentreras till en relativt liten grupp koncentreras också de skadeverkningar som följer av detta.

#### 2.2.6 Penningsspelsproblem i ljuset av hjälptjänster mot skadeverkningarna av penningsspel

Hittills har tjänster specialiserade på penningsspelsproblem varit den mest heltäckande källan till regelbundet producerad statistik om hjälptjänster. Enligt årsrapporten 2022 från den riksomfattande digitala tjänsten Peluuri, som hjälper personer som lider av skadeverkningar av penningsspel, var penningautomater på internet i 53 procent av kontakterna den spelform som orsakade mest problem (54 procent 2021). Digitaliseringen av penningsspelet märktes tydligt bland de spelare som kontaktade Peluuri. Andelen som i första hand spelade på nätet hade redan nått 90 procent 2022 (85 procent 2021). Under de senaste drygt tio åren har en betydande förändring skett i det avseendet, eftersom nästan 90 procent av dem som kontaktade Peluuri ännu 2010 uppgav att deras huvudsakliga spelkanal var fysiska spel (KKV 2023).



Figur 6: Figuren beskriver de spelkanaler som de som kontaktat Peluuri primärt använder. I materialet saknas uppgifter för 2016. Uppgifterna för det året visas i figuren med en streckad linje (KKV, 2023 utifrån Peluuris material om klientkontakter).

Största delen (65 procent) av spelarna spelade endast på webbplatser för spelbolag utanför systemet med ensamrätt (inkl. PAF 1 procent). År 2021 var motsvarande andel cirka 71 procent. (Silvennoinen, 2022). Ännu i början av 2010-talet var andelen som spelade spel utanför monopolen betydligt mindre (KKV 2023). 18 procent spelade endast Veikkaus Ab:s spel (15 procent 2021). År 2022 spelade 17 procent av respondenterna (14 procent 2021) båda typerna av spel lika mycket (Silvennoinen, 2022).

Av Peluuris kunder hade 67 procent finansierat sitt spelande med arbetsinkomster (57 procent 2021). I 53 procent av kontakterna finansierades spelandet med lån eller handlån (47 procent 2021, 50 procent 2020, 60 procent 2019 och 37 procent 2018). Bland dem som spelade på nätet var den andelen 55 procent (51 procent 2021). Spelskulder uppgick oftast till 20 000–50 000 euro. År 2020 antecknades skulder på över 10 000 euro för 60 procent (55 procent 2021) av de spelare som kontaktade Peluuri och som tjänsten antecknade ett skuldbelopp för. Cirka 3 procent av spelarna hade skulder på över 100 000 euro (5 procent 2021). År 2022 var det genomsnittliga beloppet av penningsskulder 10 000–19 999 euro. Det vanligaste skuldbeloppet bland dem som ringde journumret eller tog kontakt via chatten var 20 000–50 000 euro och 63 procent hade skulder på över 10 000 euro (Silvennoinen, 2022).

Profilen för de spelare som Peluuri når har inte förändrats märkbart under de senaste åren. Den största kategorin penningsspelare som tar kontakt är unga vuxna män. År 2022 var 64 procent av de spelande kunder som tog kontakt män och 65 procent var yngre än 34 år. Peluuris statistik visar för sin del att skadeverkningarna av penningsspel inte bara drabbar spelarna själva, utan dessutom deras närstående och övriga sociala omgivning. Av alla kontakter kom 28 procent

från närstående. Av de närstående var 74 procent kvinnor och 71 procent över 34 år gamla. Den största åldersgruppen var personer över 55 år (Silvennoinen, 2022).

Penningautomaterna har varit den spelform som orsakat mest spelproblem under hela Peluuris historia. År 2019 var deras andel som den primära problematiska spelformen sammanlagt 83 procent (automatspel på nätet 43 procent och på spelplatser 40 procent). År 2022 orsakade automaterna på nätet problem för 59 procent av de personer som uppgav vilket spel som orsakade problem. Motsvarande andel för automaterna på spelplatserna var 10 procent. Automatspelandets andel av spelproblemen har alltså förblivit betydande, men tyngdpunkten har kraftigt förskjutits till nätet (Silvennoinen, 2022).

Av dem som spelade på nätet spelade 93 procent åtminstone ibland med mobila enheter, och 48 procent spelade endast med mobila enheter. Bland dem som primärt spelade på nätet orsakade automaterna problem för 53 procent av spelarna. Kasinobordspel (15 procent) och vadhållning (14 procent) orsakade näst mest problem för dem som spelade primärt på nätet. Bland personer som främst spelade på spelplatser gällde 46 procent av problemen skraplotter och 39 procent penningspelautomater (Silvennoinen, 2022).

### 2.2.7 Överskudsättning

Penningspelsproblem är ofta förknippade med ekonomiska problem. Problemen framträder som stora skulder såväl som knapphet i vardagen och problem med att uppfylla grundläggande behov. Bland de spelare som Peluuri möter är det vanligt att finansiera spelet med lånade pengar. Av dem som inledde programmet Peli poikki 2022 hade 74 procent skulder som berodde på spelet. Av dem hade 63 procent skulder som översteg 10 000 euro. Det vanligaste skuldbeloppet som framkom såväl i programmet Peli poikki som i hjälplinjen och chatten var 20 000–50 000 euro. Ofta bestod skulderna av ett stort antal olika slags konsumtionskrediter. De stora skulderna var närmast koncentrerade till dem som spelade på nätet. Utifrån Garantistiftelsens uppgifter om garantibeslut är skuldsättning på grund av penningspelande vanligare bland unga och män, i synnerhet bland män under 30 år. Andelen kontakter i Garantistiftelsens skuldrådgivning och chatt som gäller penningspelande har förblivit relativt konstant de senaste åren. Enligt Garantistiftelsens statistik är det vanligast bland män under 30 år att bli skuldsatt på grund av spelande och att ta kontakt på grund av det. I den yngsta åldersgruppen (under 24 år) har antalet kontakter på grund av penningspelande ökat något mellan 2022 och 2023.

Bland Garantistiftelsens kunder har i synnerhet penningspelarna lån utan säkerhet (s.k. konsumtions- och snabbblån) och beloppet av dessa skulder är ofta klart högre bland penningspelare än bland andra kunder.

THL genomförde våren 2022 och våren 2023 två enkäter om penningspelandets skadeverkningar främst med kvalitativa metoder. Enkäterna riktades till de ansvariga för förebyggandet av penningspelandets skadeverkningar och till personer som arbetar med stöd och behandling vid penningspelsproblem på olika håll i landet. Enligt respondenternas iakttagelser orsakar onlinepenningspelens snabba tempo och ständiga tillgänglighet i kombination med lättillgängliga konsumtionskrediter snabb och djup skuldsättning lättare än tidigare. Snabb skuldsättning med allt större summor kan enligt de anställda också påskynda andra skadeverkningar av penningspel, och det händer lättare att situationerna eskalerar och försvåras. Enligt respondenterna märks penningspelandet på nätkasino och kopplingen mellan digitala spel och penningspel som en del av penningspelsproblemen särskilt bland unga spelare. I vissa fall har den unga

genast efter att ha blivit myndig börjat spela på nätkasinet och ta snabblån och råkat ut för problem på grund av det. Skadeverkningar av penningspel och snabbt växande skulder till följd av höga räntor på konsumtionskrediter i ett tidigt skede av livet kan påverka spelaren på ett betydande sätt i flera år och rentav årtionden, t.ex. till följd av problem med studier och sysselsättning.

Konsekvenserna av coronapandemin, kriget i Ukraina och de stigande räntorna märks enligt yrkespersonerna i vardagen för dem som lider av penningspelens skadeverkningar. Exempelvis ekonomiska problem till följd av denna utveckling, såsom permitteringar, förkortad arbetstid och uppsägningar, har i vissa fall raserat en ekonomi som sedan tidigare varit stram på grund av spelkulder. Överskuldssättning till följd av penningspel och en svår ekonomisk situation belastar spelaren själv men också ett stort antal närstående. Yrkespersonerna var särskilt oroad över situationen i barnfamiljer där den ena eller båda föräldrarna har problem med penningspelande.

### 2.2.8 Diagnostiserat penningspelberoende

Med penningspelberoende (ICD-10: F63.0, spelberoende) avses ett upprepat problematiskt spelbeteende som är förknippat med allvarliga långvariga psykosociala, ekonomiska och hälsomässiga skadeverkningar. Utifrån uppgifter baserade på vårdanmälningsregistret (HILMO) fick 3 142 personer över 18 år bosatta i Fastlandsfinland 2011–2021 diagnosen penningspelberoende. Bland män diagnostiserades penningspelberoende oftare än bland kvinnor: cirka en tredjedel av diagnoserna gällde kvinnor. Även om antalet diagnoser har ökat mellan 2011 och 2021 är det fortfarande litet. Antalet diagnoser är betydligt mindre än uppskattningarna av förekomsten av penningspelberoende utifrån befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande, vilket tyder på att fenomenet underdiagnostiseras och att penningspelsproblem inte identifieras tillräckligt väl inom social- och hälsovården.

Penningspelberoende är ofta förknippat med associerade sjukdomar. Hos personer som fått diagnosen penningspelberoende har i synnerhet andra psykiska störningar och beteendestörningar som ångeststörningar och missbruk iakttagits. Även flera olika somatiska sjukdomar, särskilt neurologiska sjukdomar, minnessjukdomar, andningssjukdomar, diabetes och matsmältningssjukdomar, är framträdande bland personer som diagnostiserats med penningspelberoende. Dessutom har en mångfaldig självmordsrisk iakttagits hos personer med diagnosen penningspelberoende i jämförelse med befolkningen i övrigt. Detta accentueras i synnerhet i samband med samtidig andra psykiska störningar och beteendestörningar.

### 2.2.9 Stöd och behandling på riksnivå vid penningspelsproblem

Välfärdsområdets social- och hälsovårdstjänster ansvarar för att ordna stöd och behandling vid penningspelsproblem som en del av missbrukar- och beroendevården inom hälso- och sjukvården (hälso- och sjukvårdslagen 1326/2010) och av alkohol- och drogarbetet och beroendearbetet inom socialvården (socialvårdslagen 1301/2014). I början av 2023 infördes i lagstiftningen t.ex. just annat beroendebeteende, som syftar på penningspelande, och på det sättet förtydligades och stärktes välfärdsområdets ansvar för att ordna dessa tjänster.

Den psykosociala behandlingen av penningspelsproblem genomförs i välfärdsområdena som en del av mentalvårds-, missbrukar- och beroendetjänsterna. Den riksomfattande digitala servicehelheten Peluuri, som finansieras av Veikkaus Ab och ordnas av Sininauhaliitto och A-klinikstiftelsen, har blivit en viktig stödtjänst som kompletterar den offentliga helheten för spelarna,

deras närstående och dem som konfronteras med spelandets skadeverkningar i sitt arbete. Veikkaus Ab, social- och hälsovårdsministeriet och tjänsteprocenterna har ingått ett samarbetsavtal om ordnandet av servicen. Utöver dessa finns också andra tjänster som erbjuds av olika organisationer och som kompletterar de offentliga tjänsterna, t.ex. stöd och rådgivning med låg tröskel och kamratstöd.

Enligt uppgifter som THL samlat in rapporterade nästan alla (93 procent) av kommunerna i Fastlandsfinland före social- och hälsovårdsreformen att det fanns öppenvård och rehabilitering för penningsspelproblem att tillgå (Heiskanen m.fl. 2023). Rehabilitering i slutenvård för penningsspelberoende ordnades vid åtminstone 17 enheter (Nevalainen m.fl. 2022). Öppen vård och rehabilitering i öppen vård är oftare offentlig tjänsteproduktion medan rehabilitering i slutenvård genomförs med hjälp av offentlig upphandling (Heiskanen m.fl. 2023).

Även om det enligt THL:s uppgifter finns vård tillgänglig, förekommer det fortfarande praktiska utmaningar och bristande informationsunderlag i fråga om vårdens tillgänglighet och effekt. Enligt THL:s enkät 2020 bedömde 74 procent av kommunerna att det inte fanns tillräckligt med information om vårdtjänster vid penningsspelproblem på webbplatserna. Endast cirka 40 procent ansåg i enkäten 2020 att kunderna hänvisas från andra tjänster till behandling av penningsspelproblem om det behövs (Heiskanen, Kesänen & Tenkanen 2021).

I en del av landet statistikför hälso- och sjukvården antalet strukturerade kartläggningar av penningsspelproblem. Tidig identifiering av penningsspelproblem och tidig hänvisning till vård är centralt för att minska problemen. Antalet kartläggningar har ökat stadigt sedan 2019 (22 gånger) och år 2023 gjordes hela 571 kartläggningar (AvoHilmo). Förutom vård kan personer med ett problematiskt spelbeteende eller deras närstående behöva andra tjänster, som socialservice, hälso- och sjukvård eller ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning. Även t.ex. boendeservice eller sysselsättningstjänster bidrar till rehabiliteringen. Penningsspelproblem kan också vara förknippade med brottmålsdomar och i typiska fall långvarig utsökning av skulder.

Det är typiskt att penningsspelproblem är kopplade till andra problem. Enligt THL:s undersökning hade sju procent av dem som alkohol- eller drogrelaterat uppsökte social- och hälsovården 2019 också penningsspelproblem. Problemen hade ett samband med manligt kön, yngre ålder, narkotikaanvändning, depression och något annat födelseland än Finland. Av de kunder som var helt utan bostad och vars vårdbesök var alkohol- eller drogrelaterade hade 11 procent penningsspelproblem, och bland kunder som inte var födda i Finland 13 procent (Heiskanen & Kuussaari, 2023). De anställda på tillfälliga inkvarteringsställen för personer som använder berusningsmedel identifierade i THL:s forskningsprojekt kunder som var bostadslösa och behövde tillfällig inkvartering just på grund av sina penningsspelproblem, även om de ofta också hade samtidiga missbruksproblem (Kuussaari m.fl. 2024).

## **2.3 Reglering och styrning av anordnandet av penningsspel**

### **2.3.1 Tillämpningsområde och definitioner i lagstiftningen om penningsspelverksamhet**

Lotterilagstiftningen är det viktigaste verktyget för att genomföra och styra penningsspelpolitiken. Syftet med lotterilagen är att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till. Ett syfte är också att hindra oegentligheter och brott och att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier.

Genom lotterilagen och de förordningar som utfärdas med stöd av den begränsas utbudet av penningsspel samt regleras penningsspelens egenskaper och marknadsföring. I lotterilagen föreskrivs dessutom om de olika ministeriernas och myndigheternas uppgifter i anslutning till penningsspelssystemet i fråga om att styra anordnandet av penningsspel och förebygga skadeverkningsarna. Att förebygga och minska skadeverkningsarna av penningsspel är ett sektorsövergripande arbete med flera ansvariga parter.

I lotterilagen definieras penningsspel, de tillåtna formerna för anordnande av dem och försäljningsställena. I lotterilagen föreskrivs det om placeringen av penningautomater så att spelandet kan övervakas, och lotterilagen innehåller också bestämmelser om egenkontroll av penningautomater på de enskilda spelplatserna. I lotterilagen föreskrivs det dessutom om obligatorisk identifiering som gäller allt penningsspelande, vilket gör det tekniskt möjligt att använda spelspärrar och begränsningar av det reglerade utbudet av penningsspel. Penningsspel får inte säljas till personer under 18 år, vilket den obligatoriska identifieringen stöder.

Lotterilagen innehåller förutom ensamrätten att anordna penningsspel även detaljerade bestämmelser om begränsningar av anordnandet, förhindrande av och förbud mot spelande, ingripande i lagstridig verksamhet samt tillsyn. Enligt 42 och 43 § i lotterilagen ansvarar Polisstyrelsen för tillsynen över anordnandet av penningsspel. I lotterilagen föreskrivs det även om de uppgifter för olika ministerier och andra myndigheter som har en nära koppling till penningsspelssystemet. Genom lagens bestämmelser begränsas tillgången till, utbudet på och marknadsföringen av penningsspel och föreskrivs om tillsynen över anordnande och marknadsföring av penningsspel. Mer detaljerade bestämmelser om tillgången till och egenskaperna hos penningsspel finns i de förordningar som utfärdas med stöd av lotterilagen, och genom dem föreskrivs det också om flera begränsningar för penningsspelande.

De viktigaste förordningarna som reglerar anordnandet av penningsspel är statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningsspel (1414/2016) och inrikesministeriets förordning om spelregler för Veikkaus Ab:s penningsspel (VN/19874/2023). Förordningarna har utfärdats med stöd av bemyndigandet om anordnande av penningsspel i 13 c § i lotterilagen. Enligt 13 c § i lotterilagen ska penningsspel anordnas så att rättsskyddet för dem som deltar i penningsspelverksamhet garanteras, så att man strävar efter att förhindra oegentligheter och brott och så att de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningsarna som spelandet ger upphov till förebyggs och minskas. Lotterilagen innehåller förutom bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning om anordnandet av penningsspel även andra bemyndiganden att utfärda förordning på statsråds- och inrikesministerienivå.

Med stöd av 13 c § i lotterilagen utfärdas genom förordning av statsrådet bestämmelser om hur stor andel av avkastningen av spelavgifterna vid anordnandet av penningsspel som ska betalas till spelarna som vinst, hur vinsterna ska avrundas och hur uttagna vinster ska fördelas samt om de olika typerna av och maximiantalet penningautomater och kasinospel på spelplatser, i särskilda spelsalar och i kasinon, maximiantalet särskilda spelsalar samt antalet kasinon, var de är belägna och deras öppettider. Under den tid förordningen har varit i kraft har den ändrats bl.a. i fråga om de vinstandelar som ska betalas till spelarna och till följd av ändringar i lotterilagen.

Med stöd av 13 c § i lotterilagen utfärdas genom förordning av inrikesministeriet bland annat bestämmelser om lottningen vid penningsspel, om penningsspelens egenskaper samt om kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för spelande. Förordningen har ändrats på grund av änd-



ringar i egenskaperna hos penningspel som anordnas eller för att införa regler om helt nya penningspel i förordningen. I inrikesministeriets förordning ingår också begränsningar som gäller spelande (se närmare i avsnitt 2.5). Dessutom har bestämmelser om spelens egenskaper, såsom de högsta tillåtna insatserna och vinsterna i spel som konstaterats vara skadliga, utfärdats genom inrikesministeriets förordning.

I lotterilagen definieras lotteri som sådan verksamhet där deltagandet sker mot vederlag och deltagarna har möjlighet att få en vinst med penningvärde som helt eller delvis beror på slumpen (2 §). I lagen definieras penningspel fortfarande som lotterier där spelaren kan vinna pengar (3 §) och i lotterilagen föreskrivs det fortfarande att helt och hållet statsägda Veikkaus Ab har ensamrätt att anordna dem (11 §). I fråga om andra lotterier än penningspel föreskrivs det att de får anordnas tillståndspliktigt och uteslutande av registrerade föreningar, självständiga stiftelser och andra sammanslutningar med allmännyttigt ändamål som har hemort i Finland (5 §). Därmed omfattar den gällande lotterilagens tillämpningsområde alla sätt att anordna lotterier.

### 2.3.2 Styrning av anordnandet av penningspel

I det rådande systemet inbegriper styrningen av anordnandet av penningspel mer än enbart lagstiftning. Enligt Europeiska unionens domstol kan ett system med ensamrätt som strängt övervakas av det allmänna vara ett effektivt sätt att hålla kontroll över riskerna i anslutning till penningspel. Denna linje lyfter fram den centrala möjlighet som ensamrätten medger att strikt kontrollera spelverksamheten med hjälp av flera olika verktyg. Utöver lagstiftning inbegriper helheten ägarstyrning, tillsyn, informationsstyrning och annan myndighetsbevakning och myndighetsstyrning. Med styrning avses i detta sammanhang alla de myndighetsåtgärder som grundar sig på lag och som staten vidtar för att styra och påverka penningspelssystemet och anordnandet av penningspel för att förebygga och minska skadeverkningar.

Myndighetsstyrning och bevakning inriktas t.ex. på att säkerställa verksamheten enligt Veikkaus Ab:s specialuppgift på ett strategiskt plan, penningspelsutbud och produktutveckling, spelbegränsningar (som förlustgränser och gränser för penningöverföring) och frivilliga verktyg för spelhantering, Veikkaus Ab:s ansvarsarbete samt marknadsföring och faktorer i spelmiljön. Styrningen av spelens egenskaper i syfte att förebygga skadeverkningar kan anses ha påverkat t.ex. att vissa produktens egenskaper i penningspel inte har ingått i spelutbudet. Exempelvis har penningautomaterna inte haft den egenskap som kallas autoplay, och i regleringsmodellen har det ansetts onödigt att införa s.k. bonusar som är vanliga i licensmodellerna och som lockar till spelande på ett sätt som ökar risken för skadeverkningar.

I det rådande systemet har man ansett att såväl anordnaren som myndigheterna bör bedöma effekten av spelens egenskaper och tillgången till spel i syfte att minska och förebygga skadeverkningarna av penningspel. Myndighetsbedömningen av anordnandet av penningspel inleddes vid social- och hälsovårdsministeriet 2016. Uppgiften verkställs av arbetsgruppen för bedömning av skaderiskerna och skadeverkningarna av anordnande av penningspel, som lyder under social- och hälsovårdsministeriet. I samband med de ändringar i lotterilagen (RP 135/2021 rd) som trädde i kraft vid ingången av 2022 stärktes bedömningsarbetet genom att det gjordes till en lagstadgad del av arbetet för att förebygga och minska penningspelandets skadeverkningar enligt 52 § i lotterilagen och genom att rätten att få uppgifter av Veikkaus Ab för bedömningsarbetet förbättrades.

Bedömningen har karaktären av informationsstyrning. Där granskas spelens särdrag och egenskaper, spelbegränsningar och metoder för att hantera spelandet, tillgång till penningspel samt penningspelens tillgänglighet och marknadsföringen av dem. I bedömningen och när man fastställer en spelprodukts skadeprofil använder man sig av Veikkaus Ab:s data om spel och spelare, olika metoder för teknisk mätning och expertbedömning, tillämplig vetenskaplig forskning och den information som olika hjälptjänster samlar in om personer som söker hjälp. Vid bedömningen utnyttjar man dessutom information av dem som har erfarenhet av skadeverkningar och eventuellt annat tillgängligt material om skadeverkningarna.

Förutom Veikkaus Ab:s spelutbud beaktas också utbudet av spel utanför systemet och deras verkningar. Bedömningsgruppen har gett utlåtanden till inrikesministeriet om föreslagna ändringar av förordningen om spelreglerna när bedömningar av sociala, ekonomiska och hälsomässiga skadeverkningar har behövts. Bedömningsgruppen har också deltagit i myndighetsprocesser som gällt bevakningen och styrningen av Veikkaus Ab, tagit ställning till Veikkaus Ab:s planer för produktutvecklingen och till penningspelsverksamheten och ansvarighetsarbetet ur perspektivet att förebygga och minska skadeverkningar för att främja ett hållbart sätt att anordna penningspel. Bedömningsmodellen är unik i världen, och i fråga om de nuvarande verksamhetsmodellerna är den delvis knuten till systemet med ensamrätt, där den övergripande styrningen och modellen med en aktör möjliggör ett djupgående grepp.

Under de inledande åren har tillgången till tillräcklig information från Veikkaus Ab som stöd för en faktabaserad bedömning varit utmanande. Veikkaus Ab:s spel- och spelardata har en allt större betydelse som underlag för bedömningsarbetet. I och med de ändringar i lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 förbättrades rätten att få spel- och spelardata från Veikkaus Ab, och uppgifterna har kunnat utnyttjas i bedömningsarbetet bättre än tidigare.

Myndigheternas samarbete inom bedömningsarbetet, tillsynen över penningspelsverksamheten, lagstiftningsstyrningen och ägarstyrningen är viktigt för att statens styrningsåtgärder ska bilda en enhetlig helhet och informationsunderlaget vara gemensamt. Som en del av genomförandet av det spelpolitiska programmet har man börjat utveckla myndighetssamarbetet inom den övergripande styrningen av penningspelsverksamheten. När det spelpolitiska programmet utarbetades identifierade man ett behov av att utveckla samarbetet.

Ur ett tillsynsperspektiv finns det rum för utveckling av tillgången till forskningsdata och utnyttjandet av sådan information i tillsynen över penningspelsverksamheten, och det är motiverat att intensifiera myndighetssamarbetet ytterligare. Samarbete mellan myndigheterna är särskilt viktigt med tanke på diskussionen om spelandets skadeverkningar. En väsentlig del av samarbetet är ett välfungerande informationsutbyte samt synpunkter och ställningstaganden som framförs på gemensamma forum. Det spelpolitiska program som inrikesministeriet, statsrådets kansli, social- och hälsovårdsministeriet, Polisstyrelsen och THL tillsammans har utarbetat sammanför de styrande aktörer som är centrala för penningspelspolitiken. Ett av de centrala målen i programmet är en enhetlig styrning av anordnandet av penningspel. Det första spelpolitiska programmet i sitt slag i Finland blev klart 2022. Programmet innehåller mål och åtgärder för att minska skadeverkningar av penningspel i Finland fram till 2030. Målen gäller att enhetligt styra anordnandet av penningspel, att säkerställa att penningspelsystemet förebygger skadeverkningar, att främja välfärd, hälsa och säkerhet samt att utveckla tjänster. När programmet utarbetades fastställde man att styrningen av penningspelsverksamheten behövde förenhetligas och utvecklas för att säkerställa att ensamrättsbolagets lagstadgade specialuppgift och det praktiska



anordnandet av penningspel genomförs enhetligt. Bedömningen av utvecklingsbehov i styrningsstrukturerna togs in som en åtgärd i det spelpolitiska programmet.

Den nära kopplingen mellan penningspelspolitiken och de verksamheter och aktörer som finansieras med avkastningen av penningspelsverksamheten har ansetts vara ett problematiskt drag i Finlands system med tanke på förebyggandet av skadeverkningar. Förmånstagarnas och det civila samhällets koppling till penningspelsverksamheten och därigenom till hanteringen av penningspelandets skadeverkningar har ansetts vara problematisk. Denna koppling bröts vid ingången av 2024 då man avstod från att föreskriva i lotterilagen om användningsändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning. I forskningen och bland experter på penningspelandets skadeverkningar har slopandet av kopplingen bedömts stärka förebyggandet av skadeverkningar i spelpolitiken.

## 2.4 Marknadsföring av penningspel

I den definition av marknadsföring som ingår i 4 § 8 punkten i lotterilagen delas marknadsföringen in i tre element. Enligt bestämmelsen avses med marknadsföring reklam, indirekt reklam och annan säljfrämjande verksamhet. Lotterilagens definition av marknadsföring är alltså bred och täcker många typer av verksamhet. Exempelvis ljudreklamer, reklambanners, olika marknadsföringslotterier och marknadsföringstävlingar, att visa ett kännetecken för en penningspel-swebbplats, att använda en hashtag som hänvisar till ett penningspelsbolag eller någon annan motsvarande form av säljfrämjande i syfte att främja efterfrågan på penningspel eller penningspelsbolagets image är marknadsföring som är förbjuden för alla utom Veikkaus Ab om den inriktas på Fastlandsfinland.

I lotterilagen finns bestämmelser om begränsningar för marknadsföring av penningspel särskilt i syfte att förebygga de skadeverkningar som penningspelandet ger upphov till. I 14 b § i lotterilagen föreskrivs det om allmänna principer för tillåten marknadsföring, och paragrafen innehåller bestämmelser om begränsningar av marknadsföringens innehåll. Endast Veikkaus Ab får marknadsföra penningspel och bolaget i sig om marknadsföringen till sin volym, omfattning, synlighet och frekvens är måttfull samt nödvändig för att efterfrågan på penningspel ska styras in på sådan penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av lotterilagen och på sådant penningspelande som ger upphov till mindre skadeverkningar. Veikkaus Ab får ge tillstånd till att sälja eller förmedla lotter, ta emot spelinsatser eller förmedla vinster som hänför sig till penningspel. Däremot får Veikkaus Ab enligt bestämmelsen inte ge tillstånd för marknadsföring av penningspel och på det sättet överföra ansvaret för marknadsföringen på andra. Exempelvis Veikkaus Ab:s ombud eller den som tillhandahåller lokaler för anordnande av penningspel har ingen självständig rätt att marknadsföra Veikkaus Ab:s spel.

I 14 b § i lotterilagen finns bestämmelser om förbjudna marknadsföringsätt och marknadsföringsmetoder, uppgifter som ska ges i samband med marknadsföring samt förbud mot direktmarknadsföring. Marknadsföring av penningspel ska alltid innehålla uppgift om den tillåtna åldersgränsen för penningspelande samt om var det finns information om verktyg för hantering av spelandet och om serviceproducenter som tillhandahåller hjälp mot penningspelsproblem. I 14 b § i lotterilagen föreskrivs också om ett förbud mot att marknadsföra sådana penningspel som är förenade med en särskild risk för skadeverkningar till följd av penningspel och som förtecknas i 4 mom.

Genom lotterilagen har Polisstyrelsen ålagts uppgiften att övervaka marknadsföringen av penningsspel. Skyldigheten att övervaka marknadsföringen av penningsspel grundar sig på lotterilagens allmänna bestämmelse om att anordnandet av lotterier övervakas för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, förhindra oegentligheter och brott samt förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som lotterier ger upphov till. Bestämmelsen som uttrycker lagens syfte och målsättning har också haft en stor betydelse för marknadsföringen utanför systemet med ensamrätt, eftersom tillsynen till största delen har koncentrerats på att motverka marknadsföring av penningsspel utanför systemet med ensamrätt.

I bestämmelserna om marknadsföring fästs särskild uppmärksamhet vid att skydda minderåriga mot penningsspelandets skadeverkningar. Marknadsföring får inte riktas till minderåriga eller till personer som annars är i utsatt ställning. Minderåriga personer får inte förekomma i marknadsföringen. Penningsspel får inte marknadsföras i samband med sådan televisions- och radioverksamhet, offentlig visning på biografier av bildprogram och publikationsverksamhet som är riktad till minderåriga eller i sådana mediers tjänster som är riktade till minderåriga eller som särskilt tilltalar minderåriga och unga personer.

Lotterilagen innehåller inga särskilda bestämmelser om sponsring. Sponsring har varit tillåtet för Veikkaus Ab inom ramen för de marknadsföringsbegränsningar som föreskrivs i 14 b §. Vid sponsring enligt den gällande lagen har man därmed åtminstone behövt beakta bestämmelsen om måttfull marknadsföring och förbudet mot att rikta marknadsföring till minderåriga eller personer som annars är i utsatt ställning.

Polisstyrelsen ansvarar för tillsynen över marknadsföringen av penningsspel enligt lotterilagen. I lotterilagen finns bestämmelser om Polisstyrelsens befogenhet att förbjuda marknadsföring som strider mot lotterilagen och om att förbudet kan riktas mot ett penningsspelsbolag, en näringsidkare eller en privatperson som bedriver lagstridig marknadsföring. Förbudet kan förenas med vite. Dessa aktörer kan också påföras en administrativ påföljdsavgift för marknadsföring som strider mot lotterilagen. Marknadsföring som strider mot lotterilagen omfattas också av den straffrättsliga lagstiftningen och påföljdssystemet. Enligt 17 kap. 16 b § 8 punkten i strafflagen (39/1889) ska den som bryter mot bestämmelserna i 14 b § i lotterilagen om marknadsföring av penningsspel, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för lotteribrott dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Dessutom övervakar konsumentombudsmannen marknadsföringen av penningsspel. Konsumentombudsmannens behörighet bestäms enligt 2 kap. i konsumentskyddslagen, där begreppen för marknadsföring och kommersiella åtgärder är baserade på direktivet om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare (2005/29/EG). Konsumentombudsmannen har en allmän tillsynsbehörighet som gör det möjligt att vid behov ingripa i otillbörliga kommersiella förfaranden.

Marknadsföringsbestämmelserna ändrades när lotterilagen reviderades 2022. Syftet med lagändringen var att effektivare förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningarna som penningsspelande ger upphov till genom att i lotterilagen ta in nya bestämmelser som stöder detta mål. Ett annat av lagens syften var att stärka ensamrättssystemets förmåga att styra efterfrågan till det penningsspelsutbud som regleras genom lotterilagen för att ytterligare effektivisera förebyggandet och minskningen av penningsspelandets skadeverkningar. Bestämmelserna om marknadsföring av Veikkaus Ab:s penningsspel ändrades så att preciserande bestämmelser fogades till lotterilagen om förbjuden marknadsföring av penningsspel,

metoder och sätt som ska anses vara förbjudna i marknadsföringen, information som ska ges i samband med marknadsföringen samt förbud mot direktmarknadsföring.

Utgångspunkten för regleringen om tillåten marknadsföring av penningspel har varit att styra penningspelandet till Veikkaus Ab:s verksamhet, som regleras i lotterilagen. Genom revideringen av lotterilagen kompletterades denna princip med en princip om styrning till ett mindre skadligt spelande. Marknadsföringen ska dessutom vara nödvändig för att styra penningspelandet och måttfull i fråga om volym, omfattning, synlighet och upprepning. För att stödja ensamrättssystemets kanalisering förmåga ändrades bestämmelserna om marknadsföring så att marknadsföring av vadhållningsspel och totospel blev tillåten inom ramen för de preciserade begränsningarna för marknadsföringen.

Veikkaus Ab:s marknadsföringsvolym har minskat de senaste åren. Det belopp som bolaget satsade på marknadsföring stabiliserade sig under ett antal år på en nivå omkring 20 miljoner euro, men steg 2023 till 24,6 miljoner euro. Särskilt tv-marknadsföringen och marknadsföringen av vadhållning ökade. Riktad marknadsföring och direktmarknadsföring har blivit viktiga marknadsföringskanaler. Tyngdpunkten i marknadsföringen har skiftat från år till år och särskilt under de senaste åren har informationen om spelande med identifiering gett Veikkaus Ab synlighet utöver den egentliga marknadsföringen av spel. I sin marknadsföring har Veikkaus Ab utnyttjat traditionella medier såsom tv, radio och tryckta medier men också internet, direktmarknadsföring och sociala medier. Även innehållet på Veikkaus Ab:s webbplats där ingen inloggning krävs betraktas som marknadsföring, vilket har lett till ändringar i Veikkaus Ab:s sökordsmarknadsföring. Dessutom har andra former av marknadsföring på internet och särskilt i olika sociala medier och den snabba utvecklingen av denna marknadsföring medfört utmaningar för det reglerade ensamrättssystemet. Veikkaus Ab har stor synlighet i Finland och finländska medier, men ändå relativt måttligt i jämförelse med den marknadsföring som förekommer i gatubilden och medierna i vissa stater som har ett licenssystem.

Veikkaus Ab:s marknadsföring har under de senaste åren blivit allt måttfullare och Polisstyrelsen har inte iakttagit några betydande förfaranden som står i strid med lotterilagen i Veikkaus Ab:s marknadsföring. De fall som föranlett administrativa åtgärder har till största delen gällt tolkning av lagens ordalydelse och gränsdragning i fråga om vad som varit tillåten marknadsföring inom ramen för tolkningarna. Vid tolkningen har det avgörande varit lagens ursprungliga mål och syfte att förebygga och minska de skadeverkningar som penningspelandet ger upphov till. Särskilt i fråga om den måttfullhet som krävs i marknadsföringen anges inga tydliga kriterier i lagen eller förarbetena till den. Inte heller inom tillsynen har några klara kriterier för måttfullhet ännu utformats. Det att termen används i lotterilagen har lämnat myndigheten tolkningsmån som täcker många slags marknadsföringsfall, men man har också insett att det finns risker förknippade med användningen av termen särskilt via penningspelens skadeverkningar. De andra element som används i marknadsföringen påverkar väsentligt tolkningen av när det är fråga om måttfull marknadsföring, och därför ska den inte heller betraktas som en fristående helhet. Dessutom har också definitionen av den korsförsäljning som avses i 14 b § 2 mom. 9 punkten i lotterilagen och de varierande tolkningarna av den i praktiken lett till tillsynsåtgärder.

De marknadsföringsbegränsningar som föreskrivs i 14 b § i lotterilagen har i princip kunnat betraktas som fungerande i det rådande systemet med ensamrätt. De regelbundna tillsynsmötena med Veikkaus Ab och möjligheten att framföra Polisstyrelsens synpunkter också i ett förfarande som är lättare än en administrativ process har varit betydelsefulla för tillsynen. På grund av den rådande ensamrättsställningen har det varit viktigt att tydliga och heltäckande begränsningar har

införts för Veikkaus Ab:s marknadsföring. Trots sin omfattning har marknadsföringsbegränsningarna medgett en möjlighet för tillsynsmyndigheten att göra tolkningar.

Det finns inga forskningsdata om tillåtandet av marknadsföring av vadhållningsspel, som trädde i kraft vid ingången av 2022. I princip kan vadhållningsspel anses medföra en relativt hög risk för skadeverkningar. Därmed riskerade man tilltagande skadeverkningar genom att tillåta marknadsföring av vadhållningsspel. Det är också möjligt att en del av dem som tidigare spelat oregerade vadhållningsspel på nätet övergick till att spela Veikkaus Ab:s vadhållningsspel.

#### 2.4.1 Minderårigas exponering för marknadsföring av penningsspel

Internationell forskning tyder på att barn och unga är en utsatt kategori när det gäller marknadsföring av penningsspel. Marknadsföring kan öka sannolikheten att barn och unga spelar penningsspel.

I en studie som jämförde Veikkaus Ab:s och i Sverige verksamma penningsspelbolags marknadsföring i sociala medier 2017–2020 observerade man att minderårigas tillgång till innehållet i regel hade spärrats, men i vissa kanaler var det inte alltid fallet. De av Veikkaus Ab:s kanaler i sociala medier som publicerade flest inlägg gällde poker, vadhållning och totospel. I cirka 10 procent av Veikkaus Ab:s inlägg nämndes åldersgränser eller ansvarsfullt spelande, vilket var en mindre andel än i Sverige (Lindeman m.fl. 2023: Gambling operators' social media image creation in Finland and Sweden 2017–2020. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 40(1) 40–60).

#### 2.4.2 Marknadsföringens inverkan på personer som upplever skadeverkningar av penningsspelande

Internationell forskning visar att personer som upplevt skadeverkningar av penningsspelande är en utsatt grupp eftersom reklamen ökar sannolikheten för att de ska fortsätta spela. De upplever att reklamen bl.a. ökar deras tankar på penningsspelande, avsikter att spela och faktiska spelande. Reklam ökar sannolikheten för att de ska uppleva skadeverkningar av penningsspelande (McGrane, E m.fl. (2023) What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health*, 215 124–130). Internet är den marknadsföringskanal som observerats påverka penningsspelandet starkast.

En annan studie där Veikkaus Ab:s kanaler i sociala medier undersöktes visade att innehållet ofta var nyhetsliknande eller journalistiskt utan direkta hänvisningar till penningsspelande (Jääskeläinen m.fl. 2023: Sports News And Stories In The Service Of Gambification: The Finnish State-Owned Gambling Monopoly's Sports-Related Social Media Posts. *Journal of Gambling Issues*). Detta kan försämra konsumenternas möjligheter att avgöra när det är fråga om information som gäller spelen och när det handlar om säljfrämjande. Det är möjligt att denna typ av indirekt marknadsföring ökar spelandet bland personer som upplever skadeverkningar av penningsspel.

#### 2.4.3 Marknadsföring av penningsspelbolag utanför systemet med ensamrätt i Finland

Med marknadsföring av penningsspelbolag utanför systemet med ensamrätt avses annan marknadsföring än Veikkaus Ab:s. En förutsättning för att Finlands system med ensamrätt ska kunna

upprätthållas har varit att staten motarbetar penningspel som anordnas utan tillstånd och marknadsföringen av sådana spel. EU-kommissionen har i sina rekommendationer konstaterat att medlemsstaterna bör agera mot onlinespeltjänster som, i överensstämmelse med unionsrätten, inte är tillåtna enligt lagstiftningen i den medlemsstat där de tas emot. Kommissionen har också vidtagit rättsliga åtgärder om den har ansett att en medlemsstat inte på ett konsekvent sätt genomför det ensamrättssystem medlemsstaten har valt, utan tillåter otillåten penningspelsverksamhet.

På grund av den stora mängden marknadsföring av penningspel utanför systemet med ensamrätt har tillsynen koncentrerats på att utreda och förhindra fall som kommit till myndigheternas kännedom t.ex. genom brev från allmänheten, tjänstemännens egna iakttagelser, andra myndigheter eller rapporter från företrädare för branschen.

I och med den lotterilag som trädde i kraft vid ingången av 2022 utökades Polisstyrelsens personalresurser för tillsynen över olaglig penningspelsverksamhet. Redan tidigare i ljuset av de befintliga personalresurserna ökade Polisstyrelsens uppgifter inom marknadsföringstillsynen och ingripandet i lagstridig penningspelsverksamhet avsevärt. I och med den snabba utvecklingen av tekniken och tjänsterna har marknadsföringen av penningspel blivit mycket synligare under de senaste fem åren och spridits till flera olika tjänster. Marknadsföringen är allt mer personifierad och närmare konsumenten än tidigare. De nya marknadsföringsmetoderna och marknadsföringssätten har också lett till mer omfattande åtgärder och tolkningspraxis inom tillsynen över marknadsföringen av penningspel.

Tillgången till sociala medier samt den flexibla och snabba marknadsföringen har lett till en kraftig ökning av i synnerhet penningspelsmarknadsföring som produceras av fysiska personer utöver av bolag utanför systemet med ensamrätt. Penningspelsmarknadsföring som produceras av fysiska personer har ansetts vara särskilt skadlig för minderåriga, eftersom marknadsföringen görs av personer som i synnerhet unga följer och beundrar på plattformar som primärt används av unga och minderåriga. Det kommersiella syftet har inte heller framgått av marknadsföringen, utan penningspelen har marknadsförts på ett dolt sätt.

För närvarande marknadsförs penningspel genom olika kanaler och på olika sätt. Särskilt på nätet förekommer mycket marknadsföring. På särskilda webbplatser förekommer bl.a. bannerannonsering för penningspel och länkar till penningspelswebbplatser. Länkar har använts på reklamplats som köpts direkt av utgivaren och i marknadsföring med hjälp av partner- eller s.k. affiliate-webbplatser. Marknadsföringsinnehåll har också producerats i form av podcaster och videor på nätet. För att bekämpa marknadsföring utanför systemet med ensamrätt har Polisstyrelsen ingripit i marknadsföring som strider mot lotterilagen genom att fatta beslut om förbud av reklambanners för penningspel, länkar till penningspelswebbplatser och publicering av podcaster och videor som marknadsför penningspel.

Bolag utanför systemet med ensamrätt har också utnyttjat direktmarknadsföring. Direktmarknadsföring har riktats till konsumenterna särskilt i form av telefonsamtal, textmeddelanden och e-post. Marknadsföringsförbud som konsumenten begärt eller själv meddelat har inte lett till att marknadsföringen upphört. Marknadsföringsåtgärder riktade mot Fastlandsfinland har upphört när Polisstyrelsen förbjudit marknadsföring av penningspel i strid med lotterilagen.

Utöver marknadsföring på webbplatser och direktmarknadsföring har marknadsföring av penningspel utanför systemet med ensamrätt iakttagits också i mer traditionella former, som tv och

radio, samt i fysiska miljöer som idrottsevenemang i Fastlandsfinland. När det gäller marknadsföring i fysiska miljöer har tillsynsmyndigheten med hjälp av styrande åtgärder effektivt kunnat förebygga penningspelsbolagens synlighet och marknadsföringsåtgärder genom att informera arrangörerna och tävlarna om lotterilagens bestämmelser och tolkningspraxis i samband med marknadsföring av penningspel. Ett ärende som gäller marknadsföring i strid med lotterilagen i en tv-sändning behandlas i skrivande stund i högsta förvaltningsdomstolen, och inget lagakraftvunnet beslut har alltså ännu fattats. Det är fråga om hur ursprungslandsprincipen enligt direktivet om audiovisuella medietjänster (AVMS) tillämpas i förhållande till lotterilagen.

I en fenomenbaserad granskning har meningsskiljaktigheterna kring tolkningen av lotterilagen mellan Polistyrelsen och de aktörer som är föremål för tillsynen inbegripit den geografiska etableringen utanför Fastlandsfinland samt marknadsföringsspråkets effekter på inriktningen av marknadsföringen. Särskilt personer som marknadsför i streamingtjänster har etablerat sig utanför Fastlandsfinland för att kringgå lotterilagens bestämmelser. Man har också försökt fördunkla kriteriet för marknadsföringens inriktning genom att använda ett annat språk än finska i marknadsföringen. Lotterilagens bestämmelser om marknadsföring tillämpas dock också på utländska aktörer, om syftet med marknadsföringen har varit att främja försäljningen av penningspel i Fastlandsfinland. Huruvida penningspelen i praktiken kan spelas i Fastlandsfinland ska också tillmätas betydelse. Marknadsföringen övervakas enligt samma principer som för aktörer etablerade i Fastlandsfinland.

I utländska penningspelsbolags marknadsföring nämns ofta den riksomfattande hjälptjänsten Peluuri. Syftet med informationen om Peluuri kan vara att fördunkla konsumenternas uppfattning av penningspelssammanslutningens lagliga rätt att anordna spel i Fastlandsfinland. Det förekommer också försök att kringgå lotterilagens entydiga förbud mot marknadsföring av andra än Veikkaus Ab:s penningspel genom att aktivt utnyttja dold marknadsföring.

#### 2.4.4 Marknadsföring av penningspel ur den förebyggande och behandlande personalens synvinkel

Institutet för hälsa och välfärd genomförde våren 2022 och våren 2023 två enkäter om penningspelandets skadeverkningar främst med kvalitativa metoder<sup>5</sup>. Enkäterna riktades till de ansvariga för förebyggandet av penningspelandets skadeverkningar och till personer som arbetar med stöd och behandling vid penningspelsproblem på olika håll i landet. Sammanlagt 92 svar inkom på de två enkäterna. I vissa fall hade samma person besvarat båda enkäterna. Respondenterna är bekymrade över den mångsidiga och ofta aggressiva marknadsföringen av penningspel på flera olika plattformar, t.ex. i samband med spel på nätet, i sociala medier, via influencemarknadsföring, som direktmarknadsföring eller på webbplatser.

#### 2.4.5 Regleringen av marknadsföringen ur Veikkaus Ab:s synvinkel

Det har ansetts vara nödvändigt att införa olika marknadsföringsbegränsningar för penningspel som nämns i lotterilagen utifrån spelens skadeverkningar. Det är helt förbjudet att marknadsföra de spel som anses vara allra skadligast på andra ställen än sådana särskilda spelsalar där spelen finns. Dessa spel är penninglotterier som anordnas elektroniskt (nätlotter), tippningsspel som uteslutande ordnas elektroniskt (t.ex. eBingo), penningautomater och kasinospel. Information

<sup>5</sup> [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/148852/URN\\_ISBN\\_978-952-408-289-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/148852/URN_ISBN_978-952-408-289-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y).



om spelplatserna för dessa spel får endast ges om t.ex. läget, öppettiderna och andra motsvarande fakta.

Enligt tolkningen av lagen gäller detta också Veikkaus Ab:s webbplats och applikation, som därmed inte får marknadsföras på samma sätt som internationella aktörer marknadsför sina webbplatser. Den del av Veikkaus Ab:s webbplats som inte kräver inloggning tolkas som marknadsföring, och innehållet som gäller spel som inte får marknadsföras är därför mycket begränsat. Inget annat innehåll än spelets namn och logo får visas om sådana spel. Enligt Veikkaus Ab påverkar tolkningen sökordsmarknadsföringens effektivitet eftersom omfattningen och variationen i webbplatsens innehåll direkt påverkar sökresultaten. Till följd av detta kan internationella aktörers innehåll toppa sökresultaten eftersom deras webbplatser har ett mångsidigare innehåll.

Förbudet mot marknadsföring av kasinospel och penningautomater gäller också penningspel som förmedlas elektroniskt. Därför kan Veikkaus Ab marknadsföra publiceringen av nya spel (digitala spel med snabb spelrytm) endast på den del av webbplatsen som kräver inloggning eller om kunden har beställt ett separat servicemeddelande om spelet. I sin relationsmarknadsföring (e-post, textmeddelanden och s.k. push-meddelanden) har Veikkaus Ab ingen möjlighet att informera om kasinospel, poker, eLotter eller eBingo. Aktörer utanför systemet med ensamrätt marknadsför däremot aktivt spel i dessa kanaler.

Enligt Veikkaus Ab har bestämmelserna om marknadsföring av enskilda penningspel i regel visat sig vara tydliga och myndighetstolkningarna av dem etablerade. Enligt Veikkaus Ab har också den information om åldersgränsen för penningspelande, verktyg för hantering av spelet och serviceproducenter som tillhandahåller hjälp mot penningspelsproblem som ska ingå i marknadsföring av penningspel visat sig fungera bra.

Influencermarknadsföring är förbjudet för Veikkaus Ab, och offentliga personer får alltså inte dela Veikkaus Ab:s innehåll i sina egna kanaler mot arvode eller utan. Offentliga personer får användas som reklamansikten och i det innehåll som Veikkaus Ab delar.

Enligt Veikkaus Ab:s uppfattning har de allmänna standarderna för och kundernas förväntningar på webbutiker och andra digitala tjänster inte beaktats i bestämmelserna och tolkningarna om marknadsföringsbegränsningar. På grund av tolkningarna är t.ex. möjligheterna att utveckla webbutikstjänster som kräver inloggning eller erbjuda god kundservice begränsade (exempelvis betjäna kunderna medan de uträttar sina ärenden och informera dem om nya spel och tjänster). Aktörer utanför systemet med ensamrätt utvecklar aktivt sina tjänster enligt kundernas förväntningar.

Bestämmelserna om kundbetjäningssituationer på fysiska spelplatser och myndighetstolkningarna om t.ex. penningspel och deras egenskaper eller information om nya spel är enligt Veikkaus Ab ofta svårtydiga och försämrar kundupplevelsen. Även lagtolkningarna om användningen av olika uttryck försvårar en begriplig kommunikation till kunderna. Enligt tolkningarna är det förbjudet att använda spelrelaterade imperativ. Därför måste man använda otydligare vägledande formuleringar i den digitala marknadsföringen, sökordsmarknadsföringen, webbtjänsten och applikationen, vilket leder till att Veikkaus Ab:s marknadsföringsinnehåll är stelt och inte tilltalar målgrupperna på samma sätt som de internationella aktörernas innehåll och marknads-

föringsbudskap. Tolkningarna begränsar också enligt Veikkaus Ab bolagets visuella marknadsföring i förhållande till konkurrenterna. Även detta påverkar innehållet i sökordsmarknadsföringen och sökmotorernas resultat.

Tolkningarna av marknadsföringen av penningspel begränsar enligt Veikkaus Ab också användningen av marknadsföringsverktyg. Enligt bolaget beaktas inte nya marknadsföringskanaler, ny teknik och de relaterade konsumentbeteendena, målgrupperna eller kundförväntningarna i bestämmelserna och tolkningarna. När det gäller nya kanaler i sociala medier, videotjänster eller influencemarknadsföring bygger tolkningarna enligt bolaget på de traditionella mediernas funktionssätt. I tolkningarna beaktas enligt Veikkaus Ab inte heller förändringarna i mediekonsumtionen i olika åldersgrupper, t.ex. att unga sällan tittar på tv.

## 2.5 Spelspärrear och andra verktyg för att hantera penningspelande

I inrikesministeriets förordning om spelregler för Veikkaus Ab:s penningspel, som utfärdats med stöd av lotterilagen, finns bestämmelser om verktyg för hantering av spelandet. Förordningen tillämpas på penningspel som Veikkaus Ab förmedlar elektroniskt och som spelas via ett spelkonto, men i praktiken har Veikkaus Ab frivilligt utvidgat förordningens tillämpningsområde till att gälla också fysiska kanaler för penningspelande.

### 2.5.1 Spelspärrear

En möjlighet till spelspärrear för penningautomater för viss tid eller tills vidare trädde i kraft på spelplatser i januari 2021 och i spelsalar i juli 2021. I maj 2023 kompletterade Veikkaus Ab med undantag för skraplotter spelspärrearerna med en spärrear för allt spelande. Identifiering och spärrearmöjlighet för skraplotter infördes vid ingången av 2024. Sedan 2024 har det varit möjligt att ställa in spärrear för en bestämd tid eller tills vidare.

I inrikesministeriets förordning finns också bestämmelser om spelspärrear som spelaren själv kan ställa in för en bestämd tid eller tills vidare. I penningspelelen finns också en synlig snabbstoppsfunktion som avbryter spelandet och hindrar spelaren att spela penningspel fram till slutet av följande dygn.

Social- och hälsovårdsministeriet beställde 2017 en utredning om effektiva regleringsbaserade åtgärder för att förebygga skadeverkningar. Obligatorisk identifiering och obligatoriska gränser som spelaren själv ställer in för spelkonsumtionen lyftes i utredningen fram som viktiga åtgärder för att minimera skadeverkningar. Utifrån det nuvarande kunskapsunderlaget kan man bedöma att tillräckligt låga obligatoriska gränser i kombination med omfattande identifiering kan förebygga och minska penningspelande på risknivå och på det sättet förebygga spelproblem. Sannolikt har dock inget enskilt verktyg för hantering av penningspelande i sig någon betydande minskande eller förebyggande effekt på skadeverkningarna, utan de enskilda åtgärdernas effektivitet beror på de övriga förebyggande åtgärderna.

Det finns mycket forskning om hur spelförbud som spelaren själv begärt påverkar spelbeteendet i penningspel på nätet. Rönen är inte oomstridda, men i ljuset av forskningen kan man med fog bedöma att spelförbuden minskar spelandet, spelkonsumtionen och individens penningspelsproblem (t.ex. Caillon, J m.fl. (2019) Effectiveness of At-Risk Gamblers' Temporary Self-Exclusion from Internet Gambling Sites. J Gambl Stud 35, 601–615; Naomih McMahon, K m.fl. (2019) Effects of prevention and harm reduction interventions on gambling behaviours and



gambling related harm: An umbrella review, *Addictive Behaviors*, 90, 380-388.) Spärrar för spelande kan anses nödvändiga t.ex. för att förhindra att spelandet plötsligt spårar ur och leder till skadeverkningar.

De tillfälliga eller bestående spärrar som det föreskrivs om i förordningen gäller penningspel som förmedlas elektroniskt. Spärrar för spel eller grupper av spel gäller en bestämd tid. Spärrar som gäller allt spelande kan också gälla tills vidare. Veikkaus Ab har som en frivillig åtgärd utvidgat spärrarna till att också gälla penningspelande i fysiska kanaler.

I det praktiska arbetet med tillsynen över penningspelsverksamheten har det framkommit att snabbstoppsfunktionen inte alltid fungerar så att den omedelbart förhindrar allt penningspelande. Exempelvis i en pågående pokerturning förhindrar snabbstoppsfunktionen endast nya insatser. En spelare som redan har betalat deltagaravgiften innan snabbstoppsfunktionen aktiveras kan också därefter fortsätta spela i den pågående turneringen. Snabbstoppsfunktionen gäller alltså endast nya insatser. Spelaren kan dock också lämna turneringen och sluta spela.

### 2.5.2 Förlustgränser

Enligt inrikesministeriets förordning ska spelaren ställa in en gräns för penningöverföring mellan sitt bankkonto och sitt spelkonto per dygn och månad. Förordningen innehåller en bestämmelse om ett nattligt penningöverföringsförbud och om det högsta tillåtna eurobeloppet på spelkontot. Spelaren ska ställa in förlustgränser per dygn och månad för de spel med snabb spelrytm som definieras i förordningen. Den övre gränsen per dygn är 500 euro och per månad 2 000 euro. Dessutom finns en tidspåminnelse för speltid.

De befintliga forskningsrönen om hur spelkonsumtionsgränser påverkar spelets volym och spelproblemen är inte oomstridda, men enligt forskningen kan man med fog bedöma att konsumtionsgränser minskar konsumtionen av penningspel (t.ex. McAuliffe m.fl. (2021) *Responsible product design to mitigate excessive gambling: A scoping review and z-curve analysis of replicability*. *Plos One* 16(4): e0249926; Marionneau, V. m.fl. (2024). *Availability restrictions and mandatory precommitment in land-based gambling: effects on online substitutes and total consumption in longitudinal sales data*. *BMC Public Health* 24:809). Av den anledningen är obligatoriska och tillräckligt låga konsumtionsgränser ett fungerande sätt att effektivt förebygga skadeverkningarna av överdrivet penningspelande. Förlustgränsernas effekter på spelets skadeverkningar beror på de övre konsumtionsgränserna, på om gränserna är obligatoriska och bindande och på gränsernas omfattning.

Arbetsgruppen för bedömning av skaderiskerna med penningspelande har bedömt de samlade spelbegränsningarna. I bedömningen användes Veikkaus Ab:s kundmaterial. Hittills har endast förlustgränserna bedömts närmare. De senaste årens utvidgning av verktygen för hantering av spelande och av obligatorisk identifiering till flera olika penningspel och alla försäljningskanaler har klart minskat Veikkaus Ab:s spelbidrag. Exempelvis minskade spelbidraget från penningautomaterna tydligt efter att den obligatoriska identifieringen infördes. På motsvarande sätt märktes en minskning i spelbidraget omedelbart i de fysiska penningautomaterna efter att också förlustgränserna infördes i dem. Samtidigt har det inte funnits någon tillgänglig information om i vilken mån spelandet har flyttat till andra spel än de som Veikkaus Ab erbjuder.

Bestämmelserna om förlustgränser trädde i kraft genom förordning i december 2017. Införandet av förlustgränser föregicks av en övergångsperiod då spelarna hade möjlighet att omedelbart

höja de insättnings- och förlustgränser de ställt in utan karenstid. Enligt den gällande förordningen träder höjningar av gränserna i kraft först i början av följande dygn (dygnsgräns) eller kalendermånad (månadsgräns). Efter övergångsperioden observerade man att spelarna inte längre ändrade sina förlust- och insättningsgränser för onlinespel med snabb spelrytm lika mycket eftersom det inte var lika lätt som tidigare att ändra och höja gränserna. När övergångsperioden löpt ut sjönk spelbidraget för de penningspel som förlustgränserna gäller. I fråga om penningspelens skadeverkningar är det särskilt anmärkningsvärt att spelbidraget minskade uttryckligen för dem som spelar på risknivå.

När det gäller förlustgränsernas art och funktion ur ett skadeperspektiv är det viktigt att de är obligatoriska och bindande. Internationella studier (t.ex. Ivanova, E., Magnusson, K., & Carlbring, P. (2019). Deposit limit prompt in online gambling for reducing gambling intensity: A randomized controlled trial. *Frontiers in Psychology*, 10, 433546) och bedömningsgruppens iakttagelser som beskrivs ovan har visat att frivilliga förlustgränser inte förebygger omåttligt spelande och skadeverkningarna av penningspelande lika effektivt. Penningspel orsakar beroende liksom t.ex. alkohol och tobak, och därför är det svårt att sluta eller minska spelandet och hålla fast vid sina egna beslut om man redan har utvecklat ett penningspelsproblem.

Bedömningsgruppen har också i sina granskningar konstaterat att Veikkaus Ab:s nuvarande förlustgränser för spelande ligger på en relativt hög nivå i förhållande till finländarnas allmänna inkomstnivå. De gällande gränserna för spelande förefaller också relativt höga jämfört med t.ex. Norge, där inkomstnivån är högre, systemet med ensamrätt att anordna penningspel liknar Finlands och separata förlustgränser tillämpas på olika spel och speltyper.

Ett vanligt argument särskilt mot striktare obligatoriska, enhetliga förlustgränser är att spelarna då i stället börjar spela utanför systemet där det inte finns motsvarande begränsningar. Bedömningsgruppen anser att det inte är realistiskt att anta att begränsningar leder till en fullständig övergång. Det är sannolikare att en del av spelandet försvinner till följd av begränsningarna. Enligt enkäter till Veikkaus Ab:s kunder i Finland och Norsk Tippings kunder i Norge slutar största delen av spelarna att spela när de når gränsen. Förlustgränser har sannolikt både en förebyggande och en korrigerande effekt. Hjälptjänsterna har gjort liknande iakttagelser, i synnerhet efter att de obligatoriska förlustgränserna för penningautomatspelande trädde i kraft.

Social- och hälsovårdsministeriets och THL:s experter har fört fram att det väsentliga med spelbegränsningar och andra regleringsmetoder inom systemet är att motverka utbudet utanför systemet. Detta innebär att göra det så olönsamt som möjligt i förhållande till verksamheten inom systemet att tillhandahålla spel utanför systemet och att spela dessa spel i stället för spel inom systemet. Om utbudet utanför systemet motverkas effektivt stärks samtidigt både systemets förmåga att förebygga skadeverkningar och systemets kanaliseringsgrad, eftersom efterfrågan på penningspel i det fallet inte lika lätt riktas utanför systemet. Om utbudet utanför systemet inte motverkas effektivt kan systemet inte lika effektivt bekämpa skadeverkningar eller kanalisera efterfrågan till systemet.

### 2.5.3 Insättningsgränser

Insättningsgränser kan betraktas som ett betydande sätt att förebygga skadeverkningar, och deras effekt på skadeverkningarna är beroende av samma mekanismer som förlustgränserna. Bestämmelserna om obligatoriska insättningsgränser trädde i kraft genom förordning samtidigt med bestämmelserna om förlustgränser. Före sin första insättning på spelkontot måste spelaren

ställa in en daglig och månatlig övre gräns för överföringar mellan sitt bankkonto och spelkontot. Även för insättningsgränserna gällde en övergångsperiod då spelaren kunde höja gränserna utan karenstid. Liksom i fråga om förlustgränserna träder spelarnas höjningar av insättningsgränserna efter övergångsperioden i kraft först från början av följande dygn (dygnsgräns) eller månad (månadsgräns). I motsats till förlustgränserna bör det dock noteras att förordningen inte föreskriver något maximibelopp i euro för insättningar på spelkontot. Enligt förordningen får saldot på spelkontot dock vara högst 20 000 euro åt gången.

En del av spelarna ställer in påtagligt höga insättningsgränser som inte kan anses ha någon som helst begränsande inverkan. Då följs också de inställda gränserna i viss mån sämre eftersom det enda som i praktiken begränsar insättningarna är bestämmelsen om spelkontots högsta tillåtna saldo. THL:s experter bedömer att detta ändå knappt har någon begränsande effekt med tanke på förebyggandet av skadeverkningar, eftersom endast insättningarnas totala belopp och inte antalet enskilda penningöverföringar har begränsats. För närvarande kan spelaren göra hur många insättningar som helst hur ofta som helst inom gränsen för det tillåtna eurobeloppet. Det är inte ett vattentätt tillvägagångssätt för att effektivt förebygga skadeverkningar, eftersom frekventa penningöverföringar mellan spelkontot och bankkontot kan vara en indikator för problemspelande.

Spelspärrear som kunden själv ställer in för olika perioder och olika spel, obligatoriska förlustgränser som spelaren själv ställer in samt information till och kontakt med riskspelare utifrån spelbeteendet fungerar enligt Veikkaus Ab särskilt bra för att hantera spelandet, och kunderna använder olika riktade spelspärrear för att enligt sitt eget spelbeteende hålla spelbeloppen under kontroll. En spelare kan t.ex. vilja spärra penningautomatspelande men inte Lottospelande. Enligt bolaget visar data att spelarna huvudsakligen uppnår mycket måttfulla gränser som de själva ställt in (medianen är 200 euro per månad). Obligatoriska förlustgränser som spelaren själv ställer in minskar därmed problemspelandet av Veikkaus Ab:s spel och hjälper samtidigt spelarna att själva reglera sin konsumtion av Veikkaus Ab:s spel till en lämplig nivå.

Bedömningsgruppen anser att det behövs en åtminstone flera dagar lång fördröjning innan en höjning av gränserna träder i kraft för att skadeverkningarna ska kunna förebyggas effektivt.

#### 2.5.4 Spelspärrear i kasinon och i spelsalar

I lotterilagen finns bestämmelser om förhindrande av tillträdet till och begränsning av spelandet i kasinon och särskilda spelsalar. I reformen av lotterilagen 2022 utvidgades den preciserade regleringen om detta till att gälla spelsalar. Inträdet kan förbjudas och spelandet begränsas för en viss tid eller tills vidare. I lotterilagen finns också bestämmelser om rätten för Veikkaus Ab:s personal att avlägsna en person från ett kasino eller en särskild spelsal. Veikkaus Ab och dess personal har rätt att förbjuda en person tillträde till ett kasino eller en särskild spelsal, avlägsna personen eller begränsa personens spelande, om personen misstänks för falskspel eller har gjort sig skyldig till falskspel, personens uppträdande stör eller kan misstänkas störa ordningen i kasinot eller den särskilda spelsalen, spelandet har vållat eller uppenbarligen kommer att vålla personen ekonomiska, sociala eller hälsomässiga men, personen har begärt att Veikkaus Ab ska vägra personen tillträde till kasinot eller den särskilda spelsalen eller begränsa personens spelande.

Bestämmelserna i den gällande lotterilagen om att förhindra tillträdet och begränsa spelandet i kasinon medger en omfattande prövningsrätt för Veikkaus Ab med tanke på tillsynen över penningsspelsverksamheten. Utifrån lotterilagens ordalydelse i 15 § 2 mom. 1–4 punkterna har Veikkaus Ab i stället för en skyldighet en rätt att vidta de åtgärder som avses. Exempelvis spelarens egen begäran eller uppenbara risk för svåra skadeverkningar utgör med andra ord enligt den formuleringen ingen ovillkorlig grund för att förvägra spelaren tillträde till ett kasino eller en särskild spelsal, avlägsna personen från ett kasino eller en särskild spelsal eller begränsa personens spelande. Med tanke på tillsynen över penningsspelsverksamheten, ett ansvarsfullt spelande och förebyggandet av spelandets skadeverkningar kan prövningsutrymmet för begränsningsåtgärderna betraktas som problematiskt särskilt när det gäller spelarens egen begäran som avses i 15 § 2 mom. 4 punkten.

Även i situationer som avses i 15 § 2 mom. 1–3 punkten är förbuden och begränsningarna skönsmässiga. I dessa situationer kan det dock anses vara ändamålsenligare med ett visst utrymme för prövning med hänsyn till att punkterna lämnar rum för tolkning. Trots det bör man notera att lotterilagen ålägger Veikkaus Ab en skyldighet att förebygga skadeverkningar av spelande vilket i praktiken också medför en skyldighet att överväga sådana begränsningsåtgärder som avses i 15 §. Detta framgår bl.a. av 14 c § i lotterilagen, enligt vilken Veikkaus Ab vid behov ska uppställa kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för vissa kategorier av spel, vissa typer av spel, vissa spel och vissa spelare i syfte att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till samt erbjuda spelaren möjlighet att själv uppställa ovannämnda begränsningar. Ur ett tillsynsperspektiv kan paragrafens ordalydelse och motivering ändå för tydlighetens skull behöva preciseras.

År 2017 uppställde Veikkaus Ab för 560 personer inträdesförbud eller andra kasinospelbegränsningar som spelarna själva begärt. År 2018 var motsvarande siffra 486 och 2019 var den 426. Antalet uppställda förbud och begränsningar var 220 år 2020, 227 år 2021, 511 år 2022 och 371 fram till utgången av september 2023. År 2017 uppställde Veikkaus Ab för 48 personer antingen inträdesförbud till kasinon eller någon annan kasinospelbegränsning på grund av problemspelande. År 2018 var motsvarande siffra 58 och 2019 var den 74. Antalet uppställda förbud och begränsningar på grund av problemspelande var 45 år 2020, 88 år 2021, 42 år 2022 och 17 fram till utgången av september 2023.

Ur ett tillsynsperspektiv är antalet förbud och begränsningar lågt i förhållande till antalet kasinokunder. Antalet förbud och begränsningar kan delvis förklaras av att det är svårt ur spelarens perspektiv att ställa upp dem. Spärrar och begränsningar för kasinon kan endast ställas upp på plats på kasinot med personalens hjälp genom att fylla i en särskild pappersblankett. Det går alltså inte att ställa upp spärrar och begränsningar själv eller på distans t.ex. på Veikkaus Ab:s webbplats. Med tanke på ansvarsfullhet och förebyggande av skadeverkningar är det problematiskt att en person med spelproblem personligen måste besöka kasinot för att inrätta en spärr.

Veikkaus Ab anser att det i särskilda spelsalar räcker med att spelaren i och med den obligatoriska identifieringen kan spärra allt sitt spelande. I det fallet behövs inget inträdesförbud som införs i spelsalen på kundens initiativ. År 2022 infördes sex förbud och fram till utgången av september 2023 tre förbud.

### 2.5.5 Behandling av personuppgifter och identifiering av riskbeteende i Veikkaus Ab:s verksamhet

I 51 § i lotterilagen finns bestämmelser om behandling av personuppgifter i Veikkaus Ab:s lagstadgade uppgifter. För att genomföra dessa uppgifter får Veikkaus Ab använda personuppgifter på det sätt som avses i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. I paragrafen finns också en bestämmelse om innehållet i de uppgifter som behandlas. Enligt den har Veikkaus Ab rätt och skyldighet att behandla spel- och spelardata för att bevaka penningspelsbeteendet och möjliggöra åtgärder som gäller skadligt penningspelande. Enligt motiveringen till paragrafen ska resultaten av automatisk behandling kunna utnyttjas bl.a. vid möte av kunder t.ex. genom att man utgående från riskbedömningen väljer ut kunder som kontaktas.

Enligt Veikkaus Ab kan man genom att kontakta kunderna, dvs. med riktade samtal och meddelanden, få kunder att överväga sitt spelande i synnerhet när de har en hög risksannolikhet. Databaserade iakttagelser visar att kunderna reagerar på sådana kontakter och omedelbart justerar exempelvis sina spelgränser eller ställer in spelspärrar. Att ingripa i skadligt spelande på ett individualiserat sätt med hjälp av spelardata är en modern och fungerande lösning ur Veikkaus Ab:s synvinkel.

Den arbetsgrupp som bedömer riskerna för skadeverkningar av penningspel har satt sig in i de metoder som Veikkaus Ab använder för att ta fram modeller av skadligt spelande. Bedömningsgruppen har också utvecklat och undersökt modelleringen av problemspelande och metoderna i anslutning till det. Bedömningsgruppen anser att det finns skäl att utveckla den nuvarande modellen både i fråga om modelleringen och när det gäller kontakter och andra eventuella interventioner som bygger på den. Bedömningsgruppens åsikt är att en modell som uteslutande baserar sig på ansvarsfullhet och självreglering inte fungerar när man övergår till ett partiellt licenssystem. Antalet spelare som sannolikt har penningspelsproblem kan inte fastställas utifrån modellen, vilket i sig visar att modelleringen av problemspelande inte fungerar på det önskade sättet.

### 2.6 Placering av penningautomater och egenkontroll

I 16 § i lotterilagen finns bestämmelser om placeringen av penningautomater och i 16 a § om egenkontroll som gäller penningautomater. Bestämmelserna trädde i kraft vid ingången av 2022. Ur ett tillsynsperspektiv har bestämmelsen om placeringen av penningautomater i praktiken visat sig vara mycket utmanande. I synnerhet i ljuset av förarbetena har bestämmelsen tolkats så att ändringen var avsedd att möjliggöra dagliga ärenden utan exponering för penningspelande. Exempelvis i förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 18/2021) konstateras att paragrafändringen gör det möjligt att undvika att placera penningautomater i butikernas entréhallar eller på andra offentliga platser så att man kan besöka affärslokalen utan att se penningautomaterna och bli utsatt för penningspel. Då placeras penningautomaterna så att de som besöker affärslokalen, inklusive minderåriga och personer med spelproblem, inte direkt utsätts för penningspel genom att se penningautomater eller se att andra spelar. Obehindrad övervakning kan också genomföras med kameraövervakning och monitor. Det mål som beskrivs ovan framgår dock endast av lagens förarbeten, och av lagens ordalydelse kan man inte härleda en direkt skyldighet att t.ex. placera automater bakom ett sikthinder.

Med andra ord skiljer sig förarbetena och lagens ordalydelse från varandra när det gäller vilka åtgärder placeringen exakt förutsätter. I samband med lagändringen beskrevs det inte heller på

ett konkret plan hur placeringen i praktiken ska genomföras. Detta har lett till att Veikkaus Ab har begränsat automaternas synlighet och användbarhet med andra åtgärder, t.ex. genom att flytta automater så att de inte står i närheten av produkter som är riktade till barn och genom att införa skärmläckare på spelmaskiner. På grund av denna oklarhet kan paragrafens effekt anses ha förblivit begränsad. Om man vill begränsa placeringen av automater ytterligare och göra det möjligt att uträtta ärenden utan att utsättas för penningospelande bör man enligt Polisstyrelsen föreskriva entydigt om detta.

I 16 a § i lotterilagen finns bestämmelser om egenkontroll som gäller penningautomater. Utifrån hur paragrafen är formulerad gäller den enbart penningautomater, men i praktiken har Veikkaus Ab utsträckt egenkontrollen till att gälla också bolagets övriga penningspelsverksamhet. Även bestämmelsen om egenkontroll trädde i kraft vid ingången av 2022 och Veikkaus Ab:s lagstadgade skyldighet att bedriva egenkontroll har därmed gällt i cirka två år. Ur ett tillsynsperspektiv har modellen med egenkontroll verkat lovande under dessa två år. I och med bestämmelsen om egenkontroll är Veikkaus Ab och bolagets ombud bl.a. skyldiga att utarbeta skriftliga planer för egenkontroll, som ålägger bolaget en skyldighet att bevaka verksamhetens laglighet och ansvarsåtgärdernas tillräcklighet. Syftet med skyldigheten är att säkerställa att alla aktörer har tillräcklig och korrekt information om de skyldigheter som enligt lagen gäller deras verksamhet och om de risker som är förknippade med det praktiska genomförandet av dem. Verksamhetsmiljöerna är varierande och det finns skäl att bedöma riskerna med hänsyn till särdragen i respektive miljö.

Fördelar med egenkontrollen har visat sig vara t.ex. att egenkontrollen ger de aktörer som bedriver penningspelsverksamhet en möjlighet att själva bedöma riskerna i sin verksamhet och utarbeta interna modeller som bäst lämpar sig för att bevaka fullgörandet av de lagstadgade skyldigheterna i deras verksamhet. Egenkontrollen inbegriper en skyldighet att rapportera till myndigheten om genomförandet av egenkontrollen och om iakttagelser som gjorts i samband med den. Då kan tillsynsmyndigheten reagera på missförhållanden och utmaningar i bolagens verksamhet t.ex. med anvisningar i form av rekommendationer eller utlåtanden. Därmed ger modellen med egenkontroll en möjlighet att ingripa i eventuella försummelser tidigt, föregripande och på ett administrativt enklare sätt. Åren 2022 och 2023 bevakade Polisstyrelsen t.ex. införandet av Veikkaus Ab:s modell för egenkontroll när det gällde hur ombudens planer för egenkontroll samlas in och hur innehållet i dem kontrolleras samt vilka åtgärder iakttagna brister har lett till. Som en del av denna tillsyn framförde Polisstyrelsen flera observationer och ställningstaganden om åtgärdernas tillräcklighet. Därmed har skyldigheten till egenkontroll ur ett tillsynsperspektiv varit ett stöd för Polisstyrelsens myndighetstillsyn och en väg att med låg tröskel ingripa proaktivt i observerade missförhållanden.

Enligt Veikkaus Ab har den gällande lagstiftningen ur bolagets perspektiv ytterligare stärkt det ansvarsfulla spelandet på spelautomater och i nätet av försäljningsställen. Veikkaus Ab uppger att bolaget har infört åtgärder för att skydda utsatta personer och minderåriga i samband med placeringen av penningautomater. Bolaget uppger att det har minskat penningautomaternas synlighet och attraktivitet genom att avlägsna spelvyer och logotyper från skärmarna och ställa in identifieringsalternativen som standardläge. Veikkaus Oy har gjort det möjligt för personer i utsatt ställning att under vissa tider på dygnet uträtta nödvändiga ärenden i matbutiker utan alternativ att spela på spelautomater. Penningautomaternas öppettider är kl. 9–21, vilket motsvarar försäljningstiden för svaga alkoholdrycker. I Veikkaus Ab:s plan för egenkontroll anges principerna för placeringen av bolagets penningautomater. Enligt principerna ska penningautomater bl.a. inte placeras på försäljningsställen direkt intill produktgrupper som riktas särskilt till



minderåriga. Ombudens spelförsäljare har tillgång till en webbkurs om att bemöta spelproblem, och Veikkaus Ab har försäkrat sig om att ombuden övervakar åldersgränserna. Dessutom bedömer och beaktar Veikkaus Ab riskerna för enskilda försäljningsställen i enlighet med modellen för egenkontroll.

Veikkaus Ab införde en mer omfattande egenkontroll av försäljningsställen än vad lotterilagen förutsätter, så att egenkontrollen förutom penningautomaterna omfattar också andra penningspel som Veikkaus Ab anordnar. Veikkaus Ab säkerställer i samarbete med ombuden att planerna för egenkontroll utarbetas och genomförs i praktiken, bl.a. att kurser i ansvarsfullhet avläggs, att placeringen av automater kan övervakas och att kundernas identitet verifieras enligt anvisningarna för övervakningen av åldersgränserna. Planerna för egenkontroll ses över regelbundet i samarbete med partnererna t.ex. när den ansvariga personen byts ut. Alla Veikkaus Ab:s ombud har utarbetat en plan för egenkontroll, vilket har bidragit till att riskerna i anslutning till penningautomaterna har minskat.

Enligt Veikkaus Ab:s iakttagelser finns på försäljningsställena förutom bolagets penningautomater också varuvinstautomater och s.k. skicklighetsautomater som enligt Veikkaus Ab har blivit fler. Dessa maskiner förväxlas ofta med Veikkaus Ab:s penningautomater. Det finns ingen föreskriven åldersgräns för att spela på varu- och skicklighetsautomater, som inte heller är föremål för samma slags tillsyn som penningautomater. Enligt Veikkaus Ab kan varuvinst- och skicklighetsautomater dock orsaka spelproblem.

Enligt de preliminära resultaten från THL:s kvalitativa undersökning av dagligvarubutiker genomfördes egenkontrollen på olika sätt i butikerna. Dagligvarubutikerna uppfattade egenkontrollen som en centraliserat ledd övervakning som de själva utför (kunden ombads visa ett identitetsbevis för att bestyrka åldern, och händelsen antecknades) och anteckningarna övervakades på chefsnivå. Inom S-gruppen utarbetades planen för egenkontroll centraliserat, medan K-handlarna utarbetade sina egna planer för egenkontroll.

I undersökningen iaktogs en motstridighet mellan placeringen av penningautomaterna på mindre synliga platser och en fungerande övervakning. Om automaterna är placerade exempelvis bakom ett hörn eller en pelare är de svåra att se, vilket har en omedelbar praktisk inverkan på övervakningen. Samtidigt kan placeringen av automater på mindre synliga platser förebygga frestelsen och därmed skadeverkningarna för personer som har eller har haft spelproblem.

## **2.7 Tillsyn över penningspelsverksamheten**

Polisstyrelsen ansvarar för tillsynen över anordnandet av penningspel. Enligt 42 § i lotterilagen övervakas anordnandet av lotterier för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, förhindra oegentligheter och brott samt förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som lotterier ger upphov till. Med den revidering av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 stärktes tillsynen över penningspelsverksamheten bl.a. genom att Polisstyrelsens befogenheter preciserades och bestämmelserna om tillsynen ändrades så att de motsvarar de tekniska ändringar som skett inom tillsynen.

Polisstyrelsens tillsyn över penningspelsverksamheten sker både föregripande och reaktivt. Tillsynen genomförs som rättslig tillsyn och datateknisk övervakning med hjälp av ett tillsynssystem som tagits fram för tillsynen över penningspel som anordnas av Veikkaus Ab. Genom



rättslig tillsyn säkerställer Polisstyrelsen att 13 c § i lotterilagen och de förordningar av statsrådet och inrikesministeriet som utfärdats med stöd av den paragrafen följs vid anordnandet av Veikkaus Ab:s penningspel. På motsvarande sätt säkerställer Polisstyrelsen rättsskyddet för dem som spelar samt förebygger oegentligheter vid anordnandet av penningspel med hjälp av ett datatekniskt övervakningssystem som det administrerar. Genom det datatekniska övervakningssystemet säkerställs att information som lagrats i tillsynssystemet och i Veikkaus Ab:s spelsystem motsvarar varandra, vilket är en tillräcklig metod för att försäkra sig om att spelen går rätt till utan godkännande av en officiell övervakare. Kontrollen av att de uppgifter som lagrats i övervaknings- och spelsystemen motsvarar varandra säkerställer att uppgifterna i spel-systemet har överförs till tillsynen i oförändrad och tillförlitlig form med bevarande av uppgifternas integritet. Dessutom förutsätter dragningen av flera tippningsspel medverkan av Polisstyrelsens övervakningssystem eftersom säkerställandet av att man kan lita på att dragningen är slumpmässig baserar sig på ett slumpmässigt frö som övervakningssystemet alstrar. I 43 § i lotterilagen föreskrivs om den ovan nämnda rättsliga tillsynen och datatekniska övervakningen.

Eftersom den datatekniska övervakningen har ökat i betydelse har behovet av officiella övervakare förordnade av Polisstyrelsen minskat, varför också bestämmelserna om de officiella övervakarnas uppgifter har ändrats genom den revidering av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022. De officiella övervakarna har en central roll i blandningen i vissa tippningsspel av lottotyp och vid extra dragningar av snabblotter som sålts före den 1 januari 2024 samt i säkerställandet av dragningens riktighet. Vid behov kan en officiell övervakare förordnas även för andra ändamål i tillsynen över penningspelsverksamheten. Enligt 43 § i lotterilagen kan Polisstyrelsen förordna officiella övervakare för tillsynen över penningspelsverksamheten. När officiella övervakare sköter uppgifter enligt den lagen tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på dem. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

För att målen med tillsynen ska kunna uppfyllas ingår det i lotterilagen även bestämmelser om Polisstyrelsens rätt att få information. Polisstyrelsen har med stöd av 44 § i lotterilagen rätt att trots sekretessbestämmelserna av Veikkaus Ab avgiftsfritt erhålla de upplysningar som är nödvändiga för tillsynsuppgiften och för statistikföringen av lotteriverksamheten. Rätten att få information gäller också nödvändiga personuppgifter. Rätten att få information inbegriper även uppgifter i Veikkaus Ab:s kundregister samt de personuppgifter som Veikkaus Ab behandlar med stöd av 51 § i lotterilagen. Lotterilagen har även bestämmelser om de officiella övervakarnas rätt att få information.

Lotterilagen innehåller även en bestämmelse om Polisstyrelsens kontrollrätt. Polisstyrelsen har rätt att för tillsynen över lotterilagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den inspektera Veikkaus Ab:s lokaler och granska deras informationssystem och verksamhet, om inspektion och granskning är nödvändig för skötseln av övervakningsuppgiften. Polisstyrelsens kontrollrätt omfattar såväl de lokaler som används för penningspelsverksamhet som andra lokaler till den del inspektion behövs för utförandet av tillsynsuppgiften.

Med tanke på en effektiv tillsyn över anordnandet av penningspel föreskrivs det också i lotterilagen om omständigheter i samband med penningspel som anordnas i internationellt samarbete. Inrikesministeriet kan med stöd av 43 § 4 mom. i lotterilagen bevilja Veikkaus Ab tillstånd till anordnande av penningspel i internationellt samarbete och godkänna ibruktagandet av arrangemang för tillsyn över sådana penningspel. Sådana penningspel är bl.a. Viking Lotto och Eurojackpot. Veikkaus Ab är alltid anordnare av penningspelet när det gäller finska spelare. I 42 § 5

mom. i lotterilagen föreskrivs det om godkännande av ibruktagandet av Polisstyrelsens arrangemang för tillsyn i fråga om sådana penningspel vars spelsystem är belägna i en medlemsstat i Europeiska unionen eller en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Bestämmelsen gör det möjligt för Veikkaus Ab att placera spelsystem utanför Finland med stöd av ett förhandsgodkännande av inrikesministeriet. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att det mål som föreskrivs för tillsynen i lotterilagen inte äventyras.

Med stöd av 62 a § 4 mom. i lotterilagen har Polisstyrelsen behörighet att temporärt förbjuda anordnandet av penningspel, om spelarnas rättsskydd äventyras och risken för oegentligheter ökar eller om tillsynen över anordnandet av penningspel annars äventyras. Genom en bestämmelse som fogades till lagen vid revideringen 2022 fick Polisstyrelsen tillräcklig behörighet för att utan dröjsmål avbryta anordnande av penningspel om den upptäcker att en sådan situation som avses i paragrafen uppstår i anordnandet av penningspelet, t.ex. på grund av tekniska problem. Bestämmelsen syftar till att trygga tillsynen och spelarnas rättsskydd. Rätten att utfärda temporärt förbud gäller även situationer där Veikkaus Ab riskerar att utsättas för oegentligheter. Dessutom har Polisstyrelsen med stöd av 62 a § 1 mom. 3 punkten behörighet att förbjuda anordnande av penningspel om det bryter mot lotterilagen eller en förordning som utfärdats med stöd av den på något annat sätt än det som avses i 62 b §. Med stöd av paragrafens 2 mom. kan förbud riktas mot alla som anordnar penningspel, inbegripet Veikkaus Ab. Det temporära förbud som avses i 4 mom. kan gälla i högst 30 dagar åt gången och det förbud som avses i 3 mom. högst 12 månader åt gången.

Sett till tillsynen över penningspelsverksamheten är förbuden i 62 a § vid sidan av allmän vägledning, rådgivning och rekommendationer de enda verktyg myndigheten har för att ingripa i situationer där Veikkaus Ab skulle agera i strid med bestämmelserna i lotterilagen. Den verktygsuppsättning som den gällande lotterilagen erbjuder myndigheten är därmed något begränsad i situationer där det förekommer missförhållanden i verksamheten hos en aktör som bedriver penningspelsverksamhet med stöd av ensamrätt. När det kommer till Veikkaus Ab har det inte funnits någon särskild anledning att tillämpa förfarandet med förbud eftersom Veikkaus Ab i regel har följt de anvisningar som Polisstyrelsen har gett bolaget i sina utlåtanden och andra ställningstaganden. I synnerhet vid övergången till ett licenssystem är det med tanke på en fungerande tillsyn motiverat att myndigheten har en mer flexibel verktygsuppsättning till sitt förfogande. Med de nuvarande bestämmelserna sätts ribban högt för att meddela ett beslut om förbud, eftersom det för detta enligt förarbetena till lagen förutsätts upprepade eller allvarliga överträdelser av lagen och i fråga om ett temporärt beslut att spelarnas rättsskydd eller tillsynen över penningspelsverksamheten äventyras eller risken för oegentligheter ökar. Med andra ord, till myndighetens förfogande står som en mild primär tillsynsmetod vägledning och rådgivning och som strängare tillsynsmetod meddelande av förbud som möjliggör utövande av indirekt förvaltningstvång, där tröskeln för att tillämpa det i praktiken dock är hög.

I tillsynen över penningspelsverksamheten ingår även förfarandet med rekommendation till avgörande enligt 48 § i lotterilagen där en spelare skriftligen kan begära en rekommendation till avgörande av Polisstyrelsen då meningsskiljaktigheter som gäller vinstbetalningen råder mellan Veikkaus Ab och spelaren. Rekommendationen till avgörande är kostnadsfri för spelaren. En rekommendation till avgörande är inte den enda möjliga åtgärden i fall då det förekommer meningsskiljaktigheter mellan spelare och Veikkaus Ab.

I den reviderade lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 fogades det även till bestämmelser om begränsningar av penningspel för tjänstemän vid Polisstyrelsen. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att agerandet hos en tjänsteman som ansvarar för tillsyn över penningspel inte äventyrar tillförlitligheten och trovärdigheten i anordnandet av och tillsynen över Veikkaus Ab:s penningspel. Enligt 43 § i lotterilagen får en tjänsteman inte delta i sådana penningspel vars tekniska övervakning ingår i tjänstemannens uppgifter, om tjänstemannen i sina tjänsteuppgifter kan ta del av sådant material om spelhändelser som denne kan utnyttja i sitt eget spelande. Beslut om att begränsa spelandet fattas av Polisstyrelsen.

### 2.7.1 Nuläget inom den datatekniska övervakningen

Som en del av tillsynen över penningspelsverksamheten administrerar Polisstyrelsen ett tillsynssystem som för sin del ska möjliggöra att de föreskrivna tillsynsuppgifterna utförs. Som begrepp inkluderar tillsynssystemet följande delområden: serverutrustning, databaser inklusive supporttjänster, datakommunikations- och övervakningsutrustning samt behövliga förbindelser. Systemet är kopplat till gränssnitten till Veikkaus Ab:s spelsystem. Vissa funktioner i de penningspel som Veikkaus Ab anordnar, t.ex. dragningar, är beroende av funktionerna i tillsynssystemet. Därför förutsätter den datatekniska övervakningen dygnetrunnberedskap.

Med tanke på ett fungerande tillsynssystem inleds reparationsåtgärderna i situationer med väsentliga fel och störningar med en svarstid på två timmar och utreds där tillsynssystemet finns eller i mån av möjlighet via hanteringsanslutningar vid Polisstyrelsens verksamhetsställe. Den datatekniska övervakningen har två fysiskt separata huvudsakliga övervakningssystem vilkas uppgift är att utgöra gränssnitt mellan tillsynen och Veikkaus Ab. Systemen är identiska och deras funktion är baserad på ständig användbarhet, beredskap för avbrott och återhämtning från problemsituationer i systemet. Till beräknings- och prestationskapacitet kan båda systemen ensamma upprätthålla hela tillsynssystemets produktion. Utöver detta ingår det tre lättare förgrundstjänster i tillsynen som förmedlar tillsynsmaterial från spelsystemets gränssnitt på så nära fysiskt håll som möjligt.

Tillsynssystemets center finns i Polisens lokaler i Riihimäki. Dit överförs tillsynsmaterial om penningspel bl.a. för rapportering. Centret verkar även som en centraliserad hanteringscentral samt som ett reservlagringsutrymme för att möjliggöra återsändning av material. Lokalitetserna och åtgärderna i anslutning till hanteringen av systemet är exakt avgränsade endast till de experter som använder dem för att hantera åtkomsten till systemen såväl fysiskt som på programnivå. Tillsynssystemet och den programvara det utnyttjar revideras regelbundet av en tredje part.

Ett sätt att övervaka penningspelsverksamheten är rapportering för vilket det i tillsynssystemet finns ett separat system. Rapporteringssystemet går igenom det insamlade materialet och skapar med det som grund det i förväg angivna material som tillsynen behöver. Ett exempel på material som systemet skapar är den faktiska återbetalningsprocenten för olika penningspel.

För tillsynen över penningspel behövs ett skräddarsytt tillsynsprogram som har tagits fram i samprojekt med olika spelsystem. För den här uppgiften har Polisstyrelsen som avtalspartner valt ett externt programvaruföretag. Varje nytt spelsystem som Veikkaus Ab inför integreras så det blir kompatibelt med tillsynsprogrammen med hjälp av projektarbeten, testprocesser och genom att ta dem i produktion.

### 2.7.2 Kostnader för tillsynen över penningsspelsverksamheten

Enligt 46 § i lotterilagen ska Veikkaus Ab ersätta staten för kostnaderna för tillsynen över penningsspelsverksamheten. Genom förordning av inrikesministeriet utfärdas bestämmelser om uttagande av kostnaderna.

År 2021 var kostnaderna för tillsynen över penningsspelsverksamheten totalt cirka 4,5 miljoner euro. Personalkostnaderna för penningsspelstillsynen uppgick till cirka 1,2 miljoner euro och kostnaderna för den datatekniska övervakningen till cirka 2,7 miljoner euro. Utöver de nämnda kostnaderna uppkom det kostnader även för bl.a. ersättningarna för beredskap för datateknisk övervakning och arvoden till de officiella övervakarna. År 2022 var kostnaderna för tillsynen totalt cirka 4,8 miljoner euro, varav personalutgifterna utgjorde cirka 1,3 miljoner euro och utgifterna för datateknisk övervakning cirka 2,7 miljoner euro. Sedan 2023 har personalkostnaderna stigit med cirka 660 000 euro per år till följd av behovet av tilläggsresurser för de nya uppgifter Polisstyrelsen ålades i revideringen av lotterilagen 2022. Enligt rambeslutet 2022 var hela lotteriförvaltningens ram för årsverken 2023 39,3 årsverken. Polisstyrelsens lotteriförvaltning ansvarar med stöd av lotterilagen även för den riksomfattande tillsynen över anordnandet av varulotterier och beviljande av vissa varulotteritillstånd och bingo tillstånd och granskningen av redovisningarna i anslutning till tillstånden. Dessutom svarar lotteriförvaltningen för tillsynen över att lagen om penninginsamling följs och uppgifter i anslutning till penninginsamlings-tillstånden.

### 2.8 Bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism

Lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017), nedan *penningtvättslagen*, tillämpas på Veikkaus Ab och alla de penningsspel som bolaget anordnar. På Veikkaus Ab:s ombudsmän tillämpas 3 och 4 kap. i penningtvättslagen i deras helhet samt kap. 7 och 8 till de delar som föreskrivs i de respektive kapitlen. På Veikkaus Ab tillämpas hela penningtvättslagen, och bolaget kan inte befrias från sina lagstadgade skyldigheter på den grunden att det anlitar ombud för att uppfylla skyldigheterna.

Veikkaus Ab och dess ombud är enligt penningtvättslagen skyldiga att under vissa förutsättningar bl.a. identifiera sina kunder, kontrollera deras identitet, följa transaktioner som avviker från det normala i sin verksamhet och rapportera tvivelaktiga transaktioner till centralen för utredning av penningtvätt vid centralkriminalpolisen. Dessutom ska Veikkaus Ab göra bl.a. en riskbedömning för identifiering och bedömning av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Polisstyrelsen övervakar att Veikkaus Ab och dess ombud följer de bestämmelser i penningtvättslagen som gäller dem. Polisstyrelsens syfte med tillsynen över förhindrandet av penningtvätt och av finansiering av terrorism är att förhindra oegentligheter. Tillsynen utförs riskbaserat. Polisstyrelsen övervakar på många olika sätt att Veikkaus Ab samt sådana näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar eller deltagaravgifter i anslutning till de penningsspel som tillhandahålls av Veikkaus Ab uppfyller de skyldigheter som föreskrivs för dem i penningtvättslagen, om Veikkaus Ab har överfört ansvaret för identifiering av kunden och rapportering till dem. I den uppsättning verktyg som Polisstyrelsen har för tillsynen ingår med stöd av penningtvättslagen bl.a. att göra inspektioner, meddela verkställighetsförbud och rättelseuppmaning, påföra och avstå från administrativa påföljder och meddela föreskrifter. Penningtvättslagen har ändrats efter att den trädde i kraft och ändringarna har haft konsekvenser för

Polisstyrelsens tillsynsuppgifter bl.a. i fråga om att ordna efterlevnaden av sanktions- och frysningsbestämmelser som en del av kundkontrollen (RP 323/2022 rd).

Tillsynen över förhindrandet av penningtvätt har en väsentlig koppling till tillsynen över penningsspelsverksamheten som föreskrivs Polisstyrelsen i lotterilagen. Veikkaus Ab ska med stöd av 46 § i lotterilagen även ersätta staten för kostnaderna för tillsynen över förhindrandet av penningtvätt och av finansiering av terrorism som en del av tillsynskostnaderna för penningsspelsverksamheten.

I sin uppföljningsrapport för 2023 konstaterade arbetsgruppen för finansiella åtgärder Financial Action Task Force (FATF) som lyder under Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD att Finland använder sig av förfaranden med vilka man eftersträvar att förhindra att personer dömda för brott verkar i den operativa ledningen för kasinon. I samma rapport uttrycker FATF sin oro över att det inte i lagstiftningen är förbjudet för dessa personer att verka i den operativa ledningen.

I Europeiska kommissionens övernationella riskbedömning analyseras de nuvarande riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism och föreslås övergripande åtgärder för att bekämpa dem (COM(2022) 554 final, SWD(2022) 344). De behöriga myndigheterna bör inrätta program för att öka medvetenheten bland onlinebaserade spelaktörer vad gäller framväxande riskfaktorer som kan påverka sektorns svagheter, däribland användningen av anonyma elektroniska pengar och virtuell valuta samt uppkomsten av onlinebaserade spelaktörer som saknar tillstånd. Återkoppling från finansunderrättelseenheter om kvaliteten på rapporterna om misstänkta transaktioner skulle förbättra rapporteringen och hur den information som lämnats används. Utöver utbildningsverksamheten bör medlemsstaterna erbjuda personal, efterlevnadsansvariga och tillhandahållare av vadhållningstjänster adekvat utbildning med inriktning på lämplig riskbedömning av relevanta produkter/affärsmodeller.

Enligt den nationella bedömningen av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism 2021 är totalrisknivån för penningtvätt inom penningsspelsverksamhet 2, dvs. måttligt betydelsefull. Den största risken för penningtvätt är begagnandet av utländska spelbolag och den därmed förknippade sårbarhet som uppkommer genom fragmenterad tillsyn och svårigheter med att få information. En betydande risk är också vadhållningsspel, där vinsterna betalas ut omedelbart när resultatet är klart och där man försöker säkerställa en viss återbetalningsprocent till spelaren. Spridning av spelandet allmänt mellan Fastlandsfinland och Åland ses som en måttlig risk. En betydande risk för penningtvätt anses också förekomma i situationer där medel överförs till ett spelkonto och vidare till ett uttagskonto som inte är detsamma som insättningskontot. Däremot förekommer det en måttlig risk för penningtvätt i situationer där pengar transfereras via ett spelkonto tillbaka till samma konto som den ursprungliga överföringen gjordes från. Som måttlig risk i samband med penningsspel betraktas användning av distansidentifiering, varvid identifieringen görs utan att personen är närvarande. Totalrisknivån för finansiering av terrorism i samband med penningsspelsverksamhet är 2, dvs. måttligt betydelsefull. En betydelsefull risk utgörs av spelande i utländska spelbolag och den splittrade övervakningen som är en sårbarhet. Tillsynen är splittrad på olika myndigheter i flera olika länder. Som måttlig risk ses överlag penningsspel utanför monopolsystemet, särskilt onlinespel.

Polisstyrelsen publicerade i januari 2021 en övervakarspecifik riskbedömning av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom penningsspelsverksamheten i Fastlandsfinland.

Riskbedömningen är tillsynsmyndighetens syn på faktorer och händelser som hotar penning-spelsverksamheten när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism. I riskbedömningen identifieras de mest sannolika och betydande riskerna relaterade till penningtvätt och föreslås verktyg för att undvika dem. Polisstyrelsen publicerade i maj 2024 en uppdaterad övervakarspecifik riskbedömning.

Enligt Polisstyrelsens uppdaterade riskbedömning kan riskerna för penningtvätt i och med den obligatoriska identifieringen anses ha minskat vid ombuds- och spelplatser samt travbanor och särskilda spelsalar, eftersom det i praktiken inte längre förekommer anonymt spelande. Riskerna har emellertid inte försvunnit helt eftersom det finns möjlighet att missbruka identifieringsverktyg. Dessutom har det identifierats som en risk att kunden inte kontrolleras i beloppsgränsfall enligt penningtvättslagen, dvs. när kundens insats eller den vinst som kunden löser ut per gång eller som sammanhängande betalningar uppgår till minst 2 000 euro. Det har också identifierats som en risk att tvivelaktiga transaktioner inte identifieras och inte heller rapporteras.

Polisstyrelsen utarbetade i maj 2024 också en ny riskbedömning som gällde sanktioner och frysningsbeslut enligt penningtvättslagen. De viktigaste riskerna i samband med sanktioner och frysningsbeslut som identifierats i penningsspelsverksamheten är person-, system- och kundrisker. Det att Veikkaus Ab:s penningsspelskunder kan vara endast fysiska personer med finsk personbeteckning och hemort i Finland kan anses ha en effekt som minskar risken för att sanktionerna kringgås i samband med penningsspelsverksamhet varför det för närvarande inte anses särskilt sannolikt att det finns någon risk för att sanktioner kringgås inom penningsspelsverksamheten. Konsekvenserna kan dock bli betydande om risken förverkligas, eftersom det kan innebära både penningtvätt och finansiering av terrorism.

Penningautomater utanför spelkasinon, dvs. på spelplatser och i särskilda spelsalar, inkluderades i tillämpningsområdet för penningtvättslagen från ingången av 2022. Polisstyrelsen har publicerat en egen riskbedömning över riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism när det gäller penningautomater inom penningsspelsverksamheten i Fastlandsfinland, som bör granskas samtidigt med den allmänna delen av den övervakarspecifika riskbedömningen. Den här riskbedömningen som gäller penningautomater behandlar de mest betydande riskerna för penningtvätt som är förknippade med spel på penningautomater i allmänhet, såsom de lyfts fram i den riskbedömning som lotteriförvaltningen vid Polisstyrelsen har gjort. Enligt riskbedömningen kan bl.a. följande faktorer öka risken för penningtvätt i penningautomater: eventuella brister/otillräcklighet i identifiering av kunden och kontroll av identiteten, egenskaper hos penningautomater som gör att nya betalningsmetoder kan införas samt penningautomaternas placering.

Enligt 14 § i lotterilagen ska Veikkaus Ab när det anordnar penningsspel som förmedlas elektroniskt öppna ett spelkonto för spelaren. När ett spelkonto öppnas ska bolaget kontrollera spelarens identitet och var han eller hon är bosatt för att det ska kunna säkerställas att spelaren har uppnått myndighetsåldern och att det territoriella tillämpningsområdet för lagstiftningen i en annan stat eller region respekteras. Elektroniskt spelande via nätet förutsätter även efter att spelkontot har öppnats att spelaren identifieras och spelar inloggad. Kravet på att öppna spelkonto utvidgades från ingången av 2022 till att gälla även spelande på utlokaliserade penningautomater, när obligatorisk identifiering infördes för utlokaliserade penningautomater med den ändring av lotterilagen som gjordes 2019. Bestämmelserna trädde i kraft 2022, men Veikkaus Ab tidigarelade på eget initiativ den obligatoriska identifieringen så att man inte efter den 12 januari 2021 har kunnat spela på utlokaliserade penningautomater utan att identifiera sig. Samtidigt



som den obligatoriska identifieringen vid utlokaliserade penningautomater trädde i kraft, trädde även de ändringar i lotterilagen som godkändes 2021 om vidare utvidgning av den obligatoriska identifieringen i kraft.

I penningtvättslagen förutsätts det att kunden identifieras och identiteten kontrolleras när en fast kundrelation etableras. Enligt penningtvättslagen ska kunden och dennes transaktioner följas under hela kundrelationen. För tillträde till Veikkaus Ab:s spelkasinon förutsätts i praktiken alltid att bolaget har identifierat spelaren. I samband med tillträdet bes spelaren uppvisa en identitetshandling samt det kundkort till spelkasinot som han eller hon tidigare beviljades i samband med registreringen som kund. Spelaren ska dessutom identifiera sig separat genom att visa upp sitt kundkort till spelkasinot när han eller hon spelar penningspel som placerats i spelkasinot. I samband med tillträdet till särskilda spelsalar behöver spelare inte bevisa sin identitet, men vid spelande på penningautomater i spelsalen ska spelaren identifiera sig separat i enlighet med de obligatoriska identifieringsförfaranden som Veikkaus Ab har godkänt.

Obligatorisk identifiering anknyter även till bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. I 14 § i lotterilagen ingår en hänvisningsbestämmelse enligt vilken bestämmelser om de åtgärder för kundkontroll som hänför sig till förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism finns i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Med obligatorisk identifiering avses emellertid inte kundkontroll och relaterade förfaranden som sådana enligt penningtvättslagen, men den kan användas som stöd för de förfaranden enligt penningtvättslagen som avser skyldigheten till kundkontroll. Penningtvättslagen tillämpas enligt dess 1 kap. 2 § på penningspelssammanslutningar enligt 11 § i lotterilagen, dvs. på Veikkaus Ab. I 1 kap. 3 § i penningtvättslagen föreskrivs det att lagen inte tillämpas när penningautomater ställs till förfogande utanför ett kasino. Lagen tillämpas dock om spelaren ska identifiera sig på det sätt som avses i 14 c § i lotterilagen. Tillämpningsområdet för penningtvättslagen ändrades i samband med lagändringarna som avsåg obligatorisk identifiering vid utlokaliserade penningautomater (RP 213/2018 rd).

I lotterilagen avser identifiering vid spelande inte sådan identifiering av den spelande och kontroll av identiteten som avses i penningtvättslagen, utan begreppet har en annan betydelse på grund av regleringens syfte. I penningtvättslagen föreskrivs det om kundkontroll bl.a. i syfte att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. I penningtvättslagen avser kontroll av identiteten att säkerställa spelarens identitet utifrån handlingar och uppgifter från en tillförlitlig och oberoende källa. Syftet med bestämmelserna om identifiering i lotterilagen är däremot att primärt effektivisera förebyggandet och minskandet av de skadeverkningar som penningspelandet ger upphov till.

Veikkaus Ab:s processer för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism baserar sig på en riskbedömning som upprättats i enlighet med penningtvättslagen. Riskbedömningen täcker Veikkaus Ab:s distributionskanaler, tjänster, transaktioner, kundrelationer och andra centrala intressentgrupper. I den bedöms särskilt riskerna i anslutning till kundrelationerna, betalningsrörelsen och betalningssätten samt produkterna och spelen. Utifrån riskbedömningen anger bolaget de förfaranden och tillsynsåtgärder genom vilka man eftersträvar att minska och effektivt hantera de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som bolagets verksamhet utsätts för. Bolagets tillsynsåtgärder omfattar per distributionskanal förfaranden i anslutning till bl.a. kundkontrollen, betalningsrörelsen och betalningssätten samt olika produkter och spel. Förfarandena omfattar bl.a. redogörelser över ursprunget till kundernas medel och kontroll av identiteten, förfaranden som avser personer i politiskt utsatt ställning och rapporter till centralen



för utredning av penningtvätt. Veikkaus Ab övervakar dessutom ombuden för att säkerställa att ombuden fullgör de skyldigheter som Veikkaus Ab åläggs i penningtvättslagen och som ombuden med stöd av 3 kap. 7 § i penningtvättslagen kan fullgöra för bolagets räkning.

#### 2.8.1 Kontroll av kundens identitet när beloppsgränserna uppnås i synnerhet vid spelande på spelkonto samt sammanhängande betalningar

Ordalydelsen i penningtvättslagen är inte entydig i fråga om kontroll av kundens identitet utifrån beloppsgränser och upptäckt och definition av sammanhängande prestationer. Enligt Polisstyrelsen syn utgör i dagsläget spelande på spelkonto och upptäckten av sammanhängande betalningar betydande utmaningar för förhindrandet av penningtvätt och av finansiering av terrorism. En särskild utmaning är att kontrollera kundens identitet när beloppsgränserna enligt penningtvättslagen överskrids, i synnerhet vid spelande på spelkonton och upptäckt och definition av sammanhängande betalningar.

Penningtvättslagen förutsätter att kundens identitet alltid kontrolleras när beloppsgränsen på 2 000 euro uppnås i samband med insatser och/eller vinstutbetalningar som en enda betalning eller sammanhängande betalningar. Kravet är absolut och gäller allt spelande, sålunda också spelande på spelkonto samt spelande som inbegriper olika spelformer. I praktiken tar varken penningtvättslagen, lagens förarbeten eller penningtvättsdirektivet ställning till när beloppsgränsen på 2 000 euro anses ha uppnåtts och hur sammanhängande betalningar ska beaktas. Problemet blir särskilt tydligt i spelande på spelkonto och spelande som inbegriper olika spelformer.

En utmaning i nuläget är att man inte kan kontrollera kundens identitet utifrån beloppsgränsen vid spelande på spelkonto eller penningautomater. Dessutom kan man de facto inte koppla betalningar till varandra i synnerhet vid spelande som inbegriper olika spelformer. En identifierad utmaning för tillsynen är att också små satsningar och vinster vid spelande på spelkonto och spelande av olika spelformer snabbt när de räknas ihop kan uppnå beloppsgränsen på 2 000 euro, men någon kontroll av identiteten sker ändå inte. Problemet har identifierats även vid spelande på fysiska platser eftersom upptäckten av sammanhängande betalningar huvudsakligen beror på de spelförsäljare och anställda som arbetar hos Veikkaus Ab:s ombud. De är alltså möjligt att beloppsgränsen enligt penningtvättslagen uppnås antingen som en enda betalning eller som sammanhängande betalningar, men att kundens identitet trots det inte kontrolleras. En annan identifierad utmaning är att det varken i penningtvättslagen, lagens förarbeten eller penningtvättsdirektivet har angetts någon tidsmässig gräns för sammanhängande betalningar, dvs. inom vilken tidsperiod betalningarna ska ske för att de ska anses vara sammanhängande. Den etablerade praxisen i kasinon och andra fysiska lokaler är samma spelares spelande inom öppettiderna eller ett dygn. Identifiering av kunden och kontroll av identiteten är de mest effektiva sätten att förhindra och förebygga penningtvätt.

#### 2.8.2 Bestämmelser i penningtvättslagen som avser ombud

Penningtvättslagen kan anses innehålla en viss motstridighet som gäller ombudens skyldigheter enligt penningtvättslagen. I 1 kap. 2 § i penningtvättslagen föreskrivs att bestämmelserna i 3 och 4 kap. i penningtvättslagen tillämpas på penningspelssammanslutningars ombud om penningspelssammanslutningen har överfört ansvaret för kundkontroll och rapporteringsskyldigheten till ombudet. Den lagens 7 och 8 kap. ska, enligt vad som föreskrivs i respektive kapitel, tillämpas på tillsyn över ombuden. I 3 kap. 7 § i penningtvättslagen föreskrivs emellertid att

tillsynsmyndigheten när det gäller penningspelsverksamhet kan anse att penningspelsammanslutningen i egenskap av rapporteringsskyldig uppfyller förutsättningarna i paragrafen om dess ombud följer bestämmelserna om kundkontroll i 1, 2 och 10 § i det kapitlet och om penningspelsammanslutningen utan dröjsmål av denna får uppgifter om kundkontrollen och kontrollen av kundens identitet. Penningspelsammanslutningen ska föra uppgifter om sådana näringsidkare och sammanslutningar som avses ovan och på begäran hålla uppgifterna tillgängliga för tillsynsmyndigheten. Enligt 3 kap. 7 § i penningtvättslagen är ombudens skyldigheter enligt penningtvättslagen avsevärt mer begränsade än vad som föreskrivs i 1 kap. 2 § i penningtvättslagen.

### 2.8.3 Bestämmelser som avser administrativa påföljder

Som Polisstyrelsen ser det bör påförandet av administrativa påföljder på såväl rapporteringsskyldiga som ombud förtydligas. Av de administrativa påföljderna tillåter penningtvättslagen i nuläget endast att ombud meddelas en offentlig varning. Ordningsavgifter och påföljdsavgifter är uteslutna i ordalydelsen i penningtvättslagen. Lagens ordalydelse begränsar emellertid i praktiken möjligheten att meddela ombud eller andra rapporteringsskyldiga en offentlig varning.

I 8 kap. 2 § i penningtvättslagen föreskrivs att tillsynsmyndigheten ska meddela rapporteringsskyldiga tillsynsobjekt enligt 7 kap. 1 § 1 mom. en offentlig varning om de uppsåtligen eller av oaksamhet handlar i strid med andra bestämmelser i den lagen eller i strid med andra bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den eller i strid med andra bestämmelser i förordningen om information om betalaren än de som avses i 1 § 1 eller 2 mom. (ordningsavgiftens tillämpningsområde) och 3 § 1 eller 2 mom. (påföljdsavgiftens tillämpningsområde) i det kapitlet. Eftersom det har förskrivits uttömmande om tillämpningsområdena för ordningsavgift och påföljdsavgift förekommer det i praktiken inte situationer där t.ex. Veikkaus Ab, dess ombud eller licenshavare kan meddelas en offentlig varning. Det är möjligt att påföra Veikkaus Ab en ordningsavgift och påföljdsavgift, men ombud kan i praktiken inte påföras administrativa påföljder.

## 2.9 Bekämpning av manipulation av resultat inom idrott

I Finland saknas lagstiftning om manipulation vid idrottstävlingar eller bekämpning av sådan. Finland har undertecknat Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott, men Finland har inte ratificerat konventionen till följd av behörighetsfrågor i anslutning till EU-rätten. Konventionen har undertecknats av sammanlagt 31 stater. Konventionen trädde i kraft den 1 september 2019 och har ratificerats av nio stater. Syftet med konventionen är att uppnå större enhetlighet mellan medlemsstaterna när det gäller åtgärder mot resultatmanipulation. I konventionen åläggs konventionsstaterna vidta vissa åtgärder som rör åtgärder av regleringsmyndigheter på vadhallningsområdet, vadhallningsaktörer inom idrott samt bekämpning av olaglig vadhallning inom idrott. Ratificering av konventionen skulle göra det möjligt för Finland att delta fullt ut i samarbetet mellan regeringarna och vore därför önskvärt. Det förutsätter emellertid att frågorna om Europeiska unionens behörighet utreds.

Begreppen om manipulation av resultat inom idrott varierar. Bland de mest använda hittas tävlingsmanipulation och matchfixning. I konventionen avses enligt artikel 3.2 med manipulation av resultat inom idrott ett avsiktligt arrangemang, en avsiktlig handling eller en avsiktlig underlåtenhet som syftar till en oriktig ändring av resultatet eller förloppet av en idrottstävling för att

avlägsna hela eller delar av den nämnda idrottstävlingens oförutsägbara natur i syfte att ge sig själv eller andra en otillbörlig fördel.

Manipulation av resultat inom idrott kan baseras på vadhållning eller idrott. Syftet med vadhållningsbaserad manipulation är att uppnå direkt eller indirekt ekonomisk avkastning genom vadhållning. Med direkt ekonomisk avkastning avses pengar som erhålls genom vadhållning och med indirekt ekonomisk avkastning avses nytta som erhålls exempelvis via penningtvätt. Vid idrottsligt baserad manipulation är syftet att uppnå tävlingsmässiga fördelar på ett ohederligt sätt. Målet kan t.ex. vara att vinna eller förlora en viss meningsfull match, att hållas kvar i en serie eller att avancera till en högre serie.

I Finland bekämpas manipulation av resultat inom idrott i samarbete mellan idrottssamfundet, Veikkaus Ab och polis- och rättsliga myndigheter. I Finland har det utsetts en nationell samarbetsgrupp som verkar som nationell kontaktpunkt enligt konventionen. De nationella kontaktpunkterna bildar under ledning av Europarådets sekretariat ett informellt samarbetsnätverk.

Den nationella samarbetsgruppen har utarbetat rekommendationer till åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat inom idrott och upprättandet av en nationell handlingsplan. Inom samarbetsgruppen har man även under ledning av Finlands centrum för etik inom idrotten FCEI rf utarbetat en nationell lägesbild gällande resultatmanipulation. Enligt lägesbilden är situationen lugn i Finland och bättre än i flera grannländer.

I Finland har fall av resultatmanipulation behandlats mest utifrån näringslivets bestämmelser om mutor. Det har inte ansetts ändamålsenligt att kriminalisera resultatmanipulation under brottsrubriceringen sportbedrägeri eller en brottsrubricering som uttryckligen gäller resultatmanipulation.

Veikkaus Ab deltar aktivt i bekämpningen av resultatmanipulation för att förebygga brottslighet och fusk inom penningspelsbranschen både nationellt och internationellt. Åtgärder för att förebygga försök till resultatmanipulation är centrala i arbetet mot resultatmanipulation. Veikkaus Ab deltar i bekämpning av resultatmanipulation genom att observera och skaffa information om eventuella oegentligheter, varefter bolaget omedelbart förmedlar de uppgifter det fått till sina samarbetspartner. Också observation av faktiska (lyckade och misslyckade) försök till manipulation och rapportering av dem är en väsentlig del i helheten. Veikkaus Ab bistår FCEI rf, grenförbunden och myndigheterna både med att förebygga manipulation och röja faktiska manipulationsförsök via bekämpningsarbete och informationsinhämtning.

Samarbetet med FCEI och grenförbunden är fortlöpande. Utbildnings- och kommunikationsansvaret gällande resultatmanipulation för att förebygga fusk har koncentrerats till FCEI. Veikkaus Ab har aktivt bidragit till att de olika grenförbunden har kunnat be FCEI om utbildningshjälp i frågor som avser förebyggande av fusk. I alla avtal mellan Veikkaus Ab och de olika grenförbunden ingår avtalspunkter om resultatmanipulation och förhindrandet av sådan.

Veikkaus Ab skickar omedelbart information om misstankar om manipulation till FCEI samt grenförbundet i fråga, vilka har till uppgift att besluta om fortsatta åtgärder, som en närmare undersökning. I avsaknad av lagstiftning får Veikkaus Ab inte lämna ut sina kund- och speluppgifter till FCEI, vilket försvårar tolkningen av misstänkta fall.

Veikkaus Ab är mycket sällan part i misstänkta manipulationer. Oftast gäller vadhållning vid manipulerade matcher annat än Veikkaus Ab:s penningspel, dvs. i praktiken utländska aktörer. Om Veikkaus Ab i ett misstänkt fall är part, dvs. den exceptionella vadhållningen i den match som misstänks vara manipulerad har skett hos Veikkaus Ab, begär bolaget en polisutredning.

Veikkaus Ab är medlem i den nationella samarbetsgruppen (National Platform) enligt Europarådets konvention om manipulation inom idrott. Undervisnings- och kulturministeriet har tillsatt den nuvarande samarbetsgruppen för åren 2023–2027. Gruppen uppdaterar och bereder under ledning av FCEI bl.a. den nationella lägesbilden över resultatmanipulation och det motverkande handlingsprogrammet.

### 2.9.1 Veikkaus Ab:s val av objekt och riskhantering

Genom omsorgsfullt val av objekt eftersträvar Veikkaus Ab att under inga omständigheter tillhandahålla sina kunder manipulerade matcher eller tävlingar som vadhållningsobjekt. Veikkaus Ab:s vadhållningsobjekt är i huvudsak samma grenar och serienivåer som på den övriga vadhållningsmarknaden med undantag för vissa serier som bedöms vara riskbenägna. Till Live-vad godkänns som regel samma serier och grenar som för Lången. I de särskilda vadhållningsformerna godkänns vanligtvis endast matcher i de högre serierna.

Veikkaus Ab följer i realtid och dygnet runt speldata för alla sina vadhållningsobjekt med fasta odds och utvecklingen av penningspelandet i både den digitala och fysiska kanalen. Då kan man identifiera situationer när penningspelandet tar sig misstänkta former eller visar tecken på beteende som kopplas till penningtvätt. I huvudsak följs de satsningar som kommer in och den risk för utbetalningar de föranleder. Uppföljningen är både automatisk och manuell.

Övervakningen av spelandet använder sig av olika riskparametrar på olika nivåer beroende på idrottsgren och seriens professionalitet. Spelobjekten stängs när vissa villkor uppfylls. När ett spelobjekt stängs beslutar vadhållningsenheten antingen om att öppna objektet med nya odds och/eller ny riskgräns eller att stänga objektet. Om det finns skäl att misstänka manipulation, öppnas objektet inte på nytt, och FCEI informeras om misstanken.

De serievisa riskgränserna är relativt låga, och ju mindre publik som följer serien, desto lägre sätts i princip riskgränsen. Om något misstänkt sker, uppnås gränsen och objektet stängs åtminstone tillfälligt. Också automatiska larm används i anslutning till både Veikkaus Ab:s och den internationella marknadens penningflöden och oddsrörelser.

För vadhållning med rörliga odds har det inte angetts riskgränser. Därför är tillsynen i samband med den vadhållningen inte lika fortlöpande. Största delen av spelobjekten är vadhållning med fasta odds. Eftersom all resultatmanipulation i praktiken sker i vadhållning med fasta odds är det motiverat att övervakningen fokuserar huvudsakligen på den, men även spelande i vadhållning med rörliga odds följs fortlöpande.

### 2.9.2 Samarbetet United Lotteries for Integrity in Sports (ULIS)

Veikkaus Ab samarbetar fortlöpande internationellt inom förebyggande av fusk, i synnerhet med ULIS, vars medlemmar utöver Veikkaus Ab består av andra länders nationella penningsspelbolag. ULIS möjliggör fortlöpande och konfidentiellt informationsutbyte om vadhållnings-

objekt och matchobjekt mellan nationella penningspelsbolag som tillhandahåller idrottsvadhållning och bidrar den vägen till informationsinhämtningen om försök till manipulation. ULIS observerar och analyserar globalt de internationella vadhållningsmarknaderna samt särskilt radikala oddssvängningar och rapporterar aktivt om sina observationer till sina medlemmar.

ULIS ger dygnet runt larm på olika nivåer om matcher där det upptäcker avvikande vadhållningsbeteenden. På det sättet får Veikkaus Ab alltid genast information om det i någon (utländsk, internationell eller finsk) matches oddslinjer sker snabba och radikala ändringar på den globala vadhållningsmarknaden. ULIS tillsyn omfattar i praktiken alla länders viktigaste idrotts-serier samt i praktiken alla världens viktigaste aktörer som tillhandahåller vadhållning. Veikkaus Ab ger FCEI alla ULIS-observationer om finska matcher/lag för kännedom och förmedlar även information om misstänkt manipulation av utländsk eller internationell idrott från ULIS till FCEI. Veikkaus Ab ska på motsvarande sätt informera ULIS om bolaget upptäcker något som kan vara tecken på manipulationsförsök i matcher som spelas eller idrottsevenemang som ordnas i Finland.

### 2.9.3 Veikkaus Ab:s matchobservationssystem

Veikkaus Ab tillhandahåller under den inhemska fotbollssäsongen sina kunder spelobjekt bland matcher i Bollförbundets nationella serier och tävlingar (Veikkausligan, Ettan, Tvåan, Finlands cup, Ligacup, Ettans cup, Finska damligan och Finlands cup för damer). I Finland har Veikkaus Ab medhjälpare (matchobservatörer) som regelbundet följer fotbollslagen på deras respektive ort och rapporterar till Veikkaus Ab under spelsäsongen och träningsperioden på avtalat sätt. För alla inhemska lag som spelar i serier som Veikkaus Ab har som objekt har det utnämnts en matchobservatör som ansvarar för att följa och observera laget i fråga. Matchobservatörerna följer lagets alla hemmamatcher i egenskap av Veikkaus Ab:s matchobservatör. Uppgifterna i rapporten används konfidentiellt endast av Veikkaus Ab:s vadhållningsenhet. Endast om det misstänks fusk lämnar Veikkaus Ab uppgifterna i rapporten konfidentiellt till FCEI och grenförbundet i fråga och vid behov till myndigheterna.

Veikkaus Ab:s matchobservatörer har fått anvisningar att i matcherna noggrant följa alla händelser, både sådana som hör till spelet och som inte gör det, före matchen, under den och efter den, och rapportera noggrant och detaljerat till Veikkaus Ab om alla avvikande, egendomliga och uppseendeväckande händelser. Veikkaus Ab:s vadhållningsenhet förmedlar därefter alla iakttagelser som tyder på matchfixning vidare till FCEI och bidrar på detta sätt till att skaffa information om försök till manipulation. I akuta fall har matchobservatörer anvisats att på plats kontakta Bollförbundets officiella matchdelegat i samband med matchen, och senast när den avslutats, och omedelbart rapportera sina iakttagelser som tyder på eventuell manipulation av matchen.

Förutom inom inhemska fotboll har Veikkaus Ab motsvarande observatörsverksamhet i de nationella bobollsserierna och ishockeyserien Mestis. Också andra än ovan nämnda idrottsgrenar monitoreras enligt såväl nationella som internationella handlingsmodeller.

### 2.9.4 Etiska principer för motion och idrott

Ett av syftena med idrottslagen (390/2015) är att främja ärlighet och etiska principer inom idrott och elitidrott. Undervisnings- och kulturministeriet främjar de etiska principerna för motion och idrott, jämlikhet och jämställdhet bl.a. via statsunderstöd till idrottsorganisationerna. Med hjälp

av de ansvarskriterier som tillämpas för att bedöma understödsbeloppet bedöms arten av verksamheten och det samhälleliga genomslaget, uppfyllandet av målen i idrottslagen samt de etiska principerna inom idrotten, jämställdheten mellan könen och likabehandlingen i alla sökande organisationer. Vid bedömningen av grenförbunden beaktas risken för att matcher manipuleras och hur det aktivt ska förhindras. Dessutom bedöms hur organisationen följer internationella bestämmelser som är bindande för Finland.

Centrala områden för den etiska verksamheten inom idrott är antidoping-arbete, förhindrande av resultatmanipulation och bekämpning av läktarvåld. Samarbetet i etiska frågor har under de senaste åren vuxit sig tätare mellan ministerierna, myndigheterna och idrottsrörelsen. Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte 2015 Delegationen för idrottsetiska frågor som är ett organ för samordning och informationsutbyte med uppgiften att följa och utveckla idrottsrörelsens och den offentliga maktens samverkan i etiska frågor. Delegationen ska följa och utveckla samarbetet mellan idrottsaktörerna och den offentliga makten i fråga om idrottsetiska frågor, följa det internationella samarbetet för att lösa idrottsetiska problem samt komma med förslag om idrottsetiska frågor till berörda aktörer. Under delegationen finns en nationell aktionsgrupp enligt konventionen mot manipulation av idrottstävlingar. Delegationen verkar som ett samordnings- och samarbetsorgan mellan olika förvaltningsområden och idrottsaktörer med målet att främja etisk idrott och verkställigheten av relaterade internationella avtal.

#### 2.9.5 Om tillsynsmyndighetens roll och uppgift

Eftersom anledningen till manipulation av idrottstävlingar kan vara att säkra penningspelsvinster, har tillsyn över penningspelsverksamheten en betydande roll för att förhindra, utreda och avslöja oegentligheter i anslutning till resultatmanipulation.

För närvarande föreskrivs det inte separat om att förebyggandet, förhindrandet och avslöjandet av manipulation av idrottstävlingar är Polisstyrelsens uppgift, utan det är lotteriförvaltningen vid Polisstyrelsen som sköter uppgiften inom ramen för tillsynen över spelarnas rättsskydd och förhindrandet av oegentligheter och brott som föreskrivs i lotterilagen. Polisstyrelsen är även medlem i den nationella arbetsgruppen mot tävlingsmanipulation som har tillsatts av undervisnings- och kulturministeriet. Eftersom tillsynen över förhindrandet av resultatmanipulation inte separat har föreskrivits som uppgift för Polisstyrelsen, har Polisstyrelsen inte haft mer övergripande metoder för att sköta den samordning och tillsyn som avser resultatmanipulation i mer omfattande utsträckning än som ett led i de nuvarande uppgifterna enligt lotterilagen. I fråga om vadhållningsspel uppmärksammar Polisstyrelsen i tillsynen särskilt förhindrandet av resultatmanipulation i fråga om de objekt som Veikkaus Ab tillhandahåller.

#### 2.10 Bekämpning av utbud och marknadsföring utanför systemet för ensamrätt

Enligt lotterilagen är det endast Veikkaus Ab som i egenskap av ensamrättsaktör får anordna och marknadsföra penningspel i Fastlandsfinland. Penningspelsbolag utanför systemet för ensamrätt har trots det entydiga förbudet i lotterilagen riktat olika marknadsföringsåtgärder till Fastlandsfinland och konsumenterna där. Teknikens utveckling, enkel tillgång till de sociala mediernas tjänster, flexibel marknadsföring och snabb reaktion har förutom penningspelsbolagens marknadsföring ökat även privatpersonernas marknadsföring av penningspel.



För att effektivisera bekämpningen av marknadsföring av penningspelsbolag utanför systemet med ensamrätt kompletterades Polisstyrelsens befogenheter i revideringen av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022.

Det fogades en bestämmelse till lotterilagen om Polisstyrelsens möjlighet att rikta förbudet mot marknadsföring av penningspel i strid med lotterilagen mot en fysisk person. Enligt 62 a § i lotterilagen kan Polisstyrelsen förbjuda anordnandet av penningspel om penningspelet anordnas av någon annan än Veikkaus Ab, man vid anordnande av penningspelet bryter mot ett förbud som avses i 62 § 1–4 mom. eller man vid anordnande av penningspel i övrigt på något annat sätt än vad som avses i 62 b §, bryter mot lotterilagen eller en förordning som utfärdats med stöd av den lagen. Förbudet kan riktas mot den som anordnar penningspelet, sådana näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar eller deltagaravgifter i anslutning till penningspel, upplåter ett utrymme för tillhandahållande av penningautomater eller marknadsför penningspel eller sådana fysiska personer som i syfte att få ekonomisk vinning eller annan fördel marknadsför penningspel eller på annat sätt främjar deltagande i penningspel. Förbudet gäller i högst 12 månader. Polisstyrelsen kan förlänga förbudets giltighetstid med högst 12 månader åt gången, om förfarandet vid anordnandet av penningspelet inte har rättats till. Polisstyrelsen kan förena sitt förbud med vite.

I lotterilagen togs det också in bestämmelser om administrativa påföljdsavgifter som påföljd vid marknadsföring i strid med lotterilagen. Enligt 62 d § i lotterilagen kan påföljdsavgift påföras anordnare av penningspel, näringsidkare eller fysiska personer. Polisstyrelsen har prövningsrätt huruvida den gör en framställning till marknadsdomstolen om att påföljdsavgift ska påföras enligt 62 h § i lotterilagen. Påföljdsavgiften är avsedd för fall där överträdelsen påvisar en tydlig likgiltighet att följa lotterilagens marknadsföringsförbud gällande andra än Veikkaus Ab. Påföljdsavgiftens storlek baserar sig på en samlad bedömning enligt 62 e §.

Till lotterilagen fogades även bestämmelser om spärrning av betalningsrörelse för att effektivisera förhindrandet av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till och stödja verksamhetsförutsättningarna för systemet med ensamrätt. Regleringen innehåller ett allmänt förbud enligt 62 l § mot initiering och genomförande av betalningstransaktioner och dessutom bestämmelser om Polisstyrelsens behörighet att rikta förbud mot en betaltjänstleverantör om leverantören i fråga inte följer det allmänna förbud som föreskrivs i 62 m §. Spärrarna mot betalningsrörelse grundar sig på Polisstyrelsens offentligt tillgängliga förteckning över sådana penningspels-sammanslutningar som i Fastlandsfinland marknadsför penningspel i strid med lotterilagen och för vilka Polisstyrelsen med stöd av 62 a § har förbjudit anordnande av penningspel. Förbudet gäller alla former för att genomföra och förmedla transaktionen, som t.ex. girering, betalkort och andra betalningsinstrument samt alla aktörer som tillhandahåller tjänster i Fastlandsfinland, som t.ex. kreditinstitut och betalningsinstitut, oberoende av om de är belägna i Finland eller utomlands. Förbudet att initiera transaktioner gäller även sådana tillhandahållare av virtuella valutor som avses i lagen om tillhandahållare av virtuella valutor samt användningen av virtuell valuta som bytesmedel.

Spärrarna mot betalningsrörelse riktas mot betalningarna från spelarna till anordnarna av penningspel och inte t.ex. insatser på eller överföringar till spelkontot. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lotterilagen föreslogs det att spärren även skulle ha gällt betalningar från anordnaren till spelaren, dvs. betalningen av vinster från penningspel. Grundlagsutskottet ansåg dock att de spelvinster som betalats på spelkontot och de medel som deponerats på det omfattas av egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen och att spelaren



har fått sin eventuella vinst lagligen (GrUU 46/2021 rd). Utskottet anser att en spärr kan anses vara ett betydande ingrepp i egendomsskyddet, varför bestämmelsen i fråga måste strykas i lagförslaget för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

De nya behörigheter som föreskrivits för Polisstyrelsen har gett övervakaren bättre möjligheter att reagera på den ökade lagstridiga penningsspelsverksamheten och marknadsföringen av den. Polisstyrelsen behörigheter har emellertid inte till alla delar varit tillräckliga med beaktande av lagens syfte och de mål som satts för den.

En betydande utmaning är t.ex. att tillsynsmyndigheten inte har i lag föreskriven behörighet att övervaka marknadsföring av penningsspel som görs av privata personer i nätmiljöer i den omfattning som skulle behövas och vara ändamålsenligt med tanke på en effektiv bekämpning av utbud och marknadsföring utanför systemet med ensamrätt. Tillsyn som enbart gäller öppna källor har inte kunnat anses tillräcklig eftersom största delen av marknadsföringen av penningsspel sker på sådana sociala medieplattformar som kräver inloggning.

I rättslitteraturen har det ansetts att en myndighet i princip kan hämta uppgifter om en part för behandlingen av ärendet ur öppna källor om det finns en rättslig grund för behandlingen av personuppgifter, men att myndighetens inhämtning av uppgifter via inloggning nödvändigtvis inte är möjlig, varvid den inte heller omfattas av utredningsskyldigheten. Om en tjänsteman är registrerad i sociala medier som privatperson kan denne inte inhämta information för tillsynsuppgifter i tjänsten. Myndigheten får inte heller uppgifter felaktiga eller vilseledande uppgifter vid registreringen på någon tjänst i sociala medier om det inte uttryckligen finns bestämmelser om detta i lag.

Det har förekommit utmaningar i tillsynen även på grund av att Polisstyrelsen har saknat tillräckliga rättigheter att få information. För att effektivt kunna utföra den tillsynsuppgift som lotterilagen föreskriver skulle det kräva att Polisstyrelsen har rätt att trots sekretessbestämmelserna få information av tredje parter och andra myndigheter. Exempelvis påverkas beloppen på vite och påföljdsavgifter av fysiska personers beskattade inkomster. Med stöd av gällande bestämmelser kan en persons faktiska inkomster inte bedömas tillförlitligt endast utifrån andra erhållna utredningar. Dessutom är det med tanke på tillsynen över spärrar mot betalningsrörelse problematiskt att försummelse av att lämna information inte har sanktionerats. Det kan äventyra rätten att få information och leda till att tillsynsuppgiften därigenom inte kan utföras. Tillsynen över spärrningen av betalningsrörelse försvåras även av att det saknas rätt till testköp. Polisstyrelsens tillsyn över spärrar mot betalningsrörelse är beroende av uppgifter som fås av betaltjänstleverantörerna, och Polisstyrelsen kan inte på egen hand kontrollera att spärrarna fungerar genom att öppna ett konto på en penningsspelssajt som är föremål för spärrning och föra över pengar till spelkontot via olika betaltjänstleverantörer och betalningsförmedlare.

När betalningsrörelse spärrats har det kommit fram att man aktivt försöker kringgå spärrarna genom att flytta penningsspelsverksamheten från ett dotterbolag till ett annat i en koncern. Spärrar mot betalningsrörelse gäller endast det bolag som fått förbudet och förpliktar tredje part (betaltjänstleverantören) till åtgärder, varför spärrarna utan myndighetsbeslut inte har kunnat utvidgas till att gälla systerbolag till det bolag som förbudet gäller. Ett utvidgande beslut skulle kräva en hörandeprocess enligt förvaltningslagen som är ett administrativt tungt och långsamt förfarande, medan åtgärderna hos objektet kan vara mycket snabba. Det har således visat sig vara möjligt att kringgå spärrningen och hur effektiv den är i sin nuvarande form kan således ifrågasättas.

Polisen har prövningsrätt huruvida den gör en framställning till marknadsdomstolen om påförande av påföljdsavgift för brott mot bestämmelserna om marknadsföring av penningsspel. Påförande av påföljdsavgift bör framställas i sådana fall som till sin beskaffenhet och omfattning avsevärt avviker från vanliga överträdelser vid marknadsföring.

Påförande av påföljdsavgift kan framställas i sådana fall som uttrycker klart uppsåt eller klar likgiltighet. Polisstyrelsen är skyldig att utreda en överträdelse i enlighet med 31 § i förvaltningslagen och påvisa den. Påföljdsavgift kan påföras endast när överträdelsen har varit avsiktlig. Det är Polisstyrelsens skyldighet att visa att handlingen har varit avsiktlig. Omfattningen av skyldigheten att påvisa handlingens avsiktlighet har lett till praktiska utmaningar vid tillämpningen av den lagstadgade påföljdsavgiften. Skyldigheten att påvisa att en marknadsföringsöverträdelse varit avsiktlig i förhållande till Polisstyrelsens begränsade rättigheter att få information får anses stå i strid med bestämmelsen om Polisstyrelsens behörighet, enligt vilken anordnandet av lotterier övervakas för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, förhindra oegentligheter och brott samt förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till.

Också långsamheten i den administrativa processen kan anses vara en utmaning vid tillämpningen av tillsynsmetoderna, eftersom det skulle krävas att myndigheten reagerar snabbt på förändringar i marknadsföringsmetoder. T.ex. utfärdandet av spärrar mot betalningsrörelse är bundet till ett beslut om förbud mot anordnande av penningsspel, varvid det som tillsynsmetod är långsamt och kräver en behandlingsprocess i enlighet med förvaltningslagen med hörande av part och långa överklagandetider.

Enligt 17 kap. 16 a § i strafflagen är marknadsföring av penningsspel av andra än Veikkaus Ab straffbart som penningsspelsbrott.

## **2.11 Aktörer på penningsspelsmarknaden**

### **2.11.1 Veikkaus Ab**

Veikkaus Ab är ett helt statsägt bolag med specialuppgifter. Enligt 12 § i lotterilagen ska bolaget bedriva penningsspelsverksamhet så att rättsskyddet för dem som deltar i penningsspel garanteras, så att man strävar efter att förhindra oegentligheter och brott och så att de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till förebyggs och minskas.

Bestämmelserna om aktiebolag och lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (1368/2007) tillämpas på bolaget om inte något annat föreskrivs i lotterilagen eller någon annan lag. Statsrådets kansli svarar för ägarstyrningen av Veikkaus Ab. Statsrådets kansli följer i ägarstyrningen principerna för god förvaltning enligt aktiebolagslagen (624/2006), som anger ansvaren och rollerna mellan ägaren och bolagets styrelse och operativa ledning. Statsrådets kansli för en fortlöpande dialog med bolagets styrelse och följer dess och bolagets verksamhet. Statsrådets kansli tillhandahåller även vid behov Veikkaus Ab:s styrelse vägledning med beaktande av gränserna för sin egen behörighet. Staten har exklusiv behörighet vid bolagsstämman att utse styrelse för bolaget samt i alla andra frågor som bolagsstämman beslutar om. Statsrådets kansli företräder ägaren vid Veikkaus Ab:s bolagsstämma.

Bestämmelser om begränsningar av Veikkaus Ab:s och dess dotterbolags verksamhet finns i lotterilagen. Enligt 13 b § i lotterilagen får Veikkaus Ab inte anordna andra lotterier än penningsspel. Veikkaus Ab får inte utan tillstånd av statsrådets kansli bilda eller förvärva andra bolag än sådana som behövs för dess penningsspelsverksamhet eller förvärva aktier i dem eller överlåta aktier i dessa bolag till en ny ägare. Veikkaus Ab eller dess dotterbolag får inte utan tillstånd av statsrådets kansli t.ex. ändra sitt aktiekapital eller sin bolagsordning, bevilja lån eller göra andra investeringar än sådana anskaffningar av anläggningstillgångar som verksamheten förutsätter. Veikkaus Ab får inte ge utdelning av sin vinst eller sitt fria egna kapital till aktieägarna. Veikkaus Ab eller dess dotterbolag får inte heller dela ut vederlagsfria förmåner av sin vinst eller sitt överskott till sina anställda.

Ett dotterbolag till Veikkaus Ab som bildats med stöd av det tillstånd av statsrådets kansli som avses i 13 b § 2 mom. får bedriva annan verksamhet än penningsspelsverksamhet. En sådan verksamhet ska bokföringsmässigt särskiljas från Veikkaus Ab:s penningsspelsverksamhet. De ekonomiska relationerna mellan dotterbolaget och Veikkaus Ab ska ordnas på marknadsvillkor. Statsrådets kansli beviljade den 19 januari 2022 Veikkaus Ab tillstånd att bilda ett dotterbolag. Fennica Gaming Oy inledde i början av 2022 internationell affärsverksamhet med målet att kommersialisera produkter och tjänster som Veikkaus Ab har utvecklat för nationella penningsspelsbolag. Fennica Gaming tar sikte på att växa till ledande partner inom digital transformation för nationella spelbolag.

Fennica Gamings verksamhet avskildes från Veikkaus Ab i enlighet med lagens krav. Dessutom ordnades bolagets verksamhet i enlighet med villkoren i det tillstånd som statsrådets kansli beviljade. Handlingsmodellerna i enlighet med avskiljningen och tillståndsvillkoren genomfördes stegvis under det första verksamhetsåret 2022 och början av 2023. Uppfyllandet av principen om marknadsekonomiska aktörer har verifierats av en utomstående bedömare.

Ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli bevakar regelbundet dotterbolagets verksamhet via kontinuerlig dialog och rapportering i enlighet med principerna för god förvaltning. Enligt statsrådets kansli har det inte framkommit omständigheter kring bildandet av dotterbolaget och den internationella affärsverksamheten som skulle ha äventyrat ensamrättssystemets godtagbarhet. Fennica Gaming verkar på den öppna internationella marknaden för spelutveckling.

I och med att Fennica Gaming Ab inledde sin affärsverksamhet har Veikkaus Ab:s förutsättningar att utveckla sin förmåga till kanalisering ökat på följande sätt:

- 1) Utvecklingen och driften av den sammanvända tjänstens kapaciteter har kunnat genomföras kostnadseffektivt och bolagets kompetenskapital har verifierats. Bolaget förmår producera konkurrenskraftiga och pålitliga tekniska tjänster. I enlighet med målet förmår bolaget driva tekniska tjänster med mycket hög användbarhet och pålitlighet.
- 2) Veikkaus Ab:s avancerade spelutbud som bygger på ekosystemet för ansvarsfullt penningsspel har visat sig vara konkurrenskraftigt och mervärdesproducerande även på andra penningsspelsmarknader. Veikkaus Ab förmår i den digitala penningsspelsverksamheten producera ett spelutbud som motsvarar efterfrågan.
- 3) Ett starkt samarbete med Veikkaus Ab:s intressebolag LEIA AS och dess aktieägare har avsevärt fördjupat den internationella utvecklingen av spel och för sin del gett Veikkaus Ab en möjlighet att utnyttja dessa erfarenheter och färdigheter i sin inhemska affärsverksamhet.

4) Inom koncernen Veikkaus arbetar allt fler talanger inom internationell penningspelsverksamhet och affärsverksamhet inom spelutveckling, vilka bidrar med värdefullt kompetenskapital och internationella nätverk i Veikkaus Ab:s nuvarande organisation.

5) Dessutom öppnar sig via dotterbolagets utvecklings- och innovationsverksamhet en möjlighet för Veikkaus Ab att i anpassad form utnyttja de erfarenheter det samlat på sig i den inhemska affärsverksamheten.

Enligt 12 § 3 mom. i lotterilagen har Veikkaus Ab ett förvaltningsråd. Förvaltningsrådet ska följa och övervaka att bolaget bedriver penningspelsverksamhet på det sätt som föreskrivs i 12 § 2 mom. samt stödja samarbetet mellan bolaget och dess intressentgrupper.

#### 2.11.2 PAF

I landskapet Åland är det Ålands Penningautomatförening, dvs. PAF, som ansvarar för anordnandet av penningspel. Ålands landskapsregering har beviljat PAF ensamrätt att tillhandahålla penningautomater för användning, bedriva kasinoverksamhet och anordna vadhållningsspel. PAF anordnar penningspel också på sådana passagerarfartyg på Östersjön som har hemmahamn i landskapet Åland.

PAF har utöver på Åland licens för att anordna penningspel i Estland, Lettland, Spanien och Sverige. Koncernens omsättning 2022 var cirka 170 miljoner euro och vinsten uppgick samma år till cirka 45 miljoner euro. Av koncernens omsättning kom 86 procent från penningspel på nätet, 13 procent från spel på fartyg och en procent från penningspel som fysiskt sker på Åland. Bolaget hade cirka 300 anställda 2022.<sup>6</sup>

#### 2.11.3 Övriga penningspelsbolag

Trots att inga andra penningspelsbolag än Veikkaus Ab och PAF är verksamma i Finland använder finländarna betydande belopp på också andra penningspelsbolags spel. En betydande del av detta spelande utgörs av stora internationella penningspelskoncerners spel. Exempel på sådana bolag är Betsson, ComeOn Group, Entain, Flutter, Kindred Group, LeoVegas som hör till Rahapeli ry och William Hill som hör till koncernen 888 Holdings.

Betssons hemort är i Sverige och det är noterat på Stockholmsbörsen. Bolagets varumärken vid sidan av Betsson är bl.a. Betsafe, Casinoeuro och Nordicbet. Koncernens bolag har tillsammans spellicenser i 23 länder. Koncernens omsättning 2023 var cirka 950 miljoner euro och vinsten uppgick till cirka 170 miljoner euro. Största delen av koncernens omsättning kommer från olika kasinospel. Bolaget har uppgett att 21 procent av dess omsättning 2023 kom från de nordiska länderna. Koncernen har över 2 000 anställda.<sup>7</sup> Också LeoVegas har sin hemort i Sverige, men

---

<sup>6</sup> PAF (2023). PAF 2022 Årsberättelse. Publicerad i april 2023. Tillgänglig på adressen <https://about-paf.com/sv/foretaget/arsredovisning/>.

<sup>7</sup> Betsson (2024). Betsson Ab Års- och hållbarhetsredovisning 2023. Publicerad 5.4.2024. Tillgänglig på adressen <https://www.betssonab.com/sites/default/files/pr/202404035951-1.pdf?ts=1715627104>.

det ägs numera av amerikanska MGM Resorts International, som bl.a. bedriver kasinoverksamhet i Las Vegas.<sup>8</sup> LeoVegas omsättning 2022 var cirka 400 miljoner euro och det året gjorde bolaget en förlust på cirka 25 miljoner euro. Av omsättningen kom cirka 200 miljoner euro från de nordiska länderna. Det mesta av omsättningen (cirka 340 miljoner euro) kom från olika kasinospel. Koncernen hade då cirka 1 000 anställda.<sup>9</sup>

ComeOn som hör till Co-Gaming Limited, Flutter Entertainment plc och Kindred Group plc har sin hemort på Malta. ComeOns omsättning är cirka 300 miljoner euro. Flutters varumärken är t.ex. Betfair och Pokerstars. Omsättningen var nästan 12 miljarder US-dollar och förlusten över en miljard US-dollar 2023. Största delen av omsättningen kommer geografiskt från Förenta staterna och Storbritannien, och vad speltyperna beträffar från sportvadhållning. Bolaget har över 23 000 anställda.<sup>10</sup> Kindred är känt i de nordiska länderna i synnerhet för varumärket Unibet. Dess omsättning 2023 var cirka 1,2 miljarder brittiska pund och vinsten uppgick samma år till cirka 50 miljoner pund. Av omsättningen kom cirka 300 miljoner pund från de nordiska länderna. Största delen av koncernens omsättning kom från olika kasinospel. Koncernen hade cirka 2 500 anställda år 2023.<sup>11</sup>

Koncernen 888 Holdings är registrerad i Gibraltar och Entain Group på Isle of Man. Spelbolag eller spelvarumärken som hör till koncernen 888 Holdings är bl.a. 888.com, Mr Green och William Hill. Koncernen har licens att tillhandahålla penningsspel bl.a. i Storbritannien, Tyskland, Spanien, Italien, Sverige, Danmark och ett flertal delstater i Förenta staterna. Dess omsättning 2023 var cirka 1,7 miljarder brittiska pund och bolaget gjorde en förlust på cirka 60 miljoner pund. Det mesta (68 %) av bolagets omsättning kom från Storbritannien. Cirka 70 procent av bolagets omsättning utgörs av online-penningsspel. Koncernen hade cirka 11 000 anställda 2023.<sup>12</sup> Entain Group är känt bl.a. för varumärkena Ladbrokes och Bwin. Koncernens bolag är globalt verksamma i tiotal länder. Koncernens omsättning 2023 var cirka fem miljarder brittiska pund. Av dem kom cirka två miljarder från Storbritannien och lika mycket från det övriga Europa. Nästan tre fjärdedelar av omsättningen kom från onlinespel. Koncernen hade över 30 000 anställda 2023.<sup>13</sup>

Andra spelbolag som finländarna använder sig av är bl.a. Hillside från Storbritannien, som är känt för sitt varumärke Bet365, och Coolbet från Estland. Finländarna spelar även spel från

---

<sup>8</sup> LeoVegas (2022). LeoVegas Becomes a Part of MGM Resorts. Hämtad 3.5.2024. <https://leovegasgroup.com/about-us/leovegas-becomes-a-part-of-mgm-resorts/>.

<sup>9</sup> LeoVegas (2023). Annual report 2022. 27.4.2023. Tillgänglig på adressen <https://leovegasgroup.com/wp-content/uploads/e-leovegas-2022.pdf>.

<sup>10</sup> Flutter (2024). Annual Report and Accounts 2023. Publicerad 26.4.2024. Tillgänglig på adressen [https://www.flutter.com/media/a0rj0ng5/flutter-entertainment-plc-annual-report-and-accounts-2023-10-k\\_updated.pdf](https://www.flutter.com/media/a0rj0ng5/flutter-entertainment-plc-annual-report-and-accounts-2023-10-k_updated.pdf).

<sup>11</sup> Kindred (2024). Annual and Sustainability Report and Accounts 2023. Tillgänglig på adressen <https://www.kindredgroup.com/globalassets/documents/investor-relations-related-documents/financial-reports/2023/asr/kindred-group-annual-and-sustainability-report-2023.pdf>.

<sup>12</sup> 888 Holdings (2024). Annual Report and Accounts 2023. Publicerad 15.4.2024. Tillgänglig på adressen [https://corporate.888.com/application/files/8317/1371/0080/888\\_Annual\\_Report\\_2023.pdf](https://corporate.888.com/application/files/8317/1371/0080/888_Annual_Report_2023.pdf).

<sup>13</sup> Entain (2024). Annual Report 2023. Publicerad 22.3.2023. Tillgänglig på adressen <https://www.entaingroup.com/media/v44m3ubp/entain-2023-annual-report-and-accounts.pdf>.

bolag registrerade i Curaçao, Kahnawake ja Anjoyan, men enligt enkätundersökningar förefaller sådana bolags andel av finländarnas offshorespelande inte vara betydande.

## 2.12 Veikkaus Ab:s avkastning

Vid ingången av 2024 trädde det i kraft ändringar i lotterilagen om användningsändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning. De allmännyttiga användningsändamål för Veikkaus Ab:s avkastning som det föreskrevs om i lotterilagen slopades. Veikkaus Ab:s avkastning tas in som allmänna medel i statsbudgeten för att användas för budgetenliga ändamål. Det tas årligen för användning in ett anslag i budgeten som motsvarar Veikkaus Ab:s vinst i det senast fastställda bokslutet. I räkenskapsperiodens vinst ingår utöver vinsten från penningspelsverksamheten dessutom eventuell utdelning från dotterbolaget Fennica Gaming Ab. Veikkaus Ab ska redovisa räkenskapsperiodens vinst som intäkt till staten. Veikkaus Ab ska inom en månad från fastställandet av bokslutet lämna finansministeriet, statsrådets kansli, inrikesministeriet och Polisstyrelsen en redogörelse för den avkastning som redovisats.

Avkastningen av Veikkaus Ab och de penningspelssammanslutningar som har föregått det har varit av stor samhällelig betydelse. Att avkastningen används för allmännyttiga ändamål är dock inte en grund för att upprätthålla ett system med ensamrätt. Enligt EU-domstolens rättspraxis kan avkastningen endast vara en accessorisk positiv konsekvens av den restriktiva politik som förs.

Den årliga avkastningen påverkas av flera olika faktorer. Utöver av lagstiftande åtgärder påverkas avkastningen exempelvis av Veikkaus Ab:s frivilliga åtgärder för förebyggande och minskning av skadeverkningar som penningspel ger upphov till, utbudet av penningspel utanför systemet med ensamrätt, handelsbranschens strukturförändring som påverkar antalet spelplatser och ändringar i spelkulturen i och med bl.a. digitaliseringen av penningspelandet. Åren 2020 och 2021 hade också covid-19-pandemin en minskande effekt på Veikkaus Ab:s avkastning. Också de temporära ändringar i lotteriskattelagen under 2021–2023 med vilka skattesatsen sänktes påverkade den avkastning som redovisades till staten.

Det första verksamhetsåret, dvs. 2017, efter att penningspelssammanslutningarna Fintoto Oy:s, Penningautomatföreningens och Veikkaus Ab:s penningspelsverksamheter hade slagits samman, redovisade det nya Veikkaus Ab cirka 1 021,3 miljoner euro i avkastning till staten. År 2018 redovisade Veikkaus Ab i avkastning till staten 1 014,2 miljoner euro och 2019 cirka 1 009 miljoner euro. Veikkaus Ab:s avkastning var cirka 680 miljoner euro under åren 2020–2022.

Tabell 1. Utvecklingen av avkastningen av penningspel 2017–2023, miljoner euro.

År	Avkastning
2017	1 021
2018	1 014
2019	1 009
2020	680
2021	680

År	Avkastning
2022	680
2023	585

### 2.13 Beskattning

Enligt lotteriskattelagen (552/1992) ska lotteriskatt betalas till staten på sådana lotterier som avses i 2 § som anordnas i Finland. Skattskyldig är den som anordnar ett lotteri.

Största delen av den lotteriverksamhet som ordnas i Finland sköts av Veikkaus Ab som bedriver verksamhet med ensamrätt till penningospel enligt lotterilagen i Fastlandsfinland och av Ålands Penningautomatförening (PAF) som på Åland bedriver lotteri- och penningspelsverksamhet enligt vad som beskrivs i avsnitt 2.11.1.

Beskattningen av lotteriverksamhet hör till rikets lagstiftningsbehörighet (GrUU 9/1992 rd, se närmare avsnitt 2.15.), men med stöd av 49 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991), nedan *självstyrelselagen*, återförs årligen av statsmedel till landskapet Åland den på Åland betalda lotteriskattens belopp.

Enligt 4 § 1 mom. i lotteriskattelagen beräknas lotteriskatten på lotterier som genomförs med ensamrätt på avkastningen av lotterierna. Skattesatsen var 12 procent innan den tidsbestämt sänktes till 5,5 procent 2021, 3,4 procent 2022 och 5,0 procent 2023. Med avkastning avses skillnaden mellan penninginsatsernas sammanlagda belopp och de vinster som utbetalts till spelarna, dvs. det s.k. spelbidraget. Skatterna bokförs enligt prestationsprincipen för den månad då avkastningen av penningospel inflyter, men redovisas till Skatteförvaltningen den andra månaden efter den då intäkterna inflöt.

Inflödet av lotteriskatt samt Veikkaus Ab:s och PAF:s andel av det framgår av tabellen nedan.

Tabell 2. Lotteriskattens utveckling 2017–2022 och uppskattning 2023–2024, beloppen i miljoner euro.

År	Skatt totalt	Veikkaus Ab	Veikkaus Ab:s andel	PAF	PAF:s andel
<b>2024 budgetprop.</b>	137				
<b>2023</b>	56	49,4	88 %	4,9	9 %
<b>2022</b>	46	40,4	88 %	3,7	8 %
<b>2021</b>	81	73,3	90 %	6	7 %
<b>2020</b>	175	162,7	93 %	10,4	6 %
<b>2019</b>	221	206,6	93 %	12,4	6 %
<b>2018</b>	226	211,9	94 %	12,2	5 %
<b>2017</b>	227	212,8	94 %	12,7	6 %



Andelen av skatteinflödet från de andra anordnarna av penningsspel än Veikkaus Ab och PAF var 2022 cirka 4,3 procent, dvs. 2,0 miljoner euro. Den avsevärda minskningen av skatteinflödet jämfört med 2019 beror sannolikt till en väsentlig del på att spelandet minskade på grund av coronapandemin, i synnerhet inom penningautomatverksamheten, på att Veikkaus Ab:s antal penningautomater minskade samt på åtgärderna inom ansvarsfullhet som beskrivs i avsnitt 2.2. Det kan finnas också andra bakomliggande faktorer. Fr.o.m. 2021 inverkade dessutom den tidsbestämda sänkningen av lotteriskattesatsen på minskningen.

I skattesystemet är lotteriskatten en skatt som ersätter vinsttagarens inkomstskatt. I enlighet med detta är vinster enligt 85 § i inkomstskattelagen (1535/1992) från lotterier som avses i 2 § i lotteriskattelagen inte skattepliktig inkomst. Detsamma gäller vinster från lotterier som i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet anordnats i enlighet med dess lagstiftning.

Skattefriheten på vinster från EES-området baserar sig på EU-domstolens avgörande (C-42/02) gällande Finland, där domstolen ansåg att Finlands lagstiftning var diskriminerande. Enligt tidigare lagstiftning ansågs vinster från lotterier anordnade i andra medlemsstater som skattepliktig inkomst till skillnad från vinster från lotterier anordnade i Finland. Inkomstskattelagen ändrades efter domstolsfallet (RP 23/2005 rd).

Det föreskrivs om penningsspelssammanslutningarnas skattskyldighet i 21 c § i inkomstskattelagen. Enligt den är Veikkaus Ab skyldigt att betala skatt endast på andra inkomster än inkomsterna från den penningsspelverksamhet som bolaget bedriver med stöd av ensamrätten i enlighet med lotterilagen och PAF endast på andra inkomster än inkomsterna från den lotteri- och penningsspelverksamhet som föreningen bedriver med stöd av ensamrätten i enlighet med landskapslagen om lotterier. Penningsspel omfattas inte av mervärdesskatt.

Vid övergången till ett licenssystem ska tillhandahållare av penningsspel med licens liksom också vinsttagarna behandlas på ett icke-diskriminerande sätt. Det här förutsätter ändringar i lotteribeskattningsen av penningsspel. För uppnåendet av de mål som satts för skatteintäkterna och önskad kanaliseringsgrad blir det en central fråga att fastställa skattesatsen på en ändamålsenlig nivå.

Att befria penningsspelssammanslutningarna från inkomstskatt kan inte komma i fråga när det gäller de spelformer som frigörs för konkurrens av skäl som beror på EU:s konkurrensrätt och bestämmelser om statligt stöd.

#### **2.14 Bevakning av och forskning kring skadeverkningar som lotterier ger upphov till, bedömning samt utveckling av prevention och behandling av dem**

I lotterilagen föreskrevs 2002 att social- och hälsovårdsministeriet ska bevaka och forska kring de skadeverkningar som anordnandet av penningsspel ger upphov till. Senare utvidgades uppgiften till utveckling av förebyggande åtgärder och vård i anslutning till problem som penningsspel vållar (RP 96/2008 rd), och senare i enlighet med det internationella paradigmskiftet utvidgades uppgiften till att gälla skadeverkningar som penningsspel ger upphov till (RP 132/2016 rd). I de ändringar i lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 befästes lagstiftningsgrunden som gäller förebyggande och minskade av skadeverkningar genom att lagstiftningsvägen fastställa dels THL:s roll som den som verkställer arbetet, dels bedömningen av skaderisikerna av penningsspel som en del av uppgifterna enligt 52 § i lotterilagen. År 2022 publicerades

en verksamhetsöversikt över förebyggandet och minskandet av skadeverkningar som penningsspel ger upphov till i enlighet med 52 § i lotterilagen för åren 2007–2020 (Jaakkola red.).

Enligt 52 § i lotterilagen svarar social- och hälsovårdsministeriet för bevakningen av och forskningen kring skadeverkningarna, för bedömningen av skadeverkningar som är förenade med anordnande av penningsspel samt för utvecklandet av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dessa skadeverkningar. Institutet för hälsa och välfärd verkställer uppgifter enligt 52 § i lotterilagen i enlighet med ett uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet. Till verkställandet av uppgifter enligt paragrafen hör dessutom bedömning av de skadeverkningar och risker som penningsspelverksamheten ger upphov till. Bedömningen görs i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet.

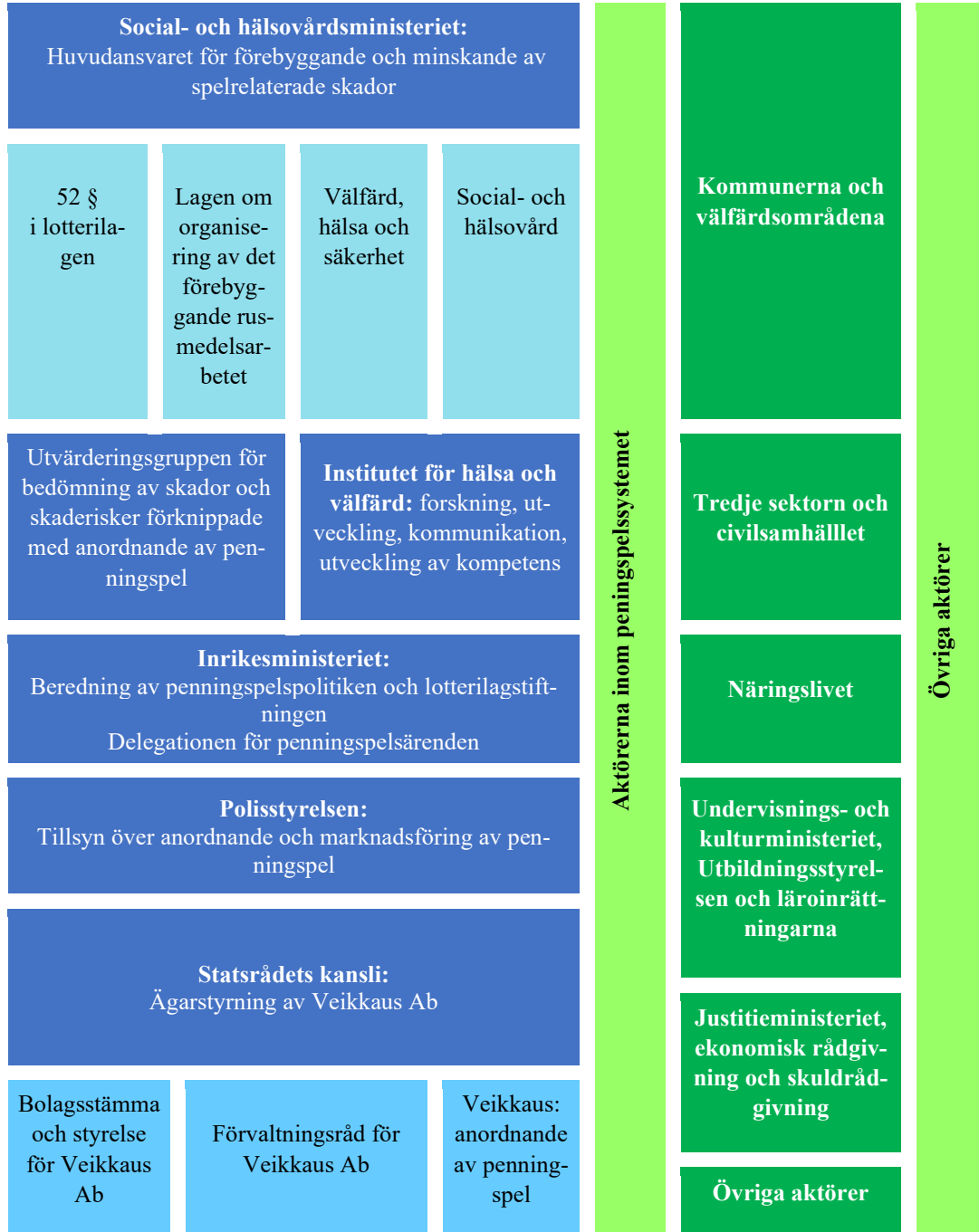
Enligt 52 § i lotterilagen ska Veikkaus Ab ersätta staten för kostnaderna för det preventiva arbetet mot skadeverkningar av penningsspel som avses i paragrafen. Social- och hälsovårdsministeriet tar hos bolaget ut en avgift som motsvarar de totalkostnader som verksamheten orsakar. Genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet utfärdas bestämmelser om debitering av avgiften (social- och hälsovårdsministeriets förordning om debitering av en avgift som tas ut hos Veikkaus Ab 500/2017). För kostnaderna för verksamhet i enlighet med paragrafen har det satts en årlig övre gräns på fem miljoner euro åren 2020–2023.

Genom de ändringar av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 stärktes förutsättningarna för effektivt genomförande av det arbete som avses i 52 §, särskilt genom att möjliggöra rätten att få Veikkaus Ab:s spel- och spelardata. Användningen av Veikkaus Ab:s spel- och spelardata i bevakningen av och forskningen kring skadeverkningar av penningsspel samt utvecklingen av förebyggandet och behandlingen i deras helhet är en viktig del i att uppnå det mål som har satts för förebyggandet av penningsspelssystemets skadeverkningar. Social- och hälsovårdsministeriets och THL:s rätt att få information av Veikkaus Ab förbättrades med de ändringar i lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 (RP 135/2021 rd). Möjligheten att spel- och spelardata används i bedömningsarbetet och av THL kan bedömas ha betydande potential för utveckling av förebyggandet och minskandet av skadeverkningar. Utvecklingen av processerna för att lämna ut data och inledandet av verksamheten efter att de fastställda rättigheterna att få information har trätt i kraft har tagit tid. Uppgifterna utnyttjas i allt högre grad. I början användes data i synnerhet för att bedöma spelbegränsningarna samt bl.a. för att bedöma konsekvenserna av coronaepidemin.

Inom den helhet som baserar sig på 52 § i lotterilagen produceras den kunskapsbas som krävs för att uppnå målen med penningsspelpolitiken och utvecklas verktyg för att förebygga och minska skador. THL bevakar skadeverkningarna av penningsspel och förändringarna över tid med hjälp av ett flertal källor. Skadeverkningarna bevakas med hjälp av två olika enkätundersökningar bland befolkningen. Undersökningen Finländarnas penningsspelande har genomförts vart fjärde år sedan 2003. Information om penningsspelandet och de regionala skillnaderna fås med hjälp av undersökningen Hälsosamma Finland. Dessutom utnyttjas information ur nationella register (t.ex. THL:s vårdanmälningsregister) vid studier av skadeverkningar av penningsspel och relaterade fenomen, utveckling av forskningsmetoder och bedömning av resultatens tillförlitlighet. THL bedriver forskning om finländsk penningsspelpolitik ur ett skadeperspektiv. Forskningen om penningsspelspolitik ger information och verktyg för att utvärdera politiken för att minska och förebygga skador. Forskningen producerar information om motiveringarna för penningsspelpolitiken, dess mål, metoder och effekter. Resultaten används bl.a. inom expertarbete och myndighetsarbete.

#### 2.14.1 Förebyggande och minskning av penningspelens skadeverkningar som en helhet

Förebyggandet av sociala, ekonomiska och hälsomässiga skador som orsakas av penningspel har blivit den viktigaste styrande principen för penningspelspolitiken i Finland, varför ansvaret för skadeverkningarna ligger hos alla aktörer i penningspelsystemet. Penningspelspolitikens mål för förebyggandet och minskningen av skadeverkningar är dessutom kopplade till de allmänna målen för främjandet av välfärd, hälsa och säkerhet, det förebyggande rusmedelsarbetet och ordnandet av social- och hälsovårdstjänster.



Figur 7: Förebyggande och minskning av penningspelens skadeverkningar som en helhet (Spelpolitiskt program, Statsrådets publikationer 2022:40).

Social- och hälsovårdsministeriet har huvudansvaret för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel i Finland. Social- och hälsovårdsministeriet koordinerar och utvecklar på statsrådsnivå förebyggandet och minskningen av penningspelens skadeverkningar i form av en helhet bestående av spelpolitiska och social- och hälsovårdspolitiska åtgärder. Social- och hälsovårdsministeriet samordnar de åtgärder som ökar befolkningens välfärd och sociala delaktighet samt hälsa och funktionsförmåga. Förebyggande och minskning av spelandet och samordningen av arbetet styrs av det spelpolitiska programmet, som social- och hälsovårdsministeriet har huvudansvaret för. Programmet innehåller riktlinjer för förebyggande och minskning av spelrelaterade skador fram till 2030 och samlar de aktörer som är involverade i att förebygga och minska spelrelaterade skador. I programmets mål ingår att styra verkställandet av penningspel på ett enhetligt sätt, att säkerställa att penningspelssystemet är sådant att det förebygger skadeverkningar, att främja välfärd, hälsa och säkerhet samt att utveckla tjänsterna. Programmet lägger särskilt fokus på digitaliseringen. Dessutom fastställer programmet mål för utvecklingen av ett kunskapsunderlag och indikatorer som stöder definieringen av den nationella målnivån för att minska spelrelaterade skador. De övergripande målnivåer för att förebygga och minska spelrelaterade skador som identifierats i genomförandefasen av det spelpolitiska programmet är följande: förekomsten av problem med penningspel ska minska, riskspelande ska fortsätta att minska och spelandet av de mest skadliga penningspelen ska minska. Ett annat mål är att minderåriga inte spelar penningspel, brott orsakade av penningspelande och/eller spelproblem förebyggs och att ingen skuldsätter sig eller dör till följd av penningspel.

Förutom lotterilagen styr även lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet (523/2015), principbeslutet om främjande av välfärd, hälsa och säkerhet samt lagstiftningen om social- och hälsovården arbetet för att förebygga och minska penningspelens skadeverkningar. Social- och hälsovårdsministeriet leder och THL utvecklar och styr förebyggandet av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. I samarbete med andra myndigheter görs detta som en del av det förebyggande rusmedelsarbetet. Bestämmelser om förebyggande rusmedelsarbete finns i lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet. Med stöd av 6 och 7 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) hör förebyggandet av skadeverkningar av penningspel som en del av det förebyggande rusmedelsarbetet till kommunernas och välfärdsområdenas lagstadgade främjande av hälsa och välfärd inbegripet planering och uppföljning. Andra aktörer inom det förebyggande rusmedelsarbetet är t.ex. regionförvaltningsverken, tredje sektorn och civilsamhället samt aktörer i näringslivet. I det lokala förebyggande rusmedelsarbetet har dessutom näringslivet en viktig roll i förebyggandet av skador (verksamhetsmodellen PAKKA). Via rusmedels- och beroendestrategin och handlingsplanen för alkohol-, tobaks-, drog- och spelprevention ingår förebyggande av skadeverkningar av penningspel även i andra strategier och riktlinjer på statsrådsnivå.

Välfärdsområdenas social- och hälsovårdstjänster ansvarar för att ordna stöd och behandling för penningspelproblem som en del av missbrukar- och beroendevården enligt 28 § i hälso- och sjukvårdslagen samt alkohol- och drogarbete och beroendearbete enligt 24 § i socialvårdslagen. Dessutom ansvarar välfärdsområdena för att ordna det arbete för att förebygga skadeverkningar av penningspel som utförs inom social- och hälsovårdstjänsterna. I början av 2023 infördes i lagstiftningen annat beroendebeteende som hänvisar till penningspelande, och på detta sätt förtydligades och fastställdes välfärdsområdets ansvar att ordna dessa tjänster. Förutom behandling kan en problemspelare eller dennes närstående behöva andra tjänster, som t.ex. sociala tjänster,

hälso- och sjukvårdstjänster eller ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning. Rehabiliteringen stöds även av t.ex. boendetjänster eller sysselsättningstjänster. Penningspelsproblemet kan även vara förknippade med domar i brottmål eller eventuellt långvarig utsökning av skulder.

Det är ändamålsenligt att organisera det regionala förebyggandet av penningspelandets skadeverkningar som en del av det övriga förebyggande rusmedelsarbetet, och behandlingen av klientens problem med penningspel i klientens eget välfärdsområde som en del av de övriga social- och hälsovårdstjänsterna. Offentliga tjänster och tjänster som tillhandahålls av organisationer utgör en helhet till stöd för återhämtning från missbruk och för rehabilitering. THL:s arbete för att förebygga skadeverkningar av penningspel och utveckla tjänsterna omfattar forsknings- och utvecklingsarbete som producerar information och praxis för förebyggande av skadeverkningar av penningspel och utveckling av tjänsterna samt för utvecklingen av yrkespersonernas kompetens. Utvecklingsarbetet sker i nära samarbete med innehållen och nätverken inom det förebyggande rusmedelsarbetet vilka samordnas av THL samt mer omfattande med funktionerna inom forskning och utveckling av missbrukar- och beroendetjänsterna. THL utför sin uppgift i samarbete med ett bredare aktörsfält och samordnar den helhet som åtgärderna bildar.

I kommunerna och välfärdsområdena är förebyggandet av skadeverkningar av penningspel en del av det förebyggande rusmedelsarbetet och tillhandahållandet av stöd och behandling för penningspelsproblem som en del av missbrukar- och beroendetjänsterna funktionellt integrerade med andra missbrukar- och beroendefenomen, och utförs ofta av samma yrkespersoner.

Penningspelspolitikens viktigaste medel för att nå målet att förhindra skador är lagstiftningen om penningspel där inrikesministeriet ansvarar för beredningen. Lotterilagen syftar bl.a. till att förebygga och minska skadeverkningar som penningspel ger upphov till. Lotterilagen föreskriver dessutom om de olika ministeriernas och myndigheternas uppgifter. Veikkaus Ab:s specialuppgift är den huvudsakliga orsaken till och grunden för bolagets existens och de samhällseliga målen i anslutning till specialuppgiften är primära jämfört med de ekonomiska målen. Statsrådets kansli ansvarar enligt lotterilagen för ägarstyrningen av Veikkaus Ab och är därmed huvudansvarig för att Veikkaus Ab verkar i enlighet med den specialuppgift som bolaget ålagts.

Utöver staten har många andra aktörer uppgifter som anknyter till åtgärderna för att förebygga och minska penningspelens skadeverkningar. Kommunerna och välfärdsområdena arbetar för att främja välfärd, hälsa och säkerhet, de utför förebyggande rusmedelsarbete samt ordnar social- och hälsovårdstjänster. I undervisnings- och kulturministeriets och Utbildningsstyrelsens förvaltningsområde ingår många områden som är viktiga med tanke på att förebygga och minska skadeverkningar, exempelvis ungdomsarbete, idrottsorganisationer, främjande av hälsa, välfärd och delaktighet samt förebyggande av skadeverkningar i läroanstalternas läroplaner och elevvård samt t.ex. utbildningsinnehåll för anställda inom social- och hälsovården samt bildningsväsendet. I justitieministeriets förvaltningsområde ingår t.ex. genomförandet av strategin för att främja ekonomiskt kunnande, lagstiftning för att motverka överskuldsättning samt ekonomi- och skuldrådgivningstjänster, vilka i betydande grad hör samman med penningspelens skadeverkningar.

## 2.15 Landskapet Åland

I landskapet Åland hör lotterilagstiftningen med stöd av självstyrelselagen för Åland till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser om anordnande av lotterier i landskapet Åland finns i landskapslagen om lotterier 1966:10. I landskapet Åland svarar PAF för anordnandet av



penningspel. Fram till slutet av 2023 svarade den åländska tillsynsmyndigheten Lotteriinspektionen för tillsynen över PAF:s verksamhet. I och med de lagändringar som trädde i kraft vid ingången av 2024 är Ålands landskapsregering tillsynsmyndighet.

Enligt 7 kap. 1 § i penningtvättslagen utövar Polisstyrelsen tillsyn över efterlevnaden av penningtvättslagen och bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den även i fråga om PAF. Eftersom det föreskrivs om penningspelsverksamhet och tillsynen över den i landskapets lagstiftning har tillsynsbehörigheten genom en i 32 § i självstyrelselagen avsedd överenskommelseförordning (500/2018) överförs till landskapets tillsynsmyndighet Lotteriinspektionen. Också behörigheten enligt penningtvättslagen att påföra PAF administrativa påföljder har överförs med överenskommelseförordningen. Till följd av ändringen av behörig tillsynsmyndighet behöver det utfärdas en ny överenskommelseförordning med vilken tillsynen överförs från Polisstyrelsen till Ålands landskapsregering.

#### 2.15.1 Lagstiftningsbehörighet gällande särskilt lotteriskatt

Enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsmakt i fråga om skatter och avgifter med de undantag som nämns i 18 § 5 punkten. Enligt den sistnämnda punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt samt närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter. Skattskyldiga betalar således på Åland skatter som hör till rikets lagstiftningsbehörighet till staten på samma grunder som i Fastlandsfinland.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 9/1992 rd) om regeringens proposition med förslag till lotteriskattelag (RP 15/1992 rd) medan den tidigare självstyrelselagen för Åland (670/1951) var i kraft, att skattens finansrättsliga karaktär framgår av ett lagförslag i propositionen, med stöd av vilket lotterivinster inte är skattepliktig vinst för vinsttagaren. Lotteriskatten är således i sak en skatt som här ersätter inkomstskatten för vinsttagaren. Det tekniska uträknings sättet för skatten i lagförslaget betyder inte att skatten är en näringskatt som hänför sig till avkastningen av näringsverksamhet och som landskapet har behörighet att stadga om. Det kunde alltså föreskrivas om lotteriskatt genom rikets lag även gällande Åland.

I sitt utlåtande gör grundlagsutskottet statsutskottet uppmärksamt på frågan om det med tanke på rikets och landskapets ekonomiska relationer vore motiverat att ändra den föreslagna lagen så att skatter som betalas i landskapet Åland återbetalas till landskapet. I fråga om detta kom man fram till en praxis enligt vilken ett belopp motsvarande influten lotteriskatt från landskapet återfördes till landskapsregeringen via budgeten. Från början av 2021 har återföringen skrivits in i 49 § om skatteavräkning i självstyrelselagen.

#### 2.15.2 Avräkning till Åland och skatteavräkning

Med stöd av självstyrelselagen överförs från statsbudgeten medel till landskapet för finansiering av de utgifter som hänför sig till självstyrelsen. Detta sker enligt självstyrelselagen huvudsakligen genom avräkning, skatteavräkning och extra anslag.

Enligt 45 § i självstyrelselagen tillförs landskapet Åland årligen av statsmedel ett belopp som är avsett att täcka utgifterna för självstyrelsen. Beloppet fastställs vid den avräkning som avses i 46–48 § och den skatteavräkning som avses i 49 § självstyrelselagen. Ålandsdelegationen verkställer avräkningen och skatteavräkningen årligen i efterhand för varje år.

Avräkningsbeloppet beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna, med undantag för skatt på förvärvs- och kapitalinkomster, rundradioskatt, källskatt som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatt, tonnageskatt, lotteriskatt samt nya statslån (avräkningsbasen) multipliceras med ett visst relationstal (avräkningsgrunden). I avräkningsbeloppet beaktas dessutom hälften av förändringen i befolkningstalet för Åland i förhållande till hela Finlands befolkningstal.

Om grunderna för att ändra avräkningsgrunden föreskrivs det i 47 § i självstyrelselagen. Enligt det nuvarande systemet ska avräkningsgrunden ändras efter att det prövats om det gjorts sådana ändringar av statsbokslutet som enligt bestämmelserna i självstyrelselagen ska anses påverka storleken på avräkningsgrunden. I början av 2021 höjdes avräkningsgrunden från 0,45 till nuvarande 0,47.

På avräkningsbeloppet och skatteavräkningsbeloppet betalas ett årligt förskott som ska tas upp i budgetpropositionen. Ålandsdelegationen fastställer storleken på förskottet.

I budgeten för 2024 har det budgeterats 206,6 miljoner euro för avräkningen till Åland (*moment 28.80.30*) för att finansiera förskottet för 2024. Den slutliga avräkningen 2021 till Åland fastställdes den 16 februari 2023 och beloppet var 194,8 miljoner euro.

I skatteavräkning återförs till landskapet Åland årligen av statsmedel beloppen för de på Åland för respektive skatteår debiterade statliga förvärvs- och kapitalinkomstskatterna, källskatten som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatten och tonnageskatten. Därtill återförs årligen av statsmedel den på Åland betalda lotteriskattens belopp.

I budgeten för 2024 har det budgeterats 109,3 miljoner euro för skatteavräkningen till Åland (*moment 28.80.34*). Av beloppet grundar sig 12 miljoner euro på återföring av lotteriskatt som betalats på Åland. Den slutliga skatteavräkningen till Åland 2021 fastställdes den 16 februari 2023 och är 90,850 miljoner euro, varav 5,093 miljoner euro baserar sig på återföring av betald lotteriskatt.

### 2.15.3 Frågor i anslutning till övergången till ett licenssystem

I samband med övergången till ett licenssystem blir det aktuellt att bedöma lagstiftningsbehörigheten i fråga om beskattningen av spel som ingår i licenssystemet. Lotteriskatten för licenshavarna ska med tanke på skattesystemet fortfarande ses som en skatt som ersätter vinsttagarnas inkomstskatt. Också i självstyrelselagen är utgångspunkten att lotteriskatten går till staten eftersom det i den föreskrivs att lotteriskatt som betalas på Åland ska återföras till landskapet. Lagstiftningsbehörigheten avgörs slutgiltigt i samband med lagstiftningskontrollen som det föreskrivs om i 19 § i självstyrelselagen för Åland efter att lagtinget har godkänt en eventuell landskapslag om saken.

Däremot avviker licensavgifter, sådana som de uppbärs i t.ex. Sverige, till karaktären klart från lotteriskatten. De inriktar sig på beviljandet av licens och inte på spelbidraget från spelandet och utgör en del av tillståndssystemet för penningspel med grund i lagstiftningen om lotterier. Nivån på och syftet med en licensavgift – huruvida avgiftsnivån väsentligen grundar sig på ett kostnads samband eller avgiften har ett fiskalt syfte – torde för sin del inverka på bedömningen av lagstiftningsbehörigheten.

Att slopa penningspelssammanslutningarnas skattefrihet för verksamhet som ingår i licenssystemet skulle leda till att PAF blir inkomstskattskyldigt i fråga om den verksamheten. Enligt 49 § i självstyrelselagen återförs som skatteavräkning till landskapet Åland årligen ur statens medel beloppet för den samfundsskatt som debiterats på Åland. Enligt den gällande lagstiftningen skulle den samfundsskatt som PAF betalar återföras till landskapet. Dessutom skulle Åland enligt den gällande självstyrelselagen få 0,47 procent i avräkningen enligt 47 § för eventuella licensavgifter antaget att dessa skulle utgöra inkomster i statsbudgeten.

I samband med reformen ska det göras en bedömning av uttaget av bl.a. licensavgifter i Finland och på Åland, skatteavräkningen i samband med att lotteribeskattningen ändras, huruvida reformen medför ett behov att se över beräkningsgrunderna (avräkningsgrunden) för de anslag Åland tillförs ur statsbudgeten samt skatteavräkningen för lotteriskatt som betalats på Åland men som sker utifrån licens som beviljats i Fastlandsfinland.

## 2.16 Europeiska unionens rätt och internationella förpliktelser som är bindande för Finland

### 2.16.1 Penningspelsbranschen

Lagstiftningen om penningspelsbranschen har inte harmoniserats i Europeiska unionen. EU:s medlemsstater kan ordna sin penningspelsverksamhet på önskat sätt så länge som de följer EU:s grundläggande friheter för den inre marknaden enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan *EUF-fördraget*, och annan EU-rätt så som den tolkas i EU-domstolens rättspraxis.

EU-domstolen har behandlat penningspelsverksamheten i ett stort antal avgöranden. EU-domstolen bedömer om de nationella systemen överensstämmer med EU-rätten i enlighet med Europeiska unionens grundfördrag. Domstolen har konstaterat att tillhandahållandet och användningen av gränsöverskridande penningspelstjänster är en särskild form av ekonomisk verksamhet (bl.a. mål C-275/92, Schindler, och rättspraxis till följd av det).

De nationella bestämmelser genom vilka systemet med ensamrätt uppehålls begränsar enligt EU-domstolen friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 56 i EUF-fördraget) och etableringsfriheten (artikel 49 i EUF-fördraget). Med anledning av penningspelens särskilda karaktär samt bl.a. medlemsstaternas olika kulturer och traditioner har medlemsstaterna enligt EU-domstolen ändå prövningsrätt i fråga om regleringen av penningspel. Domstolen har tillstått att lagstiftningen om penningspel tillhör de områden där det föreligger avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skiljaktigheter mellan medlemsstaterna. Eftersom branschen inte har harmoniserats inom unionen ankommer det på varje medlemsstat att inom dessa områden i enlighet med sin egen värdeskala fastställa vad som krävs för att skydda de berörda intressena. Medlemsstaterna är således fria att fastställa målsättningarna för sin penningspelspolitik och, vid behov, exakt fastställa den eftersträlvade skyddsnivån, så länge de krav som följer av domstolens rättspraxis uppfylls (bl.a. mål C-42/07, Liga Portuguesa, och mål C-156/13, Digibet Ltd m.fl.).

Enligt domstolen kan medlemsstaterna sträva efter att skydda dessa intressen också genom att bevilja ensamrätt. Ett system med ensamrätt som strängt övervakas av det allmänna kan vara ett effektivt sätt att kontrollera riskerna i anslutning till penningspel. Domstolen har också ansett att frihet att tillhandahålla tjänster inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken anordnande och främjande av hasardspel omfattas av ett exklusivt system med en enda aktör

där det är förbjudet för alla övriga aktörer, inklusive aktörer som är etablerade i en annan medlemsstat, att via Internet erbjuda tjänster som omfattas av nämnda bestämmelser på den förstnämnda medlemsstatens territorium (se mål C-203/08, Sporting Exchange, punkt 37).

Ovannämnda inskränkningar i fråga om friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsrätten kan enligt EU-domstolen godtas om de kan berättigas med något av de skäl som anges i artikel 52 i EUF-fördraget (allmän ordning, säkerhet eller hälsa) eller av tvingande skäl av allmänintresse. När det gäller penningspel är erkända motiveringar särskilt konsumentskydd, förebyggande av problemspelande, skydd av minderåriga samt bekämpning av brottslighet och bedrägeri (bl.a. mål C-463/13, Stanley International Betting m.fl.). Domstolen har tillstått att tillhandahållande av penningspel via internet har vissa särdrag, eftersom det inte finns någon direkt kontakt mellan konsumenten och den som tillhandahåller tjänsten. De risker som konsumenten kan utsättas för vad gäller eventuella bedrägerier är annorlunda och av mer allvarlig karaktär än vad som är fallet på den traditionella marknaden för dessa spel (se mål C-42/07, Liga Portuguesa, punkt 63 och 79). Domstolen har även ansett att medlemsstaterna inte kan förvägras rätten att även vad gäller internettransaktioner tillämpa ensidiga begränsande regler som har antagits för att uppnå legitima mål av allmänintresse, och denna rätt begränsas inte av den enda anledningen att Internet i hög grad fungerar gränsöverskridande (de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoss m.fl., punkt 86).

De nationella inskränkningarna ska dock vara icke-diskriminerande och proportionella. De ska vara ägnade att säkerställa att målsättningarna uppnås, och de får inte vara mera inskränkande än vad som är nödvändigt för detta (bl.a. mål C-124/97, Läärä, mål C-258/08, Ladbrokes, och mål C-156/13, Digibet Ltd m.fl.). Domstolen har inte förutsatt att medlemsstaterna ska visa att ingen annan tänkbar åtgärd gör det möjligt att säkerställa fullgörandet av dessa uppgifter under samma villkor (se målen C-157/94, kommissionen mot Nederländerna, punkt 58 och C-110/05, kommissionen mot Italien, punkt 66). Behovet av att uppnå de mål som ställts upp ska tillgodoses på ett konsekvent och systematiskt sätt. EU-domstolen har inte utslutit en kontrollerad expansiv politik inom området för penningspel, trots att målet med det nationella systemet är att begränsa spelbarheten. En sådan politik kan vara helt i överensstämmelse med målet att locka över spelare som ägnar sig åt olaglig eller förbjuden spel- och vadhållningsverksamhet till tillåten och reglerad verksamhet (s.k. kanalisering). Detta mål kan endast uppnås om de lagliga aktörerna utgör ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet. Detta kan i sig innebära att de får tillhandahålla ett omfattande spelsortiment, göra reklam i viss omfattning och använda ny distributionsteknik. Om en medlemsstat ändå driver en stark politik för att utöka spelverksamheten genom att överdrivet uppmuntra och uppmuntra konsumenterna att delta i penningspel, kan det inte anses att penningspelsverksamheten bedrivs på ett sammanhängande och systematiskt sätt (bl.a. de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica m.fl., och de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoss m.fl.). En kontrollerad expansionspolitik kan anses konsekvent endast om dels brottsliga eller bedrägliga ändamål i samband med spelen, dels spelberoende när de faktiska omständigheterna inträffade kunde vara ett problem i medlemsstaten ifråga och om man genom att utöka den tillåtna och reglerade verksamheten kunde avhjälpa detta problem (bl.a. C-3/17, Sporting Odds). Domstolen har preciserat att reklamen i synnerhet inte får uppmuntra konsumenternas naturliga benägenhet att roas av spel genom att locka dem till aktivt deltagande, såsom genom att banalisera spelandet eller ge det en positiv image genom att hänvisa till att spelintäkterna går till verksamhet av allmänintresse eller genom att förstärka spelens dragningskraft med anslående reklambudskap där stora spelvinster förespeglas (de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoss m.fl., punkt 103).

Enligt EU-domstolen kan användningen av avkastningen av penningspelen till finansiering av allmännyttig verksamhet inte vara syftet med den restriktiva politiken, utan bara en accessorisk positiv konsekvens (bl.a. mål C-275/92, Schindler, och mål C-67/98, Zenatti). Att samla medel kan med andra ord inte vara det huvudsakliga syftet med en restriktiv politik (bl.a. de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica m.fl., samt de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoss m.fl.).

EU-domstolen har upprepade gånger konstaterat att friheten att tillhandahålla tjänster inte kan inskränkas endast utifrån målet att maximera statens inkomster. Det att en begränsning accessoriskt gynnar statsbudgeten för medlemsstaten i fråga utgör dock inte ett hinder för begränsningens berättigande, om man med den faktiskt primärt eftersträvar sådana mål som hänför sig till tvingande skäl av allmänintresse (bl.a. C-347/09, Dickinger och Ömer, mål C-390/12, Pflieger m.fl. och mål C-98/14, Berlington Hungary).

Om en medlemsstats åtgärd innebär att ensamrätt att tillhandahålla penningspel beviljas en enda aktör, måste ibruktagandet enligt rättspraxis åtföljas av ett regelverk som garanterar att innehavaren av nämnda ensamrätt verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt kan sträva mot det fastställda målet, genom ett utbud som är kvantitativt begränsat och kvalitativt utformat i förhållande till målet och som strikt kontrolleras av myndigheterna (bl.a. de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoss m.fl., mål C-212/08, Zeturf, samt de förenade målen C-186/11 och C-209/11, Stanleybet International Ltd m.fl.). Av betydelse är, utöver den nationella lagstiftningen om penningspel, även den praxis som faktiskt tillämpas inom branschen. Domstolen har i flera avgöranden ansett att det är den nationella domstolens uppgift att säkerställa att de nationella bestämmelserna faktiskt uppfyller dessa krav.

Domstolen har ansett att den nationella lagstiftningen inte kan anses vara diskriminerande då till egenskaperna olika spel begränsas på olika sätt och ansett det vara obestridligt att spel av olika slag kan vara avsevärt olika. Att olika rättsliga system tillämpas på olika penningspel innebär enligt domstolen inte i sig att ett begränsat offentligt monopol som tillämpas på ett visst penningspel skulle vara ägnat att säkerställa att det mål som legat till grund för inrättandet av detsamma uppnås, trots att penningspel av andra typer skulle vara underställda ett licenssystem (bl.a. målen C-275/92, Schindler, C-46/08, Carmen Media).

Domstolen har bedömt tillåtligheten av system där det delvis förekommer licens och konstaterat att det att vissa former av hasardspel omfattas av offentligt monopol och vissa spel av licens som beviljas privata aktörer i sig inte kan leda till att åtgärder som i likhet med statliga monopol vid ett första påseende framstår som mer ingripande och effektivare inte kan anses motiverade utifrån de legitima mål som eftersträvas med dessa åtgärder. Att regelverken skiljer sig åt i så hög grad kan enligt domstolen nämligen inte i sig påverka det offentliga monopolets förmåga att uppnå det för monopolet angivna målet att motverka att medborgarna lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende. Domstolen konstaterade emellertid att ett dualistiskt system för organiseringen av hasardspelsmarknaden kan visa sig strida mot artikel 56 i EUF-fördraget, om det konstateras att behöriga myndigheter bedriver en politik som syftar till att främja deltagandet i andra spel än hasardspel som omfattas av statligt monopol i stället för att minska möjligheterna till spel och begränsa verksamheten på detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt leder till att målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende, vilket anges ha varit syftet med inrättandet av monopolet, inte längre på ett effektivt sätt kan uppnås med hjälp av monopolet. Enligt domstolen ska artikel 56 i EUF-fördraget tolkas så att den i princip inte utgör hinder för ett

dualistisk system för organisation av hasardspelsmarknaden enligt vilket vissa typer av spel omfattas av ett statligt monopol medan andra typer av spel omfattas av ett system med koncessioner och tillstånd, om man genom lagstiftning som begränsar friheten att tillhandahålla tjänster verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt eftersträvar de syften som den berörda staten har åberopat (bl.a. mål C-3/17, Sporting Odds).

Ifråga om ett licenssystem har domstolen konstaterat att de myndigheter som beviljar licenser allmänt ska följa de grundläggande bestämmelserna i EUF-fördraget, som principen om likabehandling och förbud mot diskriminering på grund av nationalitet liksom även den på dessa grundade skyldigheten att iakttä öppenhet. Enligt domstolen måste ett föregående myndighetstillståndssystem för att kunna anses berättigat trots att en grundläggande frihet därigenom inskränks grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand (bl.a. målen C-203/08, Sporting Exchange, C-49/16, Unibet International Ltd., C-336/14, Ince).

Domstolen har konstaterat att skyldigheten att lämna insyn inte nödvändigtvis innefattar att lägga fram anbudsbegäran, men den innebär en skyldighet för den koncessionsgivande myndigheten att garantera varje potentiell anbudsgivare att koncessionen kringgärdas av sådan offentlighet att tjänstekoncessionen är öppen för konkurrens och att det går att kontrollera om tilldelningsförfarandena är opartiska (bl.a. målen C-203/08, Sporting Exchange, C-49/16, Unibet International Ltd., C-336/14, Ince). Principen om att lämna insyn har i huvudsak som syfte att garantera att varje intresserad aktör kan besluta att lämna anbud vid upphandlingar på grundval av samtliga relevanta uppgifter och att garantera att det inte förekommer någon risk för favorisering eller godtycke från den upphandlande myndighetens sida. Den innebär att samtliga villkor och bestämmelser för upphandlingsförfarandet ska vara formulerade på ett klart, precist och entydigt sätt, dels för att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare ska kunna förstå den exakta räckvidden av dem och tolka dem på samma sätt, dels för att rama in den upphandlande myndighetens utrymme för eget skön och ge den koncessionsbeviljande myndigheten en möjlighet att på ett effektivt sätt kunna kontrollera om anbuderna från anbudsgivarna uppfyller upphandlingskriterierna för det aktuella kontraktet (bl.a. målen C-203/08, Sporting Exchange, C-336/14, Ince).

Dessutom har domstolen konstaterat att alla som berörs av en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster som grundas på ett sådant undantag måste ha möjlighet att få åtgärden prövad av domstol (bl.a. målen C-203/08, Sporting Exchange, C-336/14, Ince).

#### 2.16.2 Konkurrensrätt och statliga stöd

Enligt artikel 102 i EUF-fördraget är ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den inre marknaden eller inom en väsentlig del av denna, i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater, oförenligt med den inre marknaden och förbjudet. Missbruk av dominerande marknadsställning kan vara bl.a. överprissättning, underprissättning, diskriminering eller gynnande av det egna bolagets eller den egna koncernens affärsverksamhet. Med artikel 106 i EUF-fördraget eftersträvas att förhindra åtgärder av medlemsstaterna som strider mot reglerna i de grundläggande fördragen. Nämnda artikel tillämpas inte ensam, utan endast tillsammans med någon annan bestämmelse i grundfördraget, t.ex. i samband med förbud mot missbruk av dominerande ställning på marknaden enligt artikel 102 i EUF-fördraget.

I samband med artikel 102 i EUF-fördraget kan det därför bli aktuellt att bedöma artikel 106 i EUF-fördraget, vars syfte är att förhindra sådana åtgärder i en medlemsstat som gäller offentliga



företag och företag som medlemsstaterna beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter och som strider mot reglerna i de grundläggande fördragen. En medlemsstat bryter mot förbuden i dessa två bestämmelser om den genom lag, förordning eller administrativa åtgärder åstadkommer en situation där ett offentligt företag eller ett företag som beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter oundvikligen gör sig skyldig till missbruk av sin dominerande marknadsställning enbart genom att utnyttja de beviljade företrädesrättigheterna, eller om dessa rättigheter är ägnade att leda till en situation där företaget på detta sätt missbrukar sin ställning. Om en åtgärd av en medlemsstat skapar risk för missbruk av dominerande marknadsställning bryter man således mot dessa bestämmelser. Det förutsätts inte att ställningen faktiskt missbrukas. Det räcker att man kan visa en potentiell eller faktisk konkurrensbegränsande konsekvens som kan ha orsakats av den statliga åtgärden i fråga (mål C-553/12 P DEI). Utifrån rättspraxis är det inte möjligt att ge en uttömmande definition av vad ”är ägnade att”-kriteriet exakt innebär.

Endast det att skapa en dominerande marknadsställning genom att bevilja ett företag ensamrätt strider inte mot artikel 106.1 i EUF-fördraget. Däremot handlar det om åtgärder i strid med artiklarna 102 och 106.1 i EUF-fördraget när ensamrätten har skapats på ett sätt där det företag som beviljats ensamrätt inte kan undvika att missbruka sin dominerande ställning eller regleringssättet skapar incitament för missbruk av dominerande ställning (se t.ex. mål C-179/90, Porto di Genova). Enligt rättspraxis (mål C-553/12 P DEI) bryter en medlemsstat mot artiklarna 102 och 106.1 i EUF-fördraget redan om statens åtgärder påverkar marknadens struktur genom att skapa ojämlika konkurrensförutsättningar mellan företag och genom att tillåta det offentliga företaget eller det företag som har beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter att upprätthålla, stärka eller utvidga sin dominerande ställning till en annan marknad och på det sättet begränsa konkurrensen.

Åtgärder ska omfattas av EU:s regler om statligt stöd om de uppfyller de fyra kriterier för statligt stöd som anges i artikel 107.1 i EUF-fördraget: 1) offentliga medel kanaliseras till offentliga eller privata företag, 2) fördelen är selektiv, dvs. den gäller endast vissa företag, 3) åtgärden snedvrider eller hotar snedvrیدا konkurrensen genom att stödmottagaren gynnas, och 4) den påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Om den planerade åtgärden uppfyller samtliga ovan nämnda kriterier ska myndigheten innan stödet verkställs utreda vilken regel om statligt stöd stödarrangemangets godtagbarhet grundar sig på och vid behov iaktta ett lämpligt anmälningsförfarande i fråga om åtgärden. Stödet får i princip inte verkställas innan det godkänts av kommissionen (artikel 108.3 i EUF-fördraget) Om licens beviljas på andra grunder än en öppen och icke-diskriminerande konkurrens kan det uppstå en fördel som blir statligt stöd. Om en utredning av reglerna om statligt stöd inte har slutförts eller beror på omständigheter som det inte är ändamålsenligt att beskriva eller bedöma fullt ut, säkerställs det i ett senare skede att reglerna om statligt stöd följs. Eftersom åtgärderna ännu inte har bedömts ska det säkerställas att lagstiftningen inte träder i kraft innan utredningen har gjorts.

Om ett av de ovan nämnda kriterierna enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget inte uppfylls, omfattas åtgärden inte av reglerna om statligt stöd, och det behövs inget förhandstillstånd av kommissionen. Åtgärder på marknadsvillkor som inte utgör ekonomisk fördel för företag, omfattas inte av reglerna om statligt stöd. För att bedöma de marknadsmässiga villkoren har unionens domstol i sin rättspraxis utvecklat det så kallade kriteriet för en marknadsekonomisk aktör, enligt vilket verksamheten inom offentliga sammanslutningar jämförs med verksamhet som bedrivs av en hypotetisk privat investerare i motsvarande situation. På motsvarande sätt har domstolarna utvecklat särskilda kriterier för marknadsekonomisk aktör för olika typer av ekonomiska trans-

aktioner (den marknadsekonomiska investerarprincipen, den marknadsekonomiska gäldenärprincipen), med hjälp av vilka överensstämmelse med marknadsvillkor kan bedömas i olika situationer. Bedömningen av de marknadsmässiga villkoren görs alltid innan transaktionen genomförs, och i bedömningen beaktas inte motiveringar som hänför sig till samhällspolitik (t.ex. sysselsättning). Det avgörande är om en privat investerare hade agerat på motsvarande sätt i samma situation.

Genomförandet av en transaktion på marknadsmässiga villkor kan i praktiken fastställas direkt utifrån transaktionsspecifika marknadsuppgifter eller exempelvis genom att jämföra transaktionens villkor med villkoren för motsvarande marknadstransaktioner. Det handlar om att bedöma huruvida privata företag genomfört motsvarande transaktioner (exempelvis kapitalisering, försäljning av tjänster eller varor) i en situation av motsvarande typ.

Den lämpliga bedömningsmetoden beror i normalfallet på typen av transaktion. T.ex. kan marknadsvillkoren för en kapitalinvestering fastställas genom en jämförelseanalys, men också med hjälp av olika standardiserade bedömningsmetoder (t.ex. internräntemetoden). Vid försäljning av varor och tjänster kan de marknadsmässiga villkoren däremot säkerställas med hjälp av ett öppet och icke-diskriminerande anbudsförfarande. Om transaktionen inte kan bedömas direkt eller t.ex. med hjälp av en jämförelseanalys är det väsentliga i bedömningen vad en hypotetisk privat investerare skulle göra i motsvarande situation.

Enligt kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd anses en statlig åtgärd snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen, om åtgärden kan medföra att mottagarens konkurrensställning förbättras jämfört med andra företag som mottagaren konkurrerar med. I praktiken anses konkurrensen bli snedvrída enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget om staten beviljar ett företag ekonomisk fördel i en bransch som är öppen för konkurrens och i vilken det finns eller kunde finnas konkurrens. Enligt tillkännagivandet om statligt stöd kan en eventuell snedvrídning av konkurrensen dock uteslutas när följande kumulativa villkor är uppfyllda 1) en tjänst är föremål för ett lagstadgat monopol (fastställt i överensstämmelse med EU-rätten, 2) det lagstadgade monopolet utesluter inte endast konkurrens på marknaden utan också om marknaden, genom att det utesluter all eventuell konkurrens om att bli den enda leverantören av den berörda tjänsten, 3) tjänsten konkurrerar inte med andra tjänster och 4) om tjänsteleverantören är verksam på en annan geografisk marknad eller produktmarknad som är öppen för konkurrens måste korssubventionering uteslutas. Detta kräver att separata konton används, att kostnader och intäkter fördelas på lämpligt sätt och att offentlig finansiering som beviljas den tjänst som omfattas av det lagstadgade monopolet inte kan gynna andra verksamheter (2016/C 262/01).

### 2.16.3 EU-lagstiftning om bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism

När penningspelssystemet revideras ska EU-lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism beaktas. Europeiska kommissionen lade i juli 2021 fram fyra lagstiftningsförslag, dvs. det s.k. penningtvättspaketet. Paketet syftar till att effektivisera bekämpningen av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Målet är att stärka regleringen, förenhetliga tillsynspraxis, förbättra samordningen av bekämpningen samt inrätta en ny tillsyns- och samordningsmyndighet. Avsikten är dessutom att stärka den internationella dimensionen av EU:s politik. I lagstiftningspaketet ingår en förordning om inrättande av en ny europeisk myndighet för bekämpning av penningtvätt (Amla), en förordning om krav avseende bekämpning av penningtvätt i den privata sektorn, ett direktiv om mekanismer för bekämpning av penningtvätt och en översyn av förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel. Rådet

och Europaparlamentet nådde preliminär enighet om paketet mot penningtvätt i januari 2024. Genom den nya förordningen om bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism förenhetligas och tydliggörs EU-övergripande regler. Syftet med den är att säkerställa att reglerna tillämpas mer konsekvent och att efterlevnaden övervakas bättre. Förordningen innehåller bl.a. mer detaljerade bestämmelser om kundkontroll och verkliga huvudmän samt den nationella tillsynsmyndighetens och finansunderrättelseenheternas befogenheter. Förordningen och direktivet om mekanismer för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism som är avsett att ersätta det femte penningtvättsdirektivet som antogs 2018.

Utgångspunkten i EU-lagstiftningen är att tillhandahållare av penningspelstjänster är rapporteringsskyldiga. Medlemsstaterna har möjlighet att helt eller delvis utesluta tillhandahållare av penningspelstjänster från tillämpningsområdet för de föreskrivna kraven på grundval av tjänsternas natur och till tillämpliga delar en bevisligen låg risk på grund av verksamhetens omfattning.

Den nationella lagstiftningen och EU-rätten påverkas i betydande mån även av de internationella rekommendationerna av arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (FATF). FATF utvecklar och främjar en handlingspolitik mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

#### 2.16.4 Skyddet för personuppgifter

I fråga om behandlingen om personuppgifter finns det EU-reglering som ska beaktas i penningsspelverksamheten. Dataskyddsförordningen är direkt nationellt tillämplig och i den föreskrivs det om villkoren för behandlingen av personuppgifter. En personuppgiftsansvarig får behandla personuppgifter direkt med stöd av dataskyddsförordningen t.ex. när den rättsliga grunden för behandlingen är samtycke av den registrerade, ett avtal eller den personuppgiftsansvariges berättigade intresse.

Dataskyddsförordningen ger dock, i likhet med direktiven, medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme i vissa frågor. Grunden för det nationella handlingsutrymmet finns i artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen som gör det möjligt för medlemsstaterna att nationellt föreskriva om den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter när behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). I dessa fall ska behandlingen enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen ha sin grund i unionsrätten eller medlemsstatens lagstiftning. Artikel 6.2 i dataskyddsförordningen gör det möjligt att utfärda mer detaljerade bestämmelser för att anpassa bestämmelserna i förordningen när behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige, behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Om uppgifter behandlas för något annat än det ursprungliga syfte de samlas in för ska regleringen bedömas i enlighet med artikel 6.4 med avseende på principen om ändamålsbundenhet.

I penningsspelverksamhet ska i fråga om känsliga uppgifter dessutom beaktas artikel 9 i dataskyddsförordningen där det föreskrivs om behandling av särskilda kategorier av personuppgifter som ses som känsliga uppgifter. Enligt artikel 1 är behandling av personuppgifter som hör till

särskilda kategorier av personuppgifter förbjuden. I punkt 2 i artikeln föreskrivs om undantag från behandlingsförbud. Särskilda kategorier av personuppgifter får enligt artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen behandlas, om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt.

### 3 Målsättning

I regeringsprogrammet ingår målet att reformera penningspelssystemet och öppna det för konkurrens med en licensmodell. Ett mål är också att möjliggöra att den ensamrättsverksamhet som kvarstår hos Veikkaus och den verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad separeras till olika bolag inom samma koncern. Genom denna proposition reformeras penningspelssystemet i enlighet med regeringsprogrammet.

Syftet med reformen är i enlighet med regeringsprogrammet att förebygga och minska de hälso-mässiga, ekonomiska och sociala skadeverkningar som spelet orsakar samt att förbättra penningspelssystemets kanaliseringsgrad. Kanaliseringsgraden beskriver den andel av det totala spelet som sker inom ramen för det spelutbud som regleras genom nationell lagstiftning och som en nationell myndighet övervakar. Ett syfte med penningspelslagen är också att förhindra oegentligheter och brott i samband med penningspel.

Propositionen syftar i enlighet med regeringsprogrammet till att göra det möjligt för konsumenter att skaffa en spelspärri för alla licensierade tjänster från en enda plattform. Ett syfte med den föreslagna penningspelslagen är dessutom att genom bestämmelser om marknadsföringen av penningspel säkerställa att marknadsföringen inte främjar spelande som orsakar skadeverkningar och inte riktas direkt till minderåriga.

## 4 Förslagen och deras konsekvenser

### 4.1 De viktigaste förslagen

#### *Grundläggande riktlinje om penningspelsverksamhet*

I denna proposition föreslås en ny penningspelslag. Att anordna penningspel ska enligt förslaget endast vara tillåtet under de förutsättningar som anges i penningspelslagen. En förutsättning för att anordna penningspel är att aktören ansöker om antingen ensamrättslicens eller penningspelslicens och beviljas licens för den penningspelsverksamhet som specificeras i licensen. Tillhandahållande av spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel förutsätter att man ansöker om och beviljas licens för spelprogramvara. Enligt förslaget ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens i de penningspel som de anordnar uteslutande använda spelprogramvara som tillhandahålls av innehavare av licens för spelprogramvara. En innehavare av licens för spelprogramvara får tillhandahålla spelprogramvara endast till innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens. Licens krävs inte för att ta emot avgifter eller förmedla vinster i anslutning till penningspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens och inte heller för att överlåta lokaler för att tillhandahålla penningautomater eller för användning av dragningsutrustning.

Ensamrättslicens kan beviljas för anordnande av penninglotterier och tippningsspel, penningautomater och fysiska kasinospel samt totospel. Penningspelslicens kan i sin tur beviljas för

anordnande av vadhållning med fasta odds, vadhållning med rörliga odds, kasinospel som förmedlas elektroniskt, elektronisk penningbingo, penningautomatspel som förmedlas elektroniskt. Innehavare av penningspelslicens är verksamma på den konkurrensutsatta penningspelsmarknaden.

#### *Licensförfarande*

Det föreslås att lagen ska innehålla bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara och om ansökningsförfarandet. Ensamrättslicens kan enligt förslaget beviljas ett aktiebolag som står under statens bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1197/1336) och vars verksamhetsområde är anordnande av penningspel. I lagen föreskrivs det om ett krav att åtskilja verksamhet som bedrivs av en innehavare av ensamrätt från verksamhet som bedrivs av en juridisk person som hör till samma koncern.

Penningspelslicens och licens för spelprogramvara kan enligt förslaget beviljas en fysisk eller juridisk person som avses i 2 § 1 mom. eller 3 § 1 eller 2 mom. i näringsverksamhetslagen (565/2023). En innehavare av penningspelslicens eller licens för spelprogramvara som är etablerad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska ha en företrädare som har hemort i Finland.

Beviljande av ensamrättslicens och penningspelslicens förutsätter att sökanden är tillförlitlig och lämplig när det gäller att anordna penningspel enligt denna lag. En tillhandahållare av spelprogramvara ska vara tillförlitlig och lämplig när det gäller att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel. En företrädare för den som ansöker om penningspelslicens eller licens för spelprogramvara ska uppfylla samma krav på tillförlitlighet och lämplighet som sökanden. Om den som ansöker om licens är en juridisk person gäller kravet på tillförlitlighet och lämplighet också sökandens betydande ägare och operativa ledning. I lagen finns bestämmelser om utredningar som sökande ska foga till ansökan om licens.

Lagen innehåller också bestämmelser om licensens innehåll och giltighetstid. Det föreslås att en ensamrättslicens ska gälla i tio år och en penningspelslicens och en licens för spelprogramvara i högst fem år. Anordnandet av penningspel och tillhandahållandet av spelprogramvara får inledas omedelbart efter att licensen har beviljats, om inte något annat följer av licensens giltighetstid. Licenshavaren är skyldig att meddela tillsynsmyndigheten om väsentliga förändringar i sin verksamhet.

I lagen föreslås bestämmelser om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens att betala ersättning till staten för ensamrättslicensen. I lagen föreskrivs det också om grunderna för hur ersättningen fastställs och om förfarandet för att betala ersättningen. Ändring i ett beslut som statsrådet har fattat om ersättningsbeloppet och tidsplanen för betalning får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvären ska behandlas skyndsamt.

Bestämmelser om ansökningsavgifter som tas ut av dem som ansöker om licens utfärdas genom ministeriets förordning med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

*Anordnande av penningspel*

I lagen föreslås bestämmelser om registrering av spelare, verifiering av spelarens identitet och bostadsort samt om spelkontot. Bestämmelserna gäller alla som anordnar penningspel. För att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel och säkerställa spelarnas rättsskydd och konsumentskyddet föreskrivs det i lagen bland annat om åldersgränsen för penningspel, registrering av spelare och verifiering av spelarens identitet, spelande via spelkontot och identifiering av spelare samt om spelspärrar och begränsningar av spelandet.

I lagen föreskrivs det också om en skyldighet för innehavare av ensamrättslicens och penningspelslicens att skydda spelare mot skadeverkningar och informera spelare i samband med spelandet. I lagen finns också bestämmelser om licenshavarens rätt att behandla personuppgifter om sina kunder.

*Marknadsföring och sponsring*

Enligt förslaget innehåller lagen bestämmelser om marknadsföring, metoder och sätt som anses förbjudna vid marknadsföring, information som ska ges i samband med marknadsföring, sponsring samt förbud mot direktmarknadsföring. Endast licenshavare som anordnar penningspel lagligt i Fastlandsfinland och penningspel som anordnas lagligt får marknadsföras. I lagen finns bestämmelser om vilka penningspel som får marknadsföras med vissa begränsningar som anges i lagen. I enlighet med målen i regeringsprogrammet är utgångspunkten för tillåten marknadsföring av penningspel att efterfrågan på penningspel ska kanaliseras till det penningspelsutbud som regleras i lagen.

Marknadsföringen ska dessutom vara måttfull i fråga om volym, omfattning, synlighet och frekvens. Lagen förbjuder marknadsföring som riktas till minderåriga och andra personer i en utsatt ställning. Syftet är att skydda dem från skadeverkningar av penningspel. Även i bestämmelsen om sponsring tas hänsyn till att minderåriga ska skyddas mot skadeverkningar av penningspel. Innehavare av ensamrättslicens och penningspelslicens är skyldiga att årligen rapportera till tillsynsmyndigheten om marknadsföringen av penningspel, spelverksamhetens utveckling, omsättningen och det följande årets planerade verksamhet och budget.

*Tillsynsmyndighet och tillsyn över penningspelsverksamheten, tillstånds- och tillsynsregister samt myndighetens rätt att få uppgifter*

Tillstånds- och tillsynsverket är tillsynsmyndighet enligt den föreslagna penningspelslagen och ansvarar för tillstånds- och tillsynsuppgifterna enligt penningspelslagen. Personalens deltagande i penningspel begränsas för att säkerställa skötseln av tillsynsuppgifterna. Dessutom förutsätts det att tillsynsmyndighetens anställda lämnar en utredning om bl.a. sitt penningspelande och ägande i företag som bedriver penningspelsverksamhet.

I enlighet med regeringsprogrammets mål om att effektivisera tillsynen föreslås det i propositionen att tillsynsmyndigheten ska ha mångsidiga befogenheter. Tillsynsmyndigheten kan bl.a. göra testköp för skötseln av tillsynsuppgifter, förordna officiella övervakare för tillsynen och inspektera licenshavarens lokaler och informationssystem.



Tillsynsmyndigheten är för att utföra sina lagstadgade uppgifter personuppgiftsansvarig för tillstånds- och tillsynsregistret. I lagen finns bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter av licenssökande och licenshavare, av andra myndigheter och ur bötes- och straffregistret samt om tillsynsmyndighetens rätt att lämna ut uppgifter till andra myndigheter.

I lagen föreslås bestämmelser om en årlig tillsynsavgift som tas ut av licenshavarna för att täcka kostnaderna för tillsynsarbetet och om grunderna för hur avgiften bestäms. Innehavare av ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara ska betala en tillsynsavgift som bestäms för varje kalenderår. Tillsynsavgiften ska undantagsvis bestämmas genom uppskattning om myndigheten inte får de uppgifter som krävs för bestämmandet av avgiften.

#### *Påföljder*

För att man ska kunna ingripa i lagstridig verksamhet föreslås det i lagen också bestämmelser om administrativa påföljder, såsom förbud mot anordnande och marknadsföring av penningspel, återkallande av licens och vite som förenas med vissa myndighetsbeslut. Dessutom föreskrivs det om administrativa påföljder av straffkaraktär. För mindre överträdelse ska en ordningsavgift kunna påföras, och för allvarligare överträdelse och försummelser en påföljdsavgift.

För att säkerställa rättsskyddet för licenssökande och licenshavare föreskrivs det om rättsmedel. Huvudregeln är att ändring söks hos förvaltningsdomstolen. Ett förbud mot marknadsföring eller vite som förenats med ett sådant förbud kan föras till marknadsdomstolen för behandling. Omprövning av tillsynsavgiften kan begäras av tillsynsmyndigheten.

Med anledning av den föreslagna penningspelslagen föreslås det att strafflagens bestämmelser om lotteri- och penningspelsbrott samtidigt ändras. I penningspelslagen föreslås i sin tur att brott mot bestämmelser som gäller anordnande av penningspel ska vara straffbara som penningspelsförseelse. I propositionen föreslås dessutom att penningtvättslagen ändras.

#### *Metoder för att motverka utbud och marknadsföring av penningspel utanför systemet*

I lagen föreslås bestämmelser om begränsning av utbudet och marknadsföringen utanför licenssystemet i syfte att bekämpa skadeverkningarna av penningspel och styra efterfrågan till den verksamhet som regleras i den föreslagna lagen. Det föreslås bestämmelser om blockering av betalningsrörelse i enlighet med den gällande lotterilagen och dessutom bestämmelser om blockering av nättrafik som en ny åtgärd. I lagen finns bestämmelser om myndighetens rätt att få uppgifter, som är en förutsättning för att blockeringsåtgärderna ska kunna genomföras. Dessutom föreskrivs det om myndighetens behörighet att meddela beslut om att avlägsna lagstridigt webbinnehåll.

#### *Bevakning och utvärdering av och forskning kring skadeverkningar av penningspel samt utvecklande av förebyggande och behandling av skadeverkningarna*

I lagen föreslås det bestämmelser om social- och hälsovårdsministeriets uppgift att bevaka, forska kring och utvärdera penningspel och de skadeverkningar de orsakar. Enligt förslaget verkställer Institutet för hälsa och välfärd dessa uppgifter på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet. Det föreslås att statsunderstöd kan beviljas för att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel. Statsbidragsmyndigheten är Institutet för hälsa och välfärd.

Lagen innehåller bestämmelser om ett register över skadeverkningar av spel, som Institutet för hälsa och välfärd är personuppgiftsansvarig för. Det föreskrivs också om Institutet för hälsa och välfärds och social- och hälsovårdsministeriets rätt att få uppgifter och rätt att behandla personuppgifter. I lagen finns också en bestämmelse om rätt för den som anordnar penningspel och Institutet för hälsa och välfärd att för vetenskaplig forskning lämna ut uppgifter om anordnarnas kunder och deras spelande.

### *Beskattning*

Till följd av övergången till ett licenssystem ändras lotteriskattelagen och inkomstskattelagen.

En av de grundläggande utgångspunkterna för licenssystemet är att lotteriskatt ska betalas till Finland även för penningspel som med stöd av licens tillhandahålls från en annan stat till Finland. I enlighet med principerna för lotteribeskattningen är den som bedriver penningspelsverksamhet skattskyldig. Skatten beräknas på avkastningen, dvs. skillnaden mellan spelinsatserna och de vinster som betalats till spelarna, det s.k. spelbidraget, liksom för penningspel för närvarande. Lotteriskattesatsen föreslås vara 22 procent av avkastningen. Utgångspunkten när skattesatsen bestäms är att en hög kanaliseringsgrad ska uppnås samtidigt som ett högt skatteutfall tryggas.

Öppnandet av penningspelsverksamheten för konkurrens förutsätter att samma beskattningsprinciper tillämpas i inkomstbeskattningen på licenshavare som är etablerade i Finland som på företag i andra branscher. Detta gäller också penningspelsverksamhet som bedrivs av licenshavare som hör till Veikkaus Ab:s och PAF:s koncerner.

Konkurrens i penningspelsverksamheten och en övergång till ett licenssystem ger anledning att omvärdera även beskattningsprincipen för vinster från penningspel. Inkomstskattelagens bestämmelse om skattefrihet för lotterivinster ska enligt förslaget ändras så att skattefriheten inte gäller vinster från penningspel som tillhandahålls i Finland utan licens eller lagstadgad ensamrätt. Detta gäller konsekvent vinster från spel som anordnas av utländska aktörer såväl som anordnare etablerade i Finland. Åtgärden är ägnad att styra spelandet till licenshavarnas penningspel och kan inte, vilket beskrivs närmare i specialmotiveringen till lagförslaget, anses begränsa den fria rörligheten för tjänster när man beaktar EU-domstolens avgörandepraxis.

## **4.2 EU-rättslig bedömning av förslagen**

### *Den konkurrensutsatta licensmarknaden och penningspel som omfattas av Veikkaus Ab:s ensamrätt*

Medlemsstaterna har nationellt handlingsutrymme i sina beslut om anordnandet och regleringen av penningspelsverksamhet inom sina egna territorier. EU-lagstiftningen tar t.ex. inte ställning till huruvida den nationella penningspelsmarknaden ska ordnas med ensamrätter för offentligt eller privat ägda aktörer (monopol), licenser som beviljas alla aktörer som uppfyller vissa allmänna krav (licenssystem) eller någon kombination av dessa alternativ. Proportionalitetsprincipen är central när man bedömer om inskränkningar av friheterna på den inre marknaden som följer av nationell lagstiftning är rättsligt godtagbara. Utifrån proportionalitetsprincipen bedömer man om medlemsstatens inskränkningar av den fria rörligheten för tjänster och av etableringsfriheten står i proportion till de mål som eftersträvas. I avsnitt 2.16 beskrivs närmare EU-domstolens beslutspraxis i fråga om penningspelsbranschen.

EU:s lagstiftning om den inre marknaden utgör inget principiellt hinder för nationell lagstiftning som ger en statlig aktör ensamrätt till vissa former av penningspel och utsätter vissa former av penningspel för konkurrens inom ramen för ett licenssystem. Medlemsstaten har beslutanderätt bl.a. när det gäller vilken skyddsnivå medlemsstaten vill garantera i fråga om penningspel och med vilka konkreta metoder medlemsstaten anser sig kunna uppnå det målet mest effektivt. Legislativa lösningar av motsvarande typ har också genomförts i flera europeiska länder.

I den föreslagna lagstiftningen föreskrivs det för vissa former av penningspel om en särskild typ av licens, som endast kan beviljas ett aktiebolag som står under statens bestämmande inflytande och som ger innehavaren ensamrätt att i Fastlandsfinland anordna penningspel som omfattas av licensen. Andra penningspelsaktörer än innehavare av ensamrättslicens får enligt förslaget inte anordna dessa former av penningspel och har inte heller möjlighet att få en licens som ger dem rätt att göra det. Därmed inskränker de föreslagna bestämmelserna avsevärt friheterna på den inre marknaden, i synnerhet den fria rörligheten för tjänster.

Ett penningspelssystem som bygger på ensamrätter är i princip ett bra sätt att motverka skadeverkningarna av penningspelande. Ett system med ensamrätt minskar incitamenten för den aktör som har ensamrätt att använda olika konkurrensmedel såsom marknadsföring och rabattkampanjer eller ett utbud av mer beroendeframkallande spel. Detta kan bedömas minska spelandet och därmed skadeverkningarna av spelandet. Användningen av konkurrensmedel kan också begränsas genom lagstiftning.

Ett system som bygger på ensamrätter förebygger dock inte skadeverkningar lika effektivt när spelarna går över till att spela penningspel på nätet, eftersom människor har möjlighet att spela också andra än ensamrättsaktörens penningspel på nätet. När konsumenterna spelar sådana spel utsätts de också i praktiken för spelbolagens konkurrensmedel, vilket sannolikt ökar spelandet och skadeverkningarna. Det går inte att med hjälp av lagstiftning ingripa i sådant spelande eller i skadeverkningarna av det, eftersom lagstiftningen inte gäller utbudet av spel utanför systemet.

Det innebär att ett system med ensamrätt inte nödvändigtvis är det effektivaste sättet att minska skadeverkningarna av de kategorier av spel som konsumenterna lätt kan börja spela utanför systemet. Med tanke på bekämpningen av spelandets skadeverkningar kan det vara bättre att försöka öka konkurrensen inom systemet och på det sättet göra spelandet inom systemet mer attraktivt. Då kan man locka en större del av spelarna in i systemet, där det är möjligt att reglera spelandet och utbudet av spel. Det kan anses vara bättre med tanke på motverkandet av skadeverkningar om spelandet sker i en reglerad miljö än om det sker i en oreglerad miljö, även om det innebär att konkurrensmedel används i större utsträckning inom ramen för systemet.

Det är svårt att jämföra olika sätt att organisera penningspel. Ett system med ensamrätt kan dock bedömas vara det mest effektiva sättet att motverka skadeverkningarna av penningspelande i de kategorier av spel där det inte är ett seriöst alternativ för konsumenterna att spela spel utanför systemet. När nästan allt spelande redan i nuläget sker inom systemet behöver spelen i systemet inte göras attraktivare. En större konkurrens i sådana kategorier av spel ökar sannolikt spelandet och skadeverkningarna. Av den anledningen kan man bedöma att det nuvarande systemet med ensamrätt är det effektivaste sättet att motverka skadeverkningarna av penninglotterier, tippningsspel, penningautomatspel, fysiska kasinospel och totospel.

Med tanke på ensamrättens godtagbarhet i den inre marknadsrätten kan det bli ett problem om t.ex. nationell reglering som tillämpas på ett konkurrensutsatt licenssystem syftar till att öka

penningspelandet och statens intäkter från det, utan att för anordnandet av penningspel i licenssystemet införa begränsningar som är befogade för att förebygga och minska de sociala, ekonomiska och hälsomässiga skadeverkningarna av penningspelande. En sådan situation medför en risk för att ensamrätten inte längre anses vara ägnad att uppfylla de mål av allmänt intresse som tidigare har motiverat ensamrätten och den påföljande inskränkningen av friheterna på den inre marknaden. Den återstående ensamrätten inom penningspelsverksamheten och dess godtagbarhet i den inre marknadsrätten måste därför granskas som en del av den övergripande nationella regleringen av penningspelsverksamheten, inkl. begränsningarna av anordnandet av penningspel i licenssystemet.

#### *Licensbaserad ensamrätt och Veikkauskoncernen*

Med de föreslagna bestämmelserna om licensbaserad ensamrätt eftersträvas till väsentliga delar motsvarande mål av allmänt intresse som med bestämmelserna om Veikkaus Ab:s lagstadgade ensamrätt enligt den gällande lotterilagen. Dessa mål har av hävd ansetts utgöra en godtagbar grund för att inskränka friheter på den inre marknaden. I den föreslagna regleringen framgår dessa mål bl.a. så att innehavaren av ensamrätt särskilt åläggs att anordna penningspel som omfattas av ensamrätten på ett sådant sätt att man garanterar rättsskyddet för dem som deltar i penningspel, strävar efter att hindra oegentligheter och brott samt förebygger och minskar de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningarna av spelandet. I den föreslagna regleringsmodellen kan dessutom ensamrätt endast beviljas ett aktiebolag där staten har bestämmande inflytande i enlighet med bokföringslagen. Det bestämmande inflytandet över innehavaren av ensamrätt ger staten möjlighet att också via inflytandet som ägare, på de sätt som aktiebolagslagen möjliggör, ingripa i eventuella missförhållanden som framkommer i den penningspelsverksamhet som innehavaren av ensamrätt bedriver. Därmed är innehavaren av ensamrätt föremål för statens effektiva och kontinuerliga tillsyn på det sätt som EU-domstolens rättspraxis förutsätter.

Det att ensamrätten i den föreslagna regleringen inte längre baserar sig på lag, utan på licenser som beviljas för en viss tid, bedöms inte ha någon väsentlig betydelse för den rättsliga bedömningen av ensamrättens förenlighet med den inre marknaden. Det väsentliga bedöms vara att den föreslagna regleringen innehåller objektiva kriterier för att definiera hurdana aktörer som ska kunna beviljas licens med ensamrätt enligt den nya lagstiftningen. Till den delen avviker den föreslagna regleringen väsentligt från den situation som rådde innan ändringen av lotterilagen 2012 trädde i kraft, då inga sådana tydliga och objektiva kriterier ingick i lagstiftningen. EU-domstolen har i sin rättspraxis godtagit nationella lösningar där ensamrätt till penningspelsverksamhet kan beviljas endast offentliga aktörer. Det är dock viktigt att försäkra sig om att innehavaren av ensamrätt omfattas av strikt, konsekvent och systematisk statlig tillsyn. Eftersom en licens för ensamrätt enligt förslaget endast ska kunna beviljas ett bolag där staten har bestämmande inflytande, blir det möjligt för staten att intensivt övervaka innehavaren av ensamrätt i enlighet med rätten att få upplysningar i aktiebolagslagen och vid behov i enlighet med aktiebolagslagen ingripa i eventuella missförhållanden som framkommer i verksamheten. Den föreslagna lagstiftningen om ensamrätt kan därmed anses uppfylla de EU-rättsliga kraven för en godtagbar inskränkning av friheterna på den inre marknaden.

I ett kommittébetänkande om reformen av den svenska penningspelslagstiftningen konstaterades det att EU-domstolen redan före reformen ansett att penningspelssystemet grundar sig på ett allmänt intresse. I sin dom från 2010 i de förenade målen Sjöberg och Gerdin påpekade EU-domstolen att kulturella, moraliska eller religiösa överväganden kan motivera inskränkningar

av friheten att tillhandahålla tjänster för arrangörer av hasardspel, särskilt eftersom det kan anses oacceptabelt att tillåta att privata vinstintressen drar nytta av ett socialt gissel eller spelares svaghet och olycka. Enligt den värdeskala som är specifik för varje medlemsstat, och med beaktande av medlemsstaternas utrymme för skönmässig bedömning, är det således tillåtet för en medlemsstat att begränsa anordnandet av hasardspel och att förbehålla offentliga organ eller allmännyttiga organisationer anordnandet av sådana spel.

Trots det påpekades det i betänkandet att ett tvingande hänsyn till allmänintresset inte i sig var tillräckligt för att berättiga upprätthållandet av begränsningar i etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster i Sverige. Enligt den etablerade tolkningen måste nationella bestämmelser som inskränker friheterna på den inre marknaden uppfylla fyra kumulativa förutsättningar. De nationella bestämmelserna ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, de ska motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, de ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och de ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Med stöd av dessa motiveringar konstaterades det i kommittébetänkandet att EU-rätten inte kunde anses tvinga Sverige att släppa upp alla spelformer för konkurrens. EU-rätten innebär dock att en omreglering bör vara systematisk och sammanhållande i alla dess beståndsdelar. Regleringen fick därmed inte leda till att endast svenska aktörer har tillträde till spelmarknaden eller att konkurrensreglerna eller reglerna för statligt stöd överträds.

I kommittébetänkandet behandlades också frågan om vilka spelformer som inte borde öppnas upp för konkurrens. När de ovannämnda kumulativa förutsättningarna för inskränkningar av friheterna på den inre marknaden uppfylls konstaterades medlemsstaterna ha möjlighet att införa ett licenssystem trots att detta begränsar det fria tillträdet till en nationell spelmarknad. Med hänvisning till EU-domstolens rättspraxis konstaterades det i kommittébetänkandet att också ensamrätter godkänns som ett sätt att kontrollera och begränsa problemspelande. Vidare konstaterades det att denna slutsats inte påverkas av att olika lösningar används i förhållande till olika spelformer, så länge samtliga dessa lösningar syftar till ett legitimt ändamål. Olika lösningar – ensamrätt för ett statsägt bolag, begränsning till allmännyttiga ideella organisationer och ett licenssystem – har enligt betänkandet var för sig i EU-rätten godkänts som legitima begränsningar.

Det är viktigt att förslagen om Veikkaus Ab granskas i relation till artiklarna 102 och 106.1 i EUF-fördraget. En medlemsstat bryter mot förbuden i dessa två artiklar bl.a. om den genom reglering eller administrativa åtgärder åstadkommer en situation där ett offentligt företag som fått ensamrätt gör sig skyldigt till missbruk av sin dominerande marknadsställning enbart genom att utnyttja de exklusiva rättigheter det beviljats, eller om dessa rättigheter är ägnade att leda till missbruk av dominerande marknadsställning. I ljuset av rättspraxis bryter en medlemsstat mot artiklarna 102 och 106.1 i EUF-fördraget redan om statens åtgärder påverkar marknadsstrukturen genom att skapa ojämlika konkurrensförutsättningar mellan företag och ge ett offentligt företag som fått ensamrätt möjlighet att upprätthålla, stärka eller utvidga sin dominerande ställning till en annan marknad och på det sättet begränsa konkurrensen.

Därmed är det väsentligt att granska särskilt huruvida Veikkaus Ab till följd av sin beviljade ensamrätt får någon fördel som snedvrider konkurrensen inom kategorier av spel som kräver licens. Sådana fördelar kan exempelvis handla om att använda monopolvinster från ensamrätts-

marknaden till att stödja funktioner på den konkurrensutsatta marknaden, att använda gemensamma resurser på ett sätt som snedvrider konkurrensen, att utnyttja kunduppgifter och kundkonton från ensamrättsmarknaden på den konkurrensutsatta marknaden eller att utnyttja gemensam marknadsföring och ett gemensamt varumärke. I fortsättningen ska ensamrättsfunktionerna och funktionerna på den konkurrensutsatta marknaden höra till samma Veikkauskoncern, vilket i princip möjliggör sådana ovan beskrivna förfaranden som snedvrider konkurrensen.

Propositionen innehåller dock flera element som syftar till att förebygga risken för att en innehavare av ensamrätt missbrukar sin dominerande marknadsställning. Några av dessa element är skyldigheten att separera eventuellt anordnande av penningspel på en konkurrensutsatt marknad från innehavaren av ensamrätt till en separat juridisk person och tillämpa sedvanliga marknadsvillkor i alla transaktioner mellan ensamrättsinnehavaren och bolag som hör till samma koncern samt i situationer där ett bolag som verkar på en konkurrensutsatt marknad eventuellt använder ensamrättsbolagets eller koncernens gemensamma resurser, såsom ett varumärke. Separations-skyldigheten inbegriper också ett förbud mot korssubventionering. Risken för snedvridning av marknaden förebyggs också av att en innehavare av ensamrätt inte kommer att få någon överavkastning på grund av ensamrätten efter att ha betalat ersättningen för licensen, om man lyckas med dimensioneringen av avgifterna för en licens för ensamrätt. Dimensioneringen av licenssättningen är dock förenad med betydande osäkerhet, och överavkastning är inte en utesluten möjlighet med den föreslagna modellen. Även skyldigheten att separera spelkonton och kundregister minskar risken för att en dominerande marknadsställning missbrukas.

#### *Bekämpning av utbud och marknadsföring utanför licenssystemet*

Tillgången är en central faktor som är kopplad till penningspelande och skadeverkningar av penningspelande, och man vet att det effektivaste sättet att förebygga skadeverkningarna är att begränsa tillgången i synnerhet till högriskspel. Utbudet inom ramen för penningspelssystemet kan regleras exempelvis när det gäller spelens egenskaper och med hjälp av spelbegränsningar. Sådana åtgärder kan inte inriktas på utbudet av penningspel utanför penningspelssystemet, och det utbudet är förenat med en större risk för skadeverkningar. I takt med att penningspelandet digitaliseras har en del av spelandet övergått till marknaden utanför systemet. Åtgärder för att motverka skadeverkningar är delvis ineffektiva utan åtgärder för att begränsa utbudet utanför systemet. Det finns inga helt vattentäta begränsningsmetoder att tillgå, och därför är det nödvändigt att använda de metoder som kan genomföras och som tillsammans leder till att tillgången och tillgängligheten kan begränsas. De blockeringar av betalningsrörelse och nättrafik som ingår i propositionen kan anses vara EU-rättsligt godtagbara med hänsyn till att blockeringarna är ägnade att garantera att målen för penningspelssystemet uppnås, och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen.

### **4.3 De huvudsakliga konsekvenserna**

#### 4.3.1 Allmänt om propositionens konsekvenser

##### 4.3.1.1 Verkningsmekanismer

Propositionen har direkta och indirekta konsekvenser särskilt för regleringens viktigaste målgrupp, dem som bedriver penningspelsverksamhet och dem som spelar penningspel. Propositionen har också konsekvenser för spelarnas närmaste krets och för personer med penningspelsproblem. Dessutom har propositionen konsekvenser för statsfinanserna, den myndighet som



övervakar penningspelsverksamheten samt bevakningen, bedömningen och förebyggandet av skadeverkningar. Propositionen bedöms ha konsekvenser på både kort och lång sikt. Konsekvensbedömningen baserar sig särskilt på samråd med ministerier, myndigheter och andra intressentgrupper samt på information från internationella jämförelser. I de internationella jämförelserna har man utnyttjat erfarenheter särskilt från andra nordiska länder. I bedömningen har man också utnyttjat forskningsdata till den del det finns forskning att tillgå om ämnet.

Propositionen innehåller flera åtgärder som kan bedömas få konsekvenser för individers penningspelande och därigenom bl.a. för penningspelsbolagens och statens intäkter från penningspelsmarknaden, penningspelandets skadeverkningar för individer och samhällets kostnader för skadeverkningarna. Nedan beskrivs kort de viktigaste verkningsmekanismer som bedöms vara förknippade med propositionen.

Med tanke på propositionens mål är det centralt i vilken mån penningspelandet sker inom ramen för penningspelssystemet och i vilken mån det sker utanför systemet. En annan central aspekt är hur spelandet regleras inom systemet. Skadeverkningar kan förebyggas och reduceras genom att utbudet av penningspel begränsas. Förändringar i utbudet påverkar både den befintliga efterfrågan och penningspelandet och skadeverkningarna i framtiden. Bestämmelserna om spelandet och spelutbudet inom ramen för systemet påverkar incitamenten att spela och tillhandahålla spel inom systemet. På motsvarande sätt kan strikt reglering utgöra ett incitament för att stanna utanför systemet. Incitamenten påverkas också centralt av hur spelandet utanför systemet begränsas och hur utbudet utanför systemet och marknadsföringen av det kan begränsas. För att bekämpa skadeverkningarna av penningspelande är det viktigt att hitta en lämplig regleringsnivå. Detsamma gäller de ekonomiska konsekvenserna. Om spelandet och utbudet av spel inom systemet inte regleras eller beskattas tillräckligt avviker det i praktiken inte över huvud taget från spelandet utanför systemet när det gäller säkerheten och intäkterna från spelandet.

Det innebär att regleringen av penningspelsmarknaden är en utmanande balansgång mellan dels ett attraktivt spelutbud och spelande inom systemet, dels åtgärder som ökar skadeverkningarna och påverkar statens intäkter. Det är ingen mening med att försöka höja kanaliseringsgraden med alla medel, eftersom sådana åtgärder efter en viss punkt börjar öka skadeverkningarna och minska intäkterna av spelandet. Om kanaliseringsgraden höjs över en viss punkt blir kostnaderna för samhället sannolikt större än nyttan. Men också alltför strikt reglering kan få samma konsekvenser, särskilt i kombination med en ineffektiv bekämpning av utbudet utanför penningspelssystemet. I det fallet är det sannolikare att spelandet övergår till spel utanför systemet.

Kanaliseringsgraden, skadeverkningarna och intäkterna från penningspelsmarknaden påverkas framför allt av regleringen som helhet, snarare än av enskilda regleringsåtgärder. När företag fattar etableringsbeslut bedömer de t.ex. om de kan uppnå högre intäkter genom att skaffa en licens eller genom att stanna utanför marknaden, och tar då hänsyn till kostnaderna för etableringen och hur mycket efterfrågan ökar jämfört med om företaget stannar utanför systemet. Som kostnader beaktas bl.a. skatter och avgifter som företaget måste betala. De uppskattade intäkterna påverkas i sin tur t.ex. av möjligheterna att marknadsföra tjänster och av hur företaget bedömer att det klarar sig i konkurrensen.

Även spelarna överväger när de väljer spelbolag var utbudet som helhet bäst motsvarar deras preferenser. Man kan få fingervisningar om de faktorer som påverkar spelarnas val t.ex. från enkätundersökningar där spelare tillfrågats varför de spelar spel utanför systemet. De viktigaste



orsakerna som finländska spelare uppgett är bättre odds och återbetalningsprocenter, större vinster, ett bredare och mer intressant spelsortiment, experimentlust, bonusar och gratisomgångar (KKV 2023, s. 38). I Danmark har de viktigaste orsakerna till att spela spel utanför systemet varit bl.a. spel som licensbolagen inte tillhandahåller samt bättre återbetalningsprocenter och bonusar. En del av dem som spelat utanför systemet uppger också att de aktiverat en spelspärre för spel inom systemet och att de kan spela utanför systemet trots att de är minderåriga (Spillemyndigheden 2023<sup>14</sup>, s. 18).

Samtidigt kan man påverka kanaliseringsgraden genom att i stället för att göra penningspelssystemet mer attraktivt göra utbudet utanför systemet mindre attraktivt, t.ex. genom att informera spelarna om deras bristande rättsskydd när de spelar penningspel som aktörer utanför systemet tillhandahåller eller genom att beskatta vinster från aktörer utanför systemet. Också eventuella spärrar för penningöverföringar minskar incitamenten att välja en aktör utanför systemet, om spelaren riskerar att inte kunna överföra sina pengar mellan ett spelkonto och ett bankkonto. Med andra ord påverkas kanaliseringsgraden väsentligt av hur attraktivt det är att spela utanför systemet, oavsett regleringen inom systemet. Det bästa förhållandet mellan kanaliseringsgraden och skadeverkningarnas omfattning kan sannolikt uppnås när en strikt bekämpning av utbudet utanför systemet kombineras med en strikt reglering inom systemet.

Även om propositionens konsekvenser uppstår till följd av den föreslagna regleringshelheten finns det skäl att separat behandla enskilda åtgärders inverkan, för att deras andel av de sammantagna konsekvenserna ska kunna bedömas. Den viktigaste åtgärden i propositionen är införandet av ett licenssystem. En övergång från ett system med ensamrätt till ett konkurrensutsatt system med licenser ökar konkurrensen mellan företagen. När konkurrensen ökar förändras i sin tur företagens incitament och därigenom deras användning av konkurrensmedel. Systemreformen kan därmed leda till att företagen förbättrar återbetalningsprocenterna och oddsen för penningspel, utvidgar spelutbudet och ökar marknadsföringen. Dessa förändringar kan i sin tur öka efterfrågan på penningspel och därigenom skadeverkningarna, men potentiellt också statens intäkter från penningspelsmarknaden. Samtidigt gör förändringarna det förmodligen attraktivare att spela inom systemet, och höjer på det sättet kanaliseringsgraden. I det fallet finns det sannolikt ett positivt samband mellan kanaliseringsgraden och skadeverkningarna, dvs. en högre kanaliseringsgrad medför också större skadeverkningar. Men en stigande kanaliseringsgrad kan också under vissa omständigheter minska skadeverkningarna av penningspelande och öka statens intäkter. Därmed kan man bedöma att en ökande konkurrens får konsekvenser i olika riktningar särskilt när det gäller skadeverkningarna av penningspelande, och åtgärdens samlade effekt på skadeverkningarna och statens intäkter är oklar. I och med högre återbetalningsprocenter kan konkurrensen också minska bolagens spelbidrag och därigenom statens inkomster från marknaden. Statens inkomster kan också minska om Veikkaus Ab:s marknadsandel sjunker betydligt medan penningspelsmarknadens storlek (mätt i totala förluster) förblir oförändrad.

Regleringen av marknadsföringen av penningspel kan också påverka volymen av spelandet och därigenom t.ex. skadeverkningarna och statens intäkter av penningspelen. Litteraturöversikter

---

<sup>14</sup> Spillemyndigheden (2023). Online gambling in Denmark. Survey of Danes' gambling habits on websites with and without a gambling licence. Publicerad i december 2023. Tillgänglig på adressen <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-01/Online%20gambling%20in%20Denmark.pdf>.

som behandlar ämnet<sup>15</sup> visar att det knappt finns forskningsrön om (kausala) effekter av marknadsföring av penningspel eller reglering av sådan marknadsföring. Enligt litteraturöversikterna finns ändå vanligen ett positivt samband mellan exponeringen för marknadsföring och mängden spelande samt förekomsten av problemspelande. He och Klein (2022<sup>16</sup>) har i sin tur kunnat visa att försäljningen av lottospel tydligt ökar genast efter att en reklam visats. Deras resultat tyder på att marknadsföringen ökar den totala försäljningen och inte bara tidigarelägger den. Det är därmed relativt sannolikt att marknadsföring av penningspel ökar spelandet, och genom att reglera marknadsföringen kan man minska spelandet och de påföljande skadeverkningarna.

Konsumtionsgränser för spelande kan ha olika slags konsekvenser i förhållande till projektets mål. Förlustgränser kan vara ett bra sätt att minska skadeverkningarna av penningspelande, om spelandet inte fortsätter utanför systemet när gränsen uppnås. Om det är lätt för företag att tillhandahålla penningspel utanför systemet kan strikta gränser också försämra kanaliseringsgraden, eftersom gränserna krymper marknaden och därmed den mängd pengar som bolagen kan anta att marknaden inbringar. När den gräns som fastställts i systemet uppnås kan det i sin tur uppmuntra spelande utanför systemet. Auer, Reiestad och Griffiths (2018<sup>17</sup>) frågade Norsk Tipping's kunder hur en månatlig obligatorisk förlustgräns (maximalt cirka 2 000 euro) påverkat deras spelande. Enligt enkäten hade 10 procent av dem som uppnått förlustgränsen fortsatt spela något annat spelbolags spel. Siffran bland spelare med högst risk för skadeverkningar var 16 procent. Enligt en enkät av Spillemyndigheden (2023, s. 18) uppger cirka 7 procent av dem som spelar spel utanför systemet att de gör det för att de uppnått den insättningsgräns som de själva angett för ett bolag med licens. Av undersökningarna framgår dock inte t.ex. hur stor del av spelandet mätt i euro de som fortsätter spela står för, eller hur länge spelandet har minskat till följd av att konsumtionsgränsen uppnåtts. Därför är det svårt att evidensbaserat bedöma effekten på kanaliseringsgraden och skadeverkningarna.

Åtgärder som stärker penningspelssystemet, såsom blockering av betalningar och nättrafik för spelande utanför systemet, gör det svårare att spela penningspel utanför systemet. När det blir besvärligare att spela andra spel kan det leda till att en del övergår till att spela inom systemet och att en del minskar eller helt upphör med spelandet. Konsekvenserna för skadeverkningarna

<sup>15</sup> Se t.ex. Bouguettaya, A., Lynott, D., Carter, A., Zerhouni, O., Meyer, S., Ladegaard, I., Gardner, J. & O'Brien, K. (2020). The relationship between gambling advertising and gambling attitudes, intentions and behaviours: a critical and meta-analytic review. *Current Opinion in Behavioral Sciences* 31 s. 89–101, <https://doi.org/10.1016/j.cobeha.2020.02.010>; House of Lords Library (2022). Gambling advertising and harm caused by gambling. 2.2.2022, <https://lordslibrary.parliament.uk/gambling-advertising-and-harm-caused-by-gambling/>; McGrane, E., Wardle, H. Clowes, M., Blank, L., Pryce, R., Field, M., Sharpe, C. & Goyder, E. (2023). What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health* 215 s. 124–130, <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2022.11.019>.

<sup>16</sup> He, C. & Klein, T. (2022) Advertising as a Reminder: Evidence from the Dutch State Lottery. *Marketing Science* 42(5), s. 892–909, <https://doi.org/10.1287/mksc.2022.1405>.

<sup>17</sup> Auer, M., Reiestad, S. och Griffiths, M. (2018). Global Limit Setting as a Responsible Gambling Tool: What Do Players Think? *International Journal of Mental Health and Addiction* 18 s. 14–26, <https://doi.org/10.1007/s11469-018-9892-x>.

och statens intäkter beror på i vilken mån spelandet införlivas i systemet eller minskar. Exempelvis Spillemyndigheden (2024<sup>18</sup>, s. 8) uppskattar att besöken på penningspelswebbplatser som saknar licens har minskat med nästan 90 procent i Danmark mellan 2017 och 2023 till följd av nättrafikblockeringar. När penningspelandet minskar får staten mindre intäkter, men samtidigt visar forskning att spelandet är koncentrerat till lägre inkomstklasser, och då kan man anta att den konsumtion som sparas inom spelandet sannolikt inriktas på andra nyttigheter och på det sättet ökar skatteintäkterna.

Man kan anta att det råder ett visst omvänt samband mellan lotteriskattens nivå och kanaliseringsgraden. Nivån på beskattningen påverkar oundvikligen hur lönsamt penningspelsbolagen anser att det är att skaffa licens i Finland, även om beskattningen endast är en bland många faktorer som påverkar etableringsbeslutet. Sannolikt minskar en lägre skattesats hindren för marknadsstillträde och ökar incitamenten att delta i det reglerade systemet så att kanaliseringsgraden stiger. En mycket stram beskattning minskar i sin tur sannolikt kanaliseringsgraden genom att företagens kostnader stiger och incitamenten att skaffa licens minskar. En del bedömningar har gjorts av sambandet mellan kanaliseringsgraden och lotteriskattesatsen. Exempelvis finansdepartementet i Sverige (2023<sup>19</sup>) bedömde i en konsekvensbedömning av en höjning av spelkatten att en skattehöjning med en procent minskar skattebasen med 0,5 procent. Marionneau m.fl. (opublicerad<sup>20</sup>) granskade med hjälp av regressionsanalys sambandet mellan kanaliseringsgraderna och skattesatsen i 25 europeiska länder (EU, Norge och Storbritannien), men fann inget statistiskt signifikant samband. Konsultbolaget Copenhagen Economics (2016<sup>21</sup>) gjorde en motsvarande analys av kanaliseringsgraden och lotteriskattesatsen i Storbritannien, Danmark, Italien, Portugal, Spanien och Frankrike och fann ett tydligt omvänt samband. Kanaliseringsgraden påverkas inte bara av beskattningen, utan också av all annan reglering av penningspelandet, av penningspelandets samhälleliga ställning och av kulturen och attityderna i samband med spelandet. Ett statistiskt signifikant samband som observeras mellan skattesatsen och kanaliseringsgraden eller avsaknaden av ett sådant samband visar därför inte i sig om det finns en genuin (kausal) effekt mellan dessa faktorer, eller hur stark en sådan effekt möjligen är.

#### 4.3.1.2 Erfarenheter från andra nordiska länder om marknadsutvecklingen efter en övergång till ett licenssystem

Danmark övergick till en partiell licensmodell på marknaden för penningspel 2012, och i Sverige gjordes motsvarande reform 2019. Erfarenheter från de här två länderna kan utnyttjas när

<sup>18</sup> Spillemyndigheden (2024). Report on illegal gambling 2023. Mars 2024. Tillgänglig på adressen [https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/Report%20on%20illegal%20gambling%202023\\_0.pdf](https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/Report%20on%20illegal%20gambling%202023_0.pdf).

<sup>19</sup> Finansdepartementet (2023). Höjd spelkatt. Fi2023/02665. Oktober 2023. <https://www.regeringen.se/contentassets/9d250a08bd584ff6ad4df45d311165db/hojd-spelskatt.pdf>.

<sup>20</sup> Marionneau, Selin, Nikkinen & Matteucci (opublicerad). A case of regulatory resistance? The taxation of licensed online gambling and its effects on channelling rates in Europe.

<sup>21</sup> Copenhagen Economics (2016). Licensing system for online gambling. Which tax-rate yields both high channelization and high tax revenues? Prepared for the Association of Online Gambling Operators (BOS). <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/368/1478078895/copenhagen-economics-2016-licensing-system-for-online-gambling.pdf>.

man bedömer vilka konsekvenser en övergång till ett partiellt licenssystem kan ha på penningsspelsmarknaden i Finland. I bedömningen måste man dock ta hänsyn till att utgångsläget och penningspelandet i båda länderna avviker betydligt från nuläget i Finland. Exempelvis i Sverige hade det nationella spelbolaget Svenska Spel före övergången till licenssystemet inget kasinoutbud online, med undantag för poker, medan Penningautomatföreningen i Finland öppnade ett inhemskt nätkasino och nätpoker redan i slutet av 2010.

I både Danmark och Sverige har antalet aktörer som tillhandahåller penningspel ökat betydligt sedan licenssystemet infördes. I Danmark ökade antalet licenser som ger rätt att tillhandahålla vadhållning eller onlinekasinospel redan det första året efter att licenssystemet infördes till 60 och har sedan dess varierat mellan 50 och 70.<sup>22</sup> För närvarande är antalet sådana gällande licenser 61, varav 24 ger rätt att tillhandahålla vadhållningsspel och 37 rätt att tillhandahålla onlinekasinospel. En del av dessa licenser innehas av samma bolag. I skrivande stund finns 43 licensinnehavare.<sup>23</sup> I Sverige finns tusentals gällande licenser som ger rätt att tillhandahålla spel, om man räknar med t.ex. alla allmännyttiga sammanslutningar som har rätt att ordna lotterier.<sup>24</sup> För Finlands del är det meningsfullt att fokusera på de licenser som ger rätt att tillhandahålla kommersiell vadhållning eller kommersiella online-kasinospel. I skrivande stund hade 63 bolag sådana licenser. Enligt uppgifter från den svenska spelmyndigheten var 52 av dessa bolag registrerade på Malta, 6 i Sverige, 2 i Gibraltar, 1 i Estland och 1 i Storbritannien.<sup>25</sup> Antalet bolag på den svenska penningsspelsmarknaden kan också uppskattas utifrån hur många bolag som betalat lotteriskatt. I det fallet räknas inte skattebefriade allmännyttiga sammanslutningar. Enligt Skatteverket fanns 100 sådana bolag 2019. År 2023 var motsvarande siffra 96.<sup>26</sup>

Antalet licenser ger dock inte en helt sanningsenlig bild av hur många olika företag som verkar på marknaden i Danmark och Sverige. En del av licenserna har t.ex. beviljats olika dotterbolag inom samma koncern, vilket innebär att det i verkligheten inte finns så många självständiga bolag verksamma på marknaden som man kan förmoda utifrån antalet licenser. I Danmark kan cirka 40 koncerner eller självständiga bolag identifieras bakom innehavarna av licenser som ger rätt att tillhandahålla penningspel. I Sverige är motsvarande siffra cirka 50. I båda länderna är 20–30 procent av bolagen på penningsspelsmarknaden stora, börsnoterade internationella företag. Inte heller den hemort som antecknats i penningsspelsmyndighetens uppgifter ger nödvändigtvis rätt bild av bolagens hemländer, eftersom ett dotterbolag som innehar en licens kan vara registrerat i ett annat land än själva koncernen. Åländska PAF:s dotterbolag har t.ex. Malta som hemort i den svenska penningsspelsmyndighetens uppgifter. I Danmark kommer cirka 40 procent

<sup>22</sup> Spillemyndigheden (2022). 10 years with a liberalised market: Danes' gambling spend has increased. September 2022. Tillgänglig på adressen <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-09/10%20years%20with%20a%20liberalised%20market%20-%20Danes%20gambling%20spend%20increased.pdf>.

<sup>23</sup> Spillemyndigheden (2024a). Tilladelsesindehavere. Hänvisning 3.5.2024. <https://www.spillemyndigheden.dk/tilladelsesindehavere/print>.

<sup>24</sup> Se t.ex. Spelinspektionen (2024). Årsredovisning 2023. Publicerad 15.2.2024. Tillgänglig på adressen <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/overgripande-dokument/arsredovisningar/arsredovisning-2023.pdf>.

<sup>25</sup> Spelinspektionen (2024). Aktiva spellicenser & tillstånd. Hänvisning 3.5.2024. <https://www.spelinspektionen.se/sok-licens/>.

<sup>26</sup> Skatteverket (2024). Redovisade punktskatter. Hänvisning 5.5.2024. Tillgänglig i Skatteverkets [statistikportalen](https://www.skatteverket.se/statistikportalen).

av koncernerna och de självständiga bolagen på penningsspelmarknaden från Danmark och en tredjedel från Malta. Enstaka bolag kommer från Sverige, Storbritannien, Estland, Österrike, Isle of Man och Gibraltar. Av aktörerna på den svenska marknaden kommer nästan 60 procent från Malta och knappt 20 procent från Sverige. Resten av bolagen kommer från Storbritannien, Gibraltar, Estland, Finland (PAF), Österrike, Isle of Man och Curaçao. Cirka en tredjedel av koncernerna och de självständiga bolagen på den svenska marknaden är också verksamma i Danmark.

I ljuset av erfarenheterna från Sverige och Danmark kan man också göra grova uppskattningar av hur en övergång till ett licenssystem påverkar penningsspelmarknadens storlek och kanaliseringsgraden. Det är dock utmanande att göra sådana uppskattningar eftersom det är svårt att få tillförlitliga uppgifter om s.k. offshorespelare. Därför är uppskattningar av såväl den samlade penningsspelmarknadens storlek som kanaliseringsgraden oundvikligen osäkra. För att kunna göra en tillförlitlig uppskattning av effekten av en övergång till ett licenssystem förutsätts dessutom någon typ av kontrollgrupp eller något annat tillförlitligt sätt att uppskatta hur marknaden skulle ha utvecklats utan en reform. Nedan beskrivs penningsspelmarknadens utveckling i Sverige och Danmark före och efter övergången till licenssystemet, men i avsaknad av kontrollgrupp kan man inte direkt tolka utvecklingen efter övergången till licenssystemet som en effekt av licenssystemet.

När det gäller utvecklingen av penningsspelmarknaden i Danmark finns endast få exakta uppgifter tillgängliga om tiden före reformen. Den danska penningsspelmyndigheten rapporterade 2015 att den reglerade penningsspelmarknadens (s.k. onshoremarknadens) storlek var cirka 6,5 miljarder danska kronor 2011.<sup>27</sup> I en rapport som publicerades 2024 rapporterade myndigheten utifrån konsultbolaget H2GC:s uppgifter att kanaliseringsgraden för onlinespelare 2011 var cirka 40 procent.<sup>28</sup> Onlinespelandets marknadsandel 2011 är inte känd, och därför kan man med dessa uppgifter inte sluta sig till hela penningsspelmarknadens storlek. Men om man uppskattar att onlinespelandets andel utvecklades på samma sätt mellan 2011 och 2012 som under de följande åren, dvs. ökade med cirka fyra procentenheter per år, kan man förmoda att den samlade penningsspelmarknaden i Danmark uppgick till cirka 9,2 miljarder danska kronor. Efter att licenssystemet infördes 2012 har onshoremarknadens storlek rapporterats vara cirka 7,5 miljarder kronor.<sup>29</sup> Den danska penningsspelmyndigheten rapporterade att kanaliseringsgraden för onlinespelare steg till 69 procent 2012.<sup>30</sup> Då skulle penningsspelmarknadens storlek ha minskat

---

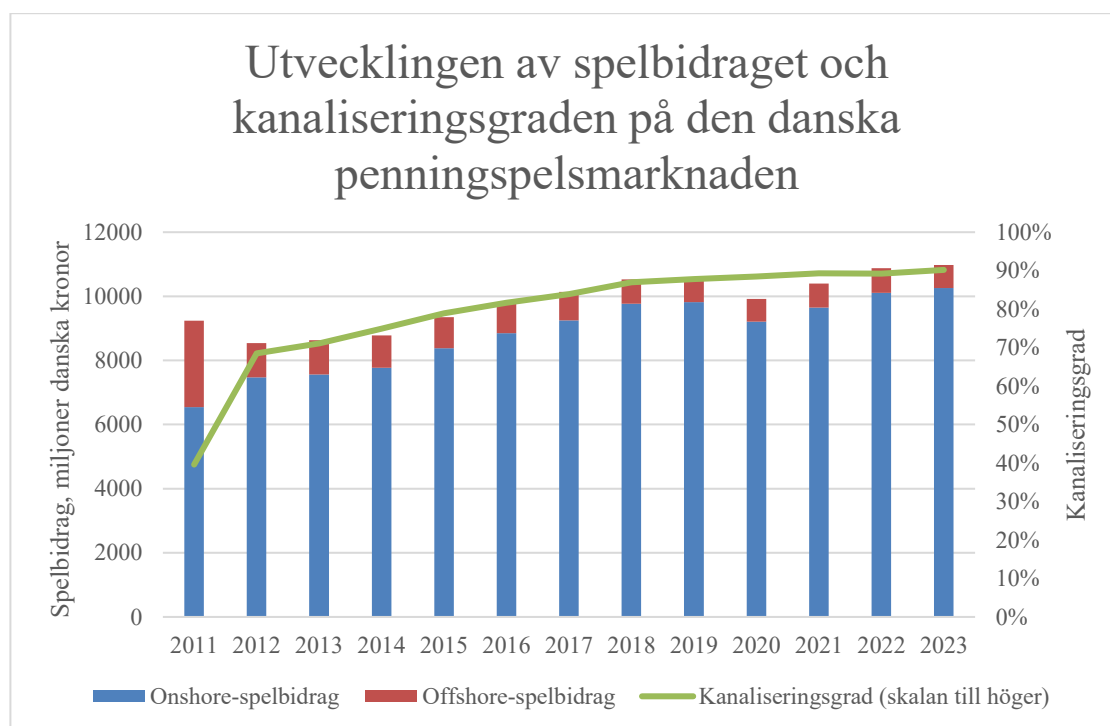
<sup>27</sup> Spillemyndigheden (2015). Årsberetning 2014. Publicerad i mars 2015. Tillgänglig på adressen [https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-12/The%20Danish%20Gambling%20Autho- rity%27s%20annual%20report%202014\\_0.pdf](https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-12/The%20Danish%20Gambling%20Autho- rity%27s%20annual%20report%202014_0.pdf). Den reglerade penningsspelmarknadens storlek beskrivs på sidan 13.

<sup>28</sup> Spillemyndigheden (2024b). The Gambling Market in Numbers 2023. Publicerad i april 2024. Tillgänglig på adressen <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/The%20Gambling%20Mar- ket%20in%20Numbers%202023.pdf>. Kanaliseringsgradens utveckling beskrivs på sidan 12.

<sup>29</sup> Spillemyndigheden (2024c). Det samlede spilmarked 2012–2023. Hänvisning 5.5.2024. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzgxYTdmYzItZjRlMCM0NjdmLWIINGEt- NGNkMDI5NTNjMDdhIiwidCI6IjIOTNmMGVklWZmMzYt- NDZkNC05Y2U2LWUwZDkwMjA1MGNmNSIsImMiOjI9>.

<sup>30</sup> Spillemyndigheden (2024b), s. 12.

till cirka 8,5 miljarder kronor och offshoremarknadens storlek till cirka 1,1 miljarder kronor.<sup>31</sup> Den danska penningsspelsmyndigheten har uppskattat att såväl marknadens storlek som kanaliseringsgraden långsamt vuxit under åren efter reformen. Utvecklingen av den danska penningsspelsmarknaden och spelbidraget 2011–2023 beskrivs i figuren nedan.



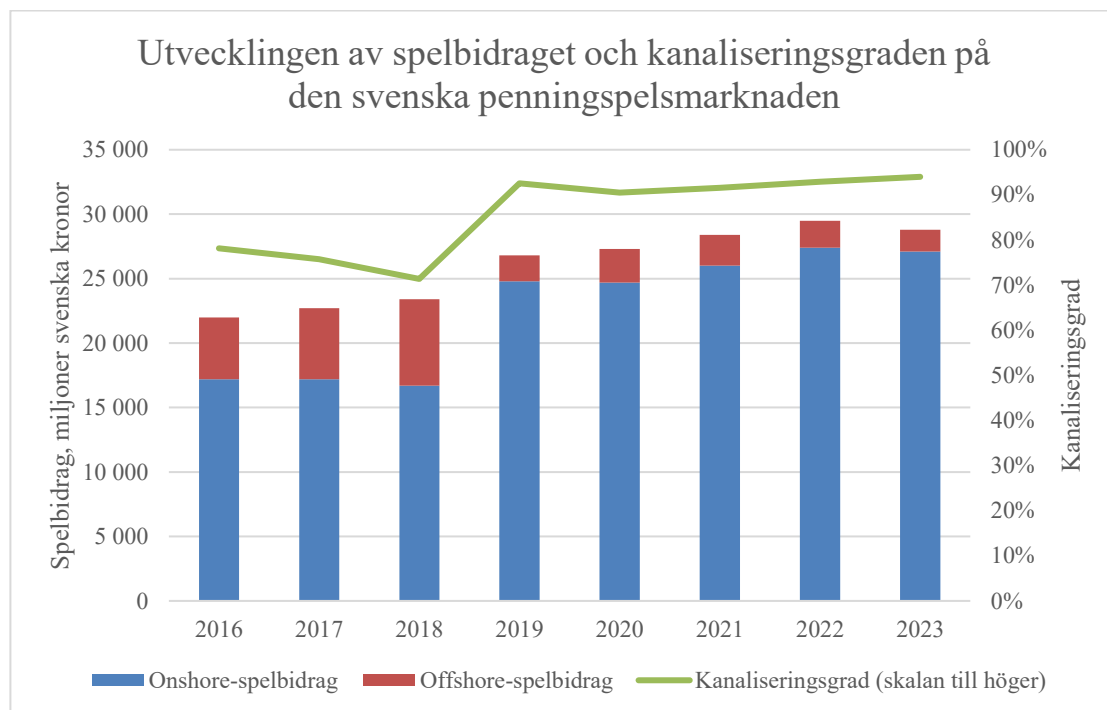
Figur 8. Utvecklingen av spelbidraget och kanaliseringsgraden på den danska penningsspelsmarknaden 2011–2023. Källa: Spillemyndigheden (2014), Spillemyndigheden (2024b), Spillemyndigheden (2024c) och KKV:s beräkningar.

Den svenska penningsspelsmyndigheten har uppskattat att penningsspelsmarknaden ökade från cirka 23,4 miljarder svenska kronor 2018 till cirka 26,8 miljarder kronor 2019. Det s.k. onshore-spelandets andel var cirka 16,7 miljarder svenska kronor 2018 och steg till cirka 24,8 miljarder kronor 2019. Det s.k. offshorespelandet minskade enligt den svenska penningsspelsmyndighetens uppskattning under de åren från 6,7 miljarder kronor till cirka 2 miljarder kronor. Av dessa siffror kan man dra slutsatsen att kanaliseringsgraden ökade från 71 procent till 93 procent. Den

<sup>31</sup> Spillemyndigheden har rapporterat onlinespelandets andel av onshoremarknaden sedan 2012. År 2012 var andelen 31 procent. Spillemyndigheden (2024b), s. 9.



svenska penningspelsmyndighetens uppskattningar baseras på konsultbolaget H2GC:s uppskattningar. Utvecklingen av spelbidraget och kanaliseringsgraden på den svenska penningspelsmarknaden 2016–2023 beskrivs i figuren nedan.<sup>32</sup>



Figur 9. Utvecklingen av spelbidraget och kanaliseringsgraden på den svenska penningspelsmarknaden 2016–2023. Källa: Folkhälsomyndigheten (2024) och KKV:s beräkningar.

Erfarenheterna från Danmark och Sverige kan ge en fingervisning om vilken ställning tidigare monopolbolag kan få på en konkurrensutsatt marknad. Danske Spils marknadsandel har enligt bolagets årsrapporter<sup>33</sup> och de uppgifter om marknadens storlek som den danska penningspelsmyndigheten rapporterat<sup>34</sup> sjunkit under åren efter att licenssystemet infördes. År 2012 var Danske Spils marknadsandel för vadhållnings- och onlinekasinospel cirka 59 procent och av

<sup>32</sup> Den svenska penningspelsmyndighetens uppskattningar finns samlade på Folkhälsomyndighetens webbplats: Folkhälsomyndigheten (2024). Omsättning på spelmarknaden. Uppdaterad 19.3.2023. Hänvisning 5.5.2024. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/omsattning/>. De siffror som Folkhälsomyndigheten rapporterar finns också i den statistik som den svenska penningspelsmyndigheten publicerat: Spelinspektionen (2024). Statistik. Hänvisning 5.5.2024. <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>.

<sup>33</sup> Danske Spils årsrapporter finns på adressen <https://danskespil.dk/om/koncern/rapporter-og-udgivelser>.

<sup>34</sup> Spillemyndigheden (2024c).

hela marknaden cirka 55 procent. Båda marknadsandelarna har långsamt sjunkit. Motsvarande siffror var 2023 endast cirka 31 procent respektive 49 procent.<sup>35</sup> I Sverige har den sammanlagda marknadsandelen för Svenska Spels dotterbolag Sport & Casino, som är verksamt på licensmarknaden, och ATG, som tidigare hade ensamrätt på marknaden för hästspel, under åren efter att licenssystemet infördes varit 40–50 procent av de spel som omfattas av licensmarknaden. Svenska Spels och ATG:s sammanlagda andel av allt onshorespelande har de senaste åren varit cirka hälften.<sup>36</sup> Trots den sjunkande marknadsandelen har de tidigare monopolbolagens spelbidrag förblivit relativt stabilt under åren efter reformen.

I Danmark har det relativt sällan gjorts befolkningsundersökningar som kartlägger förekomsten av spelproblem. Enligt Fridberg och Birkelund (2016<sup>37</sup>, s. 67) ökade andelen av befolkningen som lider av åtminstone en viss grad av spelproblem (NODS-poäng<sup>38</sup> > 0) mellan 2005 och 2016 från cirka 2,5 procent till cirka 3,2 procent. Enligt Ramboll (2022<sup>39</sup>, s. 18) fördubblades däremot antalet personer med spelproblem åren 2016–2021. I Sverige skedde utifrån befolkningsenkäter ingen väsentlig förändring i antalet personer som spelar på problemnivå eller risknivå mellan 2018 och 2021.<sup>40</sup> I ljuset av de senaste befolkningsenkäterna verkar den andel av befolkningen som spelar på minst en låg risknivå vara betydligt lägre i Sverige än t.ex. i Danmark, Norge<sup>41</sup> och Finland<sup>42</sup>. I det avseendet avviker inte Danmark i någon väsentlig grad från Norge och Finland.

<sup>35</sup> KKV:s beräkningar. Uppskattningarna av marknadsandelar inkluderar inga uppskattningar av offshoremärknadens storlek.

<sup>36</sup> KKV:s beräkningar. I beräkningarna utnyttjas de siffror om marknads storlek som Folkhälsomyndigheten (2024) rapporterat samt Svenska Spels och ATG:s spelbidragssuppgifter ur bolagens årsredovisningar, som finns på adresserna <https://om.svenskaspel.se/bolagsstyrning/finansiell-information/#toggle-id-14> och <https://omatg.se/finansiella-rapporter/>. Dessutom har man varit tvungen att göra antaganden om hur spelandet fördelas mellan fysiska spel och onlinespel.

<sup>37</sup> Fridberg, T. & Birkelund, J. (2016). Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005–2016. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 16:23. Tillgänglig på adressen <https://www.vive.dk/media/pure/4z6p17xq/525483>.

<sup>38</sup> National Opinion Research Center DSM Screen for Gambling Problems.

<sup>39</sup> Ramboll (2022). Prævalensundersøgelse af pengespil og pengespilsproblemer i Danmark 2021. Maj 2022. Tillgänglig på adressen <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-05/Pr%C3%A6valensunders%C3%B8gelse%20af%20pengespil%20og%20ludomani%20i%20Danmark%202021.pdf>.

<sup>40</sup> Folkhälsomyndigheten (2022). Resultat från regeringsuppdrag att genomföra en befolkningsstudie om spel om pengar. Publicerad 28.2.2022. Tillgänglig på adressen <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/58e8320a52944ef8bd2b013e068e2c5e/resultat-fran-regeringsuppdrag-att-genomfora-en-befolkningsstudie-om-spel.pdf>.

<sup>41</sup> Pallesen, S., Mentzoni, R., Syvertsen, A., Kristensen, J., Erevik, E. & Morken, A. (2023). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2022. Universitetet i Bergen, maj 2023. Tillgänglig på adressen <https://lottstift.no/content/uploads/2023/06/Omfang-av-Penge-og-dataspillproblemer-i-Norge-2022.pdf>.

<sup>42</sup> Grönroos, T., Salonen, A., Latvala, T., Kontto, J. & Hagfors, H. (2024). Suomalaisten rahapelaaminen 2023 : Rahapelaaminen vähentynyt, peliongelma yleistynyt ja suhtautuminen pelaamiseen muuttunut. THL Tilastoraportti 15/2024. Publicerad 16.4.2024. Tillgänglig på adressen <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024040414663>.

Danska statens intäkter från penningspelsmarknaden verkar i viss mån ha ökat efter övergången till licenssystemet. Svenska statskontoret (2022<sup>43</sup>) har uppskattat att statens samlade intäkter från spel 2021 var cirka 7,4 miljarder svenska kronor. Det är mer än åren innan licenssystemet infördes, då intäkterna var drygt 6 miljarder kronor. Skillnaden beror huvudsakligen på en tillfälligt högre utdelning 2021 från Svenska Spel. Om man bortser från det har statens samlade intäkter från spel varit ungefär desamma åren efter att licensmarknaden infördes som före det.

I ljuset av erfarenheterna från Danmark och Sverige kan man sammanfattningsvis konstatera att antalet företag på marknaden ökar avsevärt när ett licenssystem införs. Dessutom förefaller övergången till ett licenssystem i någon mån ha ökat penningspelandet som helhet. Framför allt verkar övergången till ett licenssystem ha höjt kanaliseringsgraden för penningspelande. Penningspelandets skadeverkningar ser inte ut att ha ökat till följd av licenssystemet. Statens intäkter från penningspelsmarknaden ökade något i Danmark och ändrades inte väsentligt i Sverige.

När man granskar utvecklingen i Danmark och Sverige efter reformerna gäller det dock att komma ihåg att man inte kan veta hur marknaden skulle ha utvecklats utan en omreglering. Det går inte att tillförlitligt bedöma reformernas effekter utan t.ex. en kontrollgrupp där utvecklingen kan bedömas motsvara marknadsutvecklingen i Danmark och Sverige utan de reformer som genomfördes. Veterligen har inga studier publicerats där man tillförlitligt kunnat bedöma effekten av reformerna i Danmark och Sverige. Dessutom gjordes flera olika lagändringar samtidigt i Danmark och Sverige, och därför är det omöjligt att bedöma effekten av reformens enskilda delar. Också det är en orsak till att erfarenheterna från Danmark och Sverige inte kan tillämpas direkt på en reform som avviker från omregleringarna i de länderna.

#### 4.3.2 Ekonomiska konsekvenser

##### 4.3.2.1 Statsfinanserna

Propositionen har direkta konsekvenser för statsfinanserna. I det nuvarande penningspelsystemet består statens intäkter från penningspelsverksamheten av den lotteriskatt som Veikkaus Ab betalar och av den vinst enligt Veikkaus Ab:s senast fastställda bokslut som bolaget enligt 17 § i lotterilagen redovisar som intäkt till staten. För närvarande orsakar myndighetstillsynen inga utgifter för staten eftersom Veikkaus Ab med stöd av 46 § i lotterilagen ska ersätta staten för kostnaderna för tillsynen. Med stöd av 52 § i lotterilagen är Veikkaus Ab skyldigt att ersätta staten för kostnaderna för bevakning, för bedömning av de skadeverkningar som är förenade med anordnande av penningspel, för forskning kring skadeverkningarna och för utveckling av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dem.

I planen för de offentliga finanserna uppskattas avkastningen av Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet vara 550 miljoner euro per år under ramperioden. Lotteriskatteintäkterna uppskattas till 156 miljoner euro per år.

---

<sup>43</sup> Statskontoret (2022). Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Slutrapport (2022:5). Publicerad 21.3.2022. Tillgänglig på adressen [https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/2022\\_5---utskriftsversion.pdf](https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/2022_5---utskriftsversion.pdf).

	2026	2027	2028	2029
Uppskattade intäkter av lotteriskatten i planen för de offentliga finanserna 2025–2028 (Inkl. PAF:s skatteandel)	156	156	156	156
Veikkaus Ab:s avkastning i planen för de offentliga finanserna 2025–2028	550	550	550	550
<b>Statens intäkter tot.</b>	<b>706</b>	<b>706</b>	<b>706</b>	<b>706</b>

I det nya penningspelssystemet består statens intäkter från penningspelsverksamheten av den utdelning som Veikkaus Ab betalar till staten, av den ersättning som betalas till staten för en licens och av den lotteriskatt som licensinnehavarna betalar. Staten orsakas utgifter av tillstånds- och tillsynsverksamheten och av arbetet för att motverka penningspelandets skadeverkningar. Dessutom orsakar skadeverkningarna kostnader för samhället.

*Utdelning som Veikkaus Ab betalar och ersättning som betalas till staten för licenser*

Enligt propositionen ska Veikkaus Ab med stöd av lotterilagen bedriva penningspelsverksamhet med ensamrätt fram till utgången av 2026. Veikkaus Ab redovisar i enlighet med 17 § i lotterilagen sin avkastning för 2026 till staten enligt den vinst som bokslutet visar.

I det nya penningspelssystemet består den utdelning som Veikkauskoncernen betalar till aktieägarna av moderbolagets och dotterbolagens vinstutdelning. Staten kan i egenskap av aktieägare fortfarande vara med och bestämma också om att Veikkaus Ab:s vinst ska betalas som utdelning. Därmed betyder den nya regleringsmodellen inte att statens utdelningsinkomster från penningspelsverksamheten minskar om staten förblir Veikkaus Ab:s enda aktieägare. Veikkaus Ab:s marknadsandel uppskattas dock minska, vilket minskar utdelningsavkastningen. Utdelningsavkastningen minskar också till följd av den ersättning som betalas till staten för ensamrätten, och de ränteutgifter på främmande kapital som behövs för att finansiera den. Veikkaus Ab:s utdelning till staten uppskattas vara 200–250 miljoner euro 2027 och 150–200 miljoner euro 2028 och 2029. Om staten senare beslutar att sälja en del av sitt innehav i Veikkaus Ab minskar statens andel av utdelningen i framtiden, men i gengäld intäktsför staten köpesumman för försäljningen av aktierna.

Med den föreslagna regleringen får staten också intäkter från de licensersättningar som innehavaren av en ensamrätt betalar, och som motsvarar den uppskattade nettoavkastningen av penningspel som anordnas med stöd av ensamrätten minskad med den avkastning som kan anses vara skälig för innehavaren av ensamrätt. För att anses vara skälig ska avkastningen täcka de verksamhets- och kapitalkostnader som den penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av licensen förutsätter och en skälig vinst av verksamheten. Dessutom ska licensersättningen innebära en årlig avgift som bestäms enligt ensamrättsinnehavarens faktiska spelavkastning. I praktiken innebär detta att de intäkter som staten direkt med stöd av lagstiftningen får från penningspelsverksamhet som bedrivs med ensamrätt minskar jämfört med nuläget, då Veikkaus Ab enligt lotterilagen är skyldig att betala hela vinsten enligt sitt bokslut till staten.

Enligt den gällande uppskattningen uppgår den grundersättning för licensen som Veikkaus Ab ska betala till cirka 900–1 400 miljoner euro, vilket bygger på en uppskattning av kassaflödena i ensamrättsverksamheten under licensperioden. Uppskattningen baseras på en ekonomisk analys av en extern expert, där marknadsprognoser för branschen och Veikkaus Ab:s egna ekonomiska prognoser beaktas. Grundersättningens belopp och tidsplanen för betalningen fastställs av statsrådets allmänna sammanträde på förslag av statsrådets kansli. Ersättningarna för ensamrättslicens är av skattenatur. Dessutom betalar Veikkaus Ab en handläggningsavgift för licensansökningar till tillståndsmyndigheten för beviljandet av en ensamrättslicens. Handläggningsavgiften används för att täcka kostnader för licensverksamheten, och har därför i princip inga konsekvenser för statsfinanserna.

Det föreslås att grundavgiften periodiseras över flera år. Statsrådet fattar beslut om periodiseringen av grundavgiften samtidigt med beslutet om licensersättningen för ensamrätten. Statsrådets kansli har bedömt att grundersättningen kan periodiseras över t.ex. de fem första åren. Om grundersättningen periodiseras över fem år blir beloppet 180–280 miljoner euro per år 2026–2030. Om grundavgiften periodiseras över tio år blir beloppet 90–140 miljoner euro per år 2026–2035. Veikkaus Ab finansierar licensens grundavgift huvudsakligen med främmande kapital. När främmande kapital används ökar bolagets ränteutgifter och bolagets utdelningsbara vinstmedel minskar.

Dessutom skulle den proportionella avgift som ingår i ensamrättsmodellen och som statsrådet särskilt fastställer per kalenderår i samband med sitt beslut om licensersättningen vara 30–60 miljoner euro per år 2028–2037 enligt den nuvarande uppskattningen. Den proportionella avgiften baseras på det faktiska spelbidraget föregående år. Uppskattningen baseras på en ekonomisk analys av en extern expert, där marknadsprognoser för branschen och Veikkaus Ab:s egna ekonomiska prognoser beaktas.

Statens intäkter från penningspelsverksamheten påverkas i högre grad av införandet av ett nytt licenssystem än av ensamrättsens rättsliga aspekter. Det nya systemet leder till att uppskattningsvis 25–35 procent av allt spelande mätt i spelbidrag av penningspel som Veikkaus Ab i dag anordnar med ensamrätt i fortsättningen sker på en konkurrensutsatt licensmarknad. Konsekvenserna av denna omställning för statens intäkter från penningspelsverksamheten beror i hög grad på hur volymen av spelande utvecklas, på Veikkaus Ab:s marknadsandel, på den beskattning som tillämpas på licenssystemet och på avgifterna för verksamheten. Konsekvenserna beror också på hur Veikkauskoncernens affärsverksamhet på licensmarknaden utvecklas i det nya systemet, vilket i sin tur påverkar utvecklingen av den utdelning som Veikkauskoncernen årligen betalar till staten.

På längre sikt är det sannolikt att avkastningen av den penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av ensamrätt snarare krymper än växer jämfört med nuläget. Under den senaste tiden har en allt större andel av spelandet inriktats på onlinespelande, och det är sannolikt att den utvecklingen fortsätter även i framtiden. Om denna prognostiserade utveckling blir verklighet påverkar det också utvecklingen av den licensersättning som en innehavare av ensamrätt betalar till staten, Veikkauskoncernens förmåga att betala utdelning och utvecklingen av Veikkaus Ab:s aktieägarvärde. Om avkastningen från penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av ensamrätt minskar på grund av att onlinespelande eventuellt blir populärare är det dock inte i egentlig mening en konsekvens av omregleringen.

*Lotteriskatt*

Propositionen har konsekvenser för lotteriskatteintäkterna. När lotteriskattesatsen stiger från nuvarande 12 procent till 22 procent och även kanaliseringsgraden eventuellt stiger ökar skatteintäkterna avsevärt. Intäkterna från skatten påverkas också av förändringar i volymen av penningsspel.

Om storleken på hela Finlands penningsspelmarknad uppskattas förbli ungefär på nuvarande nivå 2026, dvs. ett spelbidrag på 1,5 miljarder euro, och reformen inte väsentligt påverkar nivån, är intäkterna från lotteriskatten 2026 cirka 300 miljoner euro om kanaliseringsgraden på den konkurrensutsatta marknaden är 80 procent och cirka 310 miljoner euro om kanaliseringsgraden är 90 procent. Uppskattningarna kan kompletteras med antagandet att den konkurrensutsatta marknaden mätt i spelbidrag växer eller krymper med t.ex. 10 procent när reformen träder i kraft. Då blir lotteriskatteintäkterna 280–330 miljoner euro. Finansministeriets nuvarande uppskattning av lotteriskatteintäkterna 2026 är cirka 150 miljoner euro. Därmed ökar intäkterna från lotteriskatten med 130–180 miljoner euro beroende på marknadens storlek och vilken kanaliseringsgrad som uppnås.

Det finns skäl att ta i beaktande att en betydande del av ökningen kommer från den lotteriskatt som Veikkaus Ab betalar, dvs. både från penningsspel som anordnats med ensamrätt och från verksamhet på den konkurrensutsatta licensmarknaden. I Veikkaus Ab:s fall kan en stramare lotteribeskattnings innebära att de vinster som intäktsförs till staten, licensersättningarna eller licensavgifterna minskar i motsvarande mån. Då ökar inte utfallet av lotteribeskattningen statens intäkter med motsvarande summa. När det gäller lotteriskatten finns också skäl att beakta att den på Åland betalda lotteriskattens belopp, dvs. i praktiken den lotteriskatt som PAF betalat, årligen återförs till landskapet Åland i skatteavräkning.

#### *Kostnader för tillstånds- och tillsynsverksamheten*

Tillstånds- och tillsynsmyndighetens totala kostnader påverkas i hög grad av antalet licenssökande och antalet licenser som beviljas och av utbudet utanför licenssystemet. De totala kostnaderna för licens- och tillsynsverksamheten utgörs av personalkostnader (löne- och personalbikostnader, andra personrelaterade kostnader) och av bl.a. lokal- och IKT-utgifter. IKT-systemutgifter uppstår av såväl allmänna system som är oberoende av verksamhetsområdet som informationssystem som är knutna till verksamhetsområdet.

Det är omöjligt att exakt förutse antalet årsverken som krävs för tillstånds- och tillsynsverksamheten och det framtida antalet sökande och innehavare av licenser. Vissa fingervisningar kan man få från Sverige och Danmark, som har ett liknande penningsspelssystem. Den samlade marknaden för penningsspel i Danmark är ungefär lika stor som i Finland. Den samlade marknaden i Sverige är däremot för närvarande större än i Finland. I Danmark finns cirka 40 licensinnehavare och i Sverige nästan 70. I Danmark hade tillstånds- och tillsynsmyndigheten 130 anställda (110 årsverken) 2022 och i Sverige nästan 66, och dessutom fanns 8 inspektörer som övervakar penningsspelverksamheten. Svenska Spelinspektionens kostnader 2022 var totalt cirka 6,8 miljoner euro och danska Spillemyndighedens kostnader totalt cirka 11,4 miljoner euro. En stor del av dem som söker licens är sannolikt penningsspelbolag som är etablerade utomlands, vilket bedöms påverka tillstånds- och tillsynsuppgifternas karaktär och därmed också resursbehoven. I en förstudie som publicerades våren 2023 uppskattades en övergång till ett licenssystem förutsätta betydande tilläggsresurser för tillsynen över penningsspelverksamheten, och utgifterna för tillsynsverksamheten uppskattades öka till cirka 30 miljoner euro per



är även med en måttlig bedömning. Även om det inte går att göra några exakta uppskattningar av personalbehovet bedöms det öka flerfaldigt jämfört med nuläget.

Även kostnadsutvecklingen för penningtvättstillsynen är mycket svår att uppskatta, men man kan anta att kostnaderna kommer att öka. För närvarande har Polisstyrelsens lotteriförvaltning fyra årsverken inom penningtvättstillsynen. Polisstyrelsens lotteriförvaltning inriktar för närvarande penningtvättstillsynen endast på Veikkaus Ab och bolagets nät av ombud. När antalet sammanslutningar som ska övervakas ökar betydligt i och med de nya licensinnehavarna ökar också behovet av myndighetsresurser. Resursutvecklingen beror också på om även andra aktörer än Veikkaus Ab kommer att bedriva vadhallningsverksamhet i en fysisk försäljningskanal. En penningspelslicens ska kunna beviljas för såväl vadhallningsspel som förmedlas elektroniskt som vadhallningsspel som tillhandahålls i en fysisk försäljningskanal.

Den datatekniska övervakningens behov av personalresurser för att införa nya system har uppskattats till 1–2 årsverken i reformens planerings- och uppbyggnadsfas (2024–2025). När införande- och administrationsfasen av det nya penningspelsystemet börjar är behovet enligt den nuvarande uppskattningen 3–4 årsverken. Kostnaderna 2024–2025 för att planera och införa nya licensförvaltnings-, spelspär- och programlicenssystem som byggs upp utöver det befintliga tillsynssystemet kommer enligt en preliminär grov uppskattning att uppgå till 3,5–4,2 miljoner euro. Efter övergången till det nya systemet uppskattas kostnaderna för att införa, slutföra och administrera informationssystemen bli 0,8–1,2 miljoner euro per år.

Målet är att kostnaderna för tillstånds- och tillsynsverksamheten i fortsättningen ska täckas med licens- och tillsynsavgifter från Veikkaus Ab och licensinnehavarna, men budgetfinansiering kommer att behövas under de första åren innan verksamheten har etablerat sig och eventuellt också senare år med hänsyn till bl.a. svårigheterna att förutse avgifterna.

*Kostnader för bevakning och utvärdering av och forskning kring skadeverkningar av penningsspel samt utvecklande av förebyggande och behandling av skadeverkningarna*

I propositionen föreslås det att social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde på samma sätt som enligt lotterilagen ska svara för bevakningen av, forskningen kring och utvärderingen av skadeverkningarna. Dessutom ska förvaltningsområdet svara för utvecklandet av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dessa skadeverkningar.

Social- och hälsovårdsministeriets preliminära uppskattning av resursbehovet för förvaltningsområdets lagstadgade arbete och för statsunderstöden är cirka 6 miljoner euro på årsnivå. Detta motsvarar den nuvarande finansieringsnivån, vilket innebär att statens kostnader för bevakning, forskning och utvärdering samt utvecklande av förebyggande åtgärder och behandling (inkl. finansiering för hjälptelefonen) inte uppskattas öka jämfört med nuläget. I fortsättningen finansieras arbetet inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde dock med budgetmedel, i motsats till nuläget då Veikkaus Ab ersätter kostnaderna med stöd av lotterilagen. Den ersättning som Veikkaus Ab betalar till staten för arbetet mot skadeverkningar har minskat den vinst som bolaget intäktför till staten.

Reformen påverkar inte utgifterna för de organisationsunderstöd som Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA) beviljar. Om skadeverkningarna av spelande ökar har det dock indirekta konsekvenser i och med att behovet av förebyggande och behandling ökar. Först när man bevakar konsekvenserna av de planerade lagändringarna kan man uppskatta huruvida

kostnaderna för att bevaka, förebygga och minska skadeverkningar och forska kring dem eventuellt ökar mer än i den preliminära bedömningen.

#### *Samhällets kostnader för penningspelandets skadeverkningar*

De skadeverkningar som penningspelande ger upphov till orsakar betydande ekonomiska kostnader för samhället. Skadeverkningarnas samlade kostnader kan inte bedömas exakt, bl.a. eftersom skadeverkningar fortfarande registreras och statistikförs bristfälligt i servicesystemet och det är svårt att numeriskt uppskatta belastningen på tjänsterna och produktivitetsförlusten. Internationellt sett finns det inga gemensamt godtagna och allmänt tillämpade sätt att minska de samhälleliga kostnaderna för penningspelande. Uppskattningarna av kostnaderna per invånare för skadeverkningarna varierar mycket mellan olika länder och beror i hög grad på vilken metod som valts. Osäkerheten kring orsakssambanden ökar också osäkerheten i beräkningarna. I internationella undersökningar har man uppskattat att kostnaderna för skadeverkningarna är 0,12–1,22 gånger spelbidraget, men uppskattningarna är förenade med betydande osäkerhet. I Sverige uppskattar man att de samhälleliga kostnaderna för skadeverkningarna har ökat mellan 2018 och 2021. Sverige gick över till ett licenssystem vid ingången av 2019.

Propositionen kan anses ha ekonomiska konsekvenser för den offentliga ekonomin också via skadeverkningarnas konsekvenser. Penningspelande och skadeverkningarna av det orsakar många typer av kostnader som kan minskas om skadeverkningarna totalt sett minskar, och ökar om skadeverkningarna ökar. Åtgärder som påverkar skadeverkningarna av penningspelande kan anses ha många slags kostnadsrelaterade effekter. Skadeverkningar förekommer också bland andra än problemspelare. På befolkningsnivå är majoriteten av dem som upplever skadeverkningar inte problemspelare, eftersom den kategorin av spelare är mindre. Samtidigt förekommer de allvarligaste skadeverkningarna i den senare kategorin av spelare. För att minska och motverka penningspelens skadeverkningar på befolkningsnivå krävs således åtgärder som inte enbart påverkar problemspelarna, utan också dem som spelar måttligt.

Hur övergången till ett licenssystem påverkar skadeverkningarna av penningspelande och de relaterade kostnaderna beror i hög grad på hur man i praktiken löser dessa frågor som en del av reformen. Skadeverkningarna och kostnaderna för dem beror särskilt på hur marknadsföringen av penningspel och faktorer som påverkar tillgången reformeras. En övergång till ett licenssystem ökar sannolikt marknadsföringen av och tillgången till penningspel, vilket ökar konsumtionen av penningspel och statens direkta intäkter men samtidigt också ökar kostnaderna för skadeverkningar. Reformen leder sannolikt till att spelare övergår från penningspel utanför systemet till spel inom systemet, vilket i princip minskar skadeverkningarna. Men eftersom metoderna för att förebygga skadeverkningarna av spelande inom systemet minskar, räcker en eventuell höjning av kanaliseringsgraden inte till för att kompensera ökningen av skadeverkningarna till följd av spelande inom systemet. Den negativa effekten på skadeverkningarna och kostnaderna accentueras när man tar hänsyn till att ändringarna i regleringen särskilt gäller spel med hög skaderisk, och ökar deras synlighet och tillgänglighet. När tillgången på penningspel med hög risk samt deras synlighet och tillgänglighet ökar kan man bedöma att skadeverkningarna ökar, och därmed också samhällets kostnader för dem.

#### *Sammandrag av konsekvenserna för statsfinanserna*

I tabellen nedan sammanställs de ovan beskrivna uppskattningarna av propositionens konsekvenser för statsfinanserna. År 2026 bedriver Veikkaus Ab verksamhet med ensamrätt med stöd av lotterilagen och betalar dessutom den första posten av grundavgiften i ersättningen för ensamrätt enligt den nya penningspelslagen.

Tabellen innehåller inga uppskattningar av tillstånds- och tillsynsverksamhetens kostnader för årsverken och de nya informationssystemen, eftersom dessa är engångsposter som krävs i övergången till ett nytt penningspelssystem. När det gäller lotteriskatten finns också skäl att beakta att den på Åland betalda lotteriskattens belopp årligen återförs till landskapet Åland i skatteavräkning.

	2026	2027	2028	2029
Uppskattade lotteriskatteintäkter (Inkl. PAF:s skatteandel)	156	280–330	280–330	280–330
Uppskattade samfundsskatteintäkter	0	35–55	35–55	35–55
Veikkaus Ab:s uppskattade avkastning (Utdelningsavkastning från 2027 framåt)	550	200–250	150–200	150–200
<i>Grundersättning</i> för Veikkaus Ab:s ensamrättslicens (en gång per licensperiod dvs. 10 år).	90–140	90–140	90–140	90–140
<i>Årlig ersättning</i> för Veikkaus Ab:s ensamrättslicens från och med 2027.	0	0	30–60	30–60
Finansiering för arbetet mot skadeverkningar	0	-5	-5	-5
<b>Statens intäkter tot.</b>	<b>796–846</b>	<b>600–770</b>	<b>580–780</b>	<b>580–780</b>

#### 4.3.2.2 Företag

##### *Penningspelsmarknaden*

Att penningspelsmarknaden öppnas upp för konkurrens leder sannolikt till att antalet marknadsaktörer ökar betydligt. I ljuset av exempen från Sverige och Danmark kan det anses vara sannolikt att flera tiotals penningspelsbolag kommer att ansöka om licens i Finland. Utifrån erfarenheterna från Sverige och Danmark kommer förmodligen såväl stora internationella börsbolag som mindre lokala aktörer att träda in på marknaden. Även exempelvis mindre aktörer etablerade på Malta torde skaffa licens i Finland. De företag som ansöker om licens kommer sannolikt

att i stor utsträckning vara samma företag som i dag är verksamma på marknaderna i Sverige och Danmark. Detta antagande stöds av att en avsevärd del av finländarnas spelande utanför systemet i dag sker hos aktörer som har licens i Sverige och/eller Danmark.

Om antalet företag på marknaden ökar avsevärt bedöms konsekvenser uppstå för konkurrensen mellan företagen och för marknadens funktion. Man kan anta att de största konsekvenserna berör den del av spelmarknaden där Veikkaus Ab i dagsläget knappt har någon konkurrens. Särskilt i fråga om vissa penningspel på nätet har Veikkaus Ab redan i dag konkurrens från aktörer utanför systemet. Man kan dock anta att det finns kategorier av spelare som inte t.ex. av principskäl vill spela utanför systemet eller som föredrar vadhållning på fysiska försäljningsställen. I och med övergången till ett licenssystem ökar konkurrensen om sådana kundgrupper oundvikligen. Detta påverkar i sin tur sannolikt framför allt Veikkaus Ab:s verksamhet. Veikkaus Ab måste sannolikt anpassa sina konkurrensmedel så att de motsvarar det förändrade marknadsläget om bolaget vill behålla en stor marknadsandel. För att förbli ett attraktivt alternativ i kundernas ögon kan Veikkaus Ab t.ex. bli tvunget att öka sin marknadsföring till vissa kundgrupper och öka vinsterna och återbetalningsprocenterna i vissa kategorier av spel som för närvarande inte är utsatta för konkurrens. Andra aktörer som träder in på marknaden i Finland är i sin tur huvudsakligen redan verksamma i en miljö med öppen konkurrens, och därför har en övergång till ett licenssystem sannolikt inte samma konsekvenser för deras verksamhet. De får dock nya möjligheter att använda olika konkurrensmedel, t.ex. fler möjligheter att marknadsföra sina tjänster till finländska konsumenter. Samtidigt kommer de också att omfattas av reglering som begränsar konkurrensmedlen. Generellt kan man konstatera att den samlade regleringen jämnar ut spelplanen eftersom vissa konkurrensmedel som endast Veikkaus Ab i nuläget får använda blir tillåtna också för andra, samtidigt som andra bolag måste följa sådana bestämmelser som begränsar konkurrensmedlen och som redan i nuläget gäller för Veikkaus Ab. Jämligare villkor för användningen av konkurrensmedel kan bedömas leda till att konkurrensen fungerar bättre inom de sektorer av penningspelmarknaden som öppnas för konkurrens.

Särskilt i ljuset av erfarenheterna från Sverige är det möjligt att marknadens storlek och kanaliseringsgraden i viss mån ökar när en licensmarknad införs. Den svenska penningspelsmyndigheten har bedömt att den samlade marknaden ökade med cirka 15 procent och kanaliseringsgraden med 22 procentenheter året efter att licenssystemet infördes. Samtidigt verkar inte den samlade marknaden för penningspel i Danmark ha vuxit i och med att ett licenssystem infördes. Kanaliseringsgraden för penningspelande på nätet uppskattades dock ha stigit med nästan 30 procentenheter. Den samlade marknadens omfattning innan licenssystemet infördes i Danmark är dock mycket osäker. Man kan anta att den övriga regleringen av penningspelmarknaden har en betydande inverkan på hur marknadens storlek utvecklas. Om penningspelmarknaden växer när licenssystemet införs har det förmodligen positiva effekter för de penningspelsbolag som är verksamma i Finland. Effekten beror visserligen på vilken ställning de har på marknaden för närvarande och hur den ställningen förändras när systemet införs.

#### *Veikkaus Ab*

Propositionen har betydande konsekvenser för Veikkaus Ab. För närvarande är Veikkaus Ab delvis skyddat för konkurrens, vilket påverkar t.ex. bolagets lönsamhet och användning av konkurrensmedel.

Reformens ekonomiska konsekvenser för Veikkaus Ab är svåra att uppskatta eftersom det är svårt att veta på förhand vilken ställning bolaget kan upprätthålla på en konkurrensutsatt marknad. I ljuset av erfarenheterna från Sverige och Danmark kan man betrakta det som sannolikt att Veikkaus Ab klarar av att behålla en stark marknadsställning trots konkurrensen, även om bolagets marknadsandel sannolikt minskar jämfört med dagsläget. I Sverige och Danmark har de före detta monopolbolagen uppnått en marknadsandel på 30–40 procent av den konkurrensutsatta marknaden. Reformens effekt på Veikkaus Ab:s spelbidrag beror förutom på hur marknadsandelen utvecklas också på hur marknads storlek utvecklas. Veikkaus Ab:s spelbidrag kan därmed rentav öka även om marknadsandelen minskar. Reformens inverkan på Veikkaus Ab:s lönsamhet beror förutom på spelbidragets utveckling även på hurdana effekter reformen har på de vinster och återbetalningsprocenter som bolaget betalar ut och på kostnaderna. Om Veikkaus Ab:s spelbidrag minskar påverkas bolagets lönsamhet sannolikt negativt. En stor del av kostnaderna på penningspelsmarknaden är fasta kostnader, och de kan alltså inte anpassas när spelbidraget minskar. Konkurrensen kan också tvinga Veikkaus Ab att höja återbetalningsprocenterna i kategorier av spel där konkurrensen ökar (i synnerhet vadhållning). Det påverkar spelbidraget och lönsamheten negativt. Veikkaus Ab kan också tvingas satsa mer pengar än tidigare på marknadsföring och kundvärvning om bolaget vill behålla en stark marknadsställning.

Regleringen innebär också att Veikkaus Ab efter att den föreslagna lagstiftningen träder i kraft av den behöriga myndigheten måste söka och beviljas de licenser som behövs för att fortsätta anordna penningspel som omfattas av ensamrätt. Det här medför extra administrativt arbete och kostnader för Veikkaus Ab jämfört med nuläget, då Veikkaus Ab:s ensamrätt baseras på lotterilagen. Bolagets extra arbete med att ansöka om ensamrättslicenser bedöms dock inte bli betydande eftersom Veikkaus Ab i det nya systemet i vilket fall som helst måste ansöka om licenser också för sin verksamhet som omfattas av licenssystemet.

Eftersom en innehavare av ensamrätt i den föreslagna lagstiftningen inte kan beviljas licens för att anordna penningspel på den konkurrensutsatta licensmarknaden måste Veikkaus Ab till följd av lagförslaget separera anordnandet av penningspel på licensmarknaden till ett annat bolag som är åtskilt från innehavaren av ensamrätt. För Veikkaus Ab bildas en koncernstruktur där nuvarande Veikkaus Ab fortsätter som moderbolag som direkt och fullständigt äger fyra dotterbolag, varav ett befintligt (Fennica Gaming Ab) och tre övriga (Veikkaus Monopoli Oy, Veikkaus Lisenssi Oy och Veikkaus Tech Oy) som bildas i samband med arrangemanget och enligt statsrådets kanslis aktuella plan genom verksamhetsöverlåtelser. Andra arrangemang är också möjliga. Bildandet av dotterbolagen beskrivs närmare i avsnitt 9.

Den nya lagstiftningen begränsar i princip inte beslutsfattandet om Veikkaus Ab:s framtida koncernstruktur eftersom statens bestämmande inflytande i innehavaren av ensamrätt enligt den föreslagna regleringen också kan vara indirekt. Innehavaren av ensamrätt och Veikkauskoncernens dotterbolag på licensmarknaden kan i princip inom ramen för den föreslagna regleringen också utnyttja vissa av koncernens gemensamma resurser i sin affärsverksamhet under förutsättning att kostnaderna för detta allokeras korrekt, att en ersättning som kan anses marknadsmissig betalas för eventuella koncerninterna tjänster och att förfarandet är tillåtet både enligt den nya penningspelslagstiftningen och enligt konkurrenslagstiftningen.

Eftersom en ensamrättslicens beviljas enligt ett förvaltningsbeslut av penningspelsmyndigheten inbegriper den nya regleringen också i princip en risk för att beslutet överklagas hos den behöriga domstolen. Eventuella processer för att söka ändring i myndighetsbeslut om beviljande av

ensamrättslicens kan därmed utgöra en risk för kontinuiteten i Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet med ensamrätt i ett läge där fullföljdsdomstolen till följd av de besvär som anförts anser att beslutet att bevilja licens till någon del har varit lagstridigt och upphäver beslutet. Om villkoren för att beviljas licens anges noga avgränsat i lagstiftningen och om det i lagen föreskrivs att endast ett bolag där staten utövar bestämmande inflytande kan beviljas ensamrättslicens (i praktiken ett bolag som hör till Veikkauskoncernen) förefaller dock riskerna med sådana besvärprocesser bli små, även när man beaktar bestämmelserna om rätten att anföra besvär i 7 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Den ersättning som enligt den föreslagna regleringen ska betalas till staten för ensamrättslicenser innebär att största delen av avkastningen från de penningspel som Veikkaus Ab anordnar med ensamrätt styrs till staten. Om dimensioneringen av licensersättningen lyckas behåller Veikkaus Ab endast den avkastning av dessa penningspel som kan anses vara skälig och som bestäms enligt den föreslagna regleringen. Veikkaus Ab finansierar licensersättningens grundavgift huvudsakligen med främmande kapital. Statsrådets kansli har bedömt att en periodisering av grundavgiften exempelvis över de fem första åren av licensperioden bäst säkerställer bolagets verksamhetsförutsättningar. I motsats till den gällande regleringen föreslås det däremot inte i den nya lagstiftningen några bestämmelser om hur Veikkaus Ab:s skäliga avkastning ska användas. Veikkaus Ab:s aktieägare beslutar i sedvanlig ordning enligt aktiebolagslagen hur vinsten enligt bolagets bokslut ska användas. Tills vidare är staten den enda aktieägaren. Förutom licensersättning ska Veikkaus Ab betala lotteriskatt, vilket behandlas närmare i avsnitt 4.3.2.1. I fortsättningen ska Veikkaus Ab också betala samfundsskatt.

#### *Andra företag som bedriver penningspelsverksamhet samt övriga aktörer*

Det är svårt att exakt på förhand bedöma vilka konsekvenser införandet av ett licenssystem har för andra företag som bedriver penningspelsverksamhet. Konsekvenserna beror framför allt på vilken inverkan reformen har på marknads storlek och kanaliseringsgraden och på vilken ställning Veikkaus Ab uppnår på marknaden. I princip kan man dock bedöma att reformen gynnar flera bolag som bedriver penningspelsverksamhet.

När företag fattar etableringsbeslut bedömer de om de kan uppnå högre intäkter genom att skaffa en licens eller genom att stanna utanför marknaden, och tar då hänsyn till kostnaderna för etableringen (bl.a. skatter som tas ut) och hur mycket efterfrågan ökar jämfört med om företaget stannar utanför systemet. Den samlade bedömningen påverkas också av åtgärder för att förhindra verksamhet utanför systemet, och av relaterade ekonomiska risker och anseenderisker för bolaget om det tillhandahåller penningspel i Finland utanför systemet. De uppskattade intäkterna påverkas i sin tur av regleringen (t.ex. hur fri marknadsföringen är och hurdan reglering som i övrigt gäller utbudet), uppskattningarna av den framtida marknads storlek och hur företaget väntar sig klara konkurrensen (dvs. marknadsandelen). Bolag som träder in på marknaden bedömer att fördelarna med att skaffa licens är större än kostnaderna.

Inträde på den finländska marknaden medför vissa kostnader som är förknippade enbart med funktionerna i Finland, t.ex. marknadsföring i Finland, administrativa avgifter och skatter, men eftersom en stor del av kostnaderna på penningspelsmarknaden är fasta kostnader kan bolagen få behålla till och med en stor del av spelbidraget från Finland som vinst. Största delen av de bolag som träder in på marknaden i Finland bedriver sannolikt penningspelsverksamhet sedan tidigare och orsakas inga betydande kostnader av att tillhandahålla samma penningspel också



för finländska kunder. Dessutom har en del av bolagen redan nu i praktiken utbud och marknadsföring i Finland.

Licensförfarandet och tillsynen över anordnandet av penningspelsverksamhet orsakar i viss mån administrativa kostnader för licensinnehavarna och för dem som ansöker om licens. I licensförfarandet förutsätts de sökande lämna in utredningar och registerutdrag. Inom tillsynen uppstår administrativa kostnader bl.a. när licensinnehavarna förpliktade av den föreslagna regleringen producerar och lämnar information till myndigheterna om sin verksamhet. De administrativa kostnaderna uppskattas inte bli betydande bl.a. när man tar hänsyn till att sammanslutningar som ansöker om licens ofta kan antas ha befintliga administrativa förfaranden eftersom motsvarande utredningar och rapporter förutsätts i flera andra stater där många bolag som eventuellt ansöker om licens är verksamma.

De ekonomiska konsekvenserna av att följa de lagstadgade skyldigheter som gäller marknadsföring av penningspel kan inte bedömas bli stora för företag som ansöker om licens. De föreslagna bestämmelserna om marknadsföring kan inte anses ha några stora konsekvenser för företagens kostnader för att följa dem. De resurser som sätts in för att utarbeta marknadsföringsutredningar och marknadsföringsanmälningar för tillsynsmyndigheten kan medföra en administrativ börda för företagen. Det handlar om engångskostnader, huvudsakligen för arbete. Den administrativa bördan blir relativt sett större ju mindre företaget är.

#### *Banker och leverantörer av betaltjänster och kryptotillgångstjänster*

De föreslagna bestämmelserna har konsekvenser för aktörer som tillhandahåller betaltjänster och kryptotillgångstjänster i Finland eller till Finland eftersom de är skyldiga att blockera penningpelsrelaterade betalningsrörelser för penningspelsbolag som finns på en blockeringslista och för penningspelsbolag utanför systemet. Antalet betaltjänstleverantörer som påverkas direkt eller indirekt av propositionen är omöjligt att uppskatta eftersom det inte finns någon information om hur många leverantörers tjänster som över huvud taget anlitas för penningspelande för närvarande. Av samma orsak har det inte varit möjligt att uppskatta hur stor andel av dessa företag som är små och medelstora företag, som kan bedömas drabbas mest av den administrativa bördan.

Det är fråga om skyldigheter som ingår i den gällande lagstiftningen och som enligt förslaget ska ändras på grund av att ett licenssystem införs. Banker och leverantörer av betaltjänster har sedan tidigare de informationssystem som behövs för att spärra betalningsrörelse enligt lotterilagen. I regeringens proposition om den ändring av lotterilagen som trädde i kraft 2022 (RP 135/2021 rd) uppskattades det att den största engångskostnaden t.ex. för bankerna skulle vara kostnaden för utveckling och testning av informationssystem. Det kan behövas uppdateringar i informationssystemen på grund av den föreslagna lagstiftningen. Uppdateringarna bedöms dock inte orsaka några betydande kostnader. Dessutom kan underhållet av informationssystemen bedömas orsaka årliga kostnader för banker, andra leverantörer av betaltjänster och leverantörer av kryptotillgångstjänster.

#### *Nätoperatörer*

Det finns många och olika stora leverantörer av internetjänster som blir föremål för skyldigheterna att förhindra åtkomsten till webbsidor. När blockeringar av nättrafik införs kan det förutsättas att nätoperatörerna gör ändringar i sina informationssystem. Operatörerna har redan i

nuläget lagstadgade skyldigheter att i vissa situationer blockera nättrafiken, och har därmed också den tekniska beredskap och de tekniska förfaranden som behövs för de åtgärderna. Att blockera åtkomsten till penningspelswebbplatser innebär att de nuvarande spärrningsåtgärderna utökas. Uppdateringen av blockeringarna kan orsaka en del extra arbete för operatörerna, eftersom penningspelswebbplatser kan läggas till och tas bort från blockeringslistan. Propositionen bedöms dock inte orsaka några betydande kostnader för operatörerna.

#### *Mediebranschen*

Enligt regeringsprogrammet främjar regeringen rättvis konkurrens på mediefältet och på den digitala reklammarknaden med beaktande av de internationella plattformsjättarnas ställning.

I och med att penningspelssystemet öppnas upp för konkurrens bedöms marknadsföringen av penningspel öka betydligt. Detta kan bedömas få stora effekter på mediebolagens reklamintäkter. Reklamintäkterna kan komma från traditionell annonsförsäljning men också från displaymarknadsföring.

#### *Konsekvenser för idrottsverksamheten*

I och med det nya penningspelssystemet kan penningspelsbolagens idrottssponsring bedömas öka avsevärt. Efter att penningspelsmarknaden avreglerades inriktades sponsringen exempelvis i Sverige och Danmark särskilt på nationellt och internationellt viktiga grenar och på enskilda idrottare. Alla idrottsgrenar drog inte nytta av sponsringen, och inte heller lagen i de lägre serierna. Man kan uppskatta att penningspelsbolagens idrottssponsring även i Finland på motsvarande sätt kommer att inriktas på de synligaste lagsporternas serier, enskilda idrottare och eventuellt enskilda lag med internationell synlighet. Därmed kan propositionen bedömas ha en betydande effekt på vissa idrottsaktörers ekonomiska ställning. Sannolikt kommer sponsringsintäkterna inte att fördelas jämnt mellan olika idrottsgrenar, utan utifrån internationella exempel torde de koncentreras till vissa grenar och till de mest framgångsrika lagen och idrottarna.

#### 4.3.2.3 Hushållen

Propositionen kan bedömas ha både direkta och indirekta konsekvenser för hushållen.

Ekonomiska problem och skuldsättning är typiska skadeverkningar av penningspelande. Penningspelsproblem har stora ekonomiska konsekvenser för hushållen. Det är vanligt att spelare som får problem tar flera högräntelån för att finansiera spelandet och det ekonomiska underskott som spelandet orsakar.

Marknadsföringen av penningspel har ett direkt samband med attityderna till, intresset för och beteendet i samband med penningspel. En avreglering av marknadsföringen av penningspel kan potentiellt öka efterfrågan på penningspel, som är nedåtgående. Erfarenheterna av systemreformerna i Danmark och Sverige tyder t.ex. på att konsumtionen av penningspel kan öka i och med en övergång till ett licenssystem. En ökad efterfrågan kan anses ha både direkta och indirekta konsekvenser för hushållen. Hushållens konsumtionskraft minskar om penningspelskonsumtionen ökar. Hushållens beteende påverkas sannolikt direkt om marknadsföringen av penningspel ökar, och därmed kan marknadsföringen ha betydande indirekta ekonomiska konsekvenser. Propositionen kan bedömas ha betydande ekonomiska konsekvenser särskilt för personer med spelberoende och deras närstående. Konsekvenserna kan vara betydande även om de endast

drabbar en begränsad grupp. Att förlora pengar på penningspel påverkar hushållens välfärd och konsumtionskraft i samband med spelberoende men också i lindrigare fall, och konsekvenserna har en koppling till hushållets inkomster och förmögenhet. Penningspelsproblem och relaterad skuldsättning samt eventuella brott, t.ex. förskingring eller bedrägerier, kan negativt påverka och fördröja t.ex. studier, sysselsättning, boende och familjebildning, och konsekvenserna kan bli långvariga. Närstående till personer med penningspelsproblem, t.ex. partner, föräldrar eller barn, kan ha ekonomiska kopplingar till penningspelsproblemet t.ex. i form av borgen för lån, så att konsekvenserna sprids.

#### 4.3.3 Andra konsekvenser för individer och samhälle

##### 4.3.3.1 Myndigheter

###### *Tillstånds- och tillsynsmyndigheten*

Enligt propositionen ska Polisstyrelsen vara tillfällig tillstånds- och tillsynsmyndighet, och i början av 2027 ska Tillstånds- och tillsynsverket ta över uppgifterna. Myndighetsuppgifterna förändras betydligt till följd av propositionen. Det är fråga om ett helt nytt penningspelsystem och en ny uppgiftshelhet. Myndigheten kommer också att få helt nya uppgifter. En ökning av antalet företag på marknaden påverkar väsentligt myndighetsuppgifternas mängd. Uppgifterna bedöms öka betydligt. Nya administrativa uppgifter uppstår i synnerhet i samband med handläggningen av licensansökningar och tillsynen. En stor del av dem som söker licens är sannolikt penningspelsbolag som är etablerade utomlands, vilket bedöms påverka tillstånds- och tillsynsuppgifternas karaktär. Eftersom Veikkaus Ab:s ensamrätt i det nya systemet baserar sig på en licens ökar i viss mån den behöriga myndighetens arbetsmängd jämfört med en situation där ensamrätten är lagstadgad liksom i den gällande lotterilagen. Tillsynsmyndighetens uppgifter förändras till följd av propositionen också när det gäller den datatekniska övervakningen. Den datatekniska övervakningen av licenspliktig penningspelsverksamhet är av annan karaktär än tillsynen över Veikkaus Ab:s verksamhet med ensamrätt, som utförs med stöd av lotterilagen.

Tillsynsmyndigheten bör ha tillräckliga resurser för att övervaka leverantörer av betaltjänster, innehavare av licenser samt aktörer utanför licenssystemet. Tillsynen över de aktörerna kräver kontinuerlig bevakning.

Myndighetsuppgifterna i samband med marknadsföring kan bedömas öka betydligt eftersom marknadsföringsvolymen och antalet aktörer som ska övervakas med fog kan antas öka. Myndighetens verksamhet kommer också att påverkas av att bolagen är etablerade utomlands, vilket medför utmaningar som t.ex. kontakten med dem som ska övervakas. Ökningen av antalet aktörer som ska övervakas kan antas leda till fler förvaltningsdomstolsprocesser, vilket erfarenheter från t.ex. Sverige visar.

Det nya systemet, ökningen av tillsynsuppgifter och uppgifter som följer av de nya bestämmelserna kan öka kommunikationen, t.ex. till följd av fler kontakter från medierna och allmänheten.

###### *Inrikesministeriet*

Inrikesministeriet svarar för beredningen av penningspelslagstiftningen. Inrikesministeriet har utöver beredningen av ändringarna i lotterilagen svarat för beredningen av de statsrådsförord-

ningar som avses i lotterilagen och för utfärdandet av inrikesministeriets förordningar och beslut. Den samlade regleringen av penningsspelsverksamheten förändras i viss mån till följd av propositionen, men även framöver behövs beredning av bestämmelser på förordningsnivå. Enligt lagen ska inrikesministeriet inte längre meddela förvaltningsbeslut om penningsspelsverksamheten.

Man kan bedöma att ministeriets uppgifter förändras avsevärt eftersom regleringen kommer att gälla många licensinnehavare i stället för en enda ensamrättsaktör. Propositionen bedöms också öka mängden uppgifter i synnerhet under övergångsfasen. Exempelvis erfarenheterna från Sverige visar att det kan finnas ett särskilt behov av att bevaka hur den nya regleringen fungerar i inledningsskedet. Sedan 2019 har arbetet med att utveckla lagstiftningen fortsatt kontinuerligt i Sverige med många utredningar och lagstiftningsreformer. Det är dock svårt att förutse hur uppgifterna kommer att öka. Under de senaste åren har flera omfattande och betydande reformer av den gällande lotterilagen beretts, vilket beskrivs i avsnitt 2.1. Dessutom har inrikesministeriet berett en betydande mängd reglering på förordningsnivå och även meddelat flera förvaltningsbeslut som gäller penningsspelsverksamheten.

Ministeriets uppgifter förändras också i fråga om styrningen av tillstånds- och tillsynsmyndigheten med hänsyn till att tillstånds- och tillsynsverksamheten ska skötas av det nya Tillstånds- och tillsynsverket. Myndigheten får också många nya uppgifter och uppgiftsmängden bedöms öka betydligt. Finansministeriet ansvarar för den allmänna administrativa styrningen av Tillstånds- och tillsynsverket. Enligt utkastet till regeringens proposition om inrättandet av ämbetsverket ska den allmänna administrativa styrningen gälla normstyrningen av t.ex. ämbetsverkets förvaltning och hur den ordnas. Den som har hand om den allmänna administrativa styrningen ska svara för beredningen av lagstiftning som tvärsektorielt reglerar ämbetsverkets organisation och förvaltning samt ämbetsverkets verksamhet. Ämbetsverkets verksamhet styrs dessutom av justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och miljöministeriet inom deras respektive ansvarsområden. Varje sektorstyrande ministerium svarar bl.a. för beredningen av lagstiftning inom sitt ansvarsområde enligt reglementet för statsrådet. Varje sektorstyrande ministerium ska dessutom ha behörighet att anvisa ämbetsverket uppgifter i ärenden som hör till det egna ansvarsområdet och inom ramen för vissa specialvillkor. Sektorstyrningen är inte styrning av ämbetsverkets interna operativa verksamhet. Det finns ofta ett samband mellan den allmänna administrativa styrningen och sektorstyrningen, och åtgärder som gäller dem bör beredas tillsammans. Digitaliserings- och informationssystemprojekten är ett exempel på verksamhet som i praktiken genomförs i gränssnittet mellan den allmänna administrativa styrningen och sektorstyrningen. I den föreslagna lagen om Tillstånds- och tillsynsverket föreskrivs det också om samordning av styrningen.

#### *Statsrådets kansli*

Statsrådets kansli svarar för ägarstyrningen av Veikkaus Ab. Fastställandet av licensersättningen ökar arbetsmängden för statsrådets kansli, även om den modell som används för att fastställa avgiften behandlas tillsammans med Europeiska kommissionen redan under beredningen av lagstiftningen, varvid den arbetsmängd som behövs för att fastställa avgiften när lagstiftningen trätt i kraft kan antas förbli måttlig.

#### *Social- och hälsovårdsministeriet och THL*

Genom propositionen tryggas omfattningen, kontinuiteten och resurserna för de lagstadgade uppgifterna inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde på nuvarande nivå. I stället för den nuvarande modellen som bygger på att kostnaderna debiteras av Veikkaus Ab flyttas finansieringen till statsbudgeten och blir en del av planen för de offentliga finanserna. När finansieringen tas in i statsbudgeten kan nivån och kontinuiteten påverkas. Genom propositionen tryggas dessutom kontinuiteten i de digitala anonyma hjälptjänsterna genom att finansieringen tas in i den lagstadgade helheten för att bekämpa penningspeländets skadeverkningar i stället för att de som i dag finansieras direkt av Veikkaus Ab. Detta bedöms stödja tjänstens tillförlitlighet ur kundens perspektiv, och den utgör en del av det riksomfattande nätverk som stöder välfärdsområdenas arbete mot speländets skadeverkningar. På det sättet kan man bidra till att stödja välfärdsområdena i deras lagstadgade uppgift att ordna behandling för penning-spelsproblem.

Reformen tryggar social- och hälsovårdsministeriets och THL:s möjligheter att få de upplysningar de behöver för sitt lagstadgade arbete mot speländets skadeverkningar på samma sätt som enligt gällande lagstiftning. Reformen påverkar inte uppgifterna inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och utökar inte rätten till upplysningar jämfört med nuläget, även om rätten kommer att gälla fler aktörer än i ensamrättssystemet när en partiell licensmodell införs. Social- och hälsovårdsministeriet och THL har i fortsättningen möjlighet att få de upplysningar som är nödvändiga för deras lagstadgade arbete av Veikkaus Ab och dessutom av andra aktörer som bedriver penningspelsverksamhet samt av tillsynsmyndigheten ur myndighetsregistret. I framtiden är det tänkt att upplysningar för det lagstadgade arbetet mot skadeverkningar ska lämnas ut huvudsakligen ur ett myndighetsregister. Detta minskar den administrativa bördan för Veikkaus Ab och licensinnehavarna, och gör också informationen lättare att utnyttja, eftersom analyser kan göras heltäckande av speländet inom hela penningspelssystemet i stället för att analysera uppgifter från enskilda aktörer som bedriver penningspelsverksamhet. Informationsutbytet mellan myndigheterna tryggas som svar på behovet av ett enhetligare kunskapsunderlag och mer myndighetssamarbete kring förebyggandet och minskningen av skadeverkningar, som tas upp i det spelpolitiska programmet.

Reformen påverkar inte behörighetsförhållandena mellan myndigheterna, men ökar samarbetet och främjar informationsutbytet mellan de myndigheter som deltar i styrningen, bevakningen och bedömningen av penningspelssystemet. Reformen har inga konsekvenser för de totala kostnaderna för arbetet mot skadeverkningar enligt lotterilagen. Social- och hälsovårdsministeriet bedömer för närvarande ramarna för verksamheten vart fjärde år. Det spelpolitiska programmet styr arbetet. För perioden 2024–2027 har social- och hälsovårdsministeriet fastställt prioriteringarna för verksamheten och angett att kostnaderna får uppgå till högst 5 miljoner euro per år. Den hjälpande telefontjänsten blir budgetfinansierad i stället för att finansieras av Veikkaus Ab. För närvarande uppgår kostnaderna för tjänsten till cirka 1 miljon euro och i framtiden uppskattningsvis till 1–1,5 miljoner euro, bl.a. till följd av att antalet kunder ökar. Sett till helheten har detta inga negativa konsekvenser för statsfinanserna eftersom finansieringen av tjänsten enligt den nuvarande modellen har minskat det belopp som Veikkaus Ab intäktför till staten. Även kostnaderna för det nuvarande lagstadgade myndighetsarbetet överförs enligt propositionen till statens budget med allmän täckning och orsakar ingen ytterligare belastning för statsfinanserna som helhet.

I enlighet med den gällande lagen bildar social- och hälsovårdsministeriet, THL och tillsynsmyndigheten separata informationshanteringsenheter enligt lagen om informationshantering

inom den offentliga förvaltningen (906/2019), nedan *informationshanteringslagen*. Informationshanteringsenheterna är skyldiga att ordna sin informationshantering enligt lagen. Till skyldigheterna hör enligt lagen att beskriva informationshanteringen i dess verksamhetsmiljö. Social- och hälsovårdsministeriet svarar för den allmänna planeringen, styrningen och övervakningen av informationshanteringen inom sitt ansvarsområde.

Ministeriet uppdaterar årligen utvecklingslinjerna för den nationella informationshanteringen och styr verksamheten. Social- och hälsovårdsministeriet och THL behandlar också i fortsättningen personuppgifter enligt vad som föreskrivs i penningspelslagen när de genomför det lagstadgade arbetet mot skadeverkningar, och enligt vad som föreskrivs i paragraferna om utlämnande av uppgifter och myndigheternas informationsutbyte kan uppgifter också utbytas mellan dessa samt mellan tillsynsmyndigheten och social- och hälsovårdsministeriet och THL i syfte att utföra lagstadgade uppgifter.

Förutom sekretessbelagda personuppgifter omfattar rätten att få och utbyta upplysningar monopolen Veikkaus Ab:s och licensaktörernas företagshemligheter. Enligt den gällande lagstiftningen omfattar social- och hälsovårdsministeriets och THL:s rätt att få upplysningar Veikkaus Ab:s uppgifter som omfattas av företagshemligheter. I bedömningsarbetet i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet har rätten att behandla sekretessbelagda uppgifter förbehållits endast de enskilda personer som utför bedömningsarbetet. De personer som behandlar uppgifterna har fått en introduktion i den gällande lagen och förfarandena enligt den.

Ett centraliserat register över skadeverkningar effektiviserar social- och hälsovårdsministeriets och THL:s lagstadgade uppgifter i samband med skadeverkningar jämfört med nuläget. En direkt åtkomst till material om spel och spelande förbättrar förståelsen av materialets innehåll och gör det lättare att bättre kartlägga olika möjligheter, så att materialet sannolikt blir ett bättre stöd för arbetet. Enligt nuvarande praxis förbereder Veikkaus Ab på begäran material för forskare. Effektiviseringen av verksamheten accentueras ytterligare i det nya systemet, där man i stället för en aktör potentiellt har att göra med tiotals olika bolag och informationskällor.

#### *Finansinspektionen*

I lagförslaget föreskrivs det om skyldigheter för betaltjänstleverantörer att blockera betalningsrörelser i samband med penningspelsverksamhet utanför licenssystemet. Lotterilagen innehåller motsvarande skyldigheter. Tillsynsmyndigheten för betaltjänstleverantörer är Finansinspektionen, som övervakar att auktoriserade betaltjänstinstitut, kreditinstitut, deras ombud och tillhandahållare av virtuella valutor följer betaltjänstlagen. De lagstadgade skyldigheter som gäller betaltjänstleverantörer och tillhandahållare av virtuella valutor kan orsaka extra arbete för Finansinspektionen. Finansinspektionen ska dock inte övervaka att bestämmelserna om blockering av betalningsrörelser följs, och därför bedöms propositionen inte medföra några särskilda konsekvenser för Finansinspektionen.

#### *Konsumenttvistenämnden*

I beredningen har man bedömt att Konsumenttvistenämndens befintliga förfarande för rekommendationer till avgörande kan utnyttjas för att hantera enstaka meningsskiljaktigheter mellan spelare och anordnare av penningsspel. Konsumenttvistenämnden är ett alternativt tvistlösningsorgan utanför domstol som verkar inom justitieministeriets förvaltningsområde. Konsument-



vistenämndens verksamhet leds av en ordförande i huvudsyssla. Nämndens anställda och juristföredragande bereder förslagen till avgöranden. Ärendena avgörs i sektioner, vilkas medlemmar verkar i bisyssla och representerar konsumenter och företag likvärdigt. De viktigaste tvisterna behandlas i plenum. Nämnden har 14 sektioner och tre plenum. Justitieministeriet tillsätter medlemmarna i dessa för fem år i sänder.

#### *Konsumentombudsmannen*

Konsumentombudsmannen har omfattande allmän behörighet i egenskap av övervakare av efterlevnaden av konsumentskyddslagen. Till den delen övervakar konsumentombudsmannen också marknadsföringen av penningspel. Konsumentombudsmannens allmänna behörighet gör det möjligt att vid behov ingripa i olämpliga kommersiella förfaranden och nationellt också i förfaranden som strider mot god sed. Konsumentombudsmannen övervakar tillsammans med Finansinspektionen betaltjänstleverantörer när betaltjänsten anlitas av en konsument. Det är möjligt att konsumenter allt oftare kontakter konsumentombudsmannen när många nya aktörer som bedriver penningspelsverksamhet och marknadsför penningspel träder in på marknaden. I propositionen föreslås dock inga nya uppgifter för konsumentombudsmannen, och propositionen bedöms inte heller i övrigt ha några särskilda konsekvenser för konsumentombudsmannens verksamhet.

#### *Konkurrens- och konsumentverket*

I propositionen föreslås inga nya uppgifter för Konkurrens- och konsumentverket, men till följd av propositionen kommer ämbetsverket sannolikt att få bedöma konkurrenstillsynsfall som har att göra med penningspelsmarknaden, exempelvis fall som gäller konkurrensneutralitet.

#### *Transport- och kommunikationsverket*

I propositionen föreslås det att tillsynsmyndigheten med stöd av 79 § i penningspelslagen ska kunna ålägga den som förvaltar ett domännamnsregister eller en registrar att radera ett domännamn. Enligt 164 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) förvaltar Transport- och kommunikationsverket ett register över domännamn under toppdomänen fi och en databas med teknisk information om domännamn för styrning av internettrafiken. I fråga om dessa domännamn raderar Transport- och kommunikationsverket vid behov domännamnet genom att avregistrera det ur domännamnsregistret och avlägsna det ur fi-roten. Denna befogenhet ska användas i sista hand om inga andra effektiva medel finns att tillgå. Även i övrigt kan man bedöma att antalet sådana raderingsålägganden för Transport- och kommunikationsverket som avses i 79 § 1 mom. 2 punkten kommer att vara få, och på grund av ärendets art bedöms propositionen i det avseendet inte ha några särskilda konsekvenser för arbetsmängden vid Transport- och kommunikationsverket.

Den tekniska ändring som föreslås i 32 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation bedöms inte ha några konsekvenser för Transport- och kommunikationsverket. Med stöd av den paragrafen kan Transport- och kommunikationsverket återkalla en programkoncession om koncessionshavaren upprepade gånger och allvarligt har brutit mot förbudet mot marknadsföring av penningspel som anordnas utan en sådan licens som penningspelslagen förutsätter.

Transport- och kommunikationsverket övervakar nätoperatörer, som föreslås få skyldigheter att blockera nättrafik. Dessa lagstadgade skyldigheter kan i viss mån orsaka extra arbete för Transport- och kommunikationsverket t.ex. i form av förfrågningar. Transport- och kommunikationsverket svarar dock inte för tillsynen över att bestämmelserna om nättrafikblockering följs, och därför bedöms propositionen inte medföra några särskilda konsekvenser för ämbetsverket.

#### *Förvaltningsdomstolarna*

En del av tillstånds- och tillsynsmyndighetens beslut som avses i penningspelslagen ska kunna överklagas hos förvaltningsdomstolen. Det gäller beslut om beviljande, avslag och återkallande av licenser. Dessutom ska tillsynsmyndighetens beslut med anledning av en begäran om omprövning av tillsynsavgiften kunna överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Behandlingen av besvärärenden som gäller licenser för penningspelsverksamhet är också en ny uppgift för förvaltningsdomstolen, eftersom den gällande lotterilagen inte innehåller några motsvarande bestämmelser. Antalet besvärärenden kan inte uppskattas på förhand. Besvärärendenas art bedöms inte skilja sig från andra motsvarande ärenden som förvaltningsdomstolen behandlar.

#### *Högsta förvaltningsdomstolen*

Statsrådets beslut som avses i 19 § i penningspelslagen om ersättning som innehavaren av en ensamrättslicens betalar till staten kan enligt förslaget överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt förslaget ska besvärerna behandlas skyndsamt. En ensamrättsaktör ska kunna beviljas tre separata licenser och den ersättning som betalas för dem ska vara specifik för varje licens. Besluten om ersättning ska fattas innan ensamrättslicensen träder i kraft. Därmed kan högsta förvaltningsdomstolen komma att behandla besvär över tre olika beslut av statsrådet. Uppgiften är ny. Antalet ärenden som inkom till högsta förvaltningsdomstolen 2023 var cirka 3 500, och högsta förvaltningsdomstolen avgjorde cirka 3 800 ärenden. Vid utgången av 2023 var cirka 1 800 ärenden anhängiga hos högsta förvaltningsdomstolen. Behandlingen av besvärerna och det att de ska behandlas skyndsamt bedöms inte ha några väsentliga konsekvenser för högsta förvaltningsdomstolens arbetsmängd eftersom besvär endast kan anföras över tre beslut om ersättning som ska betalas för en ensamrättslicens som avses i 19 §.

I enlighet med den gällande lotterilagen föreslås det i propositionen att ändring i marknadsdomstolens beslut om påföljdsavgift ska sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Inget besvärstillstånd behövs för att överklaga marknadsdomstolens beslut om påföljdsavgift. Det går inte att förutse antalet besvär till högsta förvaltningsdomstolen, men totalt sett bedöms antalet inte vara betydande med hänsyn till att påföljdsavgiften är avsedd att tillgripas i sista hand som verktyg för att ingripa i lagstridig verksamhet.

#### *Marknadsdomstolen*

I lotterilagen föreskrivs för marknadsdomstolen uppgifterna att döma ut vite, påföra påföljdsavgift och behandla förbud mot marknadsföring. I propositionen föreslås det att marknadsdomstolen fortsättningsvis ska ha dessa uppgifter. Propositionen medför också vissa nya uppgifter för marknadsdomstolen. Marknadsdomstolen ska påföra påföljdsavgift på framställning av tillsynsmyndigheten och döma ut vite förenat med förbud mot anordnande och marknadsföring av penningsspel. Enligt den föreslagna 79 § kan en person som är föremål för ett beslut om avlägsnande

av lagstridigt webbinnehåll och domännamn föra beslutet till marknadsdomstolen för behandling. Enligt 107 § kan även förbud mot marknadsföring och anordnande föras till marknadsdomstolen för behandling.

Tillsynsmyndigheten föreslås ha prövningsrätt i huruvida framställning görs hos marknadsdomstolen om påförande av påföljdsavgift. Påföljdsavgift ska tillgripas endast i sådana fall där den verksamhet som strider mot lotterilagen tyder på uppenbar likgiltighet. Man kan därmed bedöma att det årliga antalet framställningar till marknadsdomstolen inte kommer att vara särskilt stort. Någon exakt bedömning kan dock inte göras, eftersom antalet bl.a. beror på hurdana förebyggande effekter de föreslagna bestämmelserna kommer att ha på anordnande och marknadsföring som strider mot lotterilagen och hur nödvändigt det visar sig vara i det praktiska tillsynsarbetet att framställningar görs om påförande av påföljdsavgift. Marknadsdomstolen behandlar för närvarande enligt den ordning som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden flera typer av ärenden som gäller påföljdsavgifter och som till sitt innehåll och sina resurskonsekvenser kan avvika från varandra betydligt.

Konsekvenserna för marknadsdomstolens resurser kommer att vara beroende av antalet framställningar som kommer in för behandling och dessutom av ärendenas art. Det är omöjligt att på förhand bedöma arten av dessa ärenden, eftersom det är fråga om ny penningsspelslagstiftning och delvis nya uppgifter. Framställningar om påförande av påföljdsavgift enligt penningsspelslagen ska i marknadsdomstolen särskiljas från andra påföljdsärenden och behandlas i en annan processordning, vilket gör att behandlingen blir mer arbetskrävande.

Antalet ärenden som förts till marknadsdomstolen med stöd av den gällande lotterilagen har dock allt som allt varit litet. Antalet ärenden kan bedömas öka i viss mån när man övergår till ett licensbaserat ensamrättssystem. Propositionen bedöms dock inte ha några betydande konsekvenser för marknadsdomstolens resurser.

#### *Rättsregistercentralen*

Rättsregistercentralen svarar för verkställigheten av såväl ordningsavgiften som påföljdsavgiften. Ordningsavgiften är en ny uppgift. Enligt den gällande lotterilagen sköter Rättsregistercentralen verkställigheten av påföljdsavgifter. Antalet ordningsavgifter och påföljdsavgifter kan inte uppskattas på förhand. Man kan dock bedöma att påföljdsavgifterna inte kommer att vara så många att Rättsregistercentralen behöver extra resurser.

I samband med den reform av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 konstaterade man att flera nya administrativa påföljdsavgifter de senaste åren har föreslagits bli verkställda av Rättsregistercentralen. Rättsregistercentralen verkställer cirka 30 olika administrativa påföljds- eller överträdelseavgifter. Oavsett verkställighetsförfarandet ökar varje ny påföljdsavgift Rättsregistercentralens personalbehov. I diskussioner med justitieministeriet har man kommit överens om att den mängd arbete som verkställigheten orsakar bedöms i samband med varje nytt påföljdsslag, även om mängden extra arbete för ett nytt påföljdsslag är liten. Då det kontinuerligt uppkommer nya typer av påföljder behöver det extra personalbehovet vid Rättsregistercentralen bedömas för en längre tidsperiod i centralens resultatstyrningsförfarande.

#### 4.3.3.2 Välfärd och hälsa

##### *Konsekvenser för skadeverkningarna av penningsspel*

Propositionen bedöms ha motstridiga konsekvenser när det gäller skadeverkningarna. Konsekvenserna när det gäller skadeverkningar kan granskas i ljuset av förändringar dels på den reglerade penningspelsmarknaden, dels i utbudet och spelandet utanför den reglerade marknaden. Det centrala är hur penningspelsutbudet som helhet förändras, och hurdana åtgärder för att förebygga och minska skadeverkningarna som detta inbegriper.

Sambandet mellan skadeverkningarna och kanaliseringsgraden är inte entydigt. Sambandet påverkas väsentligt av regleringen som helhet, och särskilt av hurdana förändringar i utbudet och spelandet som ligger bakom förändringar i kanaliseringsgraden. Om spelandet inom systemet ökar utan att spelandet utanför systemet minskar kan den förbättrade kanaliseringsgraden inte anses ha en positiv inverkan på skadeverkningarna, utan tvärtom. En hög kanaliseringsgrad är positiv för bekämpningen av skadeverkningar endast om utbudet inom systemet inbegriper väsentligt mindre skaderisker än utbudet utanför systemet och om volymen av spelandet inom systemet förblir måttlig. Åtgärder som ökar penningspelsutbudet och penningspelandet varken förebygger eller minskar skadeverkningarna.

Skadeverkningarna kan vara olika stora även om kanaliseringsgraden är densamma, beroende på systemets övriga egenskaper och bakgrundsfaktorerna, och sambandet kan till och med bli omvänt. Det här är sannolikt särskilt om kanaliseringsgraden är mycket hög. För konsekvenserna i fråga om skadeverkningar är tillgången till penningspel avgörande, dvs. hur lätta spelen är att komma åt, hurdana egenskaper spelen har och på vilket sätt de kan spelas (tillgänglighet). Tillgången inbegriper penningspelens synlighet och marknadsföringen av dem, exponeringen för dem och element som gör spelande attraktivt. Tillgången till penningspel påverkas också av åldersgränser, kvantitativa och tidsmässiga begränsningar av konsumtionen samt i vilken mån tillgången har begränsats så att spelandet kräver att personen själv tar initiativ eller är aktiv. När det gäller onlinespel konkretiseras tillgången på ett annat sätt än i den fysiska kanalen, men skademekanismerna är desamma. Tillgången inbegriper också sociala och psykologiska aspekter. Den sociala aspekten innebär penningspelens sociala godtagbarhet. Med den psykologiska aspekten avses uppfattningar om nyttan och skadeverkningarna av penningspelande. Dessa aspekter formas av kulturen och marknadsföringen av penningspel. Till de viktigaste variablerna i fråga om skadeverkningar och tillgång hör förekomsten av penningspelande (på befolkningsnivå) och penningspelsmarknadens storlek (mätt i spelbidrag), och i synnerhet spelandets struktur (vilka spel som spelas och hur spelkonsumtionen fördelas).

Om spelandet till följd av regleringsreformen i framtiden i högre grad sker på nätet och efterfrågan på penningspel med hög risk och snabb spelrytm ökar allt mer innebär det nästan oundvikligen att skadeverkningarna ökar, oberoende av kanaliseringsgraden. Även om förekomsten av spelande och penningspelsmarknadens storlek (mätt i spelbidrag) har minskat, har skadeverkningarna rentav ökat i Finland då de skadligaste penningspelen spelas allt mer. Konsumtionen av penningspel har också koncentrerats allt mer, och spelare som spelar mycket och lider av skadeverkningar står för en större del av det totala spelbidraget än tidigare. De föreslagna ändringarna uppskattas leda till att penningspelandet i viss mån flyttar till nätet och till spel med högre risk.

I och med licenssystemet kan utbudet och marknadsföringen av penningspel inom systemet bedömas öka, och ökningen gäller framför allt penningspel med hög skaderisk. Detta kan bedömas öka de sociala, hälsomässiga och ekonomiska skadeverkningarna. Effekten minskas något av möjligheten att spärra spel centraliserat och av åtgärder som gör spel utanför systemet svårtillgängligare och mindre attraktiva, och av hur effektivt dessa kan genomföras.

Det finns inga forskningsdata om hur effektiva enskilda spärrar och blockeringar för penning-spelande och utbud utanför systemet är när det gäller att minska skadeverkningarna, men evidensen är tydlig i fråga om utbudets effekt på skadeverkningarna. Eftersom forskningsrönen om åtgärdernas effekt är begränsade accentueras vikten av teoretisk bedömning av hurdana direkta och indirekta effekter blockering av betalningsrörelser utanför systemet eller andra motsvarande begränsningsåtgärder kan ha. De samlade blockeringsåtgärderna bedöms minska penningsspe-landet utanför systemet. Man kan bedöma att särskilt spelandet av penningsspel med hög risk minskar till följd av åtgärderna.

Blockeringar kan minska i synnerhet utbudet i Fastlandsfinland. Om penningsspelsbolag utanför licenssystemet lämnar marknaden i Fastlandsfinland minskar inte bara spelmöjligheterna utan även marknadsföringen i Fastlandsfinland. Blockeringarna som helhet bedöms också göra utbudet av penningsspel utanför systemet mindre attraktivt, även om internationella erfarenheter visar att penningsspelarna i genomsnitt inte nödvändigtvis är särskilt väl medvetna om ifall de spelar i systemet eller utanför det. Exempelvis visste inte 90 procent av de svenskar som tillfrågades i Spelinspektionens enkätundersökning hur de kan kontrollera om ett spelbolag har licens i Sverige.<sup>44</sup> Enligt en annan enkät av Spelinspektionen visste inte 13 procent av dem som spelade onlinespel om de omedvetet hade spelat hos ett bolag som inte har licens i Sverige.<sup>45</sup>

En förändring i den reglerade penningsspelsverksamheten som påverkar skadeverkningarna negativt jämfört med nuläget är att de spelbegränsningar som i dag tillämpas på Veikkaus Ab:s spel och som omfattar hela den reglerade marknaden kommer att försvinna. I fortsättningen är det inte obligatoriskt eller ens möjligt för spelarna att ställa in gränser för sin konsumtion eller sina penningöverföringar, eller annars på ett sätt som täcker hela den reglerade marknaden bevaka sitt spelbeteende för att kunna kontrollera det. Denna förändring kompenseras i viss mån av att spelarna till följd av de föreslagna ändringarna får större möjligheter än tidigare att spärra sitt spelande. När kanaliseringsgraden ökar, ökar också omfattningen av spärrarna. Spelspärrar kan dock inte bedömas ha en lika stor inverkan som konsumtionsgränser på kontrollen över spelandet, vilket också innebär en mindre förebyggande effekt på skadeverkningarna. På lång sikt är förebyggande åtgärder som inriktas på stora delar av befolkningen och penningsspelarna de viktigaste verktygen för att bekämpa skadeverkningarna av penningsspel. Åtgärder som begränsar tillgång, konsumtion och synlighet kan förebygga att skadeverkningar uppstår. Det är svårare och mindre effektivt att med politiska åtgärder påverka befintliga skadeverkningar. Det är känt att spelande utanför systemet till stor del är skadligt spelande. De effektivaste sätten att påverka i synnerhet allvarliga skadeverkningar är korrigerande arbete och behandling av penningsspelsproblem. De föreslagna ändringarna kan bedömas öka behovet av hjälptjänster.

---

<sup>44</sup> Spelinspektionen (2023). Allmänheten om spel 2023. Publicerad 19.12.2023. Tillgänglig på adressen <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/allmanheten-om-spel-2023.pdf>.

<sup>45</sup> Spelinspektionen (2023). Spelvanor online 2023. Publicerad 10.7.2023. Tillgänglig på adressen <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/spelvanor-online-rapport-juli-2023.pdf>.

#### 4.3.3.3 Säkerhet

Penningspelsverksamhet är en speciell form av ekonomisk verksamhet där penningbeloppen är betydande. Penningspelsverksamheten och penningspelandet kan vara förknippat med olika former av oegentligheter och brott. Det kan finnas direkta eller indirekta kopplingar mellan brottslighet och penningspelande. Penningspel kan t.ex. anordnas och marknadsföras lagstridigt. Det är också möjligt att olika slags lagöverträdelser sker i penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av lag. Samtidigt kan det lagliga utbudet av penningspel utnyttjas för kriminella syften, som t.ex. penningtvätt, eller lagliga spel kan utsättas för manipuleringsförsök. Exempelvis har vissa aktörer försökt få vinster genom att påverka matchresultat som varit föremål för vadhållning, hacka in sig på spelsidor eller söka efter sårbarheter i spelmaskiner. Ett penningspelsproblem kan vara ett viktigt motiv bakom brottslighet, t.ex. då en spelare försöker täcka sina förluster från problemspelande med egendomsbrott eller begår egendomsbrott för att kunna spela om pengar.

Övergången till ett licenssystem och det att penningspelsverksamhet ofta bedrivs av nya licenshavare kan bedömas ha konsekvenser för brottsligheten och brottsbekämpningen. Vissa penningspelsprodukter betraktas som särskilt utsatta för risken för penningtvätt. Digitala penningspel är förenade med stora risker eftersom antalet affärstransaktioner är mycket stort och det inte förekommer någon personlig kontakt. En betydande risk som identifierats både internationellt och nationellt är att vadhållningsspel används för penningtvätt. Spelande med kryptotillgångar kan anses medföra betydande risker för penningtvätt. Den s.k. kryptokasinoverksamheten kan också vara problematisk för spelarnas rättsskydd.

I samband med sanktioner och frysningsbeslut är de viktigaste identifierade riskerna förknippade med personer, system och kundrelationer. Det att Veikkaus Ab endast kan ha fysiska personer med finsk personbeteckning och bostadsort i Fastlandsfinland som penningspelskunder kan anses minska sanktionsrisken, och därför betraktas sanktionsrisken i penningspelsverksamheten för närvarande som relativt osannolik. Men om risken realiserar kan följderna vara betydande eftersom det innebär en risk för såväl penningtvätt som finansiering av terrorism.

Enligt den nationella lägesbilden för tävlingsmanipulation som utarbetats under ledning av FCEI rf är situationen lugn i Finland och bättre än i flera grannländer. Reformen av penningspelsystemet kan vara förenad med en risk för ökad tävlingsmanipulation i och med att aktörerna som tillhandahåller vadhållning blir fler. Ett större utbud kan också locka den organiserade brottsligheten att manipulera resultat.

I hörandet av sakkunniga i samband med den tidigare reformen av lotterilagen (RP 135/2021) har blockering av betalningsrörelse ansetts kunna bidra till att betaltjänstverksamhet möjligen delvis kan övergå till tredjeländer utom räckhåll för den tillsyn som bedrivs av EU:s och medlemsstaternas behöriga myndigheter. Detta kan öka riskerna för penningtvätt, finansiering av terrorism, bedrägerier och kringgående av skatt. En övergång av betaltjänster utomlands innebär att insynen i kundens betalningsbeteende försvagas, vilket försvårar observation och uppföljning av transaktioner som tyder på penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt centralkriminalpolisens central för utredning av penningtvätt är det svårt att i förväg bedöma hur betydande dessa risker är. När risker bedöms bör man beakta de nuvarande riskerna för penningtvätt som gäller spelande utanför systemet med ensamrätt. Under beredningen av denna proposition har det inte framkommit att de blockeringar av betalningsrörelse som ingår i lotterilagen skulle ha haft ovannämnda konsekvenser.



Propositionen innehåller flera förslag till bestämmelser för att upptäcka, förhindra och ingripa i eventuella oegentligheter i samband med penningspel. Dessa bestämmelser gäller t.ex. tekniska krav på anordnandet av penningspel, begränsning av vadhållningsobjekt genom lagstiftning, tillsyn över anordnandet av penningspel, anmälnings- och rapporteringsskyldigheter för licenshavare samt skyldigheten att skapa förfaranden för att upptäcka oegentligheter och underätta om sådana. Dessutom innehåller propositionen bestämmelser om revisorns anmälnings-skyldighet. I propositionen föreslås också administrativa och straffrättsliga påföljder för lagstridiga handlingar eller försummelser. Påföljderna kan bedömas ha både en allmänpreventiv och en specialpreventiv effekt. Tillämpningsområdet för penningtvättslagen omfattar all penningspelsverksamhet, och innehavare av ensamrättslicens och penningspelslicens är anmälnings-skyldiga enligt penningtvättslagen. I propositionen föreslås det också att myndigheterna ska kunna ingripa i eventuell kryptokasinoverksamhet som bedrivs i eller riktas mot Fastlandsfinland.

#### 4.3.3.4 Grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

Propositionens syften att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel och de åtgärder som föreslås för att uppnå detta har ett samband med främjandet av de rättigheter som tryggas i människorättskonventionerna som tar upp ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, t.ex. rätten till hälsa, och därmed kan propositionen bedömas ha positiva konsekvenser för tillgodoseendet av dessa rättigheter. I synnerhet skyddandet av barn och unga från skadeverkningarna av penningspel är också en positiv konsekvens med tanke på tillgodoseendet av barnens rättigheter.

För att uppnå propositionens mål behandlar licenshavare och myndigheter också känsliga personuppgifter, vilket berör kärnan i skyddet för personuppgifter, som är en del av privatlivet. När en myndighet behandlar personuppgifter på det sätt som föreslås i propositionen för att fullgöra en rättslig förpliktelse har den registrerade endast begränsade möjligheter att påverka behandlingen av sina egna personuppgifter. En registrerad har dock möjlighet att utöva sina rättigheter som garanteras i dataskyddslagstiftningen för att försäkra sig om att behandlingen är laglig.

#### 4.3.3.5 Befolkningsgrupper

De föreslagna ändringarna som helhet bedöms exponera befolkningen för ett växande, allt synligare utbud av penningspel. Dessutom kan ändringarna antas påskynda omställningen av penningspelandet till digitala spel med hög risk, vilket i sin tur oundvikligen bedöms öka skadeverkningarna av penningspel.

De ändringar som nu föreslås kan bedömas öka skadeverkningarna i synnerhet för unga vuxna, som enligt forskningen är en särskild riskgrupp när det gäller skadeverkningar av penningspel. Den höjda risken bland unga vuxna märks också i hjälptjänsterna. Propositionens konsekvenser, dvs. skadeverkningarna av penningspel, kan särskilt antas drabba män och personer i en svagare socioekonomisk ställning. Skuldsättning på grund av penningspelande är vanligare bland män och personer under 30 år. Bland dem som spelar om pengar är det särskilt vanligt att ta lån utan säkerhet, t.ex. konsumtionslån och snabblån. Personer som spelar om pengar har betydligt högre skulder från sådana lån än andra kunder i genomsnitt. Ekonomiska problem är vanliga i yngre åldersgrupper eftersom dessa personer har möjlighet att ta konsumtions- och snabblån när de fyllt 18 år.

Unga vuxna i åldern 18–24 år är mer utsatta än andra åldersgrupper för ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar av penningsspel. Undersökningar visar att personer som börjat spela om pengar regelbundet i sin tidiga ungdom löper en större risk att utveckla penningsspelsproblem och bli beroende av alkohol eller droger i vuxen ålder. Penningsspelsproblem är vanligast bland unga vuxna, särskilt bland unga män. Bland dem som uppsöker hjälptjänster vid penningsspelsproblem accentueras särskilt spelandet på nätet. De som är 18–24 år gamla har uppnått myndighetsåldern men lär sig fortfarande att leva självständigt, och gör tidvis också dåliga val, vilket särskilt utsätter dem för skadeverkningar av penningsspel.

Risken för skadeverkningar särskilt för unga vuxna kan öka om tillgången till och utbudet på penningsspel med hög risk och snabb spelrytm på nätet ökar utan tillräckliga begränsningar som förebygger skadeverkningar. I propositionen föreslås inga begränsningar för de yngsta spelarna av de belopp som satsas eller förloras på penningsspel, och det föreslås inte heller att gemensamma konsumtionsgränser införs. Tillräckligt låga insättnings- eller förlustgränser har visat sig minska penningsspelandet bland unga vuxna. Hjärnforskning har också visat att hjärnans funktioner som reglerar känslokontrollen, beslutsfattandet och riskbedömningen fortsätter utvecklas fram till uppskattningsvis 25 års ålder. Åtgärder som syftar till att maximera kanaliseringens graden och ökar penningsspelutbudet och penningsspelandet varken förebygger eller minskar skadeverkningarna bland unga och unga vuxna.

En ökande marknadsföring av penningsspel och penningsspelsbolag och möjligheten att sponsra idrottsföreningar ökar penningsspelens och penningsspelsbolagens synlighet i både fysiska miljöer och digitala miljöer. När minderåriga unga exponeras för penningsspelsreklam ökar deras intresse för penningsspelande.

När penningsspelandets skadeverkningar ökar påverkas minderåriga barn och unga negativt också i egenskap av närstående, eftersom minderåriga barn och unga upplever skadeverkningar när deras familjemedlemmar och närstående spelar om pengar. I befolkningsenkäten om finländarnas penningsspelande 2023 uppgav cirka en femtedel av respondenterna (cirka 733 000 personer) att en eller flera av deras närstående hade haft problem med penningsspelande. Andelen respondenter med en far, mor, morföräldrar eller farföräldrar som hade spelproblem ökade jämfört med 2019.

Enligt Garantistiftelsens material om garantibeslut från våren 2024 är det vanligare i yngre åldersgrupper och särskilt bland män under 30 år att spela om pengar. Skuldsättning på grund av penningsspelande är vanligare bland män och personer under 30 år. Bland dem som spelar om pengar är det särskilt vanligt att ta lån utan säkerhet, t.ex. konsumtionslån och snabblån. Personer som spelar om pengar har betydligt högre skulder från sådana lån än andra kunder i genomsnitt.

Ekonomiska problem är vanliga i yngre åldersgrupper eftersom dessa personer har möjlighet att ta konsumtions- och snabblån när de fyllt 18 år. Att ta sådana högräntelån med kort återbetalningstid kan leda till allvarliga ekonomiska problem som kan ge unga vuxna betalningsanmärkningar.

#### 4.3.3.6 Demokrati- och rättsstatsutveckling

Propositionen innehåller inga förslag som motsvarar den svenska spellagstiftningen om allmännyttiga sammanslutningars rätt att anordna småskaliga penningsspel som stöd för sin verksamhet.

I det avseendet motsvarar situationen den gällande lagstiftningen, som inte innehåller någon sådan rätt att anordna penningspel. Den föreslagna lagen gör det möjligt att ansöka om penningspelslicens för en i näringsverksamhetslagen avsedd finländsk sammanslutning, vilket inkluderar civilsamhällesorganisationer som är föreningar eller stiftelser. Därmed kan också organisationer ansöka om licens för att anordna penningspel på samma sätt och under samma förutsättningar som andra sammanslutningar. I den föreslagna lagen finns inga bestämmelser som kan utgöra en grund för att särskilt betrakta penningspel som anordnas av civilsamhällesorganisationer som allmännyttig verksamhet. Allmännyttiga sammanslutningar kan anordna varuvinstlotterier med stöd av lotterilagen och penningsinsamlingar med stöd av penningsinsamlingslagen.

I propositionen möjliggörs marknadsföring av penningspel under de förutsättningar som anges i lagen. Under beredningen har företrädare för mediebranschen framhållit att inkomsterna från marknadsföringen av penningspel används för att stödja de inhemska mediernas verksamhetsförutsättningar och inhemska innehållsproduktion.

#### 4.3.3.7 Åland

Som konstateras i avsnitt 2.15, hör lotterilagstiftningen i landskapet Åland till landskapets lagstiftningsbehörighet med stöd av självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Därför kommer den föreslagna nya penningspelslagen inte att tillämpas i landskapet. Penningspelslagen kan dock bedömas bli betydelsefull för landskapet, eftersom införandet av ett licenssystem innebär att PAF som har säte i landskapet kan ansöka om licens i riket. Till följd av de separata penningspelsystemen har PAF inte i nuläget rätt att anordna eller marknadsföra penningspel i riket. Det föreslås att penningspelslagen ska tillämpas på åländska aktörer som beviljats licens enligt penningspelslagen.

Penningtvättslagen tillämpas däremot i landskapet. Ändringarna i penningtvättslagen får dock inga konsekvenser i landskapet, eftersom de tekniska ändringar som föreslås i lagen gäller penningspelsverksamhet i riket. I fråga om tillsynen över penningtvättslagen kommer det dock att utfärdas en ny avtalsförordning som beskrivs i avsnitt 7.4, eftersom myndighetsbehörigheten efter en övergångsperiod övergår från Polisstyrelsen till Tillstånds- och tillsynsverket från och med den 1 januari 2027.

Lotteriskatten hör till rikets lagstiftningsbehörighet, och med stöd av 49 § i självstyrelselagen återförs till landskapet Åland årligen av statsmedel i skatteavräkning den på Åland betalda lotteriskattens belopp. Också samfundsskatten hör till rikets lagstiftningsbehörighet, och beloppet för den på Åland betalda samfundsskatten återförs i skatteavräkning. Skatteavräkningen verkställs årligen i efterhand för varje skatteår. På skatteavräkningen betalas månatliga förskott, och förskottsbeloppet beräknas med utfallet av tidigare beskattning och prognoser som grund. De särdrag som nämns ovan består i reformen.

Med den på Åland betalda lotteriskattens belopp avses i nuläget beloppet av den lotteriskatt PAF betalar på Åland. I praktiken har den lotteriskatt som betalats på Åland gällt lotterier som PAF anordnar på med stöd av sin ensamrätt på Åland.

I reformen kvarstår de penningspel och övriga lotterier som anordnas på Åland med stöd av ensamrätten som bas för lotteriskatten liksom hittills. Lotteriernas avkastning, som ligger till grund för lotteriskatten, har under flera år legat rätt stabilt på nivån ca 100 miljoner euro, med undantag för en temporär minskning till följd av covid-19-pandemin. Med en avkastning av

lotterierna på nuvarande nivå är beloppet av den lotteriskatt som betalas på Åland med en lotteriskattesats på 12 % i storleksordningen 12 miljoner euro, och med den föreslagna skattesatsen på 22 % i storleksordningen 22 miljoner euro.

Reformen innebär att det blir möjligt att från Åland erbjuda penningspel som omfattas av lotteriskattelagen för spel inom rikets licenssystem. Den lotteriskatt som i enlighet med 49 § i självstyrelselagen betalas på Åland kan också bestå av lotteriskatt som betalas inom ramen för rikets licenssystem. I praktiken är det fråga om lotteriskatt som betalas av sådana licensinnehavare etablerade på Åland som från Åland erbjuder penningspel för spel inom rikets licenssystem.

Upphävandet av skattefriheten för penningspelssammanslutningar enligt 21 c § i inkomstskattelagen innebär att den samfundsskatt som debiteras PAF återförs till landskapet Åland. I praktiken återförs den debiterade samfundsskatten i sin helhet till landskapet Åland, eftersom PAF är befriad från skyldigheten att betala kommunalskatt på Åland enligt kommunalskattelagen för landskapet Åland (2011:119). Samfundsskatten innehåller därför ingen andel som ska redovisas till kommunerna.

PAF redovisar sin vinst till landskapet Åland för utdelning till olika allmännyttiga ändamål. På ett allmänt plan innebär höjningen av lotteriskattesatsen att den vinst PAF redovisar minskar med ett belopp som motsvarar skattehöjningen. För landskapet Åland är de föreslagna ändringarna budgetneutrala ur ett statistiskt perspektiv, eftersom motsvarande belopp återförs till landskapet i skatteavräkning.

De belopp av lotteriskatten och samfundsskatten som återförs till Åland beror i väsentlig grad på spelbidraget och resultatet hos spelaktörerna (i nuläget i praktiken PAF), som efter reformen betalar lotteriskatt på Åland och debiteras samfundsskatt på Åland. Ur Ålands perspektiv innebär det att penningspelsverksamheten öppnas för konkurrens på marknaden nya affärsmöjligheter för PAF inom ramen för rikets licenssystem för penningspelsmarknaden. I nuläget gäller skatteavräkningen i praktiken den lotteriskatt PAF betalar för de penningspel och andra lotterier som PAF anordnar på Åland med stöd av sin ensamrätt enligt landskapslagstiftningen. Skattebasens framtida utveckling beror dock i betydande mån på affärsmässiga och kommersiella faktorer som är oberoende av reformen, och det är inte möjligt att på ett tillförlitligt sätt bedöma hur skattebasen kommer att utvecklas.

Enligt regeringsprogrammet ska licensmodellens konsekvenser för Åland och finansieringen av Ålands självstyrelse säkerställas i samarbete med Ålands landskapsförvaltning.

Propositionens samband med Ålands självstyrelse bedöms också i avsnitt 12.9.

#### 4.3.3.8 Kommuner och välfärdsområden

De konsekvenser som propositionen bedöms ha för skadeverkningarna av penningspel ökar behovet av hjälptjänster och satsningar på prevention som en del av det förebyggande rusmedelsarbetet. Om spelandet av högriskspel och de relaterade skadeverkningarna ökar, innebär det sannolikt också ett ökande behov av såväl social- och hälsovårdstjänster som förebyggande arbete i kommunerna och välfärdsområdena. Kommunerna och välfärdsområdena ansvarar för att förebygga skadeverkningar av penningspelande som en del av sina lagstadgade uppgifter inom det förebyggande rusmedelsarbetet. Välfärdsområdena ansvarar för stödet och behandlingen vid penningspelsproblem.

Personer med penningspelsproblem och deras närstående behöver stöd och behandling och ofta även andra social- och hälsovårdstjänster på grund av de skadeverkningar som spelproblemet har orsakat. Inom social- och hälsovårdstjänsterna inser man fortfarande alltför sällan att det ligger ett penningspelsproblem bakom servicebehovet. Människor anlitar tjänster på grund av penningspelsproblem eller påföljande skadeverkningar utan att spelproblemet har identifierats som en orsak till servicebehovet. Om alltså i synnerhet allvarligare skadeverkningar i samband med djupare skuldsättning ökar, dvs. skadeverkningar som sannolikt medför många slags behov av social- och hälsovårdstjänster, kan anlitaandet av tjänster öka t.ex. på grund av ekonomiska problem, psykiska problem, problem i barnfamiljer eller boenderelaterade frågor utöver att mer stöd och behandling behövs för penningspelsproblem. Eftersom penningspelsproblem i dagsläget alltför sällan identifieras i tjänsterna påverkar en eventuell ökning av stöd- och behandlingsbehovet direkt välfärdsområdets servicesystem. Ett penningspelsproblem kan också vara ett av flera problem som personen har, såsom missbruk, psykiska problem, arbetslöshet eller låga inkomster, och då är även servicebehovet mångfasetterat.

Förekomsten av penningspelsproblem varierar i hög grad regionalt i Finland. Penningspelsproblem och ökande skadeverkningar på grund av dem belastar sannolikt servicesystemet på olika sätt i olika regioner. Mellan välfärdsområdena finns skillnader i tillgången till stöd och behandling för penningspelsproblem och organiseringen av tjänsterna. Det finns också allmänna skillnader i sjukligheten mellan välfärdsområdena och t.ex. skillnader i befolkningens åldersstruktur samt på vilket sätt penningspelsproblem framträder. Penningspelsproblem kan alltså belasta olika välfärdsområden på olika sätt. Välfärdsområdena har också varierande resurser för och satsningar på identifiering av penningspelsproblem i basservicen och utveckling av tjänster för behandling av penningspelsproblem. Välfärdsområdena kommer även framöver att behöva riksomfattande stöd för att utveckla tjänster som motsvarar behoven.

#### 4.3.3.9 Gränsöverskridande konsekvenser

I propositionen föreslås det att ensamrättssystemet delvis ska frångås och penningspelsystemet reformeras så att en del av penningspelen öppnas upp för marknadskonkurrens. Dessa penningspel ska kunna anordnas med licens som beviljas under de förutsättningar som anges i lagen. Även aktörer som är etablerade utomlands ska kunna beviljas licens. Utifrån erfarenheterna från Sverige och Danmark kommer förmodligen såväl stora internationella börsbolag som mindre lokala aktörer att ansöka om licens. Dessa företag kommer sannolikt att i stor utsträckning vara samma företag som i dag är verksamma på marknaderna i Sverige och Danmark. Genom propositionen främjas den fria rörligheten för tjänster på den inre marknaden.

## 5 Alternativa handlingsvägar

### 5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

#### 5.1.1 Allmänt

Utgångspunkten för beredningen har enligt regeringsprogrammet och projektuppdraget varit att penningspelsystemet ska reformeras genom införande av ett licenssystem, så att Veikkaus Oy fortfarande ska ha ensamrätt till en del av penningspelverksamheten. I denna proposition bedöms på ett allmänt plan olika modeller för att ordna penningspel och reglerings- och styrmetoder i samband med dem. På grund av utgångspunkten för den reform som tillsatts i regerings-

programmet ingår inte i propositionen någon närmare bedömning av utvecklande av ensamrättssystemet eller en licensmarknad som är konkurrensutsatt i sin helhet som en metod att uppnå regeringsprogrammets mål att förebygga de skadeverkningar som penningspel ger upphov till samt att förbättra penningspelsystemets kanaliseringsgrad.

När det gäller de helheter som ingår i projektuppdraget har målet varit att bedöma olika handlingsalternativ och deras konsekvenser. Bedömningen av de olika lösningsalternativen har dock påverkats av de skrivelser gällande reformens innehåll som ingår i regeringsprogrammet. Dessutom har den måltidtabell för reformen som angetts i regeringsprogrammet påverkat möjligheterna att bedöma olika lösningsalternativ eller deras konsekvenser. Av dessa orsaker har inte i lagförslaget på basis av de olika lösningsalternativens konsekvenser till alla delar kunnat motiveras varför målen inte anses kunna uppnås med alternativa metoder lika bra som med det föreslagna alternativet.

Målet är att i det följande på en allmän nivå beskriva de alternativa regleringshelheterna särskilt med systemreformens och regeringsprogrammets mål som utgångspunkt. De slutsatser som ingår i granskningen gäller antalet skadeverkningar som förorsakas av penningspel samt systemets kanaliseringsgrad. Med kanaliseringsgrad avses den andel av hela den finländska penningspelkonsumtionen som finns innanför systemet. Om hur stor andel av penningspelandet som riktar sig utanför systemet kan göras endast ungefärliga uppskattningar i antal euro. Konsekvenserna av slutresultaten bedöms i jämförelse med nuläget och de mål för reformen som anges i regeringsprogrammet, dvs. att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel och att förbättra kanaliseringsgraden. De delområden inom regleringen som ingår i bedömningarna är marknadsföring, verkställande, bekämpning av utomstående utbud, samt skatter och licensavgifter.

För enkelhetens skull är antagandet bakom bedömningarna att konsekvenserna av varje delområde inom regleringen och slutresultatet ges lika stor vikt. Detta motsvarar sannolikt inte helt och hållet verkligheten åtminstone i fråga om konsekvenserna av regleringens delområden, men anger tillräckligt tydligt vilka konsekvenserna i förhållande till målen är för olika regleringsalternativ och kombinationer av alternativ. Det är inte förnuftigt eller ens möjligt att noggrant beakta interna detaljer i olika helheter i de beskrivna granskningarna (t.ex. detaljer i regleringen av verkställandet såsom alternativa övre gränser för konsumtionsgränser och olika begränsningar som gäller penningspelens egenskaper eller marknadsföringen). Vid bedömningen har målet dock varit att beakta olika delområdets inbördes växelverkan; hur olika faktorer inom regleringen påverkar slutresultaten beror också på regleringens nivå för andra delar som ingår i helheten.

I det följande beskrivs och förklaras närmare de mest centrala påverkansmekanismerna som använts i bedömningarna, såsom de sätt på vilka konsekvenser, regleringsnivåer och slutresultat mäts.

Delområden i regleringen och nivåer i regleringen (3 klasser):

- Marknadsföring: tillåtande (friare marknadsföring än nu), måttfull (begränsningar som motsvarar de nuvarande), begränsande (marknadsföringen mer begränsad än nu)



- Verkställande: tillåtande (färre begränsningar än i det nuvarande systemet), måttfull (begränsningar som motsvarar de nuvarande), begränsande (begränsningar som motsvarar de nuvarande och konsumtionsgränser som gäller alla licensinnehavare gemensamt och spelförbud, centraliserat spelhanteringsregister)
- Bekämpning av utbud utanför det reglerade penningspelsystemet: svag (inte just några förbudsåtgärder), måttfull (nuvarande förbudsåtgärder), effektiv (nuvarande förbudsåtgärder + nättrafikspärrar och varningstexter)
- Beskattning och licensavgifter: låga (t.ex. <20 procent av spelavkastningen), måttfulla (20–30 procent), höga (>30 procent)

Antagna samband i bedömningarna av hur regleringens delområden påverkar varandra:

Direkta samband:

- *Marknadsföring–skadeverkningar*: En mera tillåtande marknadsföring ökar spelandet (befolkningsandel samt konsumtion) och därigenom skadeverkningarna. Bland dem som redan drabbats av skadeverkningar av penningspel kan skadeverkningarna ytterligare tillspetsas, särskilt om det är fråga om ökning av synlighet och spelande för sådana penningspel som man vet att är allra skadligast.
- *Marknadsföring–kanaliseringsgrad*: En mera tillåtande marknadsföring ökar nyttan av en licens (synlighet) och ökar därigenom incitamenten att skaffa en licens. Detta åter ökar kanaliseringsgraden, både genom att överföra spelande in i systemet och också genom att skapa ny efterfrågan och öka spelandet som helhet.
- *Verkställande–skadeverkningar*: Ett mera tillåtande verkställande ökar penningspelandet och därigenom skadeverkningarna.
- *Verkställande–kanaliseringsgrad*: Tillåtande verkställande ökar nyttan av licensen (eventuell avkastning) och ökar därigenom incitamenten att skaffa licens. Detta åter höjer kanaliseringsgraden, både genom att överföra spelande in i systemet och genom att skapa ny efterfrågan och öka spelandet.
- *Bekämpande av utbud utanför penningspelsystemet–skadeverkningar*: Bekämpande av utbud utanför penningspelsystemet minskar tillgången på penningspel och förebygger och minskar skadeverkningarna av penningspel (andelen som råkar ut för skadeverkningar är större bland dem som spelar utanför systemet).
- *Bekämpande av utbud utanför penningspelsystemet–kanaliseringsgrad*: Effektivt bekämpande av utbud utanför penningspelsystemet förbättrar direkt kanaliseringsgraden, antingen genom att eliminera detta utbud helt eller överföra det in i systemet.
- *Beskattning–skadeverkningar*: Beskattningen har inte någon betydande eller tydlig direkt inverkan på skadeverkningar av penningspel.






- *Beskattning-kanaliseringsgrad:* Lägre nivå på beskattning och licensavgifter ökar den nytta bolagen får av licenser (avkastning) och ökar på så sätt incitamenten att skaffa en licens, vilket i sin tur förbättrar kanaliseringsgraden.

Indirekta samband:

- *Bekämpande av utbud utanför penningssystemet och andra regleringsmetoder:* Den mest centrala faktorn som påverkar effektiviteten av andra regleringshelheter är bekämpning av utbud utanför systemet. Om man inte satsar på att bekämpa utbud utanför systemet minskar detta effektiviteten av andra regleringsmetoder, och det är sannolikt inte möjligt att uppnå regeringsprogrammets och systemreformens mål. Om systemet som helhet är mycket tillåtande och begränsar penning spelverksamheten endast litet har bekämpandet av utomstående utbud inte just någon inverkan på kanaliseringsgraden eller skadeverkningarna eftersom bolagen i vilket fall som helst är beredda att delta i licenssystemet. Följden av detta är ofrånkomligen att skadeverkningarna av penning spel ökar.
- *Marknadsföring-verkställande:* Vilken inverkan reglering av marknadsföringen har på kanaliseringens graden och skadeverkningarna beror på regleringen av verkställandet, och tvärtom. En striktare reglering av verkställandet har sannolikt på kort sikt en mer betydande inverkan än reglering av marknadsföringen. Å andra sidan, även om verkställandet är strikt har ökad marknadsföring och synlighet på lång sikt sannolikt en stor inverkan på penning spelkulturen och på penning spelandet acceptabilitet, på att det blir ”mera vardagligt”. Om regleringen av båda är strikt har det mest betydande inverkan på förebyggande och minskande av skadeverkningar av penning spel. Denna inverkan beror visserligen delvis också på hur effektiv bekämpningen av utbud utanför systemet är. Bekämpningen av skadeverkningar av penning spel kan inte anses vara effektivt om spelandet flyttas utanför systemet till ett utbud som inte är reglerat. I detta fall kan skadeverkningarna och kanaliseringens graden anses ha ett negativt inbördes samband.

Sätten att mäta sambandens styrka som används i bedömningarna:

Regleringens samband med ett enskilt slutresultat (mängden skadeverkningar, kanaliseringens grad):

-  = betydande förbättring i förhållande till nuläget
-  = förbättring i förhållande till nuläget
-  = ingen inverkan i förhållande till nuläget
-  = försämring i förhållande till nuläget
-  = betydande försämring i förhållande till nuläget

Till sist bildas ett vägt medeltal av dessa olika delområdets verkningar (nu har i kalkylerna alla helheter antagits ha lika stor vikt, men alternativt kan också andra slags viktning användas).

Olika regleringshelheter och bedömningar av deras inverkan:

Helhet 1.

	Marknadsföring	Verkställande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhetsinverkan
Regleringsnivå	Tillåtande	Tillåtande	Svag	Låga	
Inverkan på kanaliseringen					
Inverkan på skadeverkningarna					

Finländarnas spelande som helhet ökar i betydande grad jämfört med nuläget, spelandet ökar inom systemet och sannolikt också på marknaden utanför systemet. Detta alternativ ökar sannolikt kännbart skadeverkningarna av penningspel och kostnaderna för dem. Inverkan på kanaliseringen är eventuellt något positiv. Av de helheter som granskas är detta alternativ allra sämst med tanke på skadeverkningarna av penningspel. Detta alternativ avspeglar att det inte kan antas finnas något klart och enkelt samband mellan kanaliseringsgraden och skadeverkningarna.

Helhet 2.

	Marknadsföring	Verkställande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhetsinverkan
Regleringsnivå	Tillåtande	Tillåtande	Effektiv	Låga	

<b>Inverkan på kanaliseringen</b>					
<b>Inverkan på skadeverkningarna</b>					

Finländarnas spelande som helhet, särskilt inom penningspelsystemet, ökar kännbart. Spelandet utanför systemet minskar tydligt jämfört med nuläget. Bekämpningen av det utomstående utbudet har inte just någon inverkan på skadeverkningarna, eftersom systemet annars är mycket tillåtande och spelandet innanför systemet ökar så mycket i proportion. Dessutom är kostnaderna för systemet låga för bolagen, vilket ökar incitamentet att skaffa licens. Alternativet när bäst när det gäller kanaliseringsgraden, men i fråga om skadeverkningarna av spel ett av de sämsta alternativen. Med tanke på skadeverkningarna av penningspel skulle detta alternativ vara en tydlig försämring i förhållande till nuläget.

Helhet 3.

	<b>Marknadsföring</b>	<b>Verkställande</b>	<b>Bekämpande av utomstående utbud</b>	<b>Beskattning och licensavgifter</b>	<b>Helhetsinverkan</b>
<b>Regleringsnivå</b>	Tillåtande	Tillåtande	Effektiv	Höga	
<b>Inverkan på kanaliseringen</b>					
<b>Inverkan på skadeverkningarna</b>					

Hög beskattning kan inte antas ha just någon inverkan på kanaliseringsgraden om den övriga regleringen är tillåtande och bekämpningen av utomstående utbud effektiv. Finländarnas totala spelande inom penningspelsystemet ökar kännbart och spelandet utanför systemet minskar klart

jämfört med nuläget i denna regleringsmodell, men skadeverkningarna av penningspel och kostnaderna i anslutning till dem ökar jämfört med nuläget.

Helhet 4.

	Marknadsföring	Verkställande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhetsinverkan
<b>Regleringsnivå</b>	Begränsande	Begränsande	Effektiv	Höga	
<b>Inverkan på kanaliseringen</b>					
<b>Inverkan på skadeverkningarna</b>					

De övriga regleringshelheterna har inte lika stor inverkan på kanaliseringen, ifall bekämpningen av utbudet utanför penningspelsystemet är effektiv. Då kan penningspel inte lika lätt och fritt erbjudas på marknaden i Finland av aktörer utanför systemet. Då är det inte lika lönsamt för penningspelbolag att stanna utanför systemet. Hög beskattning påverkar sannolikt något negativt kanaliseringen, eftersom den minskar incitamentet för företagen att delta i licenssystemet på grund av systemets strikta interna reglering. Detta alternativ är sannolikt mycket positivt med tanke på skadeverkningarna av penningspel. Alternativet är också sannolikt med tanke på kanaliseringssystemet en förbättring jämfört med nuläget. Denna helhet är sannolikt av de alternativ som presenterats den bästa med tanke på uppnåendet av målen för reformen.

Helhet 5.

	Marknadsföring	Verkställande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhetsinverkan
<b>Regleringsnivå</b>	Begränsande	Begränsande	Svag	Höga	

Inverkan på kanaliseringen					
Inverkan på skadeverkningarna					

I detta alternativ är bekämpningen av utbud utanför penningspelsystemet inte effektiv och då har också den höga beskattningen större negativ inverkan på kanaliseringen och på skadeverkningarna av penningspel jämfört med effektiv bekämpning av utomstående utbud. Då kan också den strikta och begränsande interna regleringen i systemet öka skadeverkningarna av penningspel då spelandet flyttar mer utanför systemet. Detta är av alla alternativ som presenterats sämst med tanke på samhället och målen för systemreformen. Detta är en följd av att det i detta alternativ sannolikt uppkommer en marknad utanför systemet som är friare och sämre kontrollerad än i nuläget, vilket gör att de andra regleringsmetoderna i systemet blir mer ineffektiva och delvis också kastar om verkningarna så att de blir negativa med tanke på målen.

Helhet 6.

	Marknadsföring	Verkställande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhetsinverkan
Regleringsnivå	Tillåtande	Begränsande	Effektiv	Låga	
Inverkan på kanaliseringen					
Inverkan på skadeverkningarna					

I detta alternativ tillåter man mera marknadsföring, men inför de striktaste begränsningarna för verkställandet. Då har marknadsföringen inte lika stor inverkan på skadeverkningarna som i



fallet med mera tillåtande verkställande. Dessa två verkningar som går i motsatt riktning upphäver sannolikt inverkan på kanaliseringen och statens inkomster. I detta alternativ blir igen en central faktor bekämpningen av utbudet utanför penningspelsystemet, som nu antas vara effektiv, dvs. i denna modell skulle det inte i betydande grad förekomma spelande utanför systemet. Kanaliseringens inverkan stöder också att effektiv bekämpning av spelande utanför systemet kombineras med låg beskattning. Penningspelandet som helhet minskar i detta alternativ något jämfört med nuläget och riktar sig i proportion mer innanför systemet, vilket förbättrar kanaliseringsgraden.

Helhet 7.

	Marknadsföring	Verkställande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhetsinverkan
<b>Regleringsnivå</b>	Tillåtande	Begränsande	Effektiv	Måttfull	
<b>Inverkan på kanaliseringen</b>					
<b>Inverkan på skadeverkningarna</b>					

Detta alternativ är nästan detsamma som föregående helhet 6, men nu är antagandet en måttfull beskattningsnivå och bekämpandet av utbud utanför penningspelsystemet antas vara effektivt. Ifall bolag vill erbjuda sina penningspel åt finländare måste de således acceptera en striktare beskattning. Detta inverkar antagligen inte på skadeverkningarna av penningspel men kan försvaga kanaliseringsgraden något. På statens inkomster, som inte här har uppskattats, har det sannolikt en svagt positiv inverkan.

Sammandrag av alternativen för helhetsregleringen:

Vid jämförelsen av olika regleringsalternativ är bekämpningen av utbud utanför penningspelsystemet den mest centrala helheten, genom vars effektiva verkställande man samtidigt kan stöda båda förebyggande och minskning av skadeverkningar av penningspel och förbättring av kanaliseringsgraden. Att bekämpa utbud utanför systemet är en fungerande och kostnadseffektiv metod att förbättra kanaliseringsgraden. Men tanke på förebyggande av skadeverkningarna erbjuder en mera begränsande reglering av marknadsföring och verkställande inom systemet i

kombination med effektiv bekämpning av utomstående utbud det bästa slutresultatet med tanke på målen.

Införande av ett licenssystem har redan i sig viss förbättrande inverkan på kanaliseringsgraden, vilket dock inte här har kunnat beaktas. Av denna orsak kan verkningarna i alla alternativ eventuellt vara positivare än de som här beskrivits. Med tanke på skadeverkningarna förbättrar en övergång till ett licenssystem inte i och för sig situationen eller minskar skadeverkningarna, utan en effektivisering av förebyggande och minskning av skadeverkningarna jämfört med nuläget kräver dessutom också åtgärder som minskar problemspelande inom systemet.

Det bör också beaktas att en viss osäkerhet är förknippad med dessa bedömningar, och dess storlek kan inte uppskattas exakt, eftersom det exempelvis saknas noggranna (kausala) forskningsrön om olika regleringsåtgärder och deras samverkande effekt. Detta gäller också sambandet mellan kanaliseringsgrad och skadeverkningar. Möjligheterna att göra noggranna bedömningar har påverkats också av den måltidtabell som angetts för reformen i regleringsprogrammet.

### 5.1.2 Om systemnivåns alternativ och deras konsekvenser

Regleringen av penningspelverksamheten inriktas å ena sidan på det allmänna sättet att ordna penningspel, alltså systemnivå, och å andra sidan på penningspelverksamheten mera detaljerat. En del av metoderna för att reglera och styra penningspelverksamheten, som syftar till att uppnå penningspelpolitikens mål, är bundna till penningspelens systemnivå, en del av metoderna kan åter användas oberoende av modellen för systemet. Penningspelsystemet kan basera sig på ensamrätt, licenser eller en kombination av båda, där en del av penningspelverksamheten är licenserad och en del av verksamheten ordnas med ensamrätt. Ensamrättsmodellen kan genomföras antingen med stöd av lag genom att det i lagen föreskrivs om den aktör som med ensamrätt bedriver penningspelverksamhet eller på basis av licenser så att en tidsbunden rätt att med ensamrätt bedriva penningspel beviljas med stöd av licens. Systemen skiljer sig också åt i fråga om staten är med i penningspelverksamheten i ägarens och ägarhandledarens roll, eller om penningspelverksamheten är privat affärsverksamhet, eller ordnas på något annat sätt (t.ex. så att allmännyttiga sammanslutningar ordnar penningspelverksamheten).

Organiseringsmodellen påverkar genom vilken metoder det är möjligt att eftersträva de mål som angetts för penningspelpolitiken. I Finland har det huvudsakliga målet för penningspelpolitiken varit att förebygga och minska de sociala, ekonomiska och hälsomässiga olägenheter som orsakas av spelandet. Andra viktiga mål är att skydda konsumenterna samt bekämpa brottslighet. De intäkter som staten får av penningspelverksamheten har däremot endast ansetts vara en gynnsam påföljd av politiken. Penningspelsystemets kanaliseringsgrad kan också ses som ett mål för penningspelpolitiken. Kanaliseringsgraden i sig anger dock inte systemets förmåga att förebygga skadeverkningar eller föra med sig inkomster till staten.

Mera väsentligt än systemet med tanke på att förebygga och minska skadeverkningar är hur penningspelverksamheten som helhet styrs och regleras i samhället för att målen ska uppnås och hur faktorer på systemnivå beaktas i den praktiska tillämpningen av penningspelpolitiken. Skadeverkningarna av penningspelverksamhet i samhället hänger också samman med en större helhet än den direkta regleringen av penningspelverksamheten och systemmodellen. Förebyggandet av skadeverkningar av penningspel är t.ex. en del av den förebyggande missbrukarvården och skadeverkningar av penningspel minskas som en del av servicesystemet. Också attitydkli-

matet och normaliseringen av penningspelande påverkar förekomsten av penningspelskadeverkningar. Reglering av utbudet är enligt nuvarande kunskap det effektivaste sättet att förebygga skadeverkningar av spel. I utbudet ingår både utbudet inom penningspelverksamheten och det externa utbudet. Utbud av penningspel utanför systemet är en utmaning både i licensbaserade system och i ensamrättsystem.

En jämförelse av penningspelsystem försvåras av att det finns betydande skillnader i genomförandet av penningspelsystem också mellan system och samhällen som skenbart är liknande. Digitaliseringen av penningspelande och föränderliga penningspelkulturer försvårar för sin del jämförelsen eftersom de ändamålsenliga metoderna att uppnå målen förändras då den omgivande verkligheten förändras. Genom digitaliseringsutvecklingen är exempelvis det utomstående utbudet allt mer närvarande och måste beaktas i lösningar som gäller regleringen.

Genom förändringen i verksamhetsmiljön förändras också det ändamålsenliga urvalet metoder, systemnivåns möjligheter och utmaningar när det gäller att uppnå en penningspelspolitik som motsvarar målen. Detta försvårar jämförelse och utredning av systemnivån, och det finns inte just tillgång på forskningsdata som möjliggör en uppdaterad jämförelse av systemnivåer. Man har försökt jämföra skillnaderna mellan systemen när det gäller skadeverkningarna i en systematiskt litteraturöversikt som publicerats 2021 (Marionneau, V., Egerer, M., & Nikkinen, J. (2021): How do state gambling monopolies affect levels of gambling harm? *Current Addiction Reports*, <https://doi.org/10.1007/s40429-021-00370-y>). Enligt den finns det i praktiken inte några betydande skillnader mellan monopol- och licenssystem i fråga om hur vanliga skadeverkningar är. I monopolsystem föreföll problemspelandets och den totala konsumtionens nivå vara på en något lägre nivå än i licenssystem, medan åter samhälleliga intressekonflikter verkade vara mindre vanliga i licenssystem.

En central skillnad mellan licens- och ensamrättbaserade system gäller vilka inriktade metoder för att styra penningspelverksamheten det är möjligt att använda i systemet. Enligt Europeiska unionens domstol kan ett ensamrättsystem under strikt övervakning av den offentliga makten vara en effektiv metod att hantera de risker som är förknippade med penningspel. Utom styrning genom lagstiftning omfattar möjligheten till strikt kontroll reglering i vid bemärkelse, vilket i finländsk kontext innefattar ägarstyrning av ett statsägt bolag med specialuppgifter, övervakning och annan myndighetsstyrning. Finländsk forskning (THL) visar att man under senare år börjat utnyttja denna potential och därigenom har folkhälsoaspekten i penningspelspolitiken stärkts. Enligt forskningsdata har samhällets beroende av penningspelintäkter varit en orsak till att man inte velat utnyttja ensamrättsystemets potential att begränsa exempelvis tillgången på penningspel.

Ett jämförelseobjekt kan sökas i forskning om alkoholpolitik, där det finns också tidigare forskningsrön om monopolmodellens verkningar. (Room 2020). I forskningen har bedömts att man i de nordiska länderna när det gäller alkoholpolitiken effektivt lyckats utnyttja monopolsystemets möjlighet att strikt kontrollera tillgången för att förebygga skadeverkningar. I forskningen konstaterades också att ett monopol kan fungera som folkhälsoinstrument endast om de mål som rör förebyggande av skadeverkningar ställs före avkastningsmålen i den praktiska politiken. Forskning om alkoholpolitik och de slutsatser som dragits utgående från den är dock inte som sådan direkt tillämplig när man bedömer ett hårdant system som effektivast genomför penningspelspolitiska mål. I penningspel är det på grund av online-penningspeladets popularitet betydligt svårare att effektivt upprätthålla ensamrätt eller så kräver det åtminstone ett mycket anorlunda urval metoder än minutförsäljning av alkohol.

När man jämför systemen och den praktiska tillämpningen av dem måste man beakta att de möjligheter som finns att förebygga skadeverkningar inte realiserar automatiskt utan förutsätter aktiv tillämpning i det praktiska genomförandet. Detsamma gäller risker i samband med skadeverkningarna. Då man övergår till ett licenssystem ökar lagstiftningens styrande roll i styrningen av penningspelverksamheten. Detta betyder ett mindre urval metoder för styrningen och delvis långsammare möjligheter till förändringar. Ifall de ändringar som föreslås dessutom leder till förändringar i Veikkaus Ab:s ägoförhållanden, utsträcks dessa ändringar i påverkningsmöjligheter också till den verksamhet som förblir inom ensamrättsystemet och Veikkaus Ab:s styrning.

Utom möjligheterna att begränsa konkurrensen och tillgången hör till fördelarna med ensamrättsmodellen när det gäller att förebygga skadeverkningar att det finns endast ett begränsat antal aktörer att övervaka och styra. I gällande ensamrättsmodell finns endast en aktör som ska övervakas vilket möjliggör att ovannämnda strikta styrningsbefogenheter kan användas kostnadseffektivt.

Modellen för organiseringen av penningspel påverkar också riskerna för skadeverkningar av penningspel. I forskningen har visats att intressekonflikter kan äventyra tillämpningen av systemet med tanke på förebyggande av skadeverkningarna särskilt i monopolsystemet och att användningen av Veikkaus Ab:s avkastning binds till vissa användningsändamål som definieras i lotterilagen har i Finlands modell setts som en utmaning för förebyggande och minskning av skadeverkningar av penningspel (V. Marionneau & J. Nikkinen: Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions? *Public Health* 184, s. 102–106). I Finland har man försökt avveckla denna risk i ensamrättsystemet genom att från början av 2024 överföra Veikkaus Ab:s avkastning så att den blir en del av statsbudgeten med allmän täckning.

En fördel med licensbaserade system har ansetts vara att andelen av all penningspelkonsumtion som sker innanför systemet, dvs. den så kallade kanaliseringsgraden i princip är lättare att öka till en högre nivå eftersom de aktörer som är intresserade av marknaden har möjlighet att söka licens ifall de uppfyller licensvillkoren. Utbud utanför systemet förekommer dock i alla penningspelssystem. Andelen spelande som sker innanför systemet avspeglar dock inte nödvändigtvis systemets förmåga att förebygga skadeverkningar. Det är möjligt att uppnå en mycket hög kanaliseringsgrad i ett licensbaserat system genom att minska den reglering som begränsar penningspelverksamheten till ett minimum och t.ex. genom lätt beskattning, övervakning och styrning göra det så lockande som möjligt för aktörer att skaffa licens. En sådan politik har dock en verkan som starkt ökar risken för skadeverkningar. Ett effektivt förebyggande av skadeverkningar av penningspel förutsätter tillräckligt strikt reglering av penningspelverksamheten, vilket ofrånkomligen inverkar på hur lockande marknaden är för potentiella licensinnehavare och därigenom också har en försvagande inverkan på kanaliseringsgraden.

Kanaliseringsgraden kan sjunka också därför att det på befolkningsnivå blir mindre vanligt att spela penningspel och mängden pengar som används minskar. En kulturell förändring, som leder till att spelandet minskar, kan starkare påverka majoriteten av människor om spelar bara tillfälligt än den minoritet som spelar aktivt och i medeltal oftare utanför systemet. Då kan den reglerade marknadsandel av den totala marknaden minskas. En försvagning av kanaliseringsgraden som sker genom en sådan mekanism har inte någon negativ inverkan på skadeverkningarna av penningspel.

Det är således med tanke på förebyggandet av skadeverkningar förmånligt att regleringen omfattar en så stor del av marknaden som möjligt, men detta förutsätter att regleringen i fråga om begränsningarna är på en tillräckligt hög nivå. Om en hög kanaliseringsgrad eftersträvas genom att öka den totala tillgången på penningspel ökar skadeverkningarna. Med tanke på förebyggande av skadeverkningarna är tillgången på och tillgängligheten till penningspel i nyckelställning, inte kanaliseringsgraden. En kombination av hög kanaliseringsgrad och effektivt förebyggande av skadeverkningar förutsätter att man i penningspelsystemet i tillräckligt hög grad begränsar tillgången på penningspel både innanför och utanför systemet. Detta behov är viktigt särskilt när det gäller penningspel med hög risk för skadeverkningar och när marknaden digitaliseras, eftersom utbudet utanför systemet huvudsakligen finns på den digitala marknaden.

De nya uppgifterna om hur ensamrättsystemet i Norge utvecklas utmanar den invanda uppfattningen om att ett licenssystem är bättre med tanke på kanaliseringsgraden för penningspel. Exemplet från Norge är färskt, men visar att det är möjligt att höja kanaliseringsgraden genom att begränsa tillgången till penningspel samtidigt både innanför systemet och utanför det, och att detta är möjligt också i ett ensamrättsystem. Norges kanaliseringsgrad är dock enligt Norges penningspelmyndighet<sup>46</sup> och konsultbolaget H2GC på en betydligt lägre nivå än i Sverige och Danmark, som övergått till licenssystemet. Det uppskattas att mängden penningspelproblem och riskspelande minskat i Norge<sup>47</sup> under senare år. Det beräknas att mängden spelproblem halverats från 2019 till 2023. Andelen av befolkningen som har spelproblem har nu återgått till ungefär samma nivå som 2015<sup>48</sup>. Man vet dock inte säkert om förklaringen till att spelproblemen minskat är den penningspelpolitik som genomförts i Norge under de senaste åren.

I Finland har ensamrättsystemet vid de föregående ändringarna av lotterilagen delvis utvecklats enligt norsk modell. För att begränsa tillgången på utomstående penningspel tog Finland i bruk spärrar mot betalningsrörelse från början av 2023. Åtgärden är inte bunden till systemet, liksom inte heller andra åtgärder som riktas direkt mot spelande utanför systemet. Verkningarna av spärrarna mot betalningstrafik har inte särskilt utvärderats, men i samband med det beslut Helsingfors förvaltningsdomstol utfärdade 19.2.2024 (967/2024) bedömde Polisstyrelsen att lösningen förstärkt uppfattningen om att man effektivt kan ingripa i lagstridig verksamhet i det nuvarande systemet. Såsom ovan konstaterats har Veikkaus Ab:s marknadsandel i den digitala kanalen efter ändringarna ökat något (tre procent), vilket delvis kan sammanhålla med detta.

I de färskaste rapporterna som tar ställning till utvecklingen av penningspelpolitiken har man inte ännu kunnat utnyttja ens preliminära bedömningar om nuläget i systemet. Både i den förutredning som publicerades våren 2023 och i Konkurrens- och konsumentverkets rapport betonas behovet av att utveckla penningspelsystemet, men samtidigt identifieras riskerna för spel-skadeverkningar om man övergår till ett licenssystem eller till ett system som delvis bygger på

<sup>46</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024). Ansvarlegheit og kanalisering hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Lotteritilsynets rapport, maaliskuu 2024. Finns på adressen [https://lottstift.no/content/uploads/2024/04/Rapport\\_Kulturdepartementet\\_mars\\_2023\\_UUweb\\_v2.pdf](https://lottstift.no/content/uploads/2024/04/Rapport_Kulturdepartementet_mars_2023_UUweb_v2.pdf).

<sup>47</sup> Pallesen, S., Mentzoni, R., Syvertsen, A., Kristensen, J., Erevik, E. & Morken, A. (2023). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2022. Universitetet i Bergen, toukokuu 2023. Finns på adressen <https://lottstift.no/content/uploads/2023/06/Omfang-av-Penge-og-dataspillproblemer-i-Norge-2022.pdf>.

<sup>48</sup> vrt. Pallesen, S., Molde, H., Mentzoni, R., Hanss, D. & Morken, A. (2016). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2015. Universitetet i Bergen, huhtikuu 2016. Finns på adressen [https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/WEB-Rapport\\_befolkningsundersokelsen.pdf](https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/WEB-Rapport_befolkningsundersokelsen.pdf).

licens. De risker som identifierats sammanhänger med att tillgången på spel med höga risker ökar samt på att synligheten för dessa spel ökar genom marknadsföring. Också enligt THL:s sakkunnigutlåtanden skulle en förändring av systemet sannolikt påskynda en övergång från spel med låg risk till spel med hög risk för skadeverkningar, och om antalet personer som spelar spel med hög risk ökar är det möjligt att också antalet personer som råkar ut för allvarliga penning-spelproblem och som behöver stöd och hjälp ökar.

Det har i Finland rått stor enighet om att det är nödvändigt att utveckla det nuvarande penning-spelsystemet. Däremot har man inte varit ense om med vilka metoder systemet borde utvecklas och i fråga om inverkan på skadeverkningar av spel har åsikterna om ändamålsenliga metoder varierat. Å andra sidan har man också ansett att det redan vidtagits många åtgärder för att utveckla penningspelsystemet och att det är skäl att bedöma och beakta konsekvenserna av dem innan man försöker nå en lösning om vilka eventuella nya utvecklingsåtgärder som behövs för att målen för penningspelpolitiken ska uppnås. De förhandsresultat av befolkningsenkäten Finländarnas penningspel som THL publicerade i februari 2024 belyser för sin del nuläget. Enligt förhandsresultaten spelar allt färre penningspel, men samtidigt har spelproblemen ökat och de som spelar mycket står för en stor del av avkastningen av spel och den verkar öka. Spelande av utländska nätspel har inte blivit vanligare under de allra senaste åren, men det är numera betydligt vanligare än det var t.ex. i början av 2010-talet. Den förändring som skett i fråga om skadeverkningar begränsar sig enligt förhandsresultaten inte endast till utbud utanför systemet, utan av resultaten framkommer att det finns många olika faktorer bakom förändringen.

Den förändring i fråga om skadeverkningarna som observerats i befolkningsenkäten sammanfaller i tid med en förändring där tillgången på penningspel med hög risk ökar. Detta syns för sin del i konsumtionen av penningspel. Enskilda spelare övergår inte nödvändigtvis i stora skaror till elektroniska kanaler då utbudet koncentreras till nätet, men konsumtionen av penningspel sker i allt större omfattning i elektroniska kanaler som ökar risken för skadeverkningar och med penningspelprodukter med allt högre skaderisk för dem som genom den kulturella förändringen fortsätter att spela. Det är sannolikt att dessa faktorer för sin del förklarar att även om det totala antalet som spelar penningspel minskar på befolkningsnivå så har skadeverkningarna av penningspel ökat. En faktor som bestämmer hur systemreformen inverkar på skadeverkningarna är hur mycket systemreformen påskyndar denna utveckling. Det verkar som om systemreformen stärker utbudet och tillgången på penningspel med hög risk i elektroniska kanaler.

I den förutredning som gjordes som stöd för regeringsförhandlingarna bedömdes att det i ett licenssystem finns bättre förutsättningar än i ett ensamrättsystem att förebygga skadeverkningar av online-spelande och att det är möjligt att uppnå en högre kanaliseringsgrad än i det gällande systemet eller i ett alternativ som utgår från utveckling av det, men å andra sidan bedömdes att utbudet på penningspel med hög risk ökar i ett licenssystem och att allvarliga skadeverkningar av penningspel samt skuldsättning ökar, vilket å sin sida belastar t.ex. social- och hälsovårdens servicesystem.

I Konkurrens- och konsumentverkets utredning bedömdes igen att det finns behov av att utveckla regleringen. I rapporten konstaterades ändå att man utgående från den granskning som där presenteras inte kan dra slutsatser om hur systemet och regleringen borde utvecklas. I rapporten bedöms att en övergång till ett licenssystem exempelvis skulle leda till att en större andel av internetpenningspelen än nu omfattas av den nationella regleringen, men detsamma kan man eftersträva också genom åtgärder som stärker ensamrättsystemet. (Karjalainen m.fl.: Konkurrens- och konsumentverkets Forskningsrapporter 3/2023).



Med tanke på det nuvarande penningspelsystemets så kallade accessoriska positiva konsekvens, alltså avkastningen till staten, är skillnaderna på systemnivå betydande i fråga om den direkta avkastningen. I Finlands nuvarande penningspelsystem är Veikkaus Ab ett bolag som ägs helt av staten och förutom lotteriskatten tillfaller alla bolagets intäkter staten. På en licenserad marknad baserar sig intäkterna till staten på beskattning och andra avgifter som uppbärs av licensinnehavarna. Den andel av intäkterna som staten får beror på nivåerna på dessa, men andelen i förhållande till spelintäkterna är betydligt mindre jämfört med den nuvarande ensamrättmodellen. Dessutom är kostnaderna för upprätthållandet av systemet på en licensmarknad betydligt högre. Det alternativ som utgår från utvecklande av ensamrättmodellens kanalisering förmåga skulle sannolikt med tanke på de intäkter staten får av penningspelverksamheten vara det förmånligaste alternativet, om man lyckas genomföra det effektivt. Med tanke på intäkterna skulle det alternativet att inga förändringar görs sannolikt jämfört med en modell där man delvis övergår till ett licenssystem i fråga om intäkterna vara en i stort sett lika bra lösning. Enligt Veikkaus Ab:s års- och ansvarsfullhetsrapport har dess andel av den digitala penningspelmarknaden vuxit med tre procentenheter 2023. Förändringen uppskattas delvis bero på de ändringar i lotterilagen som gjordes under föregående regeringsperiod, vilkas syfte vara att bekämpa tillgången på penningspel utanför systemet. Hur aktiva de spelaktörer som agerar på marknaden utan tillstånd är beror på hur dessa ändringar genomförs. Helsingfors förvaltningsdomstols beslut 19.2.2024, genom vilket den förkastade BML Group Ltd:s besvär över Polisstyrelsens förbud mot marknadsföring av penningspel och det vite på 2,4 miljoner euro som är förenat med förbudet antas ha en effektiverande effekt.

En modell för att ordna penningspel som är licensbaserad enligt detta förslag bedöms ha en positiv inverkan på statens intäkter jämfört med de alternativ som presenterats endast om penningspelmarknadens storlek ökar betydligt. Detta skulle åter medföra skadeverkningar av spel på befolkningsnivå och en inverkan som ökar risken för allvarliga skadeverkningar av penningspel. Då man beaktar trenden att den andel av befolkningen som spelar penningspel sjunker är det osannolikt att penningspelmarknaden växer utan att det görs möjligt att ordna penningspel som främjar spelande. Dessutom måste man då man uppskattar inverkan på statens intäkter beakta det sannolika alternativet att Veikkaus Ab:s marknadsandel sjunker på online-marknaden då flera lagliga aktörer kommer in på marknaden. I dessa bedömningar har inte beaktats det alternativet att Veikkaus Ab inte i framtiden skulle vara ett av staten helägt bolag. Intäkterna av en försäljning av Veikkaus Ab skulle på kort sikt öka statens inkomster, men det skulle minska statens dividendinkomster från Veikkaus på längre sikt.

### 5.1.3 Penningspelgrupper som tas med licenssystemet och Veikkaus Ab:s ensamrätt

I beredningen har licenssystemets omfattning bedömts. Enligt regeringsprogrammet skulle i licenssystemet ingå online-kasinospel och online-vadhållning. Regeringsprogrammet innehåller ingen skrivelse om vilka penningspel som i fortsättningen ska verkställas med ensamrätt för Veikkaus Ab. Ordalydelsen i regeringsprogrammet om utgångspunkten för vilka spel som ska ingå i licenssystemet lämnade i beredningen rum för en bedömning av om t.ex. totospel ska ingå i antingen de penningspel som ordnas med ensamrätt eller med licens samt om penningspelbingo som ordnas på nätet ska höra till någotdera systemet för att verkställa penningspel. Dessutom har under beredningen bedömts om vadhållningsspel i licenssystemet ska tillåtas utom genom en elektronisk försäljningskanal också i en fysisk försäljningskanal i licensinnehavarens eget verksamhetsställe eller genom försäljning via ombud. Dessutom har i beredningen bedömts lagstiftningsalternativ för de penningspelgrupper som kvarstår i Veikkaus ensamrättssystem.

Om totospel ska höra till de penningspel som ordnas med ensamrätt eller licensbaserat har bedömts utgående från de mål som uppställts för reformen samt med beaktande av den skrivning om säkerställande av hästnäringens verksamhetsförutsättningar som ingår i regeringsprogrammet. Kanaliseringsgraden för de totospel som verkställs med Veikkaus Ab:s ensamrätt är redan nu mycket hög och spelas endast i liten utsträckning totospel på penningspelsidor utanför systemet. Därför har det inte ansetts motiverat att ta med dem i licenssystemet med tanke på målen för förebyggandet av skadeverkningar och införandet av ett licenssystem. Med tanke på förebyggandet av skadeverkningar av spel har det inte ansetts ändamålsenligt att öka konkurrensen där inte sådan redan finns. Att öppna totospelen för den konkurrensutsatta marknaden kunde också innebära en stark marknadsföring av totospel för att finländarna ska hitta det nya utbudet. Å andra sidan kunde det enligt Finlands Hippos ry om man tar med totospelen i det konkurrensutsatta licenssystemet på lång sikt säkerställa att intresset för hästspel ökar samt att det internationella spelandet på hästar och idrotten utvecklas i positiv riktning. År 2022 minskade Veikkaus Ab:s spelbidrag för totospel med cirka nio procent, och totospelens relativa andel av hela Veikkaus Ab:s penningspelande sjönk till cirka fem procents nivå. Det har bedömts att spelandet av totospel minskar i ensamrättsystemet.

När det gäller penningspelbingo som ordnas via nätet har i beredningen spelets ställning i det nya penningspelsystemet bedömts utgående från målen för reformen. Med tanke på skadeverkningar av penningspel är det inte nödvändigtvis ändamålsenligt att öka konkurrensen i fråga om de penningspelprodukter där det inte finns konkurrens i någon större grad. Å andra sidan skulle det minska utbudet på penningspelbingo på marknaden utanför systemet om spelet tas med i licenssystemet, men det kunde samtidigt öka marknadsföringen av spelet till finländarna. Med tanke på lagens mål och för att vara konsekvent har det i bedömningen ansetts att det är motiverat att ta med penningspelbingo som ordnas elektroniskt i licenssystemet. Om spelet kvarstår som ett ensamrättspel kan det anses strida mot kanaliseringmålet, eftersom det är fråga om ett penningspel med omfattande utbud, där det finns konkurrens. I Sverige och Danmark hör elektronisk penningspelbingo till licenssystemet och aktörer utanför ensamrättsystemet har utbud på detta spel. I svensk lag finns en definition av bingospel som verkställs via nätet. I Danmark har spelet i lagstiftningen tagits med i den spelgrupp som innehåller kasinospel som verkställs via nätet. Att ta med spelet i licenssystemet har förutsatt en definition av spelet.

Frågan om verkställande av vadhållningsspel ska tillåtas i fysiska försäljningskanaler har bedömts utgående från skadeverkningarna och kanaliseringmålet och med beaktande av juridiska aspekter. Med tanke på kanaliseringmålet har det inte ansetts nödvändigt att tillåta en fysisk försäljningskanal i vadhållning eftersom det inte finns någon konkurrens här. Att tillåta fysiska försäljningskanaler för licensinnehavare har bedömts öka synligheten, vilket är problematiskt med tanke på skadeverkningarna och kännbart skulle öka de resurser som behövs för övervakning av fysiska kanaler. Bestämmelserna innehåller dessutom för den som bedriver penningspelverksamhet många förpliktelser som syns direkt i ombudens verksamhet. Detta har ansetts öka både övervakningens och aktörernas administrativa börda märkbart. I beredningen har dock bedömts att det inte vore ändamålsenligt att begränsa den konkurrensutsatta licensmarknaden till att gälla endast vadhållningsspel som verkställs på nätet eftersom det är fråga om samma vadhållningsspel som erbjuds på nätet och i fysiska försäljningskanaler. Skillnaden mellan dem gäller endast via vilken kanal de säljs. Enligt en internationell jämförelse är det vanligt att en fysisk försäljningskanal ingår i den konkurrensutsatta licensmarknaden.

De allmännyttiga organisationerna har för anskaffande av medel för allmännyttig verksamhet föreslagit att man enligt svensk modell skulle tillåta ordnande av penningspel i liten skala så att

verksamheten är skattefri och licensavgifterna är lägre. Regeringsprogrammet innehåller inga skrivelser om att rätten att ordna penningspel öppnas för allmännyttiga organisationer. I helheten ingår med tanke på skadeverkningarna risker för att tillgången på, synligheten och acceptansen för penningspel ökar, vilket kunde komma att gälla särskilt barn och unga (exempelvis idrottsföreningarnas penningspelverksamhet) samt annars i fråga om skadeverkningarna de spelare som hör till riskgruppen.

Det skulle innebära en stor och principiell förändring om rätten att verkställa penningspel öppnas för allmännyttiga aktörer. I Finland har enligt lag Veikkaus Ab ensamrätt att ordna penningspel. Veikkaus Ab får inte enligt lagen ordna andra lotterier än penningspel. Allmännyttiga organisationer har för sin del enligt lag ensamrätt att ordna medelsankaffning genom att ordna varulotterier och penninginsamlingar som avses i lagen om penninginsamlingar (863/2019). Varulotterier och penninginsamlingar får inte med vissa i lagen om penninginsamlingar föreskrivna undantag (så kallade småskaliga insamlingar) ordnas för att stödja näringsverksamhet eller för att utöka en enskild persons eller en juridisk persons förmögenhet utan de medel som insamlats genom de former av medelsankaffning som nämns ovan får användas endast för allmännyttiga ändamål. Om det öppnas en möjlighet för allmännyttiga organisationer att ordna penningspel kunde det väcka frågan om lagstiftningens grundprincip om allmännyttiga organisationers ensamrätt till medelsankaffning genom varulotterier och penninginsamlingar borde ändras genom att den lagstiftning som gäller dessa former av medelsankaffning (lotterilagen och lagen om penninginsamlingar) ändras och denna verksamhet görs möjlig för förvärvsändamål och som en form av näringsverksamhet också för andra än allmännyttiga aktörer.

Om allmännyttiga organisationer tillåts ordna penningspel i liten skala förutsätter det också noggrant övervägande av definitionen av småskalighet, de villkor som ställs på en licens såsom avskiljande av förmögenhetsnivå från andra penningspellicenser, i fråga om övervakning och sanktioner. Man borde också diskutera de spel som kombinerar varulotteriers och penningspels egenskaper. Spelen kan eventuellt kombinera varu- och penningpriser, om inte annat föreskrivs. Om allmännyttiga organisationer i framtiden får verkställa penningspel i liten skala är det möjligt att de allmännyttiga organisationerna skulle övervakas av två olika myndigheter (beroende på var myndigheten för övervakning av penningspel placeras). Detta är inte en eftersträvsvärd situation vare sig med tanke på hur övervakningen ordnas eller de som ska övervakas.

Om allmännyttiga organisationer tillåts ordna penningspel i liten skala eventuellt för en lägre avgift för behandling av ansökan och med lägre skattesats eller nollskattesats borde detta också bedömas noggrannare på basis av bestämmelserna om statsunderuppstöd. Denna bedömning borde omfatta bland annat om en allmännyttig organisations penningspelverksamhet är ekonomisk och om lättnad i betalningsvillkoren för allmännyttiga organisationer är en selektiv förmån för ekonomisk verksamhet. Om kriterierna för statsunderstöd uppfylls borde systemets lämplighet för den inre marknaden säkerställas innan systemet godkänns.

#### 5.1.4 Veikkaus Ab:s verkställandemodell för ensamrätt, licensens längd och licensavgift

##### *Verkställandemodell för ensamrätt*

Under beredningen har utom Veikkaus Ab:s lagstadgade ensamrätt enligt gällande lotterilag granskats också ett alternativ enligt vilket Veikkaus Ab beviljas licens för verkställandet av de penningspel som kvarstår som dess ensamrätt på motsvarande sätt som t.ex. i Sverige och Danmark. I regeringsprogrammet finns ingen skrivelse om detta.

Det skulle vara möjligt att verkställa Veikkaus Ab:s ensamrätt genom att i lagen inta bestämmelser om Veikkaus Ab:s ensamrätt på motsvarande sätt som i gällande lotterilag. Fördelen med detta alternativ kan anses vara att det i princip inte skulle ingå någon juridisk risk i ett licensbaserat system när det gäller sökande av ändring i myndighetsbeslut om beviljande av licens. I lagstadgad ensamrätt ingår inte heller någon motsvarande ökning av mängden administrativt arbete som i en licensbaserad modell, vilket är en följd av ensamrättsinnehavarens behandling av tillståndsansökningar. Lagstadgad ensamrätt skulle också lagstiftningstekniskt vara enklare att genomföra än en licensbaserad modell, eftersom den reglering som gäller ensamrätten till penningspelverksamhet och dess innehavare i stor utsträckning kunde baseras på gällande reglering. En lagstadgad ensamrätt som motsvarar den nuvarande lagstiftningen och det krav som ingår i den att Veikkaus ska vara ett av staten helägt bolag skulle dock enligt statsrådets kanslis bedömning inte öka statens spelrum i det ägarpolitiska beslutsfattandet som gäller Veikkaus Ab och möjligheter att vid behov reagera på utvecklingen av statens ägarvärde på ett sätt som tryggar statens ekonomiska intressen. Denna regleringsmodell motsvarar enligt statsrådets kanslis bedömning inte målen för lagförslaget.

Som ett regleringsalternativ till den licensbaserade ensamrätt som föreslås kunde också övervägas en lösning där Veikkaus Ab:s ensamrätt att erbjuda vissa former av penningspel fortfarande skulle grundas på lag men där den nuvarande lotterilagens krav på att Veikkaus Ab ska vara 100 % statsägt ersätts med ett krav enligt vilket staten utövar bestämmanderätt i Veikkaus Ab. Den reglering som gäller ensamrätten skulle då i princip göra det möjligt för staten att delvis avstå från Veikkaus Ab:s aktier utan en övergång till licensbaserad ensamrätt. Denna modell skulle dock enligt statsrådets kanslis bedömning avsevärt försvåra fastställandet av ensamrättens värde. Om Veikkaus Ab:s ensamrätt baserar sig på en lag som är i kraft tills vidare skulle det var svårt att fastställa ett ekonomiskt värde på ensamrätten.

Enligt statsrådets kanslis bedömning skulle en licensbaserad ensamrätt uppfylla målen för lagförslaget då den bibehåller Veikkaus Ab:s ensamrätt att verkställa andra penningspel än sådana som ingår i licenssystemet och samtidigt möjliggör större spelrum än nu för staten när det gäller eventuella beslut om ägandet av Veikkaus Ab i framtiden.

Regeringsprogrammets utgångspunkt är att Veikkaus Ab behåller ensamrätten till verkställandet av andra penningspel än sådana som ingår i den konkurrensutsatta licensmarknaden. I propositionen har därför inte bedömts en sådan alternativ modell för ensamrätten i vilken skulle ingå möjlighet att bevilja ensamrätt åt någon annan aktör än ett bolag som staten har bestämmanderätt i, dvs. att ensamrättsinnehavaren skall väljas genom ett offentligt upphandlingsförfarande, i vilket utom Veikkaus också privata aktörer kunde delta.

#### *För hur lång tid beviljas ensamrättslicenser*

När det gäller längden på den licens som beviljas en ensamrättsinnehavare är de centrala identifierade alternativen antingen att ett licenstillstånds längd regleras på motsvarande sätt som för licenser som beviljas i ett licenssystem eller att det bestäms att en ensamrättslicens gäller längre än andra licenstyper, då licensen kunde vara i kraft tio år. Vid bedömningen av dessa alternativ måste man beakta att avsikten med att bevilja ensamrättslicenser avviker från de licenser som beviljas i ett licenssystem. Då avsikten med den reglering som tillämpas på licenser som beviljas i ett licenssystem är att göra det möjligt för alla intresserade aktörer som uppfyller de allmänna kriterierna att bedriva penningspelverksamhet på marknaden i Finland skulle rätten att verkställa vissa penningspel med ensamrättslicens begränsas till endast en aktör därför att det anses

att man på det sättet effektivast kan uppnå målen för den reglering som styr verkställandet av penningspel (bl.a. förebyggande och minskning av skadeverkningar av penningspel). Man övergår till ett konkurrensutsatt licenssystem för de spelgrupper där dessa mål uppnås bäst inom ramen för detta system.

Eftersom ensamrättlicens endast kan beviljas ett bolag som staten har bestämmanderätt i, i vars verksamhet staten vid behov kan ingripa genom sitt bestämmande inflytande, skulle inte en omvärdering av förutsättningarna för beviljande av en ensamrättlicens med fem års intervall vara nödvändig på samma sätt för att säkerställa de mål som det allmänna intresset förutsätter som i ett konkurrensutsatt licenssystem. En licensperiod som är längre än det som tillämpas i ett licenssystem skulle också göra det möjligt för ensamrättsinnehavaren att långsiktigt planera och utveckla sin penningspelverksamhet på ett sätt som stöder uppnåendet av de mål som uppfyller det allmänna intresset.

På grund av ovannämnda omständigheter kan det alternativ som motiveras i första hand anses vara att ensamrättlicenser beviljas för längre tid än licenser som beviljas i ett licenssystem (tio år). Om det under licensperioden ändå sker betydande förändringar exempelvis i verksamheten på penningspelmarknaden eller i den teknologiska utvecklingen skulle det också vara möjligt att ändra villkoren i ensamrättlicenser under motsvarande förutsättningar som för licenser som beviljas i ett licenssystem.

#### *Ersättning till staten för ensamrättlicens*

Om beviljandet av ensamrätt har som följd att det eventuellt för ensamrättsinnehavaren blir ett hinder för att få statsstöd som inte lämpar sig för den inre marknaden finns det flera olika alternativa regleringsmodeller och alternativ. Under beredningen har följande alternativa modeller identifierats:

- Modell (i), där ensamrättsinnehavaren förpliktigas att till staten betala en offentligrettslig licensersättning av skattenatur, genom vilket man strävar efter att säkerställa att ensamrättsinnehavaren av de penningspel som denna verkställer endast får en avkastning som kan anses skälig.
- Modell (ii), där det ingås ett separat ensamrättsavtal mellan ensamrättsinnehavaren och staten, genom vilket avtalas om den ersättning på marknadsvillkor som ensamrättsinnehavaren ska betala till staten och genom vilket man strävar efter att säkerställa att ensamrättsinnehavaren av de penningspel som denna verkställer endast får en avkastning som kan anses skälig.
- Modell (iii), där ensamrättsinnehavaren förpliktigas genom lag att med stöd av ensamrätten redovisa vinsten av den penningspelverksamhet denna bedriver i sin helhet till staten (på motsvarande sätt som enligt 17 § i nuvarande lotterilag).
- Modell (iv), där man genom lagstiftning begränsar den tillåtna affärsverksamheten för ensamrättsinnehavaren för verkställande av de penningspel som ordnas med stöd av ensamrätten, men där det inte skulle finnas några särskilda bestämmelser som gäller behandlingen av avkastningen av penningspelverksamheten då ensamrättsinnehavarens betalning av avkastningen av penningspelverksamhetens avkastning till staten skulle

ske i sedvanlig ordning enligt den bolagsrättsliga regleringen (dvs. ensamrättsinnehavaren skulle betala vinsten som dividend till staten).

Modell (i) förebygger effektivt att statsstöd uppkommer för ensamrättsinnehavaren som en följd av den beviljade ensamrätten, om dimensioneringen av avgiften av skattenatur är lyckad. En svaghet med denna modell är dock att den lagstiftningstekniskt är komplicerad, eftersom modellen förutsätter bland annat åtminstone en definition på lagnivå av de centrala faktorer enligt vilka licensersättningen fastställs utan att man då direkt kan stöda sig på existerande regleringslösningar, exempelvis från andra reglerade branscher. En central svaghet med denna modell är också att licensersättningen baserar sig på en uppskattning av kommande nettospelavkastning. Det är mycket svårt att på förhand uppskatta kommande nettospelavkastning och det är därför möjligt att ensamrättsinnehavaren får ett betydande belopp överavkastning som måste anses vara statsstöd. Det är möjligt att den licensersättning som ensamrättsinnehavaren betalar författningsrättsligt skulle vara jämförbar med skatt, och regleringen om grunderna för dess storlek måste då uppfylla de rättsliga krav som följer av 81 § i grundlagen. Dessutom förutsätter denna modell ett beslut av statsrådet om licensersättningens belopp, vilket leder till en ökning av det administrativa arbetet. Eftersom modellen baserar sig delvis på en uppskattning av kommande nettospelavkastning är det i denna modell särskilt viktigt att den på förhand genomgås noggrant med EU-kommissionen, så att den också enligt kommissionens uppfattning eliminerar den ekonomiska fördelen på det sätt som lagstiftningen om statsunderstöd förutsätter.

Också modell (ii) kan i princip anses vara ett genomförbart alternativ med tanke på uppnåendet av målen. Eftersom den ersättning som Veikkaus Ab i denna modell betalar till staten bygger på ett avtal kan en fördel med modellen också anses vara dess flexibilitet i jämförelse med modell (i) (offentligrättslig licensersättning). Det är samtidigt också dess svaghet eftersom den lämnar stort spelrum att avtala om ersättningen, som inte i sin helhet skär ned den överavkastning som anses vara statsunderstöd. Ett problem också med denna modell är osäkerheten i fråga om den kommande nettospelavkastningen och därmed risken för att ensamrättsinnehavaren får ett stort belopp i överavkastning som måste anses vara statsunderstöd, om man misslyckas med dimensioneringen av avtalsavgiften. Ett problem med en avtalsbaserad ersättning kan anses vara fastställandet av innehållet i det avtal som ingås mellan staten och ensamrättsinnehavaren. I avtalet mellan staten och ensamrättsinnehavaren är det i sak fråga om att ensamrättsinnehavaren till staten betalar ett vederlag för rätten att bedriva penningspelverksamhet som omfattas av ensamrätten. Då vore det sannolikt nödvändigt att i avtalet också definiera ensamrättsinnehavaren på ett juridiskt förpliktande sätt, bl.a. vilka penningspel och i vilken omfattning ensamrättsinnehavaren är skyldig att verkställa under avtalsperioden. Detta skulle innebära en väsentlig avvikelser från de utgångspunkter enligt vilka penningspelverksamheten tidigare reglerats i Finland, och dessutom måste särskilt bedömas om EU:s upphandlingsdirektiv eventuellt borde tillämpas på detta avtal.

Också genom modell (iii) kunde effektivt förebyggas att ett eventuellt statsunderstöd uppkommer för ensamrättsinnehavaren. Modellen är också regleringstekniskt enkel att genomföra då den i väsentliga delar motsvarar regleringen av behandlingen av Veikkaus Ab:s avkastning enligt gällande lotterilag. Modellen strider dock i princip mot de mål för regleringen som beskrivs i punkt 1, eftersom den de facto kunde hindra staten från att minska sitt ägande i ensamrättsinnehavaren i ett senare skede. Detta är fallet eftersom om ensamrättsinnehavaren med stöd av den nya lagstiftningen måste betala vinsten i sin helhet till staten så skulle ensamrättsinnehavarens aktier i princip inte ha något ekonomiskt värde som baserar sig på avkastningsförväntningar för



en eventuell framtid privat minoritetsägare, då den privata minoritetsägaren skulle bära endast den ekonomiska risken för ägandet utan några möjligheter till avkastning.

Med tanke på den statsunderstödsrättsliga bedömningen av modell (iv) blir en central fråga om den ensamrätt som beviljats ensamrättsinnehavaren och den selektiva ekonomiska förmån som ingår i den kan anses snedvrída konkurrensen på marknaden trots att ensamrättsinnehavarens affärsverksamhet på ovan beskrivet sätt begränsats till att omfatta endast verkställandet av penningsspel med stöd av ensamrätten. Dessutom skulle risken för att det uppkommer förbjudet statsunderstöd i denna modell i princip vara större än i de andra modeller som granskats, särskilt i en situation då staten i ett senare skede avstår från en del av sitt ägande i ensamrättsinnehavaren.

På basis av en helhetsutvärdering av ovan beskrivna modeller baserar sig den föreslagna regleringen på modell (i) (offentligrättslig licensersättning). Trots ovan beskrivna svagheter med denna modell (särskilt att den är regleringstekniskt komplicerad, medför ökning av det administrativa arbetet och osäkerhet med dimensioneringen av licensersättningen), kan den på basis av helhetsbedömningen anses vara det alternativ, som statsunderstödsrättsligt kan vara möjligt och möjliggöra att en del av Veikkaus Ab senare säljs. Denna modell skulle möjliggöra ett större spelrum än nu för staten i framtida beslutsfattande om ägandet av Veikkaus Ab men samtidigt säkerställa att en betydande del av avkastningen av den penningsspelverksamhet som bedrivs med ensamrätt intäktförs till staten som licensersättningar oberoende av eventuella senare ägandearrangemang gällande ensamrättsinnehavaren.

#### 5.1.5 Veikkaus Ab:s koncernstruktur

I fråga om Veikkaus Ab:s framtida koncernstruktur är de centrala identifierade alternativen (i) den föreslagna modellen, där den penningsspelverksamhet som kvarstår inom ensamrätten och penningsspelverksamheten på licensmarknaden kan bedrivas i separata bolag inom samma koncern och (ii) en modell i vilken den del av Veikkaus Ab:s penningsspelverksamhet som bedrivs på licensmarknaden avskiljs till ett separat bolag som är helägt av staten. I den senare modellen skulle således det bolag som verkar på licensmarknaden inte längre vara en del av Veikkaus-koncernen. Med tanke på bedömningen av de alternativa koncernstrukturerna har det sätt på vilket ensamrätten genomförs juridiskt i princip inte någon avgörande betydelse, utan alternativet för Veikkaus Ab:s koncernstruktur och de konsekvenser de bedöms ha är i väsentliga delar desamma både vid lagstadgad ensamrätt och vid licensbaserad ensamrätt.

Statsrådets kansli som svarar för ägarstyrningen av Veikkaus Ab bedömer att den föreslagna koncernstrukturen (i) bäst uppfyller målen för förslaget då den möjliggör en centraliserad styrning av Veikkaus Ab:s olika affärsverksamheter och utnyttjande av Veikkaus-koncernens delade resurser i de åtskilda affärsverksamheterna. Förutsättningen för detta är dock att sedvanliga marknadsvillkor tillämpas vid koncerninterna transaktioner och att vid användningen av koncernens interna resurser också i övrigt beaktas de differentieringskrav som ingår i lagstiftningen och de villkor som konkurrenslagstiftningen ställer.

Statsrådets kansli bedömer att den alternativa koncernstrukturen (ii) leder till ett slutresultat som är i stort sett detsamma. Den del av Veikkaus Ab:s penningsspelverksamhet som i framtiden sker på licensmarknaden utnyttjar i nuläget i betydande grad samma produktionsfaktorer som den penningsspelverksamhet som bedrivs med ensamrätt. I framtiden minskar begränsningarna i

konkurrenslagstiftningen och begränsningarna i lagstiftningen möjligheterna att utnyttja gemensamma resurser i båda modellerna. Även om ett bolag som är avskilt från Veikkaus-koncernen och som verkar på licensmarknaden i och för sig i princip kunde utnyttja produktionsfaktorer som hör till Veikkaus-koncernen med stöd av avtal md Veikkaus Ab åtminstone tillfälligt också då affärsverksamheterna skiljs åt i skilda koncerner kan en sådan lösning inte på lång sikt anses vara ett affärsekonomiskt hållbart alternativ. En sannolik följd av en differentiering som förs så långt vore då att Veikkaus Ab:s konkurrenskraft i den affärsverksamhet som bedrivs på licensmarknaden utplånas i förhållande till konkurrenterna. Då borde Veikkaus Ab göra motsvarande nya investeringar som betjänar endast penningspelverksamheten på licensmarknaden som också de andra bolagen måste göra. Flera av Veikkaus Ab:s konkurrenter på licensmarknaden är stora internationella penningspelkoncerner, som kan utnyttja koncernverksamhetens storlek också då de ordnar penningspel i Finland. En sådan alternativ koncernstruktur skulle således sannolikt inverka negativt på dividendbetalningsförmågan för det Veikkaus-bolag som verkar på licensmarknaden samt på utvecklingen av statens ägarvärde, men skulle vara önskvärd med tanke på ett jämlikt konkurrensläge. Då man beaktar förutsättningen att verksamheterna uppdelas i separata bolag, förutsättningen att transaktioner ska ske på marknadsvillkor och de villkor i lagstiftningen som gäller uppdelning av verksamheter anser statsrådets kansli att både koncernstruktur (i) och (ii) är lågriskalternativ utgående från artikel 106.1 i fördraget om Europeiska unionen.

Sveriges regering bedömde 2020 en övergång till ett licenssystem från konkurrenslagstiftningens perspektiv. I rapporten SOU 2020:77 behandlas bland annat en uppdelning av Svenska Spels verksamhet på ensamrättmarknaden och dess verksamhet på den konkurrensutsatta marknaden. Utom uppdelningen av affärsverksamhetsområdena och den legala strukturen har vardera bolaget efter omregleringen separata kunddatabaser, spelkonton, webbplatser, IT-system, intern organisation, samt egna samarbetspartner och transaktionsflöden. I rapporten betonas också marknadsföringsreglerna, som införts för att undvika korsmarknadsföring. Svenska Spels kunder behöver således två olika konton och spelplånböcker för att kunna använda hela koncernens spelutbud. Det koncerngemensamma varumärket används dock fortfarande i skyltning utanför butiker. I rapporten sägs att man enligt Svenska Spel vidtagit alla dessa åtgärder för att säkerställa en tydlig uppdelning av verksamheterna inom koncernen och att ingen otillåten korssubventionering sker.

Sveriges regering ansåg då att det för tillfället inte behövdes några ytterligare åtgärder i fråga om uppdelningen, eftersom omregleringens inverkan på konkurrensen kan ta tid. I rapporten konstateras dock att det är skäl att fortsätta uppföljningen av utvecklingen och konkurrenssituationen på spelmarknaden.<sup>49</sup>Också i Danmark har vidtagits åtgärder genom vilka man syftar till att säkerställa att Danske Spil inte får någon fördel på licensmarknaden av de verksamheter den bedriver med ensamrätt. I monopolbolaget Danske Lotteri Spil A/S licens har därför uppställts bland annat följande villkor:

1. Danske Lotteri Spil A/S får marknadsföra endast spel som omfattas av ensamrätten.

---

<sup>49</sup> Statens Offentliga Utredningar (2020). Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. SOU 2020/77. Finns på adressen <https://www.regeringen.se/contentassets/4942818c09e14ab280d360ed3f1bbc64/okat-skydd-och-starkt-reglering-pa-den-omreglerade-spelmarknaden-sou-202077.pdf>.

2. Då penningspel spelas på applikationer ska det vara klart för spelarna om de spelar spel som omfattas av ensamrätten eller spel som hör till licensmarknaden.
3. På Danske Lotteri Spil A/S:s spelkonton får finnas endast medel som hör till spelen på monopolmarknaden. Medel får inte överföras mellan spelkonton.
4. Transaktioner mellan Danske Spil A/S:s dotterbolag bör ske på marknadsvillkor. Syftet med detta villkor är att förebygga korssubvention. Alla avtal och transaktioner mellan dotterbolagen ska kunna dokumenteras.<sup>50</sup>

#### 5.1.6 Reglering som gäller verkställandet

Under beredningen har behoven av att reglera verkställandet av penningspel bedömts särskilt utgående från gällande lotterilag och en internationell jämförelse. Med stöd av lotterilagen regleras verkställandet av penningspel genom en förordning av statsrådet om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel.

Till regleringen av verkställandet av penningspel ansluter sig de mål som i regeringsprogrammet uppställts för reformen gällande förebyggande av skadeverkningar av penningspel och förbättring av kanaliseringsgraden. Helheten bör bedömas också exempelvis utgående från konsumentskydd, spelarnas rättsskydd, skydd för personuppgifter och datasäkerhet. I helheten ingår också som rättsliga och tekniska frågor bland annat reglering som gäller penningspels egenskaper, registrering av spelare samt spelkonton, internationellt samarbete samt tekniska och andra krav som gäller verkställandet. Genom gällande lotterilag och de förordningar som utfärdas med stöd av den föreskrivs om dessa omständigheter i fråga om Veikkaus Ab:s penningspelverksamhet. Helheten är nära sammankopplad också med det centraliserade system med spelförbud som avses i regeringsprogrammet och andra metoder att hantera spelandet.

När det gäller definitionen av olika penningspel har inte särskilt utvärderats alternativ för verkställande utan utgångspunkten har varit att de definitioner som ingår i gällande lagstiftning preciseras vid behov. Definitioner är nödvändiga för att de spel som kvarstår i det konkurrensutsatta licenssystemet och i Veikkaus Ab:s ensamrätt tydligt ska kunna skiljas från varandra. Dessutom är det viktigt att skilja åt penningspelen på grund av att det eventuellt gäller olika regler för olika penningspel. I gällande lagstiftning bestäms t.ex. vilken marknadsföring som är tillåten olika för olika penningspel. Dessutom finns det mycket annan reglering vars innehåll är beroende av vilket penningspel som regleras. Det finns t.ex. reglering om returprocent samt om maximala insatser och vinster.

Under beredningen har en regleringsstruktur motsvarande gällande lagstiftning bedömts, vilken på ovan beskrivet sätt består av reglering på lag- och förordningsnivå, och dess funktionsduglighet i det nya penningspelsystemet. Med beaktande av att regleringen av verkställandet av penningspel delvis är mycket detaljerad och av teknisk natur är det också i det nya penningspelsystemet nödvändigt att reglera verkställandet på förordningsnivå. Dessutom har det i fråga om

---

<sup>50</sup> Den till Danske Lotteri Spil A/S år 2023 beviljade licensen finns på adressen: [https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2023-03/Tilladelse%20til%20udbud%20af%20lotteri%20af%2015.%20marts%202023\\_0.pdf](https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2023-03/Tilladelse%20til%20udbud%20af%20lotteri%20af%2015.%20marts%202023_0.pdf). I Danske Lotteri Spil A/S licens har funnits motsvarande villkor från 2017.

verkställandet av penningspel ansetts nödvändigt att en myndighet genom lag befullmäktigas att utfärda rättsnormer i vissa tekniska frågor och om smärre detaljer som endast förutsätter ringa utövning av prövningsrätt.

Enligt gällande lag förutsätter allt spelande att spelaren registrerar sig och utom när det gäller spelande på spelcasino öppnar ett spelkonto. Spelande förutsätter alltså att spelaren identifierar sig både vid spel på nätet och vid spel via en fysisk försäljningskanal. Vid beredningen har inte bedömts om kravet på obligatorisk identifiering borde slopas, utan kravet har också i fortsättningen motiverats särskilt av förebyggande av skadeverkningar av spel och också bland annat av de förpliktelser som lagstiftningen om penningtvätt ställer. Obligatorisk identifiering möjliggör bland annat att begränsningar och andra metoder för hantering av spelandet tas i bruk samt uppföljning av spelandet. Dessutom möjliggör identifierat spelande utveckling av extern bedömning av spelbeteendet och interventioner i samband med det.

Åldersgränsen för penningspelande är enligt lotterilagen 18 år. Andra europeiska länder kan ha andra åldersgränser beroende på vilken typ av penningspel det är fråga om, och om penningsspelen erbjuds i en fysisk försäljningskanal eller på internet. Med beaktande av forskningsdata, kan det anses nödvändigt att skydda unga vuxna från skadeverkningar av penningspel genom olika metoder. Av de vuxna för vilka det finns risk för problemspelande har en betydande del börjat spela som tonåringar (vid 15–19 år). 18–24-åringar löper större risk för skadeverkningar av penningspel än äldre åldersgrupper. Unga vuxnas högre risk för spelproblem och de ekonomiska problem som penningspel orsakar syns i hjälptjänster. Ekonomiska problem är vanliga bland de yngre åldersgrupperna. En undersökning bland unga vuxna visade på samband mellan spelproblem och konsumenters skuldsättning och skuldproblem. Tidigare undersökningar har visat att risken för utmätning av skulder ökar efter 18 års ålder och är relativt vanligt bland 18–25-åringar.<sup>51</sup> Från år 2019 har andelen av våra skuldsatta av alla skuldsatta ökat särskilt bland 18–24-åringar. I Garantistiftelsens garantibeslut som har samband med spelande är de yngre åldersgrupperna och männen överrepresenterade i förhållande till alla Garantistiftelsens lånegarantibeslut. Särskilt de unga männen utgör tydligt en grupp som avviker från andra. Också på basis av de förfrågningar som kommit in till Garantistiftelsen är det vanligare bland personer under 30 år och män (alla åldersgrupper medräknade) att bakgrunden till skuldproblem är spelande. Bland spelare är i synnerhet lån utan täckning (konsumtionskrediter) vanliga. Skulderna för dessa lån är klart högre bland spelare än bland andra kunder i genomsnitt. För att förebygga risken för skadeverkningar och spelproblem i samband med unga vuxnas penningspelande kunde ett alternativ vara att höja åldersgränsen för högriskspel med snabbt tempo som spelas på nätet. I projektet har inte behovet av att ändra åldersgränsen bedömts på grund av regeringsprogrammets måltidtabell för reformen.

#### *Omsorgsplikt, modellering av spelproblem och identifiering av riskbeteende*

Under beredningen har utgående från internationella reglerings- och verksamhetsmodeller bedömts en så kallad omsorgsplikt som uppställs för penningspelbolag och regleringen av den särskilt utgående från en internationell jämförelse. Omsorgsplikten är nära sammankopplad med

---

<sup>51</sup> Oksanen, A., Savolainen, I., Sirola, A. & Kaakinen, M. (2018). Problem gambling and psychological distress: a cross-national perspective on the mediating effect of consumer debt and debt problems among emerging adults. *Harm Reduction Journal* 15:45.

modellering av spelproblem och identifiering av riskbeteende. Gruppen för bedömning av risken för skadeverkningar och skadeverkningar av penningsspel har gjort en preliminär utredning av olika alternativ för modellering av spelproblem och av hur de fungerar. Det skulle vara möjligt att göra modelleringar av spelproblem både på initiativ av penningsspelbolagen och av myndigheterna. Enligt bedömningsgruppens uppfattning skulle en överföring av omsorgsplikten till myndigheterna eliminera de intressekonflikter som nu finns i samband med förebyggande och modellering av problemspelande som spelbolagen nu ansvarar för och göra förebyggandet av skadeverkningar betydligt effektivare jämfört med nuvarande praxis, samt också i förhållande till andra länder som tagit i bruk licenssystemet.

THL:s och Helsingfors universitets forskare har samlat in kvalitativt forskningsmaterial genom att intervjua sakkunniga från olika förvaltningsområden, där licenssystem för penningsspelande tagits i bruk. Undersökningens syfte var att kartlägga hur sakkunniga på olika områden ser på uppfyllandet av omsorgsplikten och eventuella problem i samband med i sitt eget penningsspelssystem. Det finns betydande skillnader mellan spelbolagen i fråga om hur de uppfyller omsorgsplikten. En förväntning var att spelbolagen ingriper i beteende som verkar skadligt. Det förväntas att spelbolagen utvecklar ett eget system för identifiering av skadligt spelbeteende. Det har inte fastställts några tydliga kriterier för bolagen för vad som är skadligt eller okontrollerat spelbeteende, och vilka indikatorer det finns på det och vad som bör observeras. Bristen på kriterier ger spelbolagen en betydande rum för tolkning. Vid intervjuerna fanns det olika åsikter om hur interventioner fungerar. För vissa penningsspelbolag var ett centralt problem i fråga om ingripande också att de inte nödvändigtvis observerar kundernas spelbeteende under kvällar och veckoslut. Däremot kontaktar de spelarna först följande vardag. Uppföljningen sker alltså inte nödvändigtvis alls i realtid och kontakt tas inte då det skulle vara någon nytta med det.

I Veikkaus Ab:s nuvarande modell för omsorgsplikten och kontakttagandet till kunderna förblir ansvaret i sista hand hos spelaren själv. Exempelvis i Nederländerna används en graderad modell för kontakttagande i samband med omsorgsplikten, vilken möjliggör mera omfattande metoder att ingripa i spelande som klart medför skadeverkningar. Dessutom har det enligt THL:s uppgifter inte ännu gjorts någon bedömning av omsorgsåtgärdernas inverkan på spelandet och skaderisken på lång sikt. Ett impulsivt beteende och brist på självkontroll är typiska för personer med spelproblem. I internationella undersökningar har observerats att spelarnas reaktioner på kort sikt inte i genomsnitt ger rätt bild av hur effektiva interventionerna är, utan exempelvis spelare som efter kontakttagandet satt upp ett spelförbud för sig själva återvänder sannolikt efter spelförbudet och spelar på samma nivå som tidigare. (Hopfgartner et al., 2023).

Enligt de erfarenheterna man fått i Nederländerna har kontakttagandet varit nyttigt då man ingripit i skadeverkningarna. Före en lagstadgad omsorgsplikt infördes hade man inte tagit kontakt med spelarna trots skadligt spelbeteende. I Sverige har däremot framförts mera kritiska åsikter om hur nyttigt det är att kontakta spelarna och man har ansett att interventionerna sker alltför sent i förhållande till interventionerna. Enligt en svensk skadeverkningsorganisation vill spelarna ofta inte tala om sina spelproblem, och då är det ingen nytta med att ta kontakt.

En praktisk utmaning när det gäller ingripande i skadeverkningar som har lyfts fram är att det saknas kriterier och definitioner för skadligt eller okontrollerat spelbeteende.

I Nederländerna används en stegvist graderad interventionsmodell där förutsättningen för följande åtgärd är att föregående steg vidtagits. I Nederländerna har det ansetts vara ett problem ifall personen av en eller annan orsak inte läser sin e-post. Då anses det att interventionen på det

första steget inte skett och spelbolaget kan inte gå vidare till följande steg. Spelförbud kan alltså inte ställas ifall mildare åtgärder inte kunnat utnyttjas. Andra metoder att ingripa, som sänkning av spelgränser, vill man ofta inte ta i bruk eftersom bolagen kan vara rädda för att spelarna övergår till att bli kunder hos ett annat spelbolag.

Även om omsorgsplikten i flera penningspelsystem lagts direkt på spelbolagen kan också en övervakningsmyndighet ha ansvaret för detta. Exempelvis i Nederländerna har en myndighet gjort en utredning om hur omsorgsplikten uppfylls. Vid utredningen lyfte man fram brister i det praktiska genomförandet av omsorgsplikten, men man gav inga bolagsvisa utvecklingsuppmärksamningar och lyfte inte heller fram existerande god praxis. Vid övervakning som hör till en myndighets omsorgsplikt har de speldata man får från spelbolagen ansetts vara i nyckelställning och t.ex. i Nederländerna överför spelbolagen alla data, inklusive spelhändelser och interventioner, till övervakningsmyndighetens system.

De observationer som gjorts på basis av en internationell jämförelse om hur den omsorgsplikt som bolagen har ansvar för uppfylls och problemen i samband med den visar att det i praktiken är mycket svårt att följa upp och utvärdera hur en sådan förpliktelse uppfylls och vilka konsekvenser den har i ett system där flera bolag verkar, och det kräver enorma resurser och insatser från myndighetens sida. En styrka med ett tillvägagångssätt som utgår från myndigheterna har vid en jämförelse bedömts vara både perspektivet på förebyggandet av skadeverkningarna och behovet av offentliga resurser i licenssystemet, eftersom det kan minska behovet av att likvärdigt och enhetligt övervaka licensinnehavarnas ansvarighetsåtgärder och deras effektivitet.

#### 5.1.7 Spelspärar och andra redskap för hantering av penningspel

Enligt en målsättning i regeringsprogrammet ska det göras möjligt för konsumenter att skaffa en spelspär för alla licensierade penningspel från en enda plattform (ett centraliserat spelspärregister), och övriga behövliga metoder för hantering av spelproblem ska säkerställas. Under beredningen har olika metoder för hantering av spelproblem, såsom olika slags konsumtionsgränser, bedömts utifrån gällande lagstiftning och internationell jämförelse.

Det är möjligt att försöka lindra problemen till följd av penningspel genom att begränsa det penningbelopp en spelare kan använda för penningspel. Begränsning av det belopp som deponeras på ett spelkonto eller används för spel förhindrar sannolikt överskuldssättning och kan över huvud taget minska den tid som används för spel. Konsumtionsgränser kan, beroende på hur de genomförs tekniskt, antingen vara depositionsgränser (penningöverföringar mellan spelarens bankkonto och det spelkonto som används för spel) eller gränser som spelaren på sin höjd kan upphäva efter en viss tid (dygn, månad, år). Gränserna kan antingen sättas av spelaren själv eller fastställas av en myndighet, eller bägge. I gällande lagstiftning ingår sådana bestämmelser i fråga om Veikkaus Ab:s spelutbud.

I praktiken är det möjligt att försöka påverka spelvolymen antingen genom bolagsspecifika konsumtionsgränser eller genom gemensamma konsumtionsgränser som gäller allt spelande. I ett licenssystem kan företagsspecifika begränsningar i någon mån bedömas vara ineffektiva för att förhindra penningspelens skadeverkningar, eftersom en spelare kan spela penningspel hos flera penningspelsbolag och penningspelsbolagen också erbjuder penningspel som de beställer av samma internationella leverantörer. Med bolagsspecifika konsumtionsgränser har spelaren fortfarande möjlighet att spela för avsevärde belopp, eftersom bolagens sammanlagda gränser



snabbt uppnår ett mycket högt belopp om inte den bolagsspecifika gränsen hålls på en väldigt låg nivå.

Under beredningen har en modell med gemensamma konsumtionsgränser för alla penningspelsleverantörer granskats, i vilken det penningbelopp som förlorats hos ett licensierat bolag minskar möjligheten att konsumera också andra bolags spelutbud. Skadeexperter har ansett att det utifrån nuvarande kunskapsbas kan förutses att penningspelens skadeverkningar ökar om en modell med gemensamma konsumtionsgränser inte genomförs, och att detta är förenat med ökad tillgång till och marknadsföring av spel med särskild skaderisk när penningspelssystemet reformeras. Avsikten är att en centraliserad modell i licenssystemet uttryckligen ska begränsa skadligt spelande. Tekniskt kan tillsynen över konsumtionsgränserna genomföras via ett centraliserat myndighetsregister, vilket också innebär möjligheten att ansöka om spelspärr. Registret möjliggör också databaserat lagstadgat myndighetsarbete för att bekämpa skadeverkningar av penningspel (bevakning, forskning, bedömning samt förebyggande och utveckling av vården). Liksom reglering av marknadsföring inverkar också konsumtionsgränser å andra sidan på hur attraktivt det är för penningspelsbolagen att etablera sig på den finländska marknaden. Strikta konsumtionsgränser kan leda till att en del av de penningspelsbolag som potentiellt kunde etablera sig på marknaden stannar utanför det finländska systemet.

Arbetsgruppen för bedömning av skaderiskerna och skadeverkningarna av anordnande av penningspel har utrett konsumtionsgränsernas effekter och alternativa tekniska genomföranden. Alternativen varierar i fråga om tekniska krav och kostnader, men enligt aktörer inom IT-branschen finns det flera möjliga sätt att genomföra omfattande begränsningar. Att bygga upp en centraliserad modell verkar inte tekniskt avvika från den lösning som redan är i bruk.

För att förhindra skaderisker och skadeverkningar av penningspel bland unga vuxna kan det vara motiverat att överväga lägre, centraliserade konsumtionsgränser (dygn, månad, år) för unga vuxna. Exempelvis PAF tillämpar redan årliga konsumtionsgränser för olika åldersgrupper. Effektiva konsumtionsgränser bör innefatta begränsningar både på längre och på kortare sikt. Behovet gäller i synnerhet unga vuxna med beaktande av deras högre riskbenägenhet.

#### 5.1.8 Bestämmelser om marknadsföring av penningspel

Enligt regeringsprogrammet garanteras i samband med reformen möjligheten att styra konsumtionen till det licensierade utbudet bland annat genom marknadsföring. Kanaliseringen genomförs så att marknadsföringen inte främjar spelande som orsakar skadeverkningar och så att marknadsföring av penningspel inte riktas direkt till minderåriga. Marknadsföringen ska vara återhållsam och ansvarsfull i fråga om innehållet, omfattningen, synligheten och frekvensen. Personlig marknadsföring av spel utan personens uttryckliga samtycke förbjuds. Under beredningen har olika alternativa lagstiftningslösningar övervägts för att uppnå de mål i regeringsprogrammet som gäller bekämpning av penningspelens skadeverkningar och en bättre kanaliseringsgrad.

En lagstiftningslösning där all marknadsföring av penningspel förbjuds gör det inte till ett attraktivt alternativ för penningspelsföretag att etablera sig på en reglerad marknad, vilket inte stöder målet i regeringsprogrammet att kanalisera efterfrågan till licenssystemet. Utan möjlighet att rikta marknadsföring till konsumenter har penningspelsföretagen ingen möjlighet att konkurrera på marknaden, och Veikkaus Ab som redan är en etablerad aktör får en oskälig förmån.

En lagstiftningslösning där all marknadsföring tillåts utan några innehållsmässiga begränsningar av marknadsföringen kan bedömas leda till en betydande ökning av risken för skadeverkningar av penningspel, och till att marknadsföring i synnerhet riktas till minderåriga och utsatta personer. Det kan inte anses vara en ändamålsenlig lagstiftningslösning för bekämpande av skadeverkningarna av penningspel. En sådan lagstiftningslösning följer inte lagens målsättningar, och därför kan det inte anses motiverat att tillåta all marknadsföring.

En lagstiftningslösning med självreglering för medierna är det alternativ som kräver minst resurser av tillsynsmyndigheten. I Finland finns ett flertal självreglerande mekanismer, såsom Opinionsnämnden för massmedier och Reklametiska rådet. Normerna för självreglering är vanligen mer detaljerade än lagstiftningen och kompletterar den, samt gör det möjligt att ingripa i sådana skadliga fenomen inom branschen som inte behandlas i lagen. Med avseende på marknadsföringen av penningspel främjar självreglering för medierna införandet av en ansvarsfull marknadsföringspraxis. Alla aktörer inom media deltar dock inte i självregleringen, och därför kan den inte anses vara en tillräcklig metod för reglering av marknadsföringen. Självreglering möjliggör inte heller nödvändiga sanktioner, utan besluten innebär närmast imageförlust för aktörerna. Besluten kan inte heller överklagas, eftersom självreglerande instanser inte är myndigheter.

En lagstiftningslösning med marknadsföringsförbud för de mest skadliga penningspelen är motiverad med tanke på penningspelens skadeverkningar och innebär situationen liknar den nuvarande, där Veikkaus Ab enbart får marknadsföra spel med mindre skaderisk. Detta har dock ansetts inkonsekvent med tanke på den målsättning i regeringsprogrammet som gäller kanalisering, eftersom de penningspel som görs tillgängliga i licenssystemet har den största skaderisken vilket innebär att ett förbud mot marknadsföring av dem motverkar målsättningen att förbättra kanaliseringsgraden i systemet.

En lagstiftningslösning där marknadsföringens innehåll begränsas har i väldigt hög grad ansetts motsvara gällande lagstiftning. Med avseende på bekämpning av skadeverkningarna av penningspel har det ansetts ändamålsenligt att marknadsföringens innehåll regleras på motsvarande sätt som i 14 b § i lotterilagen, och att i synnerhet marknadsföring som baseras på upplevelser eller som uppmuntrar till spelande undviks.

En lagstiftningslösning där marknadsföringsvolymerna begränsas, såsom att reklamvolymen begränsas under en viss tidsperiod eller att reklamernas varaktighet begränsas, har bedömts ha direkta effekter på marknadsföringens skadeverkningar. Genom marknadsföringsundersökningar som licensinnehavarna genomför kan genomförda marknadsföringsåtgärder effektivt övervakas, och vid behov kan sanktioner meddelas om gränserna för marknadsföringsvolymen överskrids. När volymmässiga begränsningar övervägs bör det dock beaktas att de inte får vara alltför strikta så att de inverkar på penningspelanordnarnas vilja att etablera sig på marknaden. En fördel med volymbegränsningar kan anses vara deras positiva inverkan på bekämpningen av skadeverkningar av penningspel, men en utmaning kan anses vara hur marknadsföringsvolymerna ska mätas. Volymen kan mätas i de penningbelopp som används för marknadsföring, men kostnader för marknadsföringskanalerna och deras genomslag varierar mycket, exempelvis mellan riktad programmerad displayreklam och tv-reklam, och därför kan inte enbart övervakning av använda penningbelopp anses ge en rättvisande bild av marknadsföringens omfattning eller skadlighet.

Begränsningar för olika marknadsföringskanaler kan bedömas främja tillsynen över marknadsföringen och göra det lättare att rikta marknadsföringen till myndiga personer samt till personer med en mindre risk för skadeverkningar av penningsspel. TV och radioreklam är traditionella marknadsföringskanaler som är särskilt populära bland stora aktörer till följd av de höga kostnaderna och det stora genomslaget. En särskild utmaning är genomslaget, som också är mer allmänt och också når minderåriga och utsatta personer. Till följd av TV- och radioreklamens särdrag (rörlig bild, ljud) är TV- och radioreklam i praktiken alltid upplevelsebaserad, och upplevelsebaserad marknadsföring av penningsspel med hög skaderisk har tidigare ansetts förbjuden. En lagstiftningslösning där tidsmässiga begränsningar ställs upp för TV- och radioreklam kan bedömas minimera de risker med TV- och radioreklam som nämns ovan. Exempelvis enligt alkohollagstiftningen är alkoholmarknadsföring endast tillåten mellan klockan 22.00 och 7.00.

En lagstiftningslösning med ett totalförbud mot TV- och radioreklam är det effektivaste sättet att förhindra skadeverkningar av TV- och radioreklam. En utmaning med ett totalförbud är sändningar från EU-länder, där rättsläget i nuläget kan anses oklart i fråga om marknadsföring av penningsspel som förekommer under reklampauserna. Risker är då att marknadsföring av penningsspel trots allt syns på vissa tv-kanaler, men det kan vara fråga om reklam för aktörer som står utanför systemet. Ett totalförbud mot tv-reklam innebär å andra sidan en klar skillnad mellan licensinnehavare och olagliga aktörer, vilket innebär att oklara tolkningssituationer undviks vid tillsynen över marknadsföringen. Om marknadsföring förekommer i tv-sändningar, är den alltid förbjuden och omfattas av sanktioner. Samma utmaning gäller också radiostationer med kortvarig koncession, hos vilka marknadsföring av penningsspel har uppdragats. Sådan verksamhet kan beröras av förbud, men ett beslut om förbud hindrar inte att en aktör får en ny radiokoncession.

Under beredningen har det dock ansetts att tidsmässiga begränsningar för TV- och radioreklam och ett totalförbud mot marknadsföring försvagar systemets kanaliseringsgrad. Däremot är strävan i denna proposition att minska de skadliga effekterna av marknadsföring av penningsspel genom bestämmelser om marknadsföringens innehåll.

Internet och sociala medier har redan länge varit de huvudsakliga kanalerna för olaglig marknadsföring av penningsspel. Därför har det under beredningen övervägts om marknadsföring i de kanalerna borde tillåtas, men med tydliga randvillkor, för att uppnå målet att förbättra kanaliseringsgraden. Till följd av de sociala mediernas karaktär kan det vara svårt för penningsspelsbolagen att kontrollera den marknadsföring som sker där, och influencer-marknadsföring riktas lätt också till minderåriga. Därför har det ansetts i beredningen att marknadsföring i sociala medier bör begränsas till penningsspelsbolagets eget konto. Under beredningen har användningen av tredje parter i marknadsföringen bedömts utifrån risken med aggressiv marknadsföring. Vid marknadsföring på internet bör det beaktas hur reklamen riktas, och den får inte riktas till minderåriga eller utsatta personer och reklam får inte riktas t.ex. till personer som finns i ett spelspärregister. Reklamen ska dessutom genomföras så att den inte interagerar med konsumenten.

En lagstiftningslösning där marknadsföring på sociala medier och på internet förbjuds helt innebär delvis att nuläget fortsätter. Till följd av licenssystemet löper konsumenten är risken dock större än i nuläget för att konsumenten ska anta att en marknadsförare agerar lagligt, vilket innebär ett försvagat konsumentskydd. Ett förbud mot marknadsföring på internet försätter licensinnehavarna i en utmanande situation med tanke på kanaliseringen. Ett förbud mot mark-

nadsföring i sociala medier och på internet kan också leda till situationer med avsiktligt missbruk. Ett förbud mot marknadsföring kan också innebära en oskälig konkurrensfördel för aktörer som agerar olagligt, vilket står i strid med målet att styra efterfrågan på penningspel till aktörer som omfattas av licenssystemet.

Under beredningen har bestämmelserna om marknadsföring bedömts i fråga om printmedia och utomhusreklam. Printmedia har förlorat i betydelse som reklamkanal. För penningspelsbolag kan den dock visa sig vara en attraktiv metod till följd av olika tidskrifter för smala specialområden. Reklamen kan då effektivt och till rimlig kostnad riktas till en viss läsekrets, eftersom tidskrifter med små upplagor säljer reklamutrymme förmånligt. En särskild risk är marknadsföring i tidskrifter för olika slags föreningsaktörer inom idrott och hobby. I fråga om utomhusreklam bör begränsningar ställas upp för storlek och innehåll. Eftersom utomhusmarknadsföring riktas till alla förbipasserande, får marknadsföring inte ske t.ex. nära skolor och marknadsföringsmaterialet får inte till storlek eller utseende väcka särskild uppmärksamhet. Ett exempel på sådan marknadsföring kan t.ex. vara en stor banderoll på väggen till en byggnad i ett centrumområde. Begränsningarna för utomhusmarknadsföring bör också gälla penningspelsaktörers fysiska butiker och deras utseende.

Bestämmelserna om sponsorerings har bedömts under beredningen. Ett totalförbud mot sponsorerings förhindrar skadeverkningar effektivast. Ett förbud mot sponsorerings kan i synnerhet förhindra att minderåriga utsätts för marknadsföring för penningspel, eftersom en stor del av dem som använder t.ex. spelskjortor och material som idrottslag producerar är minderåriga. Å andra sidan innebär ett förbud mot sponsorerings att idrottsaktörer förlorar en inkomstkälla, och det kan leda till att vår konkurrensposition i den nationella toppidrotten försvagas. Den finländska idrotten är till stor del beroende av olika slags ekonomiska stöd, och ett förbud mot sponsorerings för licensinnehavare kräver en större ekonomisk satsning av andra aktörer. Det har också bedömts att ett förbud mot sponsorerings kan leda till att den olagliga marknadsföringen ökar. Om sponsorerings tillåts stärks idrottsaktörernas ekonomiska ställning, men inkomsterna koncentreras till ett litet antal aktörer såsom de största idrottslagen och de mest framgångsrika och mest kända idrottarna. Sponsorerings kan också synas i idrottsspel, vilket ökar marknadsföringens täckning. Randvillkoren för sponsorerings ska vara tydliga och de ska utesluta de mest skadliga och mest synliga formerna av sponsorerings. Under beredningen har också ett förbud mot huvudsponsorerings övervägts. Att tillåta sponsorerings i stor omfattning är inte nödvändigt för att kanalisera efterfrågan på vadslagningstjänster. Vadslagningsbolagen har flera andra sätt att marknadsföra sitt varumärke och sina produkter också om de inte får vara huvudsponsorer för idrottsevenemang, idrottslag, idrottsserier eller arenor, som är de platser som erbjuder största möjliga synlighet. Den allmänna europeiska trenden är i riktning mot striktare reglering av sponsorerings, såsom t.ex. i Storbritannien, Spanien, Nederländerna, Italien och Belgien. I Belgien är sponsorerings efter en övergångsperiod helt förbjuden i proffsidrott, och i Storbritannien har Premier League uttryckligen begränsat huvudsponsorerings. I Italien förbjöds penningspelsbolag att sponsora idrott 2019 och i Spanien 2020. I Nederländerna upphör penningspelsbolagens sponsorerings av idrottsorganisationer senast sommaren 2025. Trots förbudet mot huvudsponsorerings ger de föreslagna bestämmelserna fortfarande möjlighet till sponsorerings, och därigenom till att stöda finländsk idrott på ett sätt som minimerar skadorna.

#### 5.1.9 Behörig tillstånds- och tillsynsmyndighet och verksamhetens finansiering

Under beredningen har olika alternativ för positionen som tillstånds- och tillsynsmyndighet granskats. Enligt regeringsprogrammet innebär övergången till ett licenssystem att tillsynen

över penningspelsbranschen effektiviseras, tillräckliga resurser för tillsynen tryggas och bland annat penningtvätt och resultatmanipulation förhindras effektivt. Enligt regeringsprogrammet ska det göras möjligt för konsumenter att skaffa en spelspärri för alla licensierade tjänster från en enda plattform och övriga behövliga metoder för hantering av spelproblem säkerställs. I regeringsprogrammet tas det inte ställning till vilken myndighet som ska vara tillstånds- och tillsynsmyndighet i det nya penningspelssystemet. I regeringsprogrammet finns också en skrivning som berör ordnandet av tillsynen i det nya penningspelssystemet, enligt vilken sådana av polisens uppgifter eller uppgiftsområden som inte behöver skötas av polisen ska utredas och överföras från polisen. I regeringsprogrammet finns också skrivningar bl.a. om utnyttjandet av ny teknologi och digitalisering i den offentliga förvaltningen och om digitala tjänsters företräde.

Polisstyrelsen är tillsynsmyndighet i ensamrättssystemet. Inom projektet har det bedömts hur tillstånds- och tillsynsverksamheten kan organiseras i det nya penningspelssystemet. De alternativ som jämförts har varit Polisstyrelsen som är tillsynsmyndighet i det nuvarande systemet, KKV, ett nytt riksomfattande tillstånds- och tillståndsverk (Tillstånds- och tillsynsverket, TTV) samt inrättandet av en ny, särskild penningspelsmyndighet.

För att Polisstyrelsen ska vara behörig myndighet också i det nya penningspelssystemet talar den omständigheten att Polisstyrelsen är en befintlig organisation som har specialkunnande för uppgiften. De uppgifter som gäller tillsyn av penningspel hör dock inte till polisens kärnuppgift, och det bedöms inte finnas något behov av att de framöver ska höra till polisen. Tillsyn över penningspel är ett uppgiftsområde som kräver specialkunnande, och som inte kräver sådana befogenheter som endast polisen har. Tillsynen över penningspel ger inte heller något mervärde för polisens övriga verksamhet.

KKV är en allmän myndighet, vars behörighet omfattar hela nationalekonomin. Sektorsspecifika bestämmelser är svåra att förena med KKV:s övriga uppgifter, och allmänt taget är det inte ändamålsenligt att koncentrera sektorsspecifika bestämmelser hos allmänna myndigheter. De sektorsspecifika bestämmelserna och deras målsättningar kan ibland stå i strid med konkurrens- och konsumentpolitiken. I en penningspelsmyndighets uppgifter kan t.ex. främjandet av folkhälsa och säkerhet betonas, medan fokus i tillsynsuppgifter enligt konkurrens- och konsumentskyddslagstiftningen är på marknadens funktion och konsumenternas ekonomiska intressen. Med tanke på myndigheternas oberoende och företagens rättsskydd bör de aspekterna inte blandas samman, eftersom myndigheten vid tillsynen över konkurrens och konsumentskydd ska bemöta alla företag som tillsynen gäller jämbördigt helt oberoende av övriga tillsynsfrågor eller processer som berör deras verksamhet. Att blanda samma en uppgifterna som sektorsmyndighet och allmän myndighet eller att förena två typer av tillsyn bedöms inte ge några sådana synergieffekter som gör det vettigt eller ens möjligt att placera dem hos KKV.

En ny särskild och självständig penningspelsmyndighet är en lösning som följer den modell som anammats i de nordiska länderna. Också under den utredning som föregick reformen ansågs det att de nya myndighetsuppgifter som införandet av ett licenssystem medför innebär ett behov att inrätta en helt ny, självständig myndighet som ges helhetsansvaret för tillsynen över penningspelsverksamheten i Finland. När en ny myndighet inrättas uppkommer administrativa kostnader jämfört med en situation där tillstånds- och tillsynsfunktionen organiseras hos någon myndighet som redan är verksam. Beroende på funktionens storlek behöver tilläggskostnaden dock inte vara betydande mot bakgrund av helhetskostnaden för hela verksamheten.

Under beredningen har det mest välgrundade alternativet ansetts vara att tillstånds- och tillsynsverksamheten placeras hos Tillstånds- och tillsynsverket, hos vilket också andra motsvarande tillstånds- och tillsynsuppgifter kommer att sammanföras. Avsikten är att den nya myndigheten inleder sin verksamhet den 1 januari 2026.

Enligt regeringsprogrammet ska tillräckliga resurser för tillsynen tryggas vid övergången till ett licenssystem. Statliga ämbetsverk omfattas av statsbudgeten, och finansieringen för deras verksamhet budgeteras i statsbudgeten. De viktigaste finansieringskanalerna för ämbetsverkens verksamhet är det årliga budgetanslag som anvisas för ett ämbetsverk i budgeten och de avgiftsintäkter ämbetsverket får av sina kunder (offentlighetsrättsliga och kommersiella avgifter). Under beredningen har det bedömts att tillstånds- och tillsynsmyndighetens finansieringsstruktur kommer att bestå av 1) avgifter för handläggning av ansökningar som tas ut hos dem som ansöker om licens, 2) en årlig tillsynsavgift som tas ut hos licensinnehavarna, och 3) anslag som anslås för tillsynen i statsbudgeten. Exempelvis Finansinspektionen har en motsvarande finansieringsstruktur.

Under beredningen har det ansetts att all tillsynsverksamhet inte är sådan att kostnaderna för den kan påföras enskilda tillsynsobjekt, och att en tillsynsavgift som tas ut av alla tillsynsobjekt därför är ett motiverat alternativ i stället för behandlingsavgifter som tas ut för enskilda tillsynsätgärder. I fråga om tillsynsavgifter har det bedömts under beredningen huruvida tillsynsavgiften ska vara oberoende t.ex. av penningspelsverksamhetens omfattning eller av licensinnehavarens storlek och huruvida avgifterna ska bestå av en fast grunddel och en tilläggsdel som t.ex. bestäms enligt spelbidraget. Grunderna för tillsynsavgiften och bedömningen av dess belopp påverkas av att det är fråga om en helt ny penningspelslagstiftning, som innebär att myndighetens tillsynsuppgifter kommer att ändra karaktär och utökas i förhållande till nuläget. Under beredningen har dock t.ex. det arrangemang med tillsynsavgifter som tillämpas i Sverige, där tillsynsavgiften bestäms enligt licenstyp och för vissa licenstyper är graderad enligt verksamhetens omfattning, ansetts vara en tydlig lösning.

#### 5.1.10 Licensförfarandet

I regeringsprogrammet finns inga uttryckliga skrivningar om licensförfarandet. I fråga om förfarandet bör skrivningarna i regeringsprogrammet om en digital och effektiv offentlig förvaltning beaktas.

#### *Licenstyper*

Under beredningen har det bedömts huruvida en licens för penningspel som beviljas i det nya systemet ska omfatta alla licenspliktiga penningspel eller om den som anordnar penningspelet ska ansöka om särskild licens för olika typer av penningspel, såsom t.ex. i Sverige. Den enklaste lösningar förefaller vara att föreskriva om en licens för penningspel som beroende på licensansökans omfattning omfattar en eller flera former av penningspel som hör till licenssystemet. I princip är det svårt att se att de allmänna kraven på aktörerna skulle vara så pass olika för olika former av penningspel att det kräver specifika licenser. Däremot kan uppmärksamhet fästas vid eventuella olika behov av reglering för olika typer av penningspel t.ex. i bestämmelserna om anordnande av penningspel.



*Licens för spelprogramvara*

I regeringsprogrammet ingår inga skrivningar om vilka alla funktioner som ska vara licenspliktiga i det nya penningspelssystemet. Inom ramen för bekämpningen av utbud utanför licenssystemet har t.ex. den licens för leverantörer av spelprogramvara som ingår i Sveriges lagstiftning granskats. I Sverige inkluderades licensplikten för leverantörer av programvara i lagstiftningen efter övergången till licenssystemet, samtidigt som andra ändringar gjordes i lagstiftningen i syfte att bekämpa icke-licensierade penningspel. Enligt regeringens proposition om lagstiftningsreformen inverkar licensplikten för spelprogramvara på utbudet av olagliga penningspel på den svenska spelmarknaden och ger myndigheten bättre möjligheter att ingripa i och bekämpa olaglig verksamhet. Enligt motiveringarna bedömdes licensplikten också öka myndigheternas möjligheter att övervaka leverantörer av spelprogramvara. Motsvarande bestämmelser finns t.ex. i Storbritannien. Företrädare för Gambling Commission, som övervakar penningspelsverksamheten, har påpekat att licenssystemet har effektiviserat bekämpningen av penningspel som tillhandahålls utan licens. Utifrån internationella erfarenheter har en licens för programvara under beredningen ansetts vara en viktig metod för att uppnå målsättningarna i regeringsprogrammet. Det föreslås att i penningspelslagen tas in bestämmelser om licensplikt för leverans av spelprogramvara för att det i det nya penningspelssystemet ska vara möjligt att effektivare ingripa i tillhandahållandet av olagliga penningspel på den en ny marknad.

*Eventuell licens för ombud*

Under beredningen har det bedömts huruvida verksamhet som ombud för anordnare av penningspel ska förutsätta licens. I detta skede av beredningen har man till skillnad från den svenska lagstiftningslösningen stannat för förslaget att ingen registrering ska krävas av ombud. Dock föreslås bestämmelser om skyldigheten för dem som ansöker om och innehar licens att meddela tillsynsmyndigheten vilka ombud de anlitar. Eftersom också vadslagning som sker via fysiska försäljningskanaler ingår i det konkurrensutsatta licenssystemet, kan ombudsverksamhet i praktiken också förekomma för andras än Veikkaus Ab:s penningspel. Skyldigheten att anmäla ombuden är viktig i synnerhet med tanke på lagstiftningen om penningtvätt.

*Licens också för fysiska personer*

Under beredningen har det bedömts om beviljandet av licenser ska begränsas enbart till juridiska personer. I Sverige och Danmark kan licens för anordnande av penningspel beviljas både fysiska och juridiska personer. I 2 § i näringsverksamhetslagen ingår en grundläggande bestämmelse om vem som har rätt att bedriva näringsverksamhet i Finland. Näringsverksamhet får bedrivas av 1) fysiska personer som är bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, 2) finländska sammanslutningar och stiftelser, och 3) utländska sammanslutningar och stiftelser som har bildats enligt lagstiftningen i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som har sitt registrerade säte, sin centralförvaltning eller sitt huvudsakliga verksamhetsställe i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Enligt 3 § i samma lag får näringsverksamhet dessutom med ett tillstånd som beviljats av Patent- och registerstyrelsen bedrivas av 1) fysiska personer som är bosatta utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, och 2) andra än i 2 § 1 mom. 3 punkten avsedda utländska sammanslutningar och stiftelser som etablerar en filial i Finland. Näringsverksamhet får yrkesmässigt bedrivas av en fysisk person (*enskild näringsidkare*) som har uppnått myndighetsåldern, som inte har försatts i konkurs och vars handlingsbehörighet inte har begränsats. I allmänhet ska olika former av närings-

verksamhet bemötas jämbördigt. Sveriges och Danmarks lagstiftning har tagits som utgångspunkt för beredningen. Det föreslås att licens ska kunna beviljas den som uppfyller villkoren enligt lagen, oberoende av juridisk form.

#### *Licensens giltighetstid*

Med tanke på den administrativa bördan och omfattningen av myndigheternas uppgifter kan en licens som är i kraft tills vidare vara en motiverad lösning. Exempelvis penninginsamlingstillstånd som beviljas med stöd av lagen om penninginsamlingar som trädde i kraft 2020 beviljas så att de är i kraft tills vidare. I lagen föreskrivs det om licensinnehavarens skyldighet att underätta myndigheten om förändrade omständigheter samt om skyldigheten att lämna En licens som är i kraft tills vidare kan återkallas på de villkor som anges i lagen. Licensinnehavaren kan också ges en skriftlig varning.

Utöver den kontinuerliga myndighetstillsynen ska det dock med regelbundna intervaller bedömas på nytt huruvida villkoren för beviljande av licens för penningspel uppfylls. Licensen ska därför i regel vara i kraft en begränsad tid. Såväl med tanke på de myndighetsresurser behandlingen av licensansökningar kräver som på den förutsägbara verksamhetsmiljö licensinnehavarna behöver ska penningspelslicensernas giltighetstid dock vara tillräckligt lång, t.ex. fem år. I internationell jämförelse är fem år en allmän giltighetstid för licenser. Lagstiftningen ska dock tillåta att myndigheten vid behov beviljar licenser för penningspel också för en kortare tid om det finns vägande skäl för detta. Som vägande skäl kan bl.a. betraktas oklarheter som tidigare förekommit i en aktörs verksamhet och aktörens eller dess företrädares ringa erfarenhet av näringsverksamhet.

I fråga om giltigheten för licenser som beviljas en innehavare av ensamrätt är de viktigaste alternativ som identifierats att det föreskrivs om licensens giltighetstid på motsvarande sätt som för licenser som beviljas inom ramen för ett konkurrensutsatt licenssystem eller att det föreskrivs om en längre giltighetstid än för övriga licenstyper, vilket innebär att licensen kan vara i kraft t.ex. tio år. Beviljandet av ensamrättslicenser har ett annat syfte än beviljandet av licenser inom ramen för ett konkurrensutsatt licenssystem. Syftet med de bestämmelserna som tillämpas på de sistnämnda licenserna är att ge alla aktörer som så önskar och som uppfyller de allmänna villkoren möjlighet att bedriva penningspelsverksamhet på den finländska marknaden. Genom ensamrättslicenser begränsas rätten att anordna vissa penningspel till en enda aktör därför att det anses vara det effektivaste sättet att uppnå målsättningar för bestämmelserna om anordnande av penningspel som ligger i allmänt intresse. Eftersom en ensamrättslicens enbart kan beviljas ett bolag i vilket staten har bestämmande inflytande, är det inte på samma sätt som i fråga om verksamhet inom ett konkurrensutsatt licenssystem nödvändigt att förutsättningarna för beviljande av ensamrättslicens bedöms på nytt vart femte år för att säkerställa att målsättningar som ligger i allmänt intresse uppnås. Enligt statsrådets kanslis bedömning ger en längre giltighetstid än den som tillämpas för licenser i ett konkurrensutsatt licenssystem ensamrättsinnehavare möjlighet att planera och utveckla sin penningspelsverksamhet långsiktigt på ett sätt som stöder uppnåendet av de målsättningar i allmänt intresse som nämns ovan.

Till följd av de omständigheter som nämns ovan kan en längre giltighetstid (tio år) för ensamrättslicenser än för licenser som beviljas inom ramen för ett konkurrensutsatt licenssystem.

### 5.1.11 Tillsynsmyndighetens befogenheter

Enligt regeringsprogrammet innebär övergången till ett licenssystem att tillsynen över penning-  
spelsbranschen effektiviseras, tillräckliga resurser för tillsynen tryggas och bland annat pen-  
ningtvätt och resultatmanipulation förhindras effektivt. Tillsynen utgör en viktig del av en ef-  
fektiv reglering av penningspelsverksamheten. Under beredningen har en effektivisering av till-  
synen bedömts utifrån de gällande befogenheterna för de myndigheter som berörs av lagstift-  
ningen med beaktande av att verksamhetsmiljön förändras från ett monopol för ett statsägt bolag  
till ett licenssystem där flera internationella penningspelsbolag bedriver penningspelsverksam-  
het. Också utifrån internationella erfarenheter bör en effektiv verkställighet av och tillsyn över  
bestämmelserna säkerställas, och exempelvis sanktionerna vid verksamhet i strid med lagstift-  
ning, föreskrifter eller licensvillkor bör vara tillräckliga och myndigheternas verksamhetsmög-  
ligheter omfattande för att tillsynen och sanktionerna ska ha avsedd effekt. Olika metoder bör  
stå till buds för att ingripa vid försummelser av olika slag. För att bestämmelsernas målsätt-  
ningar ska uppnås bör tillsynen riktas effektivt såväl till licensinnehavare som till aktörer som  
står utanför licenssystemet. Vid bedömningen av myndighetens befogenheter har utöver den  
gällande lotterilagen också bl.a. bestämmelserna om finansbranschen, alkoholbestämmelserna  
och Sveriges bestämmelser om penningspelsverksamhet granskats.

Som metoder för ingrepp i lagstridig verksamhet har under beredningen granskats metoder som  
ingår i gällande lagstiftning, såsom beslut om förbud mot penningspelsverksamhet och mark-  
nadsföring av penningspel jämte vite, administrativa påföljdsavgifter samt bestämmelser om  
förseelser och brott. Nya metoder som bedömts under beredningen är förseelseavgift och of-  
fentlig varning, som ingår i lagstiftningen om finansbranschen.

Eftersom all penningspelsverksamhet föreslås bli licenspliktig har det under beredningen ansetts  
nödvändigt att ta in bestämmelser om temporärt och bestående återkallande av licens i lagstift-  
ningen. Trots att återkallandet av en licens inte är en påföljd av straffkaraktär ens när de gär-  
ningar på vilka det grundar sig beror på licensinnehavarens uppsåtliga förfarande eller eventuellt  
uppfyller rekvisitet för ett brott (se t.ex. HD:2013:172, HD:2014:96 och HD:2017:84), kan det  
anses utgöra det viktigaste ingreppet för att förhindra lagstridig verksamhet.

I Sverige har Statskontoret i en utredning bl.a. ansett det viktigt att regeringen övervakar att  
tillsynsmyndigheterna har tillräckliga resurser för en aktiv tillsyn. Spelinspektionen har påpekat  
utmaningen för myndigheterna att hitta lämpliga verktyg och lämplig praxis för tillsynen över  
olika slags aktörer på penningspelsmarknaden. En ytterligare utmaning som påpekats är att det  
i princip söks ändring i alla beslut om påföljder för licensinnehavare. Enligt en rapport har Spel-  
inspektionen fäst uppmärksamhet vid att det finns en risk för att domstolsprocesser försvagar  
myndigheternas förmåga att bedriva tillräcklig tillsyn.

#### *Förfarandet med rekommendation till avgörande*

För att säkerställa spelarnas rättsskydd har under beredningen det förfarande med rekomen-  
dation till avgörande som ingår i den gällande lotterilagen samt ett krav enligt svensk och dansk  
modell att anordnare av penningspel ska inrätta ett förfarande för tvistlösning övervägts. Under  
projektet har det också bedömts om spelarna dessutom bör ha tillgång till ett myndighetsförfä-  
rande, och huruvida tillsynsmyndigheten ska ansvara för att utfärda rekommendationer till av-  
görande.

Förfarandet med rekommendation till avgörande enligt lotterilagen är i nuläget ett viktigt rättsmedel för pelarna, trots att en rekommendation till avgörande inte är bindande för Veikkaus Ab. En rekommendation till avgörande innehåller myndighetens motiverade åsikt om vilken lag som ska tillämpas i en viss enskild tvist. I rekommendationer till avgörande enligt lotterilagen har parterna vanligen nöjt sig med Polisstyrelsens avgöranden, och därför har förfarandet med rekommendation till avgörande lett till att antalet tvistemål som behandlas vid domstol minskat. En övergång till ett licenssystem kan antas innebära att antalet tvister ökar när antalet anordnare av penningspel ökar, vilket också leder till att myndighetens resursbehov ökar om ett myndighetsbaserat förfarande med rekommendation till avgörande som i nuläget tillämpas. När det föreskrivs om ett förfarande med rekommendation till avgörande är det dessutom viktigt att beakta hur det framöver kommer att föreskrivas om spelregler för penningspel. I nuläget har Veikkaus Ab egna spelregler för penningspel som utfärdats genom förordning av inrikesministeriet. De spelreglerna tillämpas vanligen i rekommendationerna till avgörande, eftersom det i bestämmelser på högre nivå i regel inte ingår detaljerade rättsregler om tvistlösning i fråga om vinstutdelning för enskilda spel.

Under beredningen har det bedömts att tillsynsmyndighetens resursanvändning i första hand bör riktas till annat än lösning av enskilda tvister mellan spelare och anordnare av penningspel. Konsumenttvistenämndens befintliga förfarande med rekommendation till avgörande kan utnyttjas för sådana situationer. Enligt lagen om Konsumenttvistenämnden (8/2007) är Konsumenttvistenämnden ett oavhängigt och opartiskt rättsskyddsorgan som behandlar konsumenttvister. I 2 § i lagen finns det bestämmelser om nämndens behörighet. Nämnden har till uppgift att ge rekommendationer om hur enskilda tvister bör lösas i ärenden som gäller avtal mellan näringsidkare och konsumenter om konsumtionsnyttigheter eller i andra ärenden med anknytning till anskaffning av konsumtionsnyttigheter, när ärendena förs till nämnden av konsumenter. I lagen föreskrivs det om vissa begränsningar i nämndens behörighet. Under beredningen av ett ärende skall förlikning eftersträvas, och vid behov skall ett förslag som främjar förlikning läggas fram. Under beredningen får nämnden också föreslå att den som gjort ansökan avstår från sitt krav på handläggning av ärendet, om det med beaktande av tillämplig lagstiftning, rättspraxis eller nämndens beslutspraxis är uppenbart att avgörandet i ärendet skulle gå emot sökanden. I lagen föreskrivs det också om avstående från avgörande eller behandling av ett ärende. Ett beslut som meddelas av nämnden i ett konsumenttvisteärende är inte verkställbart och har inte samma rättsverkningar som en dom. I beslutet får ändring inte sökas genom besvär. Behandlingen i nämnden hindrar inte att ärendet förs till domstol. Inga avgifter tas ut för utredning och handläggning av ärenden i nämnden.

#### *Testköp och myndighetens rätt att använda falsk identitet*

För att uppnå den målsättning som ställs upp i regeringsprogrammet för effektivisering av tillsynen över penningspelsverksamheten har också frågan om myndighetens rätt att använda testköp och falsk identitet övervägts. I den nationella lagstiftningen ingår en del bestämmelser om möjligheten för myndigheter att genomföra testköp och att använda falsk identitet. Exempelvis enligt 10 § i lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna (566/2020) har den behöriga myndigheten rätt att göra testköp, om det behövs för att sköta en tillsynsuppgift som omfattas av samarbetsförordningens tillämpningsområde. Vid testköp har den behöriga myndigheten rätt att uppträda under annan identitet, om det är nödvändigt för att förhindra att testköpet avslöjas. Genom testköp övervakas i synnerhet huruvida ett företag iakttar lagstiftningen under och efter köpet. Konsumentombudsmannen får genomföra testköp både i en nä-

ringsidkares lokaler och på nätet. Enligt 10 a § i lagen om marknadskontrollen av vissa produkter (1137/2016) har marknadskontrollmyndigheten rätt att skaffa produkter för undersökning under annan identitet, om det är nödvändigt för kontrollen av att produkterna överensstämmer med kraven. Motsvarande bestämmelser finns också t.ex. i bygglagen (751/2023) och i lagen om medicinska produkter (2021/719).

#### 5.1.12 Förhindrande av penningtvätt, finansiering av terrorism och snedvridning av konkurrensen

Enligt regeringsprogrammet innebär övergången till ett licenssystem att bl.a. penningtvätt förhindras effektivt. Till följd av den målsatta tidtabellen för reformen enligt regeringsprogrammet, och eftersom en helhetsöversyn av lagen om förhindrande av penningtvätt har startat till följd av ändrad EU-lagstiftning, har olika handlingsvägar i fråga om förhindrande av penningtvätt inte bedömts under beredningen. I denna proposition ingår de förslag till tekniska ändringar i lagen om förhindrande av penningtvätt som det nya penningssystemet förutsätter.

Enligt regeringsprogrammet innebär övergången till ett licenssystem att bl.a. resultatmanipulation förhindras effektivt. För att uppnå det målet har en kriminalisering av gärningar som uttryckligen gäller idrottsbedrägeri eller annan resultatmanipulation preliminärt övervägts i projektet. Hittills har en kriminalisering inte ansetts ändamålsenlig i Finland.

Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott förutsätter att medlemsstaterna vidtar lagstiftningsåtgärder i syfte att förhindra manipulation av idrottstävlingar. Konventionen förutsätter att staterna säkerställer ett ramverk för effektiv undersökning och domstolsbehandling av fall av manipulation som uppfyller rekvisitet för ett brott. Internationellt betraktas tävlingsmanipulation som en form av korruption inom idrotten. Idrottsevenemang manipuleras antingen av ekonomiska eller idrottsliga skäl. Enligt Europols uppskattning inriktar den organiserade brottsligheten ofta manipulationen på tävlingsevenemang på lägre nivå. De facto har fall av tävlingsmanipulation också framkommit på högre nivå, såsom i internationella matcher. Vadslagningsbaserad manipulation kan utgöra penningtvättbrott eller annan korruptionsbrottslighet, eller leda till sådan. Enligt 2021 års nationella lägesbild av tävlingsmanipulation innebär den internationella organiserade brottsligheten i nuläget inget betydande hot mot den finländska idrotten i form av tävlingsmanipulation. Den finländska idrotten har inte heller några allvarliga förbindelser med brottslig verksamhet. Endast i några grenar, fotboll, ishockey och cricket, leder internationell vadslagning till en högre risk. Ur grenförbundens perspektiv är det största hotet i fråga om bekämpning av tävlingsmanipulation bristen på tillsyn över regler, föreskrifter och verksamhetspolitik.

Utredning av och domar för manipulationsbrott har närmast enbart kunnat gälla tagande eller givande av muta i näringsverksamhet och inte t.ex. bedrägeri, eftersom det vanligen är okänt vem som vilseletts (penningsspelsbolaget). Problemet är att den lagstiftning som blir tillämplig inte är avsedd för manipulationsfall. Nuvarande lagstiftning ger inte polisen tillräckliga utredningsbefogenheter, t.ex. för teleavlyssning och utredning av telemeddelandens innehåll som är utredningstekniskt viktiga. Bestämmelserna om mutor i näringsverksamhet är inte tillämpliga när matcher i lägre serier är föremål för vadslagning, eftersom de i lagstiftningen inte räknas som näringsverksamhet. En uttrycklig kriminalisering av idrottsbedrägeri leder till en effektivare bekämpning av tävlingsmanipulation och stärker polisens metoder för utredning av dessa brott.

Till följd av den målsatta tidtabellen för reformen enligt regeringsprogrammet har det inte varit möjligt att närmare utreda ett eventuellt behov av uttrycklig kriminalisering av idrottsbedrägeri eller någon annan gärning som uttryckligen berör tävlingsmanipulation i projektet, och i propositionen ingår inga sådana förslag. Till följd av projekttidtabellen har det inte heller funnits tid att utreda alla andra åtgärder mot tävlingsmanipulation som framförts under beredningen. Avsikten är att Finland under denna regeringsperiod ska ratificera Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott från 2019. I konventionen förpliktas konventionsstaterna att vidta olika åtgärder i fråga om myndigheter för reglering av vadslagning, anordnare av vadslagning om idrott och bekämpning av olaglig vadslagning om idrott. I samband med ratificeringen av konventionen är avsikten att granska vilka ändringar i lagstiftningen konventionen förutsätter.

#### 5.1.13 Bekämpning av verksamhet och marknadsföring utanför systemet

I regeringsprogrammet ingår inga skrivningar om bekämpning av utbudet och marknadsföringen av penningspel utanför licenssystemet. För att uppnå de målsättningar i regeringsprogrammet som gäller bekämpning och kanalisering av skadeverkningarna av penningspel har olika metoder för begränsning av utbudet utanför licenssystemet övervägts under beredningen. Att påverka utbudet av penningspel är ett viktigt delområde inom förebyggandet av skadeverkningarna av penningspel och kanalisering till systemet. Genom att påverka vilka penningspel som erbjuds samt tillgången och tillgängligheten till dem kan skadeverkningar bekämpas effektivt. Eftersom det inte annars är möjligt att föreskriva om egenskaperna hos penningspel hos penningspelssammanslutningar utanför systemet eller om villkoren för spel eller utbudet hos dem, kan skadeverkningarna av penningspel förhindras genom att tillgången till dem begränsas. Under beredningen har det ansetts att flera olika metoder behövs för att bekämpa utbud och marknadsföring av penningspel utanför systemet. Effektiva bekämpningsmetoder kan både antas förbättra kanaliseringsgraden och bekämpa skadeverkningarna av penningspel.

Under beredningen har spärrar mot betalningsrörelse, spärrar mot nättrafik (t.ex. IP- eller DNS-spärrar) och så kallade varningssidor som ingår i den gällande lotterilagen bedömts i synnerhet i internationell jämförelse. Utöver dessa så kallade tekniska spärrar har också andra metoder för bekämpning av verksamhet utanför licenssystemet bedömts i projektet, såsom t.ex. licensiering av programvaruleverantörer, ett föreläggande att avlägsna olaglig marknadsföring eller annat olagligt innehåll, de administrativa påföljdsavgifter som ingår i den gällande lotterilagen samt andra sanktioner. Till följd av projektets tidtabell har det inte varit möjligt att grundligt bedöma olika åtgärders effekt t.ex. utifrån andra länders erfarenheter.

I en förutredning som publicerades våren 2023 framfördes flera olika metoder och åtgärder för hantering av penningspel, som enligt arbetsgruppens åsikt är nödvändiga för att förhindra och minska skadeverkningarna av penningspel om man beslutar övergå till ett licenssystem. I fråga om åtgärder för att begränsa spel utanför systemet föreslår utredarna en landningssida (landing page) som kommer upp för den som spelar penningspel hos penningspelsbolag utanför licenssystemet, där det meddelas att sidan inte är licenserad och att skatt ska betalas på eventuella vinster. Dessutom föreslår utredarna att utbud från penningspelsbolag utanför licenssystemet blockerats genom DNS-spärrar och spärrar för betalningsrörelse. I den förutredning inrikesministeriet publicerade våren 2019 granskas utöver spärrar för betalningsrörelse också andra tekniska metoder för att begränsa spelande, såsom spärrar för nättrafik, varningsmeddelanden som kopplas till webbplatser för penningspelssammanslutningar utanför ensamrättssystemet samt olika slags spärrsystem för betalningsrörelse.



Våren 2023 publicerades en undersökning med syftet att utreda hur effektiva olika spärrar är för att förhindra tillgång eller penningöverföringar till oreglerade spelwebbplatser.<sup>52</sup> Undersökningen är en kartläggande litteraturöversikt. Resultaten visar att det finns lite empirisk forskning om spärrars effektivitet. Den lilla evidens som finns tyder på att spärrars effektivitet beror på genomförandet. Spärrar utan adekvat genomförande kan vara otillräckliga och oproportionerliga. Spärrarnas effektivitet begränsas i synnerhet av det kontinuerliga behovet av att uppdatera teknologin och spärrlistan.

Enligt en utredning som kommissionen beställt kan det vara svårt för myndigheterna att upptäcka reklam på nätet som är olaglig, riktas till vissa målgrupper och baseras på beteende. Också gränsdragningen mellan icke-kommersiellt innehåll som användare skapar och kommersiellt innehåll som främjar försäljning av produkter och tjänster är problematisk. Det är också svårt att skydda minderåriga och utsatta personer mot marknadsföring som sker i sociala medier. Enligt utredningen förefaller det som om myndigheterna inte ännu helt har anpassat sin verksamhet till dessa förändringar i marknadsföringen. I fråga om verkställigheten av bestämmelserna i sociala medier finns flera utmaningar, såsom befogenhetsfrågor och långsamma åtgärder. Det är också utmanande att verkställa bestämmelserna effektivt, och t.ex. ett föreläggande att avlägsna en reklam är en långsam åtgärd med beaktande av att reklam syns omedelbart i sociala medier.

#### *Spärrar för betalningsrörelse och nättrafik samt varningssidor*

I fråga om de spärrar för betalningsrörelse enligt den gällande lagen som infördes den 1 januari 2023 kan det konstateras att tillsynsmyndigheten har använt dem som en av sina metoder för att ingripa i verksamhet utanför systemet. Till följd av dem har t.ex. några penningspelsbolag avslutat sin verksamhet som riktas till Finland. De nuvarande spärrarna mot betalningsrörelse är i någon mån utsatta för kringgående av spärrar eftersom spärrarna baseras på ett förbud mot marknadsföring och enbart gäller betalningsrörelse från spelare till penningspelsbolaget. Det har förekommit försök att kringgå spärrar bl.a. genom att upprätthållaren av penningspelsbolaget byts ut mot ett bolag som inte är belagt med förbud. Spärrar för betalningsrörelse kan bedömas begränsa tillgången till penningspel på ett effektivt och betydande sätt, i synnerhet om de till skillnad från gällande lag kan riktas också till hemtagning av vinster. Vid bedömningen av alternativen för genomförande av spärrar för betalningsrörelse ska Ålands självstyrelse beaktas.

Spärrar mot nättrafik kan anses effektivisera kanaliseringen till systemet. Genom att tillgång till sidor som innehåller lagstridigt spelutbud förhindras kan konsumtionen styras till licensinnehavare. Med hjälp av spärrarna skyddas samtidigt spelaren mot skadeverkningar av penningspel genom att konsumtionen styrs till licenssystemet och därmed också kommer att omfattas av de begränsningar som gäller spelandet. I andra länder har det förekommit försök att kringgå spärrar för nättrafik genom att nya identiska webbplatser öppnats, eftersom DNS-spärrar endast hindrar tillgång till webbsidans domain-adress och de bakomliggande sidorna i och för sig är tillgängliga. Sidans tillgänglighet kan helt förhindras genom en spärr av IP-adressen, men DNS-spärrar är en enklare åtgärd och går snabbare att genomföra. Till följd av möjligheten att kringgå spärrar

---

<sup>52</sup> Michael Egerer & Virve Marionneau (16 Mar 2023): Blocking measures against offshore online gambling: a scoping review, *International Gambling Studies*  
<https://doi.org/10.1080/14459795.2023.2190372>

är det viktigt att tillsynsmyndigheten har möjlighet att snabbt och effektivt lägga till webbplatser på spärrlistan.

Enligt inrikesministeriets förutredning som publicerades våren 2019 avviker olika sätt att genomföra spärrar för nättrafik från varandra bl.a. i fråga om krav på tekniska resurser och kostnader. Dessutom finns skillnader mellan genomförandena i fråga om hur effektivt de förmår hindra tillgång till webbplatser och hur lätt antingen spelare eller spelbolag kan kringgå dem. I en utredning som kommissionen beställde och som publicerades 2019 påpekas det som en svaghet hos spärrar för nättrafik att spelare och penningspelsoperatörer kan kringgå spärrarna. I utredningen påpekas det också att spärrar för webbplatser inte nödvändigtvis hindrar användning av penningspelsapplikationer på mobilapparater. Enligt kommissionens utredning påverkas effektiviteten hos spärrar för nättrafik utom av det tekniska genomförandet också av förfarandet för att påföra spärrar. Om ett domstolsbeslut krävs för att en spärr ska påföras, kräver det mer resurser och innebär högre kostnader för förfarandet samt ett avsevärt långsammare förfarande. Enligt utredningen kan förfarandet för att påföra spärrar åtminstone delvis förklara den betydande variationen i fråga om de svarta listornas omfattning och åläggandena om spärrar i olika medlemsstater. I utredningen framförs det också att ett förfarande som baseras på ett myndighetsbeslut inte nödvändigtvis innebär att ett större antal förelägganden kan utfärdas eller att ett domstolsförfarande alltid gör förfarandet långsammare.

Vid genomförandet av spärrar för nättrafik i lagstiftningen och tekniskt ska Ålands självstyrelse beaktas. Eftersom Åland har en egen lagstiftning om penningspel, bör systemet för spärrar för nättrafik tekniskt byggas upp så att det inte hindrar penningspel på nätet för personer som bor eller vistas på Åland. Utifrån ett sakkunnighörande i förutredningen från 2019 förefaller det möjligt att särskilja nättrafiken på den grunden.

Med hjälp av så kallade varningssidor är det möjligt att styra efterfrågan till reglerad och övervakad penningspelsverksamhet. Varningssidor kan införas också utan några egentliga spärrar för nättrafik. Enligt en utredning som kommissionen beställt och som publicerades 2019 har myndigheterna i de medlemsstater som tagit i bruk spärrar för nättrafik också skapat en varningssida av vilken det bl.a. framgår att den webbplats dit spelaren försöker få tillgång inte har det nödvändiga tillståndet för sin verksamhet i den berörda medlemsstaten. På varningssidan kan det också påpekas att spel på webbplatsen kan innebära en större risk, eftersom den nödvändiga licensen saknas. Enligt utredningen anses varningssidans funktion att varna konsumenterna viktig, eftersom alla spelare kanske inte vet vilken penningspelsverksamhet som är lagstridig eller saknar tillstånd i den berörda medlemsstaten. Varningssidan har också betydelse ur konsumentskyddets och spelarens rättsskydds perspektiv, då den ger spelaren möjlighet att överväga att välja verksamhet som är tillåten i medlemsstaten. Varningssidan upplyser spelaren om att motsvarande rättsmedel inte står till bud vid spel utanför systemet som vid spel hos ett licensierat bolag.

Att spärrar för betalningsrörelse och nättrafik riktas till allt penningspel som anordnas utan licens kan anses vara en effektiv kanaliseringmetod, om tillräckliga resurser finns för genomförande av och tillsyn över spärrarna. Valfungerande och omfattande spärrar sporrar också penningspelsbolagen att ansöka om licens. Eftersom spärrar för aktörer som enbart riktar sin verksamhet till det finländska fastlandet är arbetskrävande ur tillsynens perspektiv, är spärrarna då i princip mindre valfungerande och tillsynen över dem svagare än om förbuden gäller all verksamhet utanför systemet. Spärrar som riktas till en del av aktörerna kräver t.ex. i fråga om spärrar för betalningsrörelse att tillsynsmyndigheten har något slags lista över spärrojekt, medan spärrar

som gäller all verksamhet utanför systemet endast kräver en lista över tillåtna penningspelsaktörer. Med tanke på tillsynen är detta enklare, och tillsynen kan i huvudsak riktas till leverantörer av betalningstjänster.

För att effektivt förebygga och minska skadorna behövs det många samtidiga och parallella åtgärder som stöder varandra. Enligt forskningen bör strävan vara att tyngdpunkten i helheten av förebyggande och korrigerande åtgärder flyttas till de förebyggande åtgärderna. Den helhet som består av spärrar för nättrafik och betalningsrörelse samt varningssidor kan anses ha betydande inverkan på kanaliseringen, på huruvida penningspelsaktörer ansluter sig till systemet samt på spelarnas rättsskydd. Strikta och tydliga spärrar som kan övervakas är väsentliga för att styra efterfrågan och utbudet av penningspel till systemet. Effektivast kan efterfrågan på penningspel styras till systemet genom att alla de föreslagna spärrarna införs fullt ut. Det kräver tillräckliga resurser och en välfungerande tillämpning av tillsynsmetoder.

I Frankrike har tillsynsmyndigheten ANJ gjort en utredning, enligt vilken administrativa förelägganden om spärrar är snabbast och förmånligast. Tack vare att ett nytt administrativt förfarande införts har ANJ under ett och ett halvt år lyckats förhindra lika många URL-adresser som i ett rättsligt spärrförfarande under 12 års tid.

#### *Ingrepp i lagstridigt innehåll på nätet och förelägganden om avlägsnande*

I en förutredning som publicerades 2019 gicks lagstiftning som berör spärråtgärder av olika slag inom andra branscher igenom. I fråga om konsumentskyddslagstiftning antogs i december 2017 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004 (den så kallade CPC-förordningen). Förordningen tillämpas från och med den 17 januari 2020. CPC-förordningen ger myndigheterna rätt att i det gränsöverskridande tillsynsarbetet bestämma att webbplatser som lurar konsumenterna ska stängas, påföra påföljdsavgifter och med hjälp av penningströmmar spåra vem som står bakom bedrägerier. Dessutom innebär förordningen ett stärkt samarbete mellan tillsynsmyndigheter inom Europeiska unionen. I 12 § i lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna (566/2020) föreskrivs det om befogenheter i samband med onlinegränssnitt och domännamn. Om en överträdelse som omfattas av samarbetsförordningens tillämpningsområde kan medföra allvarlig skada för konsumenternas allmänna intresse, får den behöriga myndigheten, om det är nödvändigt för att få överträdelsen att upphöra 1) ålägga en tjänsteleverantör att avlägsna innehåll, att visa konsumenterna en tydlig varning när de använder ett onlinegränssnitt, att förhindra eller begränsa åtkomsten till ett onlinegränssnitt eller att ta bort ett onlinegränssnitt och 2) ålägga den som förvaltar ett domännamsregister eller registraren att radera ett domännamn eller att registrera domännamnet i den behöriga myndighetens namn.

I förutredningen påpekades också att det i artikel 138 i den så kallade förordningen om offentlig kontroll ((EU) 2017/625), där det föreskrivs om åtgärder vid konstaterad bristande efterlevnad. Den behöriga myndigheten ska vidta lämpliga åtgärder enligt artikel 138.2. En av åtgärderna är att beordra att de webbplatser som aktören driver eller använder läggs ner under en lämplig tidsperiod.

*Förbud mot spel utanför systemet*

Under beredningen har det framförts att spel utanför licenssystemet kan förbjudas. Frågan är viktig i synnerhet med avseende på motiveringen för olika former av spärrar. I samband med översynen av lotterilagen 2022 har grundlagsutskottet (GrUU 46/2021) i sin bedömning av egenomsskyddet ansett det betydande att begränsningarna gäller näringsverksamhet i stället för spelare, och att det inte är förbjudet enligt lag att delta i penningspel som anordnas av någon annan än Veikkaus Ab. Att spela utanför systemet har inte varit förbjudet eller straffbart i Finland, eftersom det tidigare ansetts att förbud och påföljder bör riktas till dem som lagstridigt anordnar eller marknadsför penningspel. Till följd av den målsatta tidtabellen enligt regeringsprogrammet har det inte funnits tid att under beredningen bedöma om det är möjligt eller finns behov av att förbjuda spel utanför systemet.

*Beskattning av vinster utanför systemet*

Beskattning av vinster utanför systemet kan antas vara ett effektivt sätt att styra penningspel till systemet. I nuläget utgör vinster från vadslagning och tippning som anordnas utanför EU/EES skattepliktig förvärvsinkomst (29 § 1 mom. och 61 § 1 mom. i inkomstskattelagen). Om som anordnar ett lotteri har sin registrerade hemort utanför EU/EES och om en stat utanför EU/EES beviljat spellicensen anses lotteriet inte ha anordnats i en stat inom EU/EES enligt dess lagstiftning, och bestämmelsen om skattefrihet i ISL 85 § tillämpas inte på beskattningen av vinster från lotteriet.

Vinster från penningspel utanför EU/EES är skattepliktiga oberoende av om de betalas till bankkonton i Finland eller utomlands. Vinsterna utgör skattepliktig inkomst också om en skatteskylldig som så önskar kan lyfta dem, överföra dem från ett spelkonto till ett bankkonto eller omvandla dem till kontanter, och vinsterna är skattepliktiga också om den skatteskylldige inte lyfter sina vinster utan använder dem för nya spel. Det är alltså inte möjligt att skjuta upp beskattningen av vinsterna genom att lämna dem på spelkontot. En insats för ett enskilt vinstbringande vad eller en vinstbringande tippning får dras av från inkomsten från det spelet som utgift för inkomstens förvärvande med stöd av 29 § i inkomstskattelagen, medan insatser för förlustbringande vad eller tippningar inte får dras av som utgift för inkomstens förvärvande om det inte är fråga om sådan verksamhet för inkomstens förvärvande som avses i detaljmotiveringen till 85 § i inkomstskattelagen.

Vinster från penningspel utanför EU/EES utgör alltså skattepliktig inkomst, och bestämmelserna är väldigt strikta i och med att det inte är tillåtet att göra avdrag för förlustbringande penningspel. Om motsvarande bestämmelser utvidgas till att omfatta allt spelande utanför systemet, bidrar det till att kanalisera konsumtionen till den reglerade marknaden.

## 5.1.14 Bedömning och uppföljning av samt forskning i skadeverkningarna av penningspel

Ett alternativ för att finansiera det lagstadgade myndighetsarbetet för minskning av skadeverkningarna av penningspel är att verksamheten helt eller delvis finansieras med avgifter som tas ut hos dem som anordnar penningspelsverksamhet. Det kan dock leda till intressekonflikter, och det har uttryckligen ansetts finnas ett behov av att undanröja dem. Detta var ett uttryckligt syfte när Veikkaus Ab:s vinster överfördes till allmänna medel i statsbudgeten.

I nuläget erbjuder den riksomfattande Peluuri-tjänsten telefonbaserat och nätbaserat stöd för spelare som lider av skadeverkningar av penningspel, samt till deras närstående och till personer som konfronteras med skadeverkningar av spel i sitt arbete. Tjänsterna är avgiftsfria för användarna och tillgängliga anonymt. Peluuris verksamhet finansieras av Veikkaus Ab. Det har ansetts nödvändigt att omorganisera finansieringen av digitala anonyma tjänster redan innan beslutet om systemreformen genomförs. Direkt finansiering från spelbolag har visat sig problematisk, i synnerhet för dem som använder tjänsterna, trots att inga utmaningar i och för sig har framkommit i fråga om tjänsternas kvalitet. Veikkaus Ab deltar inte i tjänstens operativa verksamhet, kommunikation eller beslutsfattande. I kundarbetet har finansieringen och kritiken av den dock regelbundet kommit fram, och i sådana situationer blir personalen tvungen att jobba hårdare för att förtjäna kundens förtroende. Det är inte känt hur många som låter bli att ta kontakt till följd av finansieringen. Att helt eller delvis finansiera verksamheten med avgifter som staten tar ut hos spelbolagen är ett alternativ, men det undanröjer kanske inte helt de utmaningar som framkommit i den nuvarande finansieringsbasen som har att göra med finansieringens koppling till spelverksamheten. En finansieringsbas som direkt eller indirekt är kopplad till spelindustrin kan försvaga tjänstens trovärdighet i kundens ögon, vilket är en risk med tanke på kundarbetets effektivitet, och en del av dem som behöver hjälp kanske inte nås av tjänsterna. I samband med översynen av social- och hälsovårdstjänsterna har man också övervägt möjligheten att överföra tjänsten och finansieringen av den till det offentliga servicesystemet, men en separat finansiering har ansetts nödvändig för att servicens kvalitet ska kunna tryggas i samband med förändringen. Det råder ojämlikhet mellan olika välfärdsområden i fråga om hur vården för penningspelsproblem ordnas. Det förefaller därför inte sannolikt att välfärdsområdena i nuläget förmår ordna och finansiera anonyma digitala tjänster. Digitala anonyma tjänster utgör en viktig del av servicesystemet, och separat finansiering av dem tryggar tillgången till och kvaliteten på tjänsterna. Inom ramen för ett nytt penningspelssystem har den som anordnar anonyma digitala tjänster också en naturlig position för att med stöd av sin yrkeskunskap främja fullgörandet av spelbolagens omsorgsplikt när de varseblir problematiskt spelande.

En närmare framtida kontakt till välfärdsområdenas tjänster inom arbetet med missbruk och beroende gör det lättare för kunderna att få hjälp, förbättrar vårdens kvalitet och möjliggör t.ex. ett gemensamt utvecklingsarbete för digitala tjänster mellan telefonsamtalstjänsten och välfärdsområdena. En utmaning i telefonsamtalstjänsten har varit de långa köerna till telefon- och nätterapiprogrammet, samt att det inte finns tjänster för kunderna inom deras eget välfärdsområde. På grund av tjänstens anonymitet finns det ingen kontakt mellan de digitala tjänsterna och de offentliga social- och hälsovårdstjänsterna. I välfärdsområdenas tjänster är en utmaning t.ex. att kunskaper koncentreras till en enskild arbetstagare och tjänsternas dåliga synlighet och tillgänglighet, och inga nämnvärda projekt för utveckling av vården för spelproblem har förekommit. Samarbete mellan digitala, anonyma tjänster och välfärdsområdena kan leda till förbättringar både av de digitala tjänsterna och av tillgång, tillgänglighet och kvalitet i välfärdsområdenas tjänster, vilket framöver kan säkerställa att kunder som upplevt spelproblem får bästa möjliga hjälp.

## 5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Vid beredningen av propositionen har man närmare utrett särskilt lagstiftningen i Sverige och Danmark, som övergått till ett licenssystem, och i vissa frågor har även andra länders regleringslösningar behandlats.

### 5.2.1 Penningspelssystem

#### *Sverige*

Sverige övergick i början av 2019 till ett partiellt licenssystem. Licenssystemet omfattar vadhållningsspel, kasinospel och spelautomater online, medan de fysiska penningspelsautomaterna och kasinospelen alltså faller inom den ensamrätt som innehas av Svenska Spel, som ägs helt och hållet av staten. Dessutom kan allmännyttiga sammanslutningar tillhandahålla lotterier och bingospel.

Innan licenssystemet infördes gjorde man en omfattande utredning om en omreglering av spelmarknaden (SOU 2017:30). Utredningen genomfördes under 2015–2017. Utifrån denna utredning bereddes en regeringsproposition (Prop. 2017/18:220) som överlämnades till riksdagen under våren 2018. Bestämmelser om licenser och anordnande av penningspel finns i spellagen (2018:1138). Vidare föreskrivs det i spellagen om bl.a. registrering av spelare, spelkonton, åldersgräns för penningspel, licenshavares skyldigheter när det gäller spelansvar samt tekniska krav som licenshavare ska uppfylla. Med stöd av lagen har en spelförordning (2018:1475) utfärdats, och den innehåller närmare bestämmelser om bl.a. licensförfarandet.

Det statsägda bolaget Svenska Spel är i praktiken den enda aktören som kan beviljas statlig licens att anordna spel som omfattas av ensamrätt. Det att olika former av penningspel behandlas på olika sätt motiverades bl.a. med att syftet med ensamrätten är att uppnå de mål som ligger till grund för lagstiftningen, t.ex. att begränsa de negativa sociala konsekvenserna av penningspel och att bekämpa brottslighet. I regeringspropositionen ansågs penningspel och penningautomater som tillhandahålls i kasinon vara riskfyllda spelformer med tanke på spelberoende. Vilka spel som ska omfattas av den statliga ensamrätten bestämdes också på basis av i vilken mån ett effektivt skydd mot spelproblem i praktiken kan uppnås. Fysiska penningspel kan övervakas betydligt effektivare än penningspel som anordnas online. Följaktligen ansågs det i regeringspropositionen att beslutet att öppna upp kasinospel som anordnas online för konkurrens i ett licenssystem inte står i strid med beslutet att fysiska kasinospel ska omfattas av ensamrätt, trots att båda lösningarna i beredningsskedet konstaterades vara förknippade med vissa risker med tanke på skadeverkningarna av penningspel.

#### *Danmark*

I Danmark genomgick penningspelssystemet en reform i början av 2012, då ett partiellt licenssystem infördes. Licenssystemet utvidgades under 2018. Bestämmelser om licenser och andra frågor som gäller penningspel finns i spellagen (spilleloven). Penningspelen har delats in i följande typer av spel: välgörenhetslotterier och andra lotterier, fysiska kasinon, offentliga pokerturneringar, penningautomater (fysiska automater och automatspel som anordnas online) samt vadhållning och kasinon online. Med stöd av spellagen kan närmare bestämmelser på lägre nivå utfärdas om olika typer av penningspel.

Enligt lagen ska den som tillhandahåller eller anordnar penningspel ha en licens, om inte något annat föreskrivs i lag. Licens kan sökas för vadhållningsspel, kasinospel online och kombinationsspel. För lotterispel där vinsten beror helt på slumpen (skraplotter och lottospel) krävs däremot en särskild licens, som kan beviljas de statsägda bolagen Danske Lotteri Spil A/S och Det Danske Klasselotteri A/S. Utöver dessa statsägda bolag kan tillstånd att anordna vissa typer av



lottospel (klasselotteriet) beviljas Landbrugslotteriet och Almindeligt Dansk Vare- og Industri-lotteri. Anordnandet av vissa välgörenhetslotterier är föremål för ett särskilt tillståndsförfarande. Vissa spel kan också tillhandahållas utan någon som helst licens i Danmark.

### *Norge*

Norge har med undantag för några allmännyttiga lotterier och bingospel ett monopolsystem för penningspelande. Två statsägda bolag, Norsk Tipping och Norsk Rikstoto, har beviljats ensamrätt att anordna penningspel på största delen av den norska penningspelsmarknaden. Ensamrätten till penningspel omfattar både anordnandet och marknadsföringen av penningspel. I Norge trädde en ny penningspelslag i kraft i början av 2023 (pengespilloven), och den ersatte tre tidigare lagar om penningspel.

Rätt att tillhandahålla penningspel som på grund av stora vinster, stor omsättning eller hög risk kräver särskild offentlig övervakning har enligt den norska penningspelslagen endast Norsk Tipping och den som med stöd av 14 § i penningspelslagen har rätt att tillhandahålla vadhållningsspel inom hästsport. Med stöd av lagens 14 § kan ensamrätt för anordnande av vadhållningsspel inom hästsport beviljas separat till aktörer vars verksamhetssyfte uppfyller vissa lagstadgade förutsättningar. Syftet med verksamheten ska vara att göra det lättare att tillhandahålla ansvarsfulla penningspel, förebygga skadeverkningar av penningspel samt stödja hästhållningen, hästsporten och hästuppfödningen. Dessutom har det ansvariga departementet rätt att utse majoriteten av styrelseledamöterna i en i 14 § avsedd aktör. Departementet fastställer genom särskilda föreskrifter vilka penningspel som ska anordnas med ensamrätt med stöd av lagens 15 § och vilka penningspel som kräver ett tillstånd från den norska penningspelsmyndigheten.

Norsk Tipping är ett aktiebolag som ägs helt och hållet av norska staten. Bestämmelser om statens ägande finns i 11 § i penningspelslagen. Norsk Tipping har som det anges ovan lagstadgad ensamrätt att i Norge tillhandahålla såväl fysiska penningspel som penningspel som anordnas online, såsom penningautomater, lotto, skraplotter och kasinospel. Dessutom anordnar bolaget vadhållningsspel om idrottsevenemang och alla andra typer av idrottstävlingar förutom hästsport. Norsk Tipping redovisar 15 procent av sin avkastning direkt till allmännyttiga aktörer och 85 procent till kultur- och jämställdhetsdepartementet, som riktar största delen av avkastningen till idrotts- och kulturverksamhet samt till organisationer som utför socialt och humanitärt arbete.

Norsk Rikstoto är i sin tur en självständig stiftelse som ägs av Det Norske Travselkap och Norsk Jockeyklub. Norsk Rikstoto har med stöd av den licens som stiftelsen beviljats ensamrätt i Norge att anordna vadhållningsspel inom hästsporten. Licens för vadhållning inom hästsport kan enligt penningspelslagen endast beviljas en aktör åt gången, och licensen gäller i tio år. Norsk Rikstoto har tills vidare varit den enda aktören som beviljats licens efter att bolaget grundades 1987. Rikstotos monopol förnyades 2022 för de följande tio åren. Norsk Rikstotos avkastning delas ut direkt till hästsport och hästuppfödning.

Vid tingsrätten i Oslo väcktes 2023 en talan, där det internationella penningspelsbolaget Trannel International Limited kräver att den licens som beviljats Norsk Rikstoto ska ogiltigförklaras med stöd av den norska upphandlingslagen på grund av att det offentliga avtalet i fråga har ingåtts trots att det aldrig offentliggjorts på förhand. Tingsrätten i Oslo har i anslutning till detta fall fört fram sex frågor om förhandsavgörande till Europeiska frihandelssammanslutningens

(EFTA) domstol. Frågorna handlar huvudsakligen om huruvida beviljandet av ensamrätt för penningspelsverksamhet ska betraktas som ett administrativt förhandstillståndssystem som faller utanför upphandlingsbestämmelserna eller som en tjänstekoncession enligt direktivet om tilldelning av koncessioner. I frågorna har man också fäst uppmärksamhet t.ex. vid dels det faktum att det är staten som med stöd av lag förvaltar avkastningen av ensamrättsinnehavarens verksamhet, dels det att ensamrättsinnehavaren inte namnges i lagstiftningen, medan det i förarbetena har antagits att ensamrättslicensen beviljas uttryckligen till aktören i fråga. Fallet behandlas fortfarande vid EFTA-domstolen. Tills vidare har Österrikes, Belgiens och Norges regeringar, den myndighet som övervakar EFTA, Europeiska kommissionen samt Trannel International Limited framlagt skriftliga kommentarer till domstolen.

#### *Nederländerna*

Den nederländska penningspelsmarknaden har organiserats som ett kombinationssystem, där en del penningspelsformer omfattas av ensamrätt som beviljats olika aktörer och en del är föremål för konkurrens på licensmarknaden. Ensamrätt betyder i praktiken ur den aktörs synvinkel som beviljats ensamrätten att aktören förbinder sig att följa villkoren för det beviljade tillståndet och att betala avkastningen av sin tillståndspliktiga verksamhet till staten eller till någon annan separat angiven förmånstagare. Om ensamrättsinnehavaren inte följer tillståndsvillkoren kan licensen återkallas.

Ensamrätt beviljas för viss tid av den nederländska penningspelsmyndigheten Kansspelautoriteit. Penningspel som anordnas med stöd av ensamrätt är statslotto, snabblottospel, vadhållning i samband med idrottstävlingar, vadhållning i samband med hästtävlingar, lotto och kasinospel, och endast en licens åt gången kan beviljas med stöd av lagen för anordnande av alla dessa. Undantagsvis kan ensamrätt för lottoverksamhet med stöd av artikel 27 b i penningspelslagen beviljas endast den aktör som med stöd av artikel 16 i lagen har beviljats ensamrätt för vadhållning i samband med idrottstävlingar. Penningspelsmyndigheten har beviljat ensamrätt till vadhållning i samband med hästtävlingar till ZEbetting & Gaming Nederland B.V., vadhållning i samband med idrottstävlingar samt snabblottospel och lottospel till Lotto B.V., statslotto till Staatsloterij B.V. och kasinospel till Holland Casino N.V.

Med stöd av penningspelslagen kan licens också beviljas för anordnande av sådana penningspel vars avkastning enbart går till att tjäna något allmänt intresse. Antalet licenser för penningspel som tjänar ett allmänt intresse har inte begränsats genom lag. Licenser har beviljats t.ex. för anordnande av enskilda lottodragningar samt i fråga om sju aktörer, t.ex. Nationale Postcode Loterij (nationella postnummerlotto), även för långvarigare anordnande av lottospel. För vadhållnings- eller kasinoverksamhet har däremot inga andra licenser beviljats än licenser med ensamrätt.

Fysiska penningautomater och penningspel online hör i Nederländerna till den konkurrensutsatta licensmarknaden. Med onlinespel avses enligt penningspelslagen sådant penningspel där spelandet sker elektroniskt utan fysisk kontakt mellan spelaren och den som tillhandahåller spelet. Licenser för penningautomater och onlinespel beviljas av penningspelsmyndigheten, och antalet licenser som kan beviljas har inte begränsats i lag. För penningautomatspel krävs dessutom ett tillstånd från lokalförvaltningen.

*Frankrike*

I Frankrike har penningspelsmarknaden organiserats som ett kombinationssystem så att vissa spelformer kräver licens men har öppnats för konkurrens medan andra allttjämt omfattas av den statliga ensamrätten. Penningspel regleras i den franska lagen om den inre säkerheten, och enligt artikel L320-1 är penningspel i regel förbjudna. Genom artikel L320-6 har det också gjorts möjligt att på grundval av ensamrättssystemet anordna lottospel, fysisk vadhållning i samband med idrottstävlingar och fysisk vadhållning i samband med hästtävlingar. Dessutom är det med stöd av lagen möjligt att bevilja ett gränslöst antal licenser för kasinospel samt onlinepokerspel och vadhållning som sker online i samband med häst- och idrottstävlingar. Under vissa förutsättningar är också t.ex. vissa småskaliga lotterier som anordnas för en begränsad grupp deltagare tillåtna.

Tidsbegränsad ensamrätt till lottospel i såväl fysisk form som online samt vadhållning i fysisk form i samband med idrottstävlingar har i Frankrike med stöd av lag beviljats bolaget La Française des Jeux (FDJ), som verkar under statlig tillsyn. FDJ ägdes huvudsakligen av staten fram till 2019, men efter den privatisering som genomfördes 2019 äger staten numera bara cirka 20 procent av FDJ, och bolaget är också börsnoterat. Regeringen har genom en föreskrift preciserat innehållet i den ensamrätt som beviljats FDJ. Med stöd av denna föreskrift gäller de ensamrätter som beviljats FDJ i 25 år, och bolaget ska betala franska staten en ersättning för beviljandet av ensamrätterna. I bolaget finns också en av Frankrikes finansminister utsedd representant för regeringen, som ska övervaka att bolagets verksamhet följer de krav som enligt lag gäller för penningspel. I föreskriften fastställs också behörighetskrav för de personer som har bestämmanderätt i FDJ.

*Tyskland*

I Tyskland trädde en ny penningspelslagstiftning i kraft 2021 (Glücksspielstaatsvertrag 2021), varvid regleringen av penningspel delvis överfördes från förbundslandsnivå till nationell nivå. Vissa penningspel omfattas av ett nationellt licenssystem. Till detta licenssystem hör vadhållning och penningautomatspel som anordnas online samt vadhållning som tillhandahålls vid fysiska försäljningsställen. Onlinekasinon och fysiska kasinon regleras förbundslandsvis. Ett enskilt förbundsland kan bestämma om dessa typer av spel ska omfattas av ensamrätt i förbundslandet eller om de ska öppnas för privata aktörer. Fysiska penningautomater är endast tillåtna i kasinon, vilket innebär att också de regleras förbundslandsvis. Lottospelen omfattas huvudsakligen av den statliga ensamrätten, men vissa lottospel som är förknippade med låg risk kan också tillhandahållas av privata licensinnehavare.

*Belgien*

I Belgien betraktas anordnande av penningspel enligt den gällande lagstiftningen (Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers) som licensbelagd verksamhet. Det finns flera typer av licenser.

## 5.2.2 Licensförfarande och licensavgifter

### *Sverige*

Spelinspektionen ansvarar för behandlingen av licensansökningar och beviljandet av licenser. Licens beviljas för viss tid, högst för fem år. I Sveriges lagstiftning definieras sex olika typer av licenser för lotterier: 1) spel för allmännyttiga ändamål (vissa former av lotterier), 2) landbase- rade kommersiella spel (bl.a. pokerturningar, varuspelsautomater och kasinospel i restau- ranger), 3) spel på fartyg i internationell trafik (penningautomatspel och sådana fysiska kasino- spel som inte tillhandahålls på ett kasino), 4) s.k. spel som är förbehållet staten (kasinospel som tillhandahålls på ett kasino, s.k. värdeautomater och lotterier med vissa undantag), 5) kommer- siella onlinespel (onlinekasino, onlinebingo och datorsimulerat automatspel) och 6) vadhållning (både online och i fysisk form). Licens för anordnande av vissa spel som är förbehållna staten kan beviljas endast aktiebolag som ägs direkt eller indirekt helt och hållet av staten.

Hur stora avgifter som tas ut för en licens beror på vilken typ av licens det är fråga om. För onlinespel och vadhållning tar staten t.ex. för närvarande ut en avgift på 230 000 svenska kronor för vardera (cirka 19 800 euro enligt kursen per 14.11.2023). Om sökanden samtidigt ansöker om bägge licenserna tas avgiften på 230 000 kronor ut endast en gång. Bestämmelser om till- synsavgiftens belopp finns i Spelinspektionens föreskrift (SIFS 2023:2). Enligt föreskriften ska licenshavarna i regel betala en årlig tillsynsavgift, vars storlek beror på vilken typ av licens det är fråga om. När det gäller licenser för kasinospel online och för vadhållning har tillsynsavgiften graderats enligt omsättningens storlek.

I lagen föreskrivs det om förutsättningarna för beviljande av licens. Licenser kan beviljas både fysiska och juridiska personer. Endast sökande som har kunskap om och erfarenhet inom bran- schen, som kan antas bedriva sin penningspelsverksamhet enligt lag och som i övrigt anses lämpa sig för penningspelsverksamhet kan beviljas licens. Om den sökande på ett väsentligt sätt har försummat sina skyldigheter i anslutning till näringsverksamheten eller gjort sig skyldig till allvarliga brott utgör detta ett hinder för beviljande av licens. I lagen föreskrivs det också om begränsningar som gäller olika typer av licenser, skyldigheten för en sökande som är etablerad i ett tredjeland att ha en representant i Sverige och licenshavarens skyldighet att anmäla föränd- ringar som skett i licenshavarens ägarstruktur eller representation. Spelombud behöver inte skaffa någon licens, men för att en licenshavare som omfattas av penningtvättslagen ska kunna tillhandahålla penningspel via ett spelombud måste spelombudet vara registrerat.

Numera ska även programvaruleverantörer ha licens. I en utredning som föregick den lagstift- ningsreform som trädde i kraft i Sverige i början av 2019 ingick ett förslag till krav på program- varulicens, men detta förslag fanns inte i den proposition som överlämnades till riksdagen 2018. Bestämmelserna om programvarulicens infördes i den svenska lagen 2022.

### *Danmark*

Spillemyndigheden, som övervakar penningspelsverksamheten i Danmark, ansvarar för be- handlingen av licensansökningar och beviljandet av licenser. Det finns fyra olika typer av kom- mersiella licenser i Danmark, och de är indelade enligt licensens pris och giltighet (1–5 år). Utöver dessa kan licens också beviljas för tio år åt gången för fysisk kasinoverksamhet. Antalet tillstånd är inte begränsat.

Den danska lagstiftningen innefattar flera typer av licenser, av vilka en del endast kan beviljas sådana aktörer som anges i lag, till exempel det statsägda Danske Spil och Det Danske Klasseslotteri A/S. Licensen för kasinospel online omfattar rulett, black jack, baccarat, punto banco, poker, bingo, penningautomatspel och s.k. kombinationsspel. Vadhållningslicensen gäller vadhållning som sker både online och på fysiska försäljningsställen. I lagen föreskrivs det om förutsättningarna för beviljande av licens. Både fysiska och juridiska personer kan beviljas licens. Licens kan till exempel endast beviljas aktörer som kan antas kunna anordna penningspel på ett ekonomiskt sunt och professionellt sätt. Ett hinder för beviljande av licens kan exempelvis vara att den sökande har gjort sig skyldig till brott. Lagen innehåller också bestämmelser om bl.a. representanter för sökande som är etablerade i något annat land än i Danmark.

Aktörer som tillhandahåller penningspel ska registrera sig hos den danska näringsmyndigheten.

Avgiften för ansökan om licens är 304 500 kronor (cirka 40 800 euro enligt kursen per 14.11.2023). När den sökande ansöker om en kombinationslicens för anordnande av både vadhållning och kasinospel online är avgiften för ansökan sammanlagt 426 300 kronor (cirka 57 150 euro enligt kursen per 14.11.2023).

#### *Frankrike*

På den konkurrensutsatta licensmarknaden i Frankrike finns det fysiska kasinon och vissa online-penningspel. I skrivande stund finns det 202 aktörer i Frankrike som tillhandahåller fysiska kasinospel och 8 så kallade spelklubbar ("club de jeu").<sup>53</sup> Med stöd av en lag från 2010 får aktörer med licens anordna vadhållning i samband med idrotts- och hästtävlingar samt poker-spel.<sup>54</sup> Licenser för onlinespel beviljas av den franska penningspelsmyndigheten, och de är i kraft fem år. En licens kan förnyas, men den kan inte förmedlas vidare. Det bör noteras att kasino- eller penningautomatspel som anordnas online inte är tillåtna i Frankrike.<sup>55</sup>

Ensamrätt till vadhållning i fysisk form i samband med hästsport har i Frankrike beviljats en sammanslutning vid namnet Le Pari Mutuel Urbaine ("PMU").<sup>56</sup> Sammanslutningen grundades för anordnande av vadhållningsverksamhet av hästtävlingar, som på grundval av en licens som beviljats med stöd av lag<sup>57</sup> har rätt att ordna hästtävlingar och därtill ansluten vadhållningsverksamhet. PMU:s bolagsordning inklusive ändringar har godkänts av de franska jordbruks- och finansministrarna.

---

<sup>53</sup> Autorité Nationale Des Jeux: Offre de jeux et canaux de distribution. <https://anj.fr/offre-de-jeu-et-marche/categories-de-jeux-et-canaux-de-distribution>.

<sup>54</sup> LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne

<sup>55</sup> Autorité Nationale Des Jeux: Offre de jeux et canaux de distribution. <https://anj.fr/offre-de-jeu-et-marche/categories-de-jeux-et-canaux-de-distribution>.

<sup>56</sup> Autorité Nationale des Jeux: Les Paris Hippiques. <https://anj.fr/les-paris-hippiques>.

<sup>57</sup> Loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, vars bestämmelser har preciserats genom en förordning från 1997, Décret n°97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.

### 5.2.3 Omsorgsplikt, spelspärrar och andra verktyg för hantering av spelande

#### *Omsorgsplikt*

En utredning som den nederländska tillsynsmyndigheten låtit utföra visar att penningspelsbolagen har någon typ av omsorgsplikt (duty of care) i åtminstone 11 europeiska länder.<sup>58</sup> Exempelvis Nederländernas och Sveriges lagstiftning innefattar en omsorgsplikt. Praxis varierar dock avsevärt mellan olika länder. Generellt sett antas licenshavarna bevaka spelarnas beteende och ingripa i problematiskt spelbeteende. Inga praktiska åtgärder har dock definierats. Ofta använder penningspelsbolagen modeller som grundar sig på automatiserade algoritmer för att identifiera vissa tecken på skadligt spelande. Om sådana tecken identifieras ska penningspelsbolaget ingripa i situationen. Även metoderna för ingripande varierar mellan olika länder och kan bestå av t.ex. meddelanden eller kontakter. Om ett penningspelsbolag inte uppfyller sin omsorgsplikt kan det leda till t.ex. böter (Storbritannien, Sverige). I Österrike kan spelbolagen också hållas ansvariga för skador som orsakas av överdrivet spelande.

I flera länder förväntas penningspelsbolagen utveckla egna system för identifiering av skadligt spelbeteende. I Nederländerna ska penningspelsbolagen i denna uppgift också konsultera sakkunniga vid utarbetandet av praxis. I Sverige har man konstaterat att större bolag, såsom Svenska Spel, har de ekonomiska resurser som behövs för att bygga upp ett omsorgssystem och ta fram system som behövs för att identifiera skadligt spelande. Majoriteten av licenshavarna är mindre bolag som för att klara sig på den konkurrensutsatta marknaden inte vill eller kan satsa lika stora resurser på att uppfylla omsorgsplikten. Med tanke på helheten har det också ansetts vara problematiskt att spelbolagens enskilda omsorgssystem inte klarar av att identifiera skadligt spelande som fördelar sig mellan flera olika operatörer.

I Nederländerna sker interventioner enligt en graderad modell. Om ett penningspelsbolag upptäcker tecken på ett eventuellt spelproblem hos en spelare är det första steget att skicka ett meddelande till kunden om hans spelbeteende. Om meddelandet inte har en positiv effekt på det skadliga spelandet kan spelaren kontaktas per telefon. I sista hand kan penningspelsbolaget införa en spelspärr, om spelaren fortsätter med det skadliga spelandet trots åtgärderna. I Nederländerna överför spelbolagen all data till tillsynsmyndighetens system, inklusive speltransaktioner och interventioner.

#### *Sverige*

Spelarna kan själva ställa veckovisa eller månatliga gränser för sina förluster och insättningar. En gräns kan ändras, och en sänkning träder i kraft omedelbart medan en höjning börjar gälla tidigast om 72 timmar. Gränserna är bolagsspecifika.

I fråga om vissa fysiska penningspelsautomater gäller en veckovis maximigräns för förluster på 5 000 svenska kronor, dvs. cirka 430 euro (enligt kursen per 18.4.2024). En licenshavare ska

---

<sup>58</sup> Kansspelautoriteit (2022). Gambling legislation on duty of care and limit setting in 22 European countries. Tillgänglig på adressen [https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/17/onderzoek\\_meerkerk\\_engelse\\_samenvatting\\_juli\\_2022.pdf](https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/17/onderzoek_meerkerk_engelse_samenvatting_juli_2022.pdf).



vidta aktiva åtgärder för att utreda om en spelare har spelproblem, om spelaren ställer en insättningsgräns på minst 10 000 svenska kronor (cirka 860 euro enligt kursen per 18.4.2024) per månad.

Licenshavarna ska erbjuda spelarna en möjlighet att spärra allt spelande för en viss tid eller tills vidare. Ändring av spelspärr som gäller tills vidare kan sökas tidigast 12 månader efter att den ställts. Myndigheten administrerar ett centraliserat spelspärrsregister (Spelpaus) som gäller allt spelande inom systemet. I penningspel med högt tempo som anordnas online ska det också vara möjligt att med omedelbar verkan spärra spelandet för 24 timmar.

#### *Danmark*

Alla licenshavare ska erbjuda spelarna en möjlighet att ställa en insättningsgräns per dag, vecka eller månad. Spelaren ska ställa dessa gränser innan spelandet påbörjas. Höjningar av gränserna kan träda i kraft tidigast om 24 timmar. I lagstiftningen har det inte fastställts hur höga gränserna får vara som högst.

Myndigheterna administrerar ett centraliserat spelspärrsregister (ROFUS), som täcker alla licenshavare. Spelspärrarna gäller både penningspel som anordnas online och fysiska försäljningskanaler för penningspel. En spelspärr kan fastställas för 24 timmar, en månad, tre månader, ett halvt år eller tills vidare. En spelspärr som gäller tills vidare kan hävas tidigast 12 månader efter att den ställts. Spelarna ska också kunna aktivera en spelspärr direkt i den enskilda licenshavarens tjänst.

#### *Norge*

I Norge har ett krav på att fastställa en förlustgräns per dag och per månad tagits in i lagen. Förlustgränsen gäller så gott som alla spel som tillhandahålls. För samtliga spel som tillhandahålls av Norsk Tipping är den sammanlagda maximigränsen för förluster 20 000 norska kronor (NOK)<sup>59</sup> per månad. Den månatliga förlustgränsen i fråga om hästspel är lika hög.

I fråga om följande spel som tillhandahålls av Norsk Tipping gäller dessutom avvikande maximigränser för vissa kasinospel med högt tempo:

- Multix, 650 NOK/dygn och 2,700 NOK/månad (cirka 56 €/dygn och 230 €/månad enligt kursen per 18.4.2024)
- Belago, 900 NOK/dygn och 4,400 NOK/månad (cirka 77 €/dygn och 380 €/månad enligt kursen per 18.4.2024)
- KongKasino, Bingoaria, E-Flax och Yezz!, sammanlagt 4,000 NOK/dygn och 7,500 NOK/månad (cirka 340 €/dygn och 640 €/månad enligt kursen per 18.4.2024)

Förlustgränserna gäller inte vissa lotto- och lotterispel som Norsk Tipping tillhandahåller.

---

<sup>59</sup> 20 000 NOK = 1 726,89 euro (1 norsk krona = 0,086 euro enligt valutakursen per 11.4.2024).

Spelarna ska regelbundet informeras om den speltid de har använt för penningspel med högt tempo som tillhandahålls online. På motsvarande sätt ska spelarna själva ställa dagliga tidsgränser för dessa spel. Om en spelare vill sänka sina gränser ska sänkningen träda i kraft omedelbart. Efter att ha spelat en timme måste spelaren hålla en obligatorisk paus på minst 15 minuter när det gäller dessa spel.

Penningspelsaktörerna Norsk Tipping och Rikstoto ska också erbjuda spelarna en möjlighet att spärra sitt eget spelande. Det är möjligt att aktivera en spärr för vissa tidsperioder (även på förhand och upprepade gånger t.ex. för vissa dagar i veckan/månaden), för vissa spel/typer av spel samt för vissa spelkanaler. En spelspärrs varaktighet kan inte förkortas, men nog förlängas. Ändring av spelspärr som gäller tills vidare kan sökas tidigast om ett år.

#### *Tyskland*

Spelarna ska i samband med att de registrerar sig på en kasinowebsite ange en gräns för sina penningöverföringar som gäller samtliga tillhandahållare. Tillsynsmyndigheten för ett centraliserat register över penningöverföringsgränser. Om penningöverföringsgränsen fastställs till ett belopp som överstiger 1 000 euro ska en kontroll av tillgångar utföras (s.k. affordability check). Det är fråga om ett förfarande där man bl.a. kontrollerar spelarens regelbundna inkomster och skulder. Utifrån en bedömning av betalningsförmåga kan en spelare ställa en högre gräns för penningöverföringar än 1 000 euro, dock högst upp till 30 000 euro i månaden. Spelarna kan själva ändra sina gränser, men höjningar träder i kraft tidigast efter sju dagar medan sänkningar träder i kraft omedelbart. Gränsen för penningöverföringar gäller alla penningspel som anordnas online, med undantag för lottospel, där dragningen sker högst två gånger i veckan.

I onlinekasinon är den största tillåtna insatsen per spelomgång 1 euro. I fråga om fysiska penningautomater gäller en högsta förlustgräns på 60 euro per timme och en högst vinstgräns på 400 euro per timme.

Myndigheterna administrerar ett centraliserat spelspärrsregister (OASIS), som täcker alla former av spelande. En spelspärr kan aktiveras antingen av spelaren själv eller av penningspelsbolaget när vissa villkor uppfylls (bevakningsskyldighet). I penningautomatspel som anordnas online ska spelarna hålla en obligatorisk 5 minuter lång paus efter att ha spelat en timme.

#### *Belgien*

Spelarna behöver inte ange några maximigränser för sina eventuella förluster. I lagen fastställs emellertid förlustgränser enligt följande:

- Spelsalar i kategori 2: högsta förlustgräns 25 euro per timme
- Utskänkningsställen i kategori 3 och vadhållningsställen i kategori 4: högsta förlustgräns 12,5 euro per timme

Spelarna kan överföra högst 200 euro per vecka till sina spelkonton. Genom att påvisa tillräckliga grunder och en tillräcklig betalningsförmåga kan en spelare ansöka om undantag från denna regel.

De spelbolag som anordnar penningspel online ska erbjuda spelarna en möjlighet att spärra sitt spelande. Under spärrtiden får ingen marknadsföring riktas till spelarna. Det finns ett nationellt spelspärrsregister (EPIS) över alla personer som har aktiverat en spelspärr. EPIS omfattar också kasinospel i fysiska försäljningskanaler, penningautomater och vadhallning. En spelare kan själv begära en spelspärr, eller också kan en tredje part begära att en spärr aktiveras mot spelaren. En spelspärr gäller i minst tre månader.

#### *Nederländerna*

Spelarna ska i samband med att de registrerar sig anmäla tidsmässiga och ekonomiska gränser för sitt spelande till penningspelsbolaget. I praktiken innebär detta en tidsgräns per dag, vecka eller månad för användningen av tjänsten, en penningöverföringsgräns per dag, vecka eller månad samt ett maximibelopp för saldot på spelkontot.

I Nederländerna tillämpas ett centraliserat spelspärrsregister (CRUKS). En licenshavare ska spärra en spelares spelande om han eller hon så önskar. En spelspärr kan under vissa förutsättningar också fastställas oberoende av spelarens vilja.

#### *Frankrike*

Aktörer som tillhandahåller penningspel online ska be spelarna fastställa gränser för sina penningöverföringar innan spelandet inleds. Spelarna ska ange en högsta gräns för penningöverföringar inom ett tidsfönster på sju dagar. Vidare ska spelarna ange en högsta gräns för insatser inom ett tidsfönster på sju dagar. Spelarna kan ändra dessa gränser. En sänkning av gränserna träder i kraft omedelbart och en höjning träder i kraft 48 timmar efter att den fastställts. I lagstiftningen har det inte fastställts hur höga gränserna får vara som högst.

I Frankrike används ett spelspärrsprogram, "L'interdiction volontaire de jeux", som fastställer en allmän spärr gällande penningspel online, kasinon och spelhallar. Spärren gäller i minst tre år. En spelspärrslista administreras av ANJ. Operatörerna ska när det handlar om nya spelare och i samband med varje inloggning kontrollera om spelaren i fråga finns på spärrlistan. En spelare kan också be att ett penningspelsbolag ska spärra spelandet på vissa webbplatser. Under gällande spelspärr kan en spelare inte öppna nya spelkonton.

Alla som spelar poker online måste ange en tidsgräns innan spelandet inleds. Operatörerna ska i samband med spelandet visa en räknare som anger hur mycket tid som finns kvar innan tidsgränsen uppnås. Därtill ska operatörerna påminna spelaren när det är 30 minuter och 10 minuter kvar tills den angivna tidsgränsen uppnås.

#### 5.2.4 Marknadsföring av penningspel samt sponsring

##### *Allmänt om lagstiftningen i olika länder*

Lagstiftningen i olika europeiska stater avviker från varandra när det gäller marknadsföringen av penningspel och begränsningar av denna. Lagstiftningen om marknadsföring av penningspel har skärpts under de senaste åren i t.ex. Nederländerna, Belgien och Italien. I Italien och Belgien är det helt förbjudet att marknadsföra penningspel. I Nederländerna är det förbjudet att göra reklam för penningspel på tv och radio. Spanien har valt att tillåta tv-reklam om penningspel endast nattetid kl. 01–05, medan det i Tyskland är tillåtet att marknadsföra penningspel på tv,

radio och internet endast kl. 21–06. Flera stater följer i sin lagstiftning den allmänna principen att penningspel får marknadsföras personligen endast till personer som gett sitt samtycke till detta. Marknadsföring till minderåriga är i flera stater förknippad med begränsningar, liksom även upplevelsebaserad marknadsföring och sponsring av penningspel som innefattar en risk för särskilda skadeverkningar. Marknadsföring av penningspel får inte förekomma på idrottslags spelskjortor eller på sponsornivå i Italien, Belgien och Nederländerna. I Storbritannien är tv-reklam för penningspel förbjuden under idrottsevenemang. Dessutom regleras användningen av olika typer av bonus i detalj i flera länder. En allmän princip i de olika bonus- och stamkundssystem som tillämpas i exempelländerna är att de förmåner som spelarna erbjuds inte får vara ekonomiskt betydande och därigenom locka personer till att spela.

### *Sverige*

I Sverige får endast licenshavare marknadsföra penningspel. Licenshavaren ansvarar för att lagstiftningen följs och tillsynsmyndigheten har behörighet att ingripa i överträdelser av marknadsföringsreglerna.

Enligt lagstiftningen om penningspel ska marknadsföringen vara måttfull. I rättspraxis har t.ex. sådan reklam som uppmanar konsumenterna att spela omedelbart eller som låter förstå att spelarnas skicklighet kan påverka spelets resultat ansetts strida mot denna bestämmelse. Även ett konstaterande att spelaren får vinsten på sitt konto på fem minuter har ansetts strida mot kravet på måttfull marknadsföring av penningspel.<sup>60</sup> Likaså har även reklam där man inte tydligt förklarat vilka gränser som gäller för bonusar och gratisomgångar i rättspraxis ansetts strida mot kravet på måttfullhet.<sup>61</sup> Inga heltäckande kriterier för måttfullhet har dock tagits fram, vilket ger vid handen att det är problematiskt att definiera termen. Till begränsningarna av hur penningspel får marknadsföras hör också bl.a. att marknadsföringen inte får riktas till minderåriga eller till spelare som på deras egen begäran eller på en licenshavares initiativ är föremål för spär mot riktad reklam. Dessutom ska tillsynsmyndighetens kod framgå av licenshavarens marknadsföring. Bonusar som erbjuds i samband med penningspel får inte heller erbjudas under ett spel, och spelarna får inte erbjudas en möjlighet att köpa spel på kredit. Insättningsbonus får endast erbjudas första gången en ny kund spelar en licenshavarens spel.<sup>62</sup>

Svenska konsumentverket och Spelinspektionen delar på tillsynsansvaret när det gäller efterlevnaden av bestämmelserna om marknadsföring i spellagen. Efterlevnaden av marknadsföringsbestämmelserna har övervakats aktivt efter övergången till ett licenssystem. Spelinspekt-

<sup>60</sup> Dom i målet KO—Elec Games (Ninja Casino), 22.11.2019. Svenska konsumentombudsmannens sammandrag av avgörandet finns tillgängligt på adressen <https://www.konsumentverket.se/aktuellt/mal-domar-och-forelagganden/domar/domar-2019/dom-i-malet-ko-elec-games-ninja-casino/> (hämtat 17.4.2024).

<sup>61</sup> Dom i målet KO – AG Communications (Karamba), 9.11.2020. Svenska konsumentombudsmannens sammandrag av avgörandet finns tillgängligt på adressen <https://www.konsumentverket.se/aktuellt/mal-domar-och-forelagganden/domar/domar-2020/dom-i-malet-ko--ag-communications-karamba/> (hämtat 17.4.2024).

<sup>62</sup> Marknadsföringsbegränsningarna beskrivs närmare exempelvis på svenska konsumentverkets webbplats: <https://www.konsumentverket.se/for-foretag/regler-per-omradebransch/spel-om-pengar/marknadsforing-av-spel/>.

ionen har t.ex. påfört fem olika penningsspelbolag sanktioner på sammanlagt 48,6 miljoner kronor efter att de observerats erbjuda en möjlighet till vadhållning i samband med idrottsevenemang där majoriteten av deltagarna var under 18 år.

#### *Danmark*

Enligt dansk lagstiftning får endast licenshavare marknadsföra penningsspel. Medier som publicerar olaglig reklam hålls ansvariga för sina överträdelser. Fem centrala begränsningar har fastställts för marknadsföringen: (1) vinstmöjligheten ska framföras på ett sanningsenligt sätt så att möjligheten till vinst inte ter sig större än vad den de facto är, (2) penningsspelande ska presenteras som en form av underhållning, (3) reklam får inte riktas till barn eller personer under 18 år, (4) offentliga personers berättelser om att penningsspelande har haft en inverkan på deras framgång får inte utnyttjas i marknadsföringssyfte och (5) reklam innehåll får inte ge en bild av att penningsspelande är en lösning på ekonomiska problem eller garanterar att spelaren blir socialt accepterad. I samband med marknadsföringen ska det också informeras om bl.a. åldersgränsen för penningsspel, myndigheternas journummer för ansvarsfullt spelande och möjligheten att spärra spelande (spelspärregistret ROFUS). Dessutom ska koden för den myndighet som övervakar penningsspel (Spillemyndigheden) ingå i marknadsföringen. Vid marknadsföringen av bonusar förutsätts dessutom att alla villkor ska uppges i samma sammanhang, klart och entydigt. Konsumentkrediter får inte marknadsföras i samband med penningsspelsreklam. Inga marknadsföringsmeddelanden får skickas till personer som har fastställt en tillfällig eller permanent spelspär.<sup>63</sup>

#### *Norge*

Enligt de norska bestämmelserna om marknadsföring av penningsspel<sup>64</sup> ska marknadsföringen av penningsspel strikt begränsas till det som är nödvändigt för att informera om spelutbudet och styra spelbegäret i samhället till ett ansvarsfullt och tryggt utbud av penningsspel. Aktörer med ensamrätt ska anpassa sin marknadsföring till det marknadsföringstryck som de möter från aktörer som utan licens riktar sin marknadsföring till den norska marknaden. Den norska tillsynsmyndigheten utfärdade 2023 en föreskrift om att Norsk Tipping och Norsk Rikstoto ska minska sina kostnader för marknadsföring av penningsspel.

Marknadsföringen ska innefatta tydliga uppgifter om åldersgränser och kontaktuppgifterna till en rådgivningstelefon. Vidare ska marknadsföringen basera sig på fakta, vara informativ och ändamålsenligt instruerande, och den får inte vara vilseledande. Sannolikheten att få en vinst i ett penningsspel ska beskrivas i den mån det i praktiken är möjligt. Uppgifterna ska framställas tydligt och de ska vara riktiga, så att marknadsföringen inte ger en bild av att vinstmöjligheterna

<sup>63</sup> För närmare information se Spillemyndigheden (2022). The Danish Gambling Authority's guide on sales promotion. Publicerad 1.3.2022. Tillgänglig på adressen <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2023-01/The%20Danish%20Gambling%20Authoritys%20guide%20on%20sales%20promotion%20-%20Version%204.1.pdf>. Se även Spillemyndigheden (2022). The Danish Gambling Authority's guide on duty of disclosure when marketing and advertising gambling. Publicerad 21.3.2022. Tillgänglig på adressen <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-04/The%20Danish%20Gambling%20Authoritys%20guide%20on%20duty%20of%20disclosure%20when%20marketi%20-%20Version%202.1.pdf>.

<sup>64</sup> Forskrift om pengespill (pengespillforskriften).

är större än vad de är i verkligheten. I marknadsföringen av den totala prispotten ska det förklaras tydligt hur mycket varje spelare kan vinna i spelet.

Dessutom gäller följande begränsningar i fråga om marknadsföringens innehåll:

1. deltagandet i penningspel får inte idealiseras eller presenteras som riskfritt,
2. innehållet får inte ge en bild av att deltagande i hasardspel kan vara en lösning på ekonomiska problem eller erbjuda spelarna en inkomst eller social acceptans,
3. spelandet får inte göras till ett vardagligt fenomen där en köpsituation presenteras som en normal del av konsumenternas vardag,
4. spelarna får inte uppmuntras till att täcka förluster som orsakats av hasardspel med nya hasardspel,
5. berömda personer får inte användas på ett sätt som antyder att deltagande i hasardspel har inverkat på deras framgång,
6. en reklam får inte vara oskäligt påträngande eller aggressiv till sin form eller sitt innehåll, när det gäller användningen av ljud, bilder, animationer eller andra rörliga bilder eller kontexten i allmänhet.

I Norge är det också förbjudet att använda personer under 18 år i marknadsföringen av erbjudanden om penningspel eller som en del av ett penningspelsbolags varumärke. Konsumenter får inte heller erbjudas en förmån i utbyte mot samtycke till direktmarknadsföring. Det är i Norge också förbjudet att göra personer som har spärrat sitt eget spelande till föremål för direktmarknadsföring. Dessutom får det som intäkterna från penningspelen används till inte utgöra en central eller dominerande del av marknadsföringen.

I Norge gäller ett förbud mot tillhandahållande av penningspel som riktats mot andra än licenshavare även sidotjänster i anslutning till tillhandahållande av penningspel, såsom marknadsföring. Förbud mot marknadsföring av penningspelsverksamhet är förknippat med ett likadant ansvar som tillhandahållande av penningspel. Tidigare tillämpades marknadsföringsförbud inte på utländsk tv-reklam, utan sådan reklam ansågs vara tillåten när den skedde i enlighet med det sändande landets lagstiftning oberoende av lagstiftningen i det land där reklamen sändes. Den utländska marknadsföringen försvårades dock i början av 2021, när den kommunikationsansvariga myndigheten (Medietilsynet) gavs befogenheter att blockera tv-reklam och audiovisuell reklam som bryter mot den norska lagstiftningen om penningspel.

#### *Nederländerna*

I Nederländerna infördes i juli 2023 ett förbud mot allmän marknadsföring av penningspel som anordnas online. Marknadsföring på internet och avgiftsbelagda tv-kanaler är tillåtet med vissa begränsningar. Marknadsföringen får inte riktas till personer under 24 år och andra utsatta befolkningsgrupper, minst 95 procent av reklamen ska riktas till personer över 24 år, och var och en har rätt att avhålla sig från att bli utsatt för marknadsföring av penningspel. Penningspelsbolagens sponsring av tv-program ska upphöra senast den 1 juli 2024 och bolagens sponsring av



idrottsorganisationer ska upphöra senast den 1 juli 2025. I december 2022 bestämde tillsynsmyndigheten i Nederländerna att statens monopolkasinobolag Holland Casino från sin webbplats ska avlägsna all reklam som gäller dess fysiska kasinon. Lagstiftningen tillåter endast att webbplatserna marknadsför penningsspel som anordnas online.

I Nederländerna begränsas inte tv- och radioreklam i lagstiftningen, men i december 2021 kom landets penningsspelsbolag, radiostationer, tv-kanaler och övriga medieorganisationer överens om frivilliga marknadsföringsregler för en viss tid: 1) högst tre tv-reklamer per reklam paus, 2) en reklam får vara högst 30 sekunder lång, 3) dubbel marknadsföring är förbjuden (en reklam får inte övergå i en annan reklam), 4) reklam får inte visas under sådana program eller på sådana kanaler som når mer än 25 procent av de unga vuxna (18–24 år) och/eller minderåriga, 5) reklamförbudet kl. 06–09 gäller även internet, 6) det är förbjudet att utnyttja bonus för unga vuxna, 7) en bonus kan högst uppgå till 250 euro.

### *Frankrike*

I Frankrike regleras marknadsföringen av penningsspel strikt. ANJ har rätt att blockera åtkomsten till webbplatser som tillhandahåller eller gör reklam för olagliga penningsspel. ANJ har också vidtagit åtgärder för att motarbeta partnerskapsmarknadsföring på olika plattformar i syfte att effektivare förebygga olagligt tillhandahållande av penningsspel genom att stoppa hänvisningar till olagliga webbplatser för penningsspel eller till webbplatser som gör reklam för olagliga penningsspel. I varje reklam ska det finnas ett meddelande om de risker som är förknippade med penningsspel och ett nummer till en hjälptelefon. Meddelandet ska täcka minst 7 procent av reklamens yta. Detsamma gäller reklam som sker online. Varningstexten ska synas samtidigt som reklamen. Alla kommersiella meddelanden som kommer något penningsspelsbolag till godo är förbjudna. Kommersiella meddelanden får inte sporra till överdrivet spelande, framställa penningsspel som ett vardagligt fenomen eller framhäva spelande. De får inte heller antyda att spelande bidrar till framgång i samhället, innehålla falska löften om vinster eller belopp som kan vinnas, antyda att spelande är en lösning på personliga, professionella, sociala eller psykiska problem eller framställa spelande som ett sätt att förtjäna pengar eller som ett alternativ till förvärvsarbete. Förbjudna är även sådana kommersiella meddelanden som visar minderåriga som köper penningsspel, låter minderåriga förstå att penningsspel är en lämplig hobby för dem eller presenterar personer eller figurer som är en del av de minderårigas liv. Likaså är all sådan reklam förbjuden som riktas till barn och unga eller som visuellt, ljudmässigt, verbalt eller textmässigt ter sig särskilt attraktiva för barn och unga.

För att främja en effektiv tillämpning av lagstiftningen om marknadsföringen av penningsspel har ANJ undertecknat ett samarbetsavtal med den nationella myndigheten som övervakar marknadsföringen. Avtalet innehåller fem punkter: 1) tydligare rollfördelning mellan dessa två myndigheter, 2) samarbete mellan myndigheterna, 3) informationsutbyte mellan myndigheterna, 4) årlig bevakning av penningsspelsbolagens reklam och marknadsföring, 5) regelbundet samarbete om verktyg (t.ex. certifikat för ansvarsfull påverkan). I Frankrike begränsas sådan marknadsföring av penningsspel som bedrivs av influerare i sociala medier i lag. Det är förbjudet att göra reklam för penningsspel, om det inte under den tid bilden eller videon visas också syns en banner där det står att penningsspel endast får spelas av myndiga personer.

*Belgien*

I Belgien har marknadsföringen sedan juni 2023 begränsats så att vissa typer av reklam är förbjudna. Från och med 2025 gäller begränsningarna även sponsring av idrottsorganisationer.

Sedan juni 2023 har följande typer av reklam varit förbjudna: 1) reklamsnuttar i radio, tv och biografier, 2) annonser och videoannonser på webbplatser, digitala kanaler och sociala medier, 3) reklam i tidskrifter eller tidningar, 4) reklamaffischer på offentliga platser, 5) personlig reklam som skickas per e-post, post, via meddelandetjänster, per sms eller i sociala medier eller via reklamblad. Från början av 2025 är alla former av reklam (biljetter, affischer, tavlor eller reklamsnuttar) förbjudna på idrottsplaner (stadion). Till slutet av 2027 får ett penningsspelbolags namn emellertid finnas tryckt på ryggsidan av spelskjortor (högst i storleken 7,5 cm x 10 cm). Från början av 2028 gäller det ovan nämnda reklamförbudet även professionella idrottsorganisationer. Andra idrottsorganisationer kan alltså använda sponsorernas namn på spelskjortor högst i tryckstorlek 50 cm<sup>2</sup>. I Belgien skärps beskattningen av sponsring, och penningsspelbolagens sponsringskostnader är i fortsättningen inte avdragsbara. Liknande åtgärder riktas också mot bolaget Loterie Nationale. I Belgien är det förbjudet enligt lag att erbjuda bonusar och att på alla sätt uppmuntra till penningsspelande genom löften om nya spelomgångar eller om en möjlighet att få tillbaka förlorade pengar.

*Spanien*

Landets parlament har godkänt en förordning om marknadsföring som trädde i kraft i oktober 2020. Förordningen förbjuder välkomstbonusar och idrottssponsring och begränsar marknadsföringen av penningsspel i radio, tv och nättjänster kl. 01–05.

Offentliga personer får inte utnyttjas i marknadsföringen av penningsspel. Gratisspel får endast erbjudas registrerade spelare. Reklam får inte visas när man söker information på nätet via en sökmotor, om inte konsumenten använder särskilda sökord som hänför sig till penningsspel och vadhållning. Det är inte heller i övrigt tillåtet att göra reklam för penningsspel, om det inte sker på ett penningsspelbolags webbplats eller på webbplatser som är kopplade till penningsspelindustrin. I sociala medier och via videoservrar får reklam visas, förutsatt att inte minderåriga kan se dem. Dessutom ska de som använder tjänsterna ges möjlighet att blockera reklam, och de som administrerar plattformarna/servrarna ska ha verktyg som gör det möjligt att endast visa reklam för deras följare och registrerade spelare. Penningsspelbolagen ska följa dessa begränsningar på lokal och nationell nivå.

5.2.5 Tillsyn över penningsspelverksamheten, myndigheternas befogenheter och finansiering, förhindrande av oegentligheter och brott samt konsumentskydd

*Sverige*

I Sverige är det Spelinspektionen som ansvarar för beviljandet av licenser och för tillsynen över penningsspelverksamheten, inkl. bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. När Sverige övergick från systemet med ensamrätt till ett licenssystem förblev den ansvariga myndigheten densamma, men den fick nya uppgifter och ett nytt namn. Spelinspektionen är personuppgiftsansvarig för spelspärrsregistret (Spelpaus). Spelinspektionen bevakar också utvecklingen på penningsspelmarknaden. Spelinspektionen verkar inom finansdepartementets

förvaltningsområde. Enligt Spelinspektionens årsredovisning 2022 hade myndigheten 66 anställda i slutet av 2022. Dessutom hade myndigheten åtta kontrollanter som var anställda med stöd av anställningsförordningen. Antalet anställda ökade med cirka 50 procent i samband med övergången till licenssystemet. Enligt Spelinspektionens årsredovisning 2022 överklagas en stor del av myndighetens tillsynsbeslut, vilket påverkar myndighetsresurserna i hög grad. År 2022 uppgick Spelinspektionens kostnader till sammanlagt 77 335 000 kronor (cirka 6,8 miljoner euro).

I den svenska lagstiftningen ges Spelinspektionen flera olika befogenheter för att myndigheten ska kunna övervaka penningsspelsverksamheten. Spelinspektionen kan utfärda föreskrifter och förbud som behövs med tanke på efterlevnaden av lagen eller av föreskrifter eller villkor som meddelas med stöd av den. En föreskrift eller ett beslut om förbuds föreläggande kan förenas med vite. Spelinspektionen har också omfattande rättigheter att utföra kontroller och få information. Myndigheten har t.ex. åtkomsträtt till lokaler där penningsspel tillhandahålls eller där det kan antas att penningsspel tillhandahålls och till lokaler där spelanordningar förvaras eller behandlas, rätt att få de uppgifter och dokument som behövs för tillsynen samt rätt att få den hjälp av tillsynsobjektet som behövs för tillsynen. Om licenshavaren hör till en koncern har Spelinspektionen rätt att från de andra företagen i koncernen få sådana uppgifter om verksamheten och om olika frågor i anslutning till den som behövs för tillsynen över licenshavaren. Lagen innehåller också bestämmelser om revisorers skyldighet att anmäla om de i sitt arbete i licenshavarens tjänst får vetskap om t.ex. omständigheter som kan utgöra ett väsentligt brott mot en bestämmelse som gäller licenshavarens verksamhet eller som kan ha en negativ inverkan på licenshavarens fortsatta verksamhet. Revisorn har motsvarande anmälningsskyldighet om han eller hon får vetskap om ovannämnda omständigheter i sitt arbete för licenshavarens moderbolag eller dotterbolag eller för ett företag som har ett motsvarande förhållande till licenshavaren. Om licenshavaren inte lämnar de uppgifter som krävs enligt lag inom utsatt tid kan Spelinspektionen bestämma att licenshavaren ska betala en förseningsavgift på högst 100 000 kronor.

I Sverige ska meningsskiljaktigheter mellan spelare och penningsspelsbolag i första hand överklagas hos företaget. Spelinspektionen behandlar inte meningsskiljaktigheter mellan spelare och penningsspelsbolag, och det finns inget motsvarande förfarande för rekommendation till avgörande i Sverige som det förfarande som anges i 48 § i den finska lotterilagen. I Sverige kan däremot den allmänna reklamationsnämnden ARN utreda tvister som gäller penningsspel och lotterier, om deras värde överstiger 1 000 kronor. Ett beslut av ARN är en rekommendation som inte kan överklagas, men det hindrar inte att ärendet kan föras vidare till en allmän domstol. Konsumenten får inte tilläggsuppgifter om ett negativt beslut, men när ett positivt beslut meddelas får konsumenten i efterskott en förfrågan genom vilken man vill få reda på om företaget har följt rekommendationen. Om företaget inte har följt rekommendationen kontaktar ARN företaget och begär en motivering till att rekommendationen inte har följts.

Spelinspektionen kan göra testköp online under dold identitet. Dessutom kan myndigheten i fråga om fysiska spel utföra kontrollköp som en del av övervakningen av åldersgränser. Vid kontrollköpen får myndigheten endast använda sådana personer till hjälp som har uppnått den ålder som krävs för spelet i fråga. Lagen innehåller också bestämmelser om bl.a. tekniska krav som ställs på licenshavarna och ackrediteringar i anslutning till dessa samt om myndighetens behörighet att kräva att en licenshavare ska låta kontrollera om t.ex. spelsystemen uppfyller alla krav. Spelinspektionen kan förordna särskilda kontrollanter till att utföra dessa kontrolluppgifter. Det föreskrivs också om myndighetens rätt att få handräckning av polisen.

Lagen innehåller bestämmelser om olika metoder för ingripande i verksamhet som strider mot lagstiftning, föreskrifter eller licensvillkor. Om villkoren för beviljande av licens inte längre uppfylls eller om licenshavaren i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt lag eller enligt föreskrifter eller villkor som utfärdats med stöd av lag, ska Spelinspektionen förplikta licenshavaren att inom utsatt tid korrigera situationen eller besluta om förbuds föreläggande, ändring av villkor eller anmärkning. Om det är fråga om en allvarlig överträdelse ska licensen återkallas. Alternativt kan Spelinspektionen ge en varning, om detta anses vara tillräckligt. Spelinspektionen kan avhålla sig från att vidta åtgärder om det är fråga om en ringa överträdelse, om licenshavaren korrigerar överträdelser, eller om en annan myndighet har vidtagit åtgärder mot licenshavaren och dessa åtgärder bedöms vara tillräckliga.

Lagen innehåller också bestämmelser om förutsättningarna för återkallande av licens, som kan vara av tvingande natur eller bygga på prövning. Spelinspektionen ska återkalla en licens, om licenshavaren 1) har fått licensen genom att ge oriktiga uppgifter eller på något annat olämpligt sätt, 2) inte inom ett år från beviljandet av licensen har börjat bedriva den spelverksamhet som licensen gäller, 3) inte i sex månader utan avbrott har bedrivit den verksamhet som licensen gäller, 4) har meddelat att licenshavaren avsäger sig licensen eller 5) har försatts i konkurs eller likvidation. I fall som avses i punkterna 1–3 ovan kan Spelinspektionen ge licenshavaren en varning, om detta är tillräckligt.

När det gäller fysiska personer kan Spelinspektionen återkalla en licens om licenshavaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Om licenshavaren är en juridisk person och denna i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, kan Spelinspektionen kräva att den juridiska personen ska korrigera överträdelser. Om ingen korrigerande åtgärd görs kan Spelinspektionen återkalla licensen. Om bristen gäller en aktör som har ett kvalificerat innehav av andelar enligt 4 kap. kan myndigheten kräva att licenshavaren ska avstå från en så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet efter det inte kan betraktas som ett kvalificerat innehav eller, om det är fråga om en juridisk person, befria den obehöriga personen från direktions- eller ledningsorganet.

Den svenska lagstiftningen om penningspel innehåller också olika straffbestämmelser. Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet tillhandahåller otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens enligt lagen döms för olovlig spelverksamhet till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall döms det inte till ansvar. Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet främjar deltagande i spel utan nödvändig licens döms för främjande av olovligt spel till böter eller fängelse i högst två år. Om ett ovannämnt brott har begåtts uppsåtligt och är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats yrkesmässigt och systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. Lagstiftningen innehåller också bestämmelser om spelfusk. Den som otillbörligen vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett spel som omfattas av licenskrav enligt denna lag döms för spelfusk till fängelse i högst två år. Om det är fråga om ett grovt brott, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats yrkesmässigt och systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. För försök eller förberedelse till olovlig spelverksamhet, grovt brott, och spelfusk döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Lagen möjliggör också beslag. Beslag får göras av spelutrustning eller andra föremål som skäligt kan antas ha betydelse för utredning av brottet eller bli föremål för förverkande. Befogenhet att ta i beslag har den som förordnats till kontrollant och sådana befattningshavare hos Spelinspektionen i vars uppgift det ingår att övervaka att bestämmelser om spel följs. Insatser som tagits emot vid brott enligt lagen ska förklaras förverkade. Lagen innehåller också bestämmelser om en sanktionsavgift.

Enligt Statskontoret har statens tillsyn över spelmarknaden ökat, och den reform av penning-spelssystemet som trädde i kraft i början av 2019 har lett till att konsumentskyddet har stärkts på spelmarknaden.<sup>65</sup>

Sveriges lagstiftning om penningspel innehåller särskilda bestämmelser om straff för matchfixning och andra former av spelfusk. I en utredning som gjordes innan den svenska lagstiftningen ändrades ansågs det att matchfixning är ett omfattande problem som orsakar skadeverkningar både för idrotten i allmänhet och för vadållning som gäller idrottsevenemang. I utredningen gick man igenom rådande rättspraxis och konstaterade att lagstiftningen inte tillräckligt effektivt kan avhjälpa oegentligheterna. Fenomenet konstaterades ha flera negativa konsekvenser, bl.a. en risk för att förtroendet för penningspel som anordnas lagligt minskar. Dessutom saknar spelarna och andra idrottsutövare ett effektivt straffrättsligt skydd mot olika olämpliga påtryckningsmetoder som används för att åstadkomma matchfixning. I regeringens proposition ansågs det att det finns ett behov av en särskild straffrättslig bestämmelse om matchfixning och andra former av spelfusk.

Spelinspektionens anslag för 2024 har utökats med 10,8 miljoner kronor i syfte att effektivisera tillsynen över penningspelmarknaden och stärka arbetet mot olovlig penningspelsverksamhet och matchfixning.

#### *Danmark*

I Danmark är det Spillemyndigheden som ansvarar för beviljandet av licenser och tillsynen över penningspelsverksamheten, inkl. bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism, samt för bevakningen av penningspelmarknaden. När Danmark 2012 övergick från ett system med ensamrätt till ett licenssystem förblev tillsynsmyndigheten densamma, men 2013 omorganiserades denna till ett självständigt ämbetsverk. Spillemyndigheden verkar inom skatteministeriets förvaltningsområde. Enligt Spillemyndighedens årsredovisning 2022 var antalet årsverken vid myndigheten det året cirka 110. Spillemyndigheden har för närvarande cirka 130 anställda. Denna siffra innefattar de 19 personer som arbetar inom hjälptelefonen. Enligt Spillemyndigheden fördubblades eller t.o.m. tredubblades antalet anställda i och med övergången till licenssystemet under åren 2010–2013. År 2022 uppgick Spillemyndighedens kostnader till sammanlagt 85 000 000 kronor (cirka 11,4 miljoner euro enligt kursen per 18.4.2024). Kostnaderna för tillsynen täcks till cirka 95 procent med licensavgifter och andra avgifter.

Spillemyndigheden övervakar anordnandet av kasino- och vadållningsspel online på basis av de uppgifter som licenshavaren lämnar till myndigheten. Spillemyndigheden bedömer även överensstämmelsen med kraven utgående från uppgifterna i bokslutet och rapporter som fås från allmänheten och från andra licenshavare. Vidare gör Spillemyndigheden projektbaserade,

---

<sup>65</sup> [https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/2022\\_5---utskriftsversion.pdf](https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/2022_5---utskriftsversion.pdf).

riktade bedömningar av överensstämmelsen med kraven, där man går igenom t.ex. licenshavarnas samtliga förfaranden i ett visst område eller samtliga licenshavares webbplatser. Myndigheten utför också projektbaserade stickprov.

Spillemyndigheten övervakar den fysiska spelverksamheten t.ex. på kasinon samt i spelhallar, affärer och kiosker. Bedömningar av verksamhetens överensstämmelse med kraven görs i första hand som kontroller på plats, där en eller flera representanter för myndigheten är fysiskt närvarande i spellokalerna och bedömer om lokalerna är förenliga med lagstiftningen. Kontrollanternas arbete underlättas av de enskilda spellokalernas datahanteringsfunktioner. Myndigheten utför också förhandsanmälda och oanmälda kontrollbesök för att bedöma överensstämmelsen med kraven. Spillemyndigheten utför ofta kontroller som grundar sig på valda projekt för bedömning av överensstämmelsen med kraven.

En anmälan om överträdelse är ett informativt brev om de tillämpliga bestämmelserna. Spillemyndigheten skickar anmälningar om överträdelser i sådana fall där myndigheten anser att en överträdelse av lagstiftningen har skett men överträdelsen är av sådan art att den inte leder till en polisanmälan. En anmälan om överträdelse är inget beslut, eftersom mottagaren inte behöver vidta någon viss åtgärd på grund av anmälan. Anmälan om överträdelse innefattar penningsspelsmyndighetens uppfattning om hur den gällande lagen ska tolkas. En anmälan om överträdelse kan inte överklagas. Om det inte råder någon tvekan om de uppgifter som finns att tillgå kan anmälan om överträdelse meddelas utan hörande av den som anmälan gäller.

För att övervaka efterlevnaden av penningtvättslagen kan Spillemyndigheten utföra fullskaliga kontroller, ad hoc-kontroller och kontroller som fokuserar på en viss aspekt.

Penningspelsbolagen är skyldiga att behandla klagomål från spelare, och vid meningsskiljaktigheter mellan en spelare och ett penningspelsbolag ska klagomålen skickas direkt till penningsspelsbolaget. Vid behov kan ärendet skickas till danska konsumenttvistenämnden, Mäglings-teamet för Forbrugerklager og Forbrugerklagenævnet.

För att licens ska kunna beviljas ska penningsspelsoperatören ge Spillemyndigheten åtkomst till det datalager (SAFE) som licenshavaren med hjälp av säkerhetssystemet Tamper Token kontinuerligt överför penningsspelsuppgifter till.

Syftet med Spillemyndighetens certifieringsprogram är att säkerställa att penningsspelsystemet och spelanordningarna genomför spelen korrekt och att säkerheten kring penningsspelsystemet upprätthålls. Certifieringsprogrammet kompletterar lagstiftningen om penningsspel, villkoren för de enskilda licenserna och myndighetens förvaltningspraxis. Licenshavaren ska alltid ha ett certifikat som överensstämmer med de delar av certifieringsprogrammet som tillämpas på deras särskilda utbud av penningsspelprodukter. För varje typ av spel finns det ett antal testningsstandarder och kontrollstandarder, som ska tillämpas på speltypen i fråga. Dessutom ska fem dokument tillämpas på alla typer av spel, med undantag för fysiska kasinon, i fråga om vilka endast allmänna krav och testnings- och kontrollstandarder ska tillämpas. I varje dokument ställs minimikrav på anordnandet av penningsspelsystemet, affärsprocesserna och licenshavarens affärs-system.

Vid meningsskiljaktigheter mellan en spelare och en licenshavare kan spelaren anföra klagomål hos licenshavaren, som är skyldig att behandla klagomålen så fort som möjligt. Om klagomålet inte har avgjorts inom 14 dagar ska licenshavaren meddela när det är meningen att klagomålet



ska avgöras. Klagomål som gäller köp av tjänster kan också anföras hos ett tvistlösningscenter, Center for Klageøsning. Om tvisten inte kan avgöras där kan klagomålet föras vidare till danska konsumenttvistenämnden.

Senast 14 månader efter att licensen tagits i bruk ska licenshavaren lämna en rapport om penningsspelsutbudet till Spillemyndigheden. Det finns en särskild myndighetsblankett för denna rapport.

### *Norge*

I Norge övervakas penningsspelsmarknaden av Lotteri- og stiftelsestilsynet. Myndigheten övervakar den verksamhet som bedrivs av Norsk Tipping och Norsk Rikstoto samt lotteriverksamhet som anordnas av föreningar som beviljats spellicens, och bevakar också utvecklingen på penningsspelsmarknaden. Även norska kultur- och kyrkodepartementet ansvarar för sin del för tillsynen över efterlevnaden av lagstiftningen om penningsspel. Alla penningsspel som anordnas i Norge ska vara godkända av kultur- och kyrkodepartementet. Departementet övervakar också det statsägda bolaget Norsk Tippings verksamhet.

Lotteri- og stiftelsestilsynet har rätt att meddela administrativa förelägganden till bolag som olovligt tillhandahåller penningsspel i Norge eller som t.ex. bryter mot bestämmelserna om marknadsföring och förbud mot betalningsförmedling. I dessa förelägganden förpliktas bolagen vanligtvis att lägga ned sin olovliga verksamhet i anslutning till penningsspel. Vidare har Lotteri- og stiftelsestilsynet en självständig rätt att påföra sanktioner.

Enligt Lotteri- og stiftelsestilsynets årsrapport använde myndigheten 75 årsverken 2022, och dess driftsutgifter 2022 var cirka 116 000 000 norska kronor (cirka 10 miljoner euro enligt kursen per 18.4.2024).<sup>66</sup>

### *Nederländerna*

Kansspelautoriteit är Nederländernas penningsspelsmyndighet, och den grundades 2012. Myndigheten beviljar licenser, övervakar licenshavarna och de skatteintäkter som fås av spelen samt strävar efter att förhindra olaglig penningsspelsverksamhet. Kansspelautoriteit har självständig rätt att påföra sanktioner och återkalla en beviljad licens. Myndigheten har också i uppgift att producera information för allmänheten och minska spelberoendet. Verksamheten finansieras med skatteintäkter från penningsspelen samt med licensavgifter och andra administrativa avgifter. År 2023 hade organisationen 125 anställda<sup>67</sup> och dess totala kostnader uppgick till cirka 24 miljoner euro<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023). Årsrapport 2022: Hämtad 18.4.2024. Tillgänglig på adressen [https://lottstift.no/content/uploads/2023/04/Arssrapport\\_2022\\_web.pdf](https://lottstift.no/content/uploads/2023/04/Arssrapport_2022_web.pdf).

<sup>67</sup> Kansspelautoriteit (2024). Ontwikkelingen in organisatiestructuur, personeel en huisvesting. Hämtad 16.4.2024. Tillgänglig på adressen <https://kansspelautoriteit.nl/jaarverslag/ontwikkelingen-organisatiestructuur/>.

<sup>68</sup> Kansspelautoriteit (2024). Verkorte jaarrekening 2023. Hämtad 16.4.2024. Tillgänglig på adressen <https://kansspelautoriteit.nl/jaarverslag/verkorte-jaarrekening-2023/>.

Alla penningautomater utanför Holland Casino omfattas av myndighetstillsynen. Myndigheten förväntas t.ex. föra en allmän spärlista som gör det möjligt för spelarna att begränsa sitt spelande på olika spelplatser. Tidigare har endast Holland Casino fört en gemensam spärlista.

### *Frankrike*

I Frankrike är det den självständiga myndigheten Autorité Nationale des Jeux, (ANJ), som sedan den grundades 2020 ansvarar för beviljandet av licenser och tillsynen över penningsspelverksamheten, inkl. bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism, samt för bevakningen av penningsspelmarknaden. År 2022 hade myndigheten 77 anställda och en årsbudget på cirka 11 miljoner euro<sup>69</sup>. Den föregående tillstånds- och tillsynsmyndigheten var Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (ARJEL).

ANJ leds av en medlem av högsta förvaltningsdomstolen. ANJ-kollegiet består av 9 medlemmar, vars mandatperiod är sex år. Kollegiets medlemmar utses av det franska parlamentet, senaten, högsta förvaltningsdomstolen (Conseil d'État) eller högsta domstolen (Cour de la Cassation). Tre av medlemmarna är sakkunnigmedlemmar. Kollegiet konsulterar i sitt arbete tre permanenta utskott med expertis inom förebyggande av problemspelande, övervakning av penningsspelverksamhet och förebyggande av penningtvätt. En representant för statsrådet som utses av finansministeriet deltar i kollegiets sammanträden, men alla ärenden behandlas inte i representantens närvaro. ANJ rapporterar årligen till det franska parlamentet.

Myndighetens tillsynsarbete har delats in i fyra enheter, som ansvarar för juridiska frågor (licenser, bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism, bekämpning av olagligt tillhandahållande av penningsspel, relationer till idrottsorganisationer och bekämpning av manipulation av resultat inom idrott), frågor som gäller marknaden, lagenligheten och skyddet av spelarna (förebyggande av problemspelande och skydd av minderåriga, utbudet av penningsspel, skydd av spelarna, ekonomi- och framtidsanalyser), tekniska frågor och frågor som gäller informationssystem (pilotförsök med informationssystem, utveckling av säkra informationssystem och penningsspelverksamhetens tillförlitlighet) samt tillsyns- och statistikfrågor (tillsynen över penningsspelaktörer, uppföljning och utnyttjande av penningsspelstatistik). Under ANJ verkar också ett organ som bistår med att lösa meningsskiljaktigheter mellan penningsspelare och penningsspelbolag.

Det utskott som beslutar om sanktionsåtgärder (Commission des sanctions) är helt fristående från ANJ:s kollegium. Utskottet består av sex medlemmar som utses från högsta förvaltningsdomstolen (Conseil d'État), högsta domstolen (Cour de cassation) och revisionsdomstolen (Cour des comptes).

---

<sup>69</sup> ANJ (2023). Rapport d'activité Autorité nationale des jeux 2022. Tillgänglig på adressen <https://anj.fr/sites/default/files/2023-07/Rapport%20annuel%202022.pdf>. År 2024 uppgår antalet anställda till 79 och årsbudgeten till 12,6 miljoner euro (källa: e-postmeddelande från ANJ den 2 april 2024).

## 5.2.6 Bekämpning av utbudet och marknadsföringen av penningspel utanför systemet

*Kommissionens utredning om verkställighetsmetoder inom ramen för nationell lagstiftning*

Europeiska kommissionen lät 2019 utföra en utredning om tekniska blockeringsmetoder som används i olika EU- och EES-länder samt andra verkställighetsmetoder inom ramen för nationell lagstiftning ([\*Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers\*](#)). Enligt utredningen använde olika europeiska länder olika blockeringsmetoder, allt från olika typer av webbplatsblockeringar (IP-, DNS- och URL-blockeringar) till blockering av betalningar. Exempelvis DNS-blockeringar användes 2019 i 19 europeiska länder, medan blockering av betalningar användes i 8 länder. Efter att utredningen färdigställdes har flera europeiska länder skärpt sin lagstiftning om penningspel. För närvarande tillämpar 23 europeiska stater någon form av blockeringar av nättrafik, och 19 europeiska stater tillämpar någon grad av blockeringar av betalningar.

Av den utredning som kommissionen låtit utföra framgår det dessutom att blockering av en webbplats inte nödvändigtvis hindrar en person från att använda penningspelsapplikationer via en mobilenhet. Nedladdning och installering av penningspelsapplikationer skapar en direkt kommunikationskanal mellan penningspelswebbplatsen och applikationen utan DNS-kontroll. Enligt utredningen har förutom Finland också Tyskland och Nederländerna rapporterat att de, med framgång, har vidtagit åtgärder för att avlägsna olovliga applikationer från applikationsbutikerna. Av alla de medlemsstater som besvarade enkäten hade 15 inte vidtagit sådana åtgärder.

Totalt 83 procent av dem konstaterade att lagstiftningen om marknadsföring även gäller reklam som visas online, men endast 57 procent tillämpar lagstiftningen på affilierade, influerare och varumärkesambassadörer. Endast 26 procent av medlemsstaterna har vidtagit åtgärder mot de sistnämnda aktörerna.

Utredningen visade att endast 63 procent av tillsynsmyndigheterna har behörighet att bestämma att en reklam ska avlägsnas, och endast 21 procent har behörighet att bestämma att en reklam inte får visas över huvud taget. Regleringen av och tillsynen över marknadsföring som sker online är en komplicerad process som också kräver betydande resurser. Enligt utredningen har förelägganden om avlägsnande av reklam kunnat genomföras med framgång i och med särskilda kontaktkanaler, t.ex. Facebook. Endast en fjärdedel av medlemsstaterna har någon form av informellt arrangemang eller samarbete med bolag inom sociala medier. Även sökmotorreklam lyfts fram i utredningen, och det konstateras att vissa medlemsstater har samarbetat inofficiellt med Google eller mindre sökmotorer för att avlägsna lagstridig reklam eller blockera webbsidor som innehåller lagstridig penningspelsreklam i sökresultaten. En viktig metod när det gäller att främja verkställigheten av lagstiftningen är enligt utredningen att samarbeta med bolag inom sociala medier. Även internationellt samarbete skulle kunna vara till nytta. I utredningen konstaterade endast 16 procent av medlemsstaterna att de bedriver internationellt samarbete regelbundet, medan 42 procent rapporterade att de gör det sporadiskt.

Totalt nio länder som besvarade enkäten i den utredning som kommissionen lät utföra meddelade att de har ett system med straffpåföljder eller administrativa påföljder som tillämpas på spelare (Belgien, Tyskland, Polen, Österrike, Malta, Litauen, Estland, Grekland, Nederländerna). Samtidigt hade endast tre stater enligt enkätsvaren påfört spelare sanktioner.

*Sverige*

Sveriges lagstiftning innehåller bestämmelser om varningstexter som ska kopplas till olicensierade penningspelswebbplatser, men inte om egentliga blockeringar av nättrafik. Lagstiftningen om blockering av betalningar har effektiviserats 2023 genom lagändringar. Enligt information från svenska finansdepartementet i mars 2024 pågår för närvarande ingen utredning om införande av nya blockeringsmetoder i Sverige, men man följer vilka lösningar de övriga nordiska länderna väljer i denna fråga. Tillsynsmyndigheten kan bestämma att leverantörer av webbplatser ska sammanställa varningsmeddelanden om aktörer som tillhandahåller digitala spel utan licens. Trots att inga egentliga förteckningar över blockering av betalningar har införts i Sverige är betaltjänstleverantörer skyldiga att blockera transaktioner från ett sådant konto som används eller som kan antas att används för förmedling av insatser eller vinster till eller från sådan penningspelsverksamhet som anordnas utan sådan licens som förutsätts enligt lagstiftningen. Ärenden som gäller blockering av betalningar avgörs i förvaltningsdomstolen på ansökan av den myndighet som övervakar penningspelsverksamheten. Betaltjänstleverantörernas ansvar utökades också i år, när betaltjänstleverantörerna blev skyldiga att lämna betalningsuppgifter till tillsynsmyndigheten.

Spelinspektionens anslag för 2024 utökades också med 10,8 miljoner kronor i syfte att effektivisera tillsynen över penningspelsmarknaden och stärka arbetet mot olovlig penningspelsverksamhet och matchfixning.

*Danmark*

I Danmark tillämpas blockeringar av nättrafik. Den danska lagen innehåller också bestämmelser om blockering av betalningar, men dessa har tills vidare inte börjat tillämpas i och med att blockeringarna av nättrafik har fungerat enligt förväntningarna. Den danska myndigheten har 2024 meddelat att den har som mål att ytterligare effektivisera föreläggandet av blockeringar av nättrafik. Tillsynsmyndigheten har utnyttjat denna blockeringsmetod aktivt. Tidigare har framställningar om blockering av nättrafik lämnats till tingsrätten årligen, men under 2023 har flera beslut fattats. I Danmark tillämpas en metod där en olaglig webbplats först delges möjligheten att stänga webbplatsen. Om verksamheten fortsätter lämnas en ansökan om domstolsbeslut i ärendet.

*Norge*

I Norge har blockering av betalningar använts sedan 2010, och det gäller alla betalningar utanför penningspelssystemet. Alternativet att införa varningswebbsidor har övervägts, men man har stannat för att föreslå DNS-blockering i stället. Ett lagförslag om detta har godkänts av parlamentet i april 2024.

*Frankrike*

Den franska tillsynsmyndigheten ANJ har låtit utföra en utredning om spelande utanför systemet. Utredningen publicerades i slutet av 2023.<sup>70</sup> Sedan mars 2022 har ANJ haft befogenheter att administrativt blockera och avlägsna olagliga objekt. Utredningen visar att administrativa

---

<sup>70</sup> <https://anj.fr/sites/default/files/2023-11/offre%20ill%C3%A9gale.pdf>.

förelägganden om blockering är en snabbare och förmånligare metod. Därefter har ANJ meddelat 300 administrativa förelägganden om blockering, som omfattat över 1 200 blockerade URL-adresser.

### 5.2.7 Statsbolag, ägande och koncernstruktur

#### *Sverige*

Svenska Spel är ett aktiebolag som ägs av svenska staten. Den svenska spellagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om Svenska Spels ställning. Den nuvarande modellen togs i bruk när licenssystemet infördes i början av 2019. AB Svenska Spel, dvs. koncernens moderbolag, ansvarar för de spel som alltjämt hör till statens ensamrätt. Svenska Spel är i praktiken den enda aktören som kan beviljas licens för dessa spel. Enligt spellagen kan licenshavaren i fråga inte samtidigt beviljas licens för anordnande av andra penningsspel.

Ensamrättsaktörens ställning bedömdes, i synnerhet ur konkurrensrättslig synvinkel, i samband med övergången till det nya licenssystemet. Trots de ensamrättslicenser som beviljats bolagen inom koncernen Svenska Spel verkar koncernen även på den konkurrensutsatta penningsspelmarknaden. Detta blev möjligt genom att Svenska Spel vid övergången till licenssystemet delades in i tre delar, via vilka den anordnar penningsspel under olika licenser.

Dotterbolaget Svenska Spel Sport & Casino AB ansvarar för kommersiella onlinespel och för vadhallning, dvs. verkar på en marknad som öppnats för konkurrens. Casino Cosmopol AB ansvarar för kasinoverksamheten, för vilken bolaget har beviljats licens för statliga spel. Svenska Spels Förvaltnings Ab är ett förvaltningsdotterbolag för koncernens fastighetstillgångar (och restaurangtillgångar). Svenska staten äger 100 procent av aktierna och röstetalet i Svenska Spel och har satt upp ekonomiska och operativa mål för bolaget. De ekonomiska målen gäller bolagets utdelningspolicy (minst 80 procent av räkenskapsperiodens resultat), tillräckliga soliditetsgrad och rörelsevinstprocent. De operativa målen gäller ansvarsfull marknadsföring, och förebyggande av spelproblem. Trots att affärsverksamheten delats upp i olika delar har koncernen alltjämt också vissa gemensamma funktioner.

Sveriges regering utvärderade 2020 övergången till licenssystemet med tanke på konkurrenslagstiftningen (rapporten SOU 2020:77). I rapporten konstateras det att utöver separeringen av affärsområdena och den juridiska strukturen har varje bolag efter omregleringen separata kunddatabaser, spelkonton, webbplatser och IT-system, en intern organisation samt egna bolagspartner och transaktionsflöden. I rapporten behandlas också marknadsföringsregler som införts för att undvika korsmarknadsföring. Svenska Spels kunder behöver således två olika konton och spelplånböcker för att kunna använda koncernens hela spelutbud. Ett koncernvarumärke används dock fortfarande på skyltar utanför butikerna. Sveriges regering ansåg att separeringen vid den tidpunkten inte krävde ytterligare åtgärder, eftersom det kan ta tid innan omregleringens konsekvenser för konkurrensen ger sig till känna. I rapporten konstateras det emellertid att det finns skäl att fortsätta att utveckla spelmarknaden och bevaka konkurrensläget.

Även svenska Konkurrensverket har utvärderat koncernstrukturens funktion ur konkurrensrättslig synvinkel. Konkurrensverket behandlade ett fall där det huvudvarumärke som skapats inom ramen för ensamrättsaktören Svenska Spel användes i verksamhet som skedde på den konkurrensutsatta marknaden. I fallet användes huvudvarumärket bl.a. på Svenska Spels webbplats och i en mobilapplikation genom att hänvisa till spel på den konkurrensutsatta marknaden. I sin

utredning ansåg Konkurrensverket att Svenska Spel har ett starkt varumärke jämfört med andra aktörer i spelbranschen och att de kostnader som orsakas av investeringar i huvudvarumärket till stor del täcks med hjälp av verksamhet som hör till ensamrätten, vilket gynnar den verksamhet som bedrivs på den konkurrensutsatta marknaden.

Konkurrensverket konstaterade dock att varumärken inte är någon avgörande faktor då kunderna väljer penningspelsbolag. Det ansågs finnas flera stora internationella aktörer inom penningspelsbranschen, och dessa har också kända varumärken. Det totala antalet aktörer som beviljats licens är dessutom stort, och det finns endast obetydliga hinder för tillträde till marknaden. Av denna anledning ansåg Konkurrensverket inte att det behövdes några tilläggsutredningar i fallet i fråga. Konkurrensverket konstaterade dock att beslutet att inte undersöka fallet närmare inte innebär något ställningstagande om huruvida Svenska Spels förfaranden har stridit mot konkurrenslagstiftningen.

#### *Danmark*

Danska staten äger 80 procent av Danske Spil, och det lokala idrottsförbundet och lokala idrottsföreningar äger 20 procent av bolaget, som hade monopolställning fram till 2012. Sedan 2021 ingår också statsbolaget Danske Klasselotteri i koncernen Danske Spil. På den konkurrensutsatta licensmarknaden verkar dotterbolaget Danske Licens Spil, och på den konkurrensutsatta fysiska marknaden verkar Elite Gaming A/S. Danske Lotteri Spil ansvarar för de spel som fortsättningsvis hör till ensamrätten. Moderbolaget i koncernen ansvarar för gemensamma administrativa tjänster.

Den vinst som Danske Spil gör på monopolmarknaden redovisas till staten och fördelas enligt de fördelningsprinciper som fastställts i lagstiftningen mellan t.ex. idrott och allmännyttig verksamhet.<sup>71</sup> Danska idrottsförbundet och Danmarks gymnastik- och idrottsförbund har inte rätt till utdelning från Danske Licens Spil, som verkar på licensmarknaden och som är dotterbolag till Danske Spil.<sup>72</sup>

I Danmark har man strävat efter att trygga ett jämlikt konkurrensläge på penningspelsmarknaden bl.a. genom att fastställa villkor avsedda att säkerställa att verksamheten på monopolmarknaden hålls åtskild från verksamheten på licensmarknaden. Som exempel på dessa villkor kan nämnas att Danske Lotteri Spil A/S får marknadsföra endast sådana spel som hör till ensamrätten, och att de som spelar penningspel via en applikation ska vara klart medvetna om huruvida de spelar ett spel som hör till ensamrätten eller ett spel som tillhandahålls på licensmarknaden. Ett annat villkor är att det på Danske Lotteri Spil A/S spelkonton endast får finnas medel som hänför sig till spel på monopolmarknaden, och att inga medel får överföras mellan olika spelkonton. Transaktioner mellan dotterbolag till Danske Spil A/S ska också vara marknadsmässiga, och alla avtal och transaktioner mellan dotterbolagen ska kunna dokumenteras.

---

<sup>71</sup> Bestämmelser om fördelningsgrunderna finns i lagen Lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri (LOV nr 1532 af 19/12/2017). Tillgänglig på adressen <https://www.retsinformat-ion.dk/eli/ta/2017/1532>.

<sup>72</sup> Finansministeriet (2021). Sammenlægning af Danske Spil og Klasselotteriet. Publicerad 1.7.2021. Hämtad 11.4.2024. Tillgänglig på adressen <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/juli/sammenlaegning-af-danske-spil-og-klasselotteriet/>.



*Norge*

Norsk Tipping är ett aktiebolag som ägs helt och hållet av norska staten. Norsk Tipping har lagstadgad ensamrätt att i Norge tillhandahålla såväl fysiska penningspel som penningspel som anordnas online, såsom penningautomater, lotto, onlinespel och skraplotter. Dessutom anordnar bolaget vadhållningsspel i samband med idrottsevenemang och alla andra typer av idrottstävlingar förutom hästsport. Norsk Tipping redovisar 15 procent av sin avkastning direkt till allmännyttiga aktörer och 85 procent till kultur- och jämställdhetsdepartementet, som riktar största delen av avkastningen till idrotts- och kulturverksamhet samt till organisationer som utför socialt och humanitärt arbete.

*Nederländerna*

I Nederländerna finns två statsägda penningspelsbolag, Nederlandse Loterij och Holland Casino. I Nederlandse Loterij's koncernstruktur har de olika spelformerna delats in i olika dotterbolag. Statens andel i bolaget uppgår till 63 procent.

*Frankrike*

År 2019 privatiserades det delvis statsägda FDJ (ägarandelen var då 72 procent), och bolaget noterades på börsen efter lagändringar. Franska staten äger nuförtiden 20 procent av FDJ. De övriga delägarna utgörs av en förening för sårade krigsveteraner (10 procent), olika försäkrings- och investeringsbolag (0,1–5 procent) och privata aktieägare. Privatiseringen av FDJ inbringade drygt två miljarder euro till franska staten. Summan innefattar en mellanskillnad på 380 miljoner euro, som gav FDJ ensamrätt till tippningsspel och idrottsvadhållning i fysisk form i 25 år. Koncernstrukturen består av flera helt eller delvis ägda aktiebolag. Dessa dotterbolag ansvarar bl.a. för beskrivningarna av dragningar i samband med lotto- och kenospel, distributionen av tippningsspel och andra penningspel i Frankrike samt i Franska Antillerna och Polynesien, det tekniska utvecklingsarbetet och B2B-affärsverksamheten, intäktsförings- och betaltjänsterna, utvecklingen och produktionen av underhållsmässiga produkter (t.ex. esport- och mobilspel) samt ombudsverksamheten.

FDJ har aktivt utvidgat sin internationella affärsverksamhet, och i februari 2024 meddelade bolaget att det har lämnat ett offentligt erbjudande om att köpa upp Kindred Group Plc.<sup>73</sup> Kindred Group (tidigare Unibet Group) är en koncern som noteras på Stockholmsbörsen och som tillhandahåller olika penningspel. Dess omsättning 2023 var 1,2 miljarder pund.<sup>74</sup> FDJ:s uppköps-erbjudande uppgår till 130 svenska kronor per aktie, och dess totala värde är 27,951 miljoner svenska kronor. Kindred Groups styrelse har enhälligt uppmanat aktieägarna att godkänna erbjudandet.

Efter att FDJ beviljades ensamrätt 2019 lämnade föreningen för onlinespelsaktörer som beviljats licens i Frankrike, AFJEL, tillsammans med sammanslutningen av aktörer inom penningspelssektorn i Förenade kungariket, BCG, ett klagomål till Europeiska kommissionen som gällde beviljandet av ett förbjudet statligt stöd till FDJ. Enligt klagomålet utgör den 25 år långa

<sup>73</sup> Groupe FDJ: FDJ announces the launch of its public tender offer for Kindred. <https://www.groupe-fdj.com/en/presse/fdj-announces-the-launch-of-its-public-tender-offer-for-kindred/>.

<sup>74</sup> Kindred Group. <https://www.kindredgroup.com/>.

ensamrätt som FDJ beviljats mot ett otillräckligt vederlag och den uttryckliga och obegränsade garanti om att ensamrätten hålls i kraft samt den gynnsamma skattemässiga behandlingen av FDJ ett förbjudet statligt stöd. Genom sitt beslut från juli 2021 inledde kommissionen ett formellt granskningsförfarande gällande FDJ enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget. I skrivande stund har inga nya beslut meddelats i ärendet efter att granskningsförfarandet inleddes.

Franska konkurrensmyndigheten har nyligen behandlat ett företagsaffärsärende som gäller penningsspelbolag, där FDJ köpte upp Zeturf Group, som tillhandahåller hästspel och idrottsvadhållning. Konkurrensmyndigheten godkände affären med vissa villkor. I bedömningen av affärens konsekvenser ansåg myndigheten att sammanslutningen kan sträva efter att utnyttja sin ställning på ensamrättsmarknaden i syfte att begränsa konkurrensen på marknaden för spel som öppnats för konkurrens. Det ansågs bl.a. vara problematiskt att spel som finns på den konkurrensutsatta marknaden kan marknadsföras och erbjudas till spelarna på monopolmarknaden från ett enda spelkonto. Konkurrensmyndigheten angav som villkor för godkännandet av affären att förbindelser på 20 år ska ingås, och enligt dem ska monopolverksamheten och verksamheten på den konkurrensutsatta marknaden skiljas åt så att de olika verksamheterna har separata webbplatser och mobilapplikationer, separata kundkonton och separata kunddatabaser. FDJ får inte heller marknadsföra spel som finns på den konkurrensutsatta marknaden på sina försäljningsställen eller till kunder som spelar lotterispel online.<sup>75</sup>

#### 5.2.8 Bedömning och bevakning av penningsspelens skadeverkningar och relaterad forskning

Sveriges regering reserverade för genomförandet av ANDTS-strategin 95 629 000 kronor (cirka 8,2 miljoner euro enligt kursen per 18.4.2024) för 2021 och ett lika stort belopp för 2022 och 2023. I Sverige finansieras forskningen kring skadeverkningar av penningsspel bl.a. av forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), vetenskapsrådet och Svenska Spel.

I Norge bygger finansieringen av åtgärdsprogrammet för spelproblem på en procentmodell. Högst 0,5 procent av penningsspelbolagens avkastning styrs till att minska, förebygga och behandla spelproblem. Finansieringen täcker inte de uppgifter som hör till verksamhet enligt social- och hälsovårdslagstiftningen.

Bortsett från Island har de övriga nordiska länderna hjälptelefoner, vars finansiering och verksamhet har tryggats genom särskilda arrangemang utanför finansieringen av systemet för social- och hälsovårdstjänster. Direkt spelbolagsfinansiering tillämpas inte i de övriga nordiska länderna. I Sverige tillhandahålls tjänsten (Stödlinjen) av Stockholms läns sjukvårdsområde på uppdrag av socialdepartementet. I Norge genomförs hjälptelefonen som ett samarbete mellan tillsynsmyndigheten (Lotteritilsynet) och Sykehuset Innlandet HF Sanderud. I Danmark tillhandahålls tjänsten i anslutning till tillsynsmyndigheten.

I Storbritannien har regeringen föreslagit att en lagstadgad avgift för finansiering av arbetet mot spelproblem ska införas för licenshavarna. Avgiften (0,4–1 procent av avkastningen) ersätter den nuvarande modellen som bygger på frivilliga avgifter, och som har kritiserats bl.a. för att

<sup>75</sup> Den franska konkurrensmyndighetens beslut på franska och ett pressmeddelande på engelska finns på adressen <https://www.autoritedelaconurrence.fr/en/press-release/takeover-zeturf-la-francaise-des-jeux-autorite-makes-transaction-conditional>.

vara otillräcklig och för att ge penningspelsindustrin onödigt stort inflytande i arbetet mot spelproblem. Storbritannien eftersträvar med denna avgift en årlig finansiering på cirka 100 miljoner pund för bekämpningen av spelproblem.

I Nya Zeeland finansieras arbetet enligt strategin för förebyggande och minskning av skadeverkningarna av penningspel genom en avgift som tas ut av penningspelsindustrin (Levy rate), vars storlek (en procentuell andel) fastställs med tre års mellanrum. Syftet med avgiften är att täcka de kostnader som orsakas av all utveckling, administrering och allt genomförande enligt strategin. Avgiften tas ut av spelbolagen (Non-casino gaming machine (NCGM)) och kasinon, New Zealand Racing Board (NZRB), samt The NEW Zealand Lotteries Commission (NZLC).

I Kanada grundar sig finansieringen av arbetet mot spelproblem i allmänhet på allmän beskattning, men provinserna samlar också in avgifter som grundar sig på intäkterna från penningspel. I Ontario uppgår avgiften till 2 procent av spelintäkterna.

I Polen bygger systemet på en penningspelsavgift på 3 procent, som räknas utifrån det statliga monopolbolagets intäkter. Dessa kommer främst från lottospel och lotterier, eftersom alla andra spel är licenspliktiga. Den nationella myndighet som ansvarar för förebyggandet av rusmedelskador i Polen samordnar användningen av medel som reserverats för förebyggande av spelproblem.

## 5.2.9 Beskattning

### *Sverige*

Enligt lagen om skatt på spel (2018:1139) ska licenshavare betala spelskatt för spel som tillhandahålls i Sverige samt för onlinespel som tillhandahålls på den svenska marknaden. Skatt ska betalas för onlinespel, om spelaren är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige, och för andra spel, om spelet tillhandahålls på svenskt territorium. I fråga om onlinespel är kravet på boende och stadigvarande vistelse kopplat till skyldigheten att registrera spelare: "För beskattning av onlinespel följer av kravet på registrering av spelare enligt spellagen att skattskyldighet för sådant spel föreligger om spelaren är bosatt i Sverige eller stadigvarande vistas här, oavsett var spelaren befinner sig fysiskt" (Prop. 2017/18:220, s. 254).

Skatten uppgår till 18 procent av avkastningen (spelbidraget), och den tas ut för alla licenspliktiga spel, även de spel som hör till de statliga spelsammanslutningarnas ensamrätt. Det har föreslagits att skattesatsen ska höjas till 22 procent i början av juli 2024 (Prop. 2023/24:74).

Allmännyttiga sammanslutningar är befriade från skatt i fråga om spel som främjar allmännyttiga ändamål, som de enligt spellagen får anordna.

När det gäller spelsammanslutningarnas inkomstbeskattning slopades i samband med en reform ensamrättsbolagen AB Svenska Spels och dess dotterbolags samt AB Trav och Galopps skattefrihet enligt 7 kap. 17 § i inkomstskattelagen, varvid spelsammanslutningarna övergick till normal företagsbeskattning. Spelsammanslutningarna var tidigare skyldiga att betala skatt endast för inkomster från fastigheter. Motiveringen till ändringen var knapp. Med hänvisning till en förstudie om en omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30) ansågs det att spelsammanslutningarna i fråga bör beskattas på samma sätt som andra kommersiella aktörer (Prop. 2017/18:220,

s. 259). I förstudien (del II, s. 219–220) lyfte man fram tre grunder för slopandet av skattefriheten: skattereglerna bör vara generella och så enkelt utformade som möjligt, skattereglerna ska vara hållbara och försvarbara i ett EU-rättsligt perspektiv, varför utgångspunkten bör vara att all spelverksamhet ska beskattas likformigt, alla bolag bör principiellt sett betala inkomstskatt, och en särbehandling av olika verksamheter kan leda till omfattande problem. Förstudien inkluderade ingen separat bedömning av om det fanns något egentligt EU-rättsligt hinder för skattefriheten.

Vinsttagarnas inkomstbeskattning, som tidigare till väsentliga delar motsvarade Finlands lagstiftning, ändrades så att vinster från lotterier och kombinationsspel samt vadhållning är skattefria, om spelet anordnas av en licenshavare enligt spellagen och spelet förutsätter en licens enligt spellagen, spelet anordnas i Sverige och det inte kräver en licens enligt spellagen, eller spelet anordnas i en stat inom EES-området och spelet inte kräver licens i Sverige.

Skattepliktiga är däremot vinster från spel som tillhandahålls utan licens.

#### *Danmark*

Den som anordnar penningspel ska betala spelskatt enligt lagen lov om afgifter af spil (LOV nr 698 af 25/06/2010) för spel som anordnats eller tillhandahållits i Danmark. Spel som spelas online eller via någon annan distanskommunikation anses tillhandahållas i Danmark, om spelet är riktat till (rettet mod) den danska marknaden.

Flera olika skattesatser tillämpas på penningspel. I fråga om vadhållning och kasinospel som anordnas online är skatten 28 procent, och i fysiska kasinospel är den 45 procent med tillägg för 30 procent för den del som överstiger 4,45 miljoner kronor. När det gäller fysiska penningautomater är skatten 41 procent med tillägg för 30 procent för den del som överstiger ett visst belopp i kronor. Detta belopp beror delvis på penningautomaternas läge och antalet spelanordningar. Skatten beräknas utifrån intäkterna (spelbidraget).

Spelsammanslutningar, inklusive monopolbolaget Danske Lotteri Spil, ska betala normal samfundsskatt.

Enligt 1 § 3 punkten i lagen om spelskatt är vinster från spel som hör till tillämpningsområdet för lagen om spelskatt inte skattepliktig inkomst för mottagaren. Detsamma gäller vinster från spel som motsvarar spel enligt lagen om spelskatt, som tillhandahålls eller anordnas i ett annat EES-land och som är tillåtna i staten i fråga. Vinster från licenspliktiga penningspel är skattefria för spelarna, medan vinster från spel som får anordnas utan licens betraktas som skattepliktig inkomst.

#### *Norge*

I Norge grundar sig beskattningen av penningspel på inkomstbeskattningen. Bestämmelser om spelvinsters skattepliktiga natur i vinsttagares inkomstbeskattning finns i lagen Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven; LOV-1999-03-26-14). Beskattningen av spelvinster bygger på principen att vinsterna i regel är skattepliktiga, men i en undantagsbestämmelse fastställs att vinsterna från spel ändå i relativt stor utsträckning är skattefria.

Spelvinster betraktas i regel som skattepliktig inkomst för mottagaren enligt bestämmelserna om sporadiska vinster. Mindre sporadiska vinster är skattefria, eftersom sporadiska vinsters skattepliktiga natur är beroende av vinstens storlek så att endast vinster som överstiger minimigränsen på 10 000 norska kronor betraktas som skattepliktig inkomst (skatteloven § 5–50(1)). Kalkylmässigt tillämpas en skattesats på 22 procent på sporadiska vinster.

Genom en undantagsbestämmelse om spelvinster föreskrivs det att vinster från spel som hör till tillämpningsområdet för lagen om penningspel är skattefri inkomst för mottagaren (skatteloven § 5–50(2)). I praktiken är vinster från spel som anordnats på grundval av ensamrätt i Norge skattefria med stöd av undantagsbestämmelsen.

Med anledning av de krav som gäller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) gäller bestämmelserna om spelvinsters skattefria natur även spel som anordnas i en EES-stat till den del de motsvarar penningspel som är förenliga med lagen om penningspel och som är tillåtna i Norge. En förutsättning för skattefrihet är dels att den som anordnar spelet i sitt hemland omfattas av krav som motsvarar de krav som i lagen om penningspel ställs på den som anordnar spel, dels att spelverksamheten omfattas av offentlig reglering och tillsyn (skatteloven § 5–50(2)).

Spelsammanslutningar enligt lagen om penningspel betraktas i Norge som sammanslutningar som är befriade från inkomstskatt (skatteloven § 2–30(1)g).

#### *Nederländerna*

I Nederländerna grundar sig beskattningen av penningspel på en särskild spelskatt. Spelskatten tillämpas på spel som spelas i fysisk form eller via distanskommunikation i Nederländerna. Skyldigheten att betala spelskatt gäller i allmänhet den som anordnar spel med stöd av en licens. Om det är fråga om ett spel som anordnats utomlands och som står utanför licenssystemet är spelarna undantagsvis skyldiga att betala spelskatt för spelvinster som de mottagit från ett annat land.

Spelskatt ska betalas enligt en skattesats på 29,5 procent. Skatten grundar sig beroende på spelform på den avkastning som fastställs utifrån skillnaden mellan insatser och vinster (t.ex. i automatspel, kasinospel och idrottsvadhållning) eller på vinstbeloppet (t.ex. i lotterier).

Spelanordnare som är etablerade i Nederländerna omfattas av normal samfundsbeskattning.

#### *Frankrike*

I Frankrike tillämpas inte någon enhetlig skatt på anordnande av penningspel, utan skatter och andra avgifter betalas till flera olika mottagare enligt varierande grunder och skattesatser. De som anordnar penningspel omfattas av normal samfundsbeskattning. Det är den som anordnar penningspelen som ansvarar för betalningarna i fråga. Betalningarna fastställs i allmänhet utifrån spelbidraget (t.ex. i lotterier och idrottsspel) eller det totala beloppet av spelinsatser (t.ex. i totospel och onlinepokerspel).

Spelvinster beskattas i allmänhet inte som skattepliktig inkomst för mottagaren. Ett undantag som kan komma i fråga är t.ex. professionella spelares vinster. Professionella spelare kan anses

spela yrkesmässigt och tjäna in sina vinster i förvärvsverksamhet (t.ex. professionella pokerspelare).

## 6 Remissvar

### *Expertsamråd under beredningen*

Den 28 november 2023 ordnade inrikesministeriet ett stort samråd med intressentgrupper. I samrådet deltog sammanlagt cirka 60 företrädare för olika intressentgrupper, bl.a. experter på förebyggande och behandling av skadeverkningar av penningsspel, myndigheter samt företrädare för penningsspelssammanslutningar, mediebranschen, idrottsorganisationer och olika föreningar och företag. De presentationer och skriftliga yttranden som skickades till inrikesministeriet i samband med samrådet har publicerats på projektsidan [SM053:00/2023](#). På projektsidan publicerades också andra ställningstaganden i samband med beredningen.

I flera inlägg under samrådet fördes det också fram att den tidsplan som i regeringsprogrammet anges för genomförandet av reformen är för snäv, vilket äventyrar det utförliga utredningsarbete som förutsätts i regeringsprogrammet, och tidsplanen bidrar inte till utarbetandet av bästa möjliga modell för att bl.a. förebygga skadeverkningar.

När det gäller att förebygga och motverka skadeverkningar av penningsspel konstaterades det i inläggen att detta bör vara den nya lagens syfte, vilket också anges i regeringsprogrammet. I inläggen togs det upp att de former av spel som enligt planen ska överföras till licenssystemet orsakar mest skadeverkningar och spelberoende, och en strikt reglering av dem bör därför vara en central del i förebyggandet av skadeverkningar. Det är viktigt att penningsspelens skadlighet, tillgänglighet och synlighet minskas. Dessutom tog remissinstanserna upp att satsningar behövs på upplysning om skadeverkningar. Lättillgängliga stöd- och behandlingstjänster av hög kvalitet och resurser för dessa tjänster bör också garanteras. I inläggen lyftes det upp att även penningsspelbolagen har ett ansvar för att förebygga skadeverkningar, och bör åläggas tydligare och mer omfattande ansvar för kunderna och för att penningsspelverksamheten är ansvarsfull och förebygger skadeverkningar. Det föreslogs också att åldersgränsen för penningsspelande höjs från nuvarande 18 år till 20 eller 21 år.

Under samrådet framfördes synpunkter om vilka penningsspel som bör omfattas av den konkurrensutsatta licensmarknaden. Under samrådet framfördes bl.a. att indelningen i penningsspelande som överförs till licensmarknaden och penningsspelande som blir kvar i ensamrättssystemet i princip bör göras produktbaserat. I kategorierna kasinospel och vadhållning online finns flera gränsfall där man noga bör överväga indelningen mellan licenssystemet och ensamrättssystemet. Övervägandet bör utgå från spelens egenskaper och drag som kan analyseras objektivt, och inte t.ex. ensamrättsaktörens befintliga indelning. En indelning baserad på produktens försäljningskanal är ägnad att orsaka juridiska men även praktiska problem. I fråga om hästspel togs det upp att en licens för hästspel i ett eventuellt licenssystem med flera aktörer bör omfatta rätten att tillhandahålla hästspel både digitalt och fysiskt.

I fråga om tillsynen över penningsspelverksamheten framfördes att det bör finnas en aktör med tillräckliga resurser, befogenheter och medel för tillsynsuppgifterna och att tillsynsresurserna bör utökas avsevärt jämfört med nuläget. I inläggen lyftes det fram att tillsynen bör inriktas på penningsspelverksamhet inom systemet och utanför systemet. Om penningsspelverksamheten



utanför systemet inte övervakas kan det försämra kanaliseringsförmågan eftersom penningspelsoperatörernas intresse för att skaffa licens och vara verksamma inom ramen för det officiella systemets regelverk minskar. I inläggen togs det också upp att överträdelser av licensvillkoren bör leda till betydande sanktioner, vilket bidrar till att styra penningspelsoperatörerna mot en ansvarsfull verksamhet. Penningspelsoperatörernas verksamhet och regelefterlevnad bör bevakas aktivt.

Marknadsföring konstaterades vara ett viktigt verktyg för att styra konsumenterna till den reglerade marknaden, och marknadsföring bör i princip vara tillåten för licenshavare. Samtidigt bör marknadsföringen dock regleras för att motverka spelproblem. Under samrådet framfördes det att ett marknadsföringsförbud skulle ha en betydande negativ effekt på internationella penningspelsoperatörers intresse för den finländska marknaden och leda till en låg kanaliseringsgrad och en misslyckad reform.

Det lyftes fram att olika former av marknadsföring av penningspel ökar skadeverkningarna och är särskilt skadligt för barn, unga vuxna (18–24 år) och olika utsatta grupper som t.ex. personer som lider av eller återhämtar sig från skadeverkningar av penningspelande. I inläggen tog man upp att de penningspel som orsakar allra mest skadeverkningar nu eventuellt kommer att kunna marknadsföras, vilket med stor sannolikhet kommer att öka skadeverkningarna. Systemomställningen ökar också snabbt antalet lagliga aktörer på marknaden, vilket innebär att marknadsföringen ökar och blir mångsidigare och penningspelen därigenom synligare. Under samrådet lyfte man upp att marknadsföring och reklam därför måste begränsas strikt. Begränsningarna bör gälla marknadsföringens innehåll, kanaler, tidpunkt och plats. Marknadsföringen bör vara strikt reglerad och regleringen bör ta hänsyn särskilt till att unga och unga vuxna (18–24-åringar) ska skyddas mot marknadsföring i alla kanaler och miljöer. Marknadsföring bör inte riktas till minderåriga, unga vuxna eller utsatta personer, t.ex. äldre eller personer med problematiskt spelbeteende.

Företrädare för mediebranschen konstaterade i sina inlägg att reklam i inhemska medier är ansvarsfull och måttfull, och redan nu har strukturer för självreglering. Reklam bör tillåtas i inhemska medier oavsett medium. Medieföreträdarna upplevde att tidsgränser för reklam inte är förenliga med rättvis konkurrens, och dessutom inte ett effektivt sätt att stoppa marknadsföring till barn och unga, eftersom största delen av barns och ungas mediekonsumtion sker på olika stora internationella plattformar med algoritmbaserad reklam. Mediebranschen lyfte också upp att det som bör regleras inte är marknadsföringen, utan själva penningspelen och tillhandahållandet av dem.

I fråga om sponsring framfördes att partiella eller fullständiga begränsningar av sponsring inte stöder reformens syften utan att sponsring är viktigt för att en hög kanaliseringsgrad ska kunna uppnås. Ur perspektivet skadeprevention konstaterades det däremot också att sponsring inte bör tillåtas.

När det gäller konsumtionsgränser och register över spelspärrar framfördes det att det nya systemet bör inbegripa ett centraliserat speldateregister och en spelbegränsningshelhet för att motverka skadeverkningar av penningspel. Det bör införas en insättningsgräns och ett register över spelspärrar som är gemensamma för alla tillhandahållare av penningspel. Samtidigt konstaterades det att gemensamma insättnings- och förlustgränser minskar systemets avkastning och påverkar kanaliseringsgraden negativt, så att bekämpningen av skadeverkningar får motsatt effekt.

När det gäller möjliga sätt att blockera utbudet utanför licenssystemet framförde Finanssiala ry att blockeringar av betalningsrörelse bör frångås när licensmodellen införs eftersom de är ineffektiva. Finanssiala ry konstaterade att bankerna inte har fått ett enda betalningsuppdrag som enligt Polisstyrelsens spärrlista ska blockeras. Dessutom konstaterade Finanssiala ry att blockeringsfunktionen orsakar underhållskostnader för bankerna och myndigheterna.

När det gäller att motverka tävlingsmanipulation lyftes det fram att ett ökande antal vadhållningsbolag och vadhållning online kan öka risken för tävlingsmanipulation. Ett större utbud kan också locka den organiserade brottsligheten att manipulera resultat. Olika sätt som lyftes fram för att motverka tävlingsmanipulation i det nya systemet är bl.a. att engagera spelbolag som träder in på marknaden i åtgärderna mot tävlingsmanipulation genom att skriva in en skyldighet att rapportera om avvikande spelande till en nationell kontaktpunkt i t.ex. licensvillkor, förordningar eller lag. Dessutom bör den nationella kontaktpunktens roll definieras i lagstiftningen eller i en förordning. Lagstiftning om idrottsbedrägeri föreslogs också under samrådet. Det konstaterades också att Finland bör ratifiera Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott (Macolinkonventionen) och verkställa de åtgärder som förutsätts i konventionen. Vidare konstaterades det att tillsynsmyndigheten bör ha tillräckliga befogenheter att få de uppgifter som behövs av licenshavarna för att undersöka idrottsbedrägerier och föra dem till åtalssprövning, och att rollen för Finlands centrum för etik inom idrotten bör definieras i lag eller förordning. FCEI bör också ha rätt att få exakta vadhållningsdata från alla bolag och rätt att få och dela myndighetsinformation nationellt och internationellt.

Företrädarna för Veikkaus Ab:s ombud förde fram att systemet för utplacering av penningautomater bör kvarstå i sin nuvarande form. Spelande som kräver identifiering samt nya verktyg för egenkontroll är effektiva sätt att motverka skadeverkningar av penningspel. I inläggen fördes det fram att avkastningen från penningautomaterna är särskilt viktig i synnerhet för affärernas och butikernas verksamhetsförutsättningar i glesbygden, och om en butik sedan tidigare har svag lönsamhet kan minskad spelavkastning leda till att verksamheten läggs ned. Om penningautomaterna flyttas till separata övervakade lokaler innebär det i praktiken att automaterna tas ur användning. Om spelautomater placeras bakom skärmar eller motsvarande rasar intäkterna från automaterna och företagaren kommer inte längre att hålla automater i sina lokaler. Då kan spelandet inte heller övervakas effektivt. Det lyftes också fram att företagarna inte nödvändigtvis har möjlighet att bygga separata spellokaler. I inläggen ansåg man att bestämmelserna om utplacering av penningautomater inte bör ändras eftersom systemet skulle upphöra om penningautomater måste placeras i separata övervakade lokaler. Samtidigt kom det fram att det finns gott om forskning kring skadeverkningarna av penningautomater som placerats ut i vardagliga miljöer, bl.a. om deras normaliserande effekt, och att man så snabbt som möjligt bör vidta faktiska åtgärder för att flytta utplacerade automater till separata övervakade lokaler.

Under samrådet föreslogs det också att småskalig penningspelsverksamhet möjliggörs för allmännyttiga sammanslutningar som ett sätt att finansiera allmännyttig verksamhet. Detta skulle göra det lättare för organisationerna att samla in medel och stärka deras livskraft. Under samrådet påpekades det att en motsvarande modell tillämpas i Sverige. Det handlar om penningspelsprodukter med låg risk som på lång sikt kan trygga verksamhetsförutsättningarna för allmännyttiga aktörer och stödja kanaliseringen. Det lyftes också fram att lotterilagens bestämmelser om varulotterier bör revideras så att de motsvarar dagsläget och att varulotterier fortfarande är en viktig möjlighet särskilt för små aktörer att samla in medel. Utvecklingsförslag som lades fram var bl.a. att förlänga tillståndens maximala giltighetstid, höja det sammanlagda försälj-

ningspriset för mindre lotterier, slopa kravet på en fysisk bingolokal och nämna nuvarande nätbingo i lagen. Det föreslogs också att spelande på nätet tydligare inkluderas i varulotterier och bingospel.

## 7 Specialmotivering

### 7.1 Penningspelslag

#### 1 kap. Allmänna bestämmelser

**1 §. Lagens tillämpningsområde och syfte.** Enligt 1 mom. innehåller lagen bestämmelser om penningspelsverksamhet och tillsynen över den. Det föreslås att penningspelsverksamhet definieras i lagens 4 §, enligt vilken penningspelsverksamhet innefattar anordnande och marknadsföring av penningspel samt tillhandahållande av spelprogramvara. Enligt 2 mom. är syftet med lagen att garantera rättsskyddet för dem som deltar i penningspel, att förhindra missbruk och brott i samband med penningspel samt att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel.

I 3 mom. föreslås det bestämmelser om lagens territoriella tillämpning. Enligt förslaget ska lagen tillämpas inte på bara penningspelsverksamhet som bedrivs i riket utan också på penningspelsverksamhet som riktas till riket. Lagen ska tillämpas på penningspelsammanslutningar som fått penningspelslicens och vilkas spel kan spelas av personer som är bosatta inom rikets territorium, men vilkas spelsystem kan vara belägna också utanför rikets territorium. I landskapet Åland hör lotterilagstiftningen med stöd av självstyrelselagen för Åland till landskapets egen lagstiftningsbehörighet. I 4 mom. föreskrivs det om vissa undantag från lagens tillämpningsområde, även om spelande fysiskt kan ske inom rikets territorium. Dessutom ska spel som i sig uppfyller definitionen i lagen inte omfattas av tillämpningen av lagen, om det inte handlar om att anordna penningspel i affärssyfte utan om att spela i sociala situationer av privat karaktär. Till exempel penningspelande på ett hemfridsskyddat ställe, mellan enskilda personer och inom den egna sociala sfären, såsom vid penningspel mellan vänner, släktingar och andra personligen bekanta personer, ska undantas från lagens tillämpningsområde. Ett typiskt exempel på sådant penningspel är pokerspel med vänner i hemmet. Ett ytterligare krav är att vederlaget och den eventuella förlusten är skäliga. I praktiken handlar det om att spela med små, främst symboliska belopp. I fråga om varuvinstlotterier föreslås i 5 mom. en hänvisningsbestämmelse till lotterilagen. Vid varuvinstlotterier betalas inga pengar ut som vinster och om anordnandet av dem föreskrivs i 5 kap. i lotterilagen.

**2 §. Allmänna bestämmelser om penningspelsverksamhet.** I paragrafen föreslås bestämmelser om en grundläggande princip enligt vilken anordnandet av penningspel kräver licens. Enligt 1 mom. får penningspel anordnas endast av sådana fysiska eller juridiska person som har beviljats ensamrättslicens eller penningspelslicens. I 2 mom. föreskrivs det i sin tur om att sådan spelprogramvara som används vid tillhandahållande av penningspel kräver licens. Bestämmelserna om licensplikt för spelprogramvara ska tillämpas efter en övergångsperiod från och med början av 2028.

Paragrafens 3 mom. innehåller en undantagsbestämmelse om licensplikten vid penningspelsverksamhet. Licenshavares ombudsverksamhet, det vill säga mottagande av betalningar i samband med penningspel eller förmedling av penningspelsvinster, betraktas som anordnande av

penningsspel, men kräver inte licens. Undantagsbestämmelsen ska också tillämpas på affärsrörelse i form av överlåtelse av lokaler för att tillhandahålla penningautomater och verksamheten är därför undantagen från licensplikten. Det ska inte heller vara licenspliktig verksamhet att överlåta lokaler för användning av dragningsutrustning. Som exempel kan nämnas att TV-bolagen förvarar dragningsutrustning för Lotto-spelet i sina lokaler och att det inte heller i fortsättningen ska vara licensbelagt att förvara sådan utrustning.

**3 §. Definitioner av penningsspel, av formerna för anordnande av dem samt av spelplatser.** Paragrafen föreslås innehålla definitioner av penningsspel och olika former av anordnande av penningsspel. Definitionerna är nödvändiga för att penningsspelsverksamheten ska kunna regleras. Penningsspel ska, i likhet med enligt gällande lag, kunna anordnas endast på det sätt som föreskrivs i lag. Av dessa skäl måste penningsspel och de olika formerna av anordnande av dem definieras exakt och noggrant avgränsat i lagen. I paragrafen definieras uttömmande olika former av anordnande av penningsspel och penningsspel får anordnas endast på det sätt som anges i paragrafen. I den föreslagna 72 § förbjuds anordnandet av penningsspel på andra sätt än de som avses i 3 §. En del av definitionerna i momentet ingår i den gällande lotterilagen, som sådana eller preciserade i förhållande till den gällande lagen, men en del av definitionerna är helt nya.

Definitionen av penningsspel i 1 mom. motsvarar med vissa preciseringar definitionen i den gällande lotterilagen. I likhet med enligt den gällande lagen består definitionen av penningsspel av kännetecknen som alla ska uppfyllas för att ett spel ska kunna anses vara ett penningsspel som definieras i lagen. I enlighet med definitionen är de viktigaste kännetecknen för ett spel ett ekonomiskt penningvederlag för deltagandet, en vinst som helt eller delvis beror på slumpen och en penningvinst från spelet. När det gäller pokerturneringar uppfylls definitionen av penningsspel även i så kallade satellitturneringar där spelaren i stället för pengar kan vinna en biljett som ger rätt att delta i nästa turnering, förutsatt att turneringen har ett förutbestämt turneringsschema. När en spelare vinner en biljett kan hen lösa in en plats i nästa avsnitt av turneringsschemat och slutligen är priset en penningvinst i finalen enligt turneringsschemat. Däremot utgör valfria satellitturneringar utan fördefinierat turneringsschema inte en turneringshelhet, vilket innebär att de inte är sådana penningsspel som avses i definitionen.

I 2 punkten definieras penningsspelande. Definitionen av penninglotteri i 3 punkten motsvarar definitionen i den gällande lagen. Definitionerna i punkterna 4 och 5 om snabblotterier och elektroniska snabblotterier med penningvinst är nya. Snabblotterier med penningvinst har tidigare ansetts ingå i definitionen av penninglotterier men det är motiverat att i lagen definiera penninglotterier, snabblotterier med penningvinst och elektroniska snabblotterier med penningvinst på grund av skillnader i deras egenskaper och dragningsförfarandet som gör att de är förknippade med olika regleringsbehov. I praktiken har Veikkaus Ab inte anordnat penninglotterier, utan penninglotterier har anordnats endast som snabblotterier med penningvinst. I den fysiska försäljningskanalen finns det som en form av anordnande av snabblotterier med penningvinst så kallade skraplotter till salu. Vid penninglotterier förrättas dragningen alltid efter att lotterna sålts och vid snabblotterier med penningvinst förrättas dragningen innan lotterna börjar säljas. Snabblotterier med penningvinst som anordnas i Veikkaus Ab:s elektroniska distributionskanaler är så kallade onlinelotterier. Vid elektroniska snabblotterier med penningvinst kan dragningen ske även vid inköpstidpunkten. På grund av de olika försäljningskanalerna skiljer sig det tekniska genomförandet av snabblotterier med penningvinst åt och det är till exempel nödvändigt att fastställa att tiden för inlösning av vinst ska börja löpa vid olika tidpunkter beroende på försäljningskanal.

Punkterna 6 och 7 innehåller definitioner av vadhållningsspel. Det föreslås att vadhållningsspel ska delas in i vadhållningsspel med fasta odds och vadhållningsspel med rörliga odds. Definitionen av ett vadhållningsspel med fasta odds motsvarar med vissa preciseringar definitionen av vadhållningsspel enligt gällande lag. Enligt förslaget ska tippningsspel som Veikkaus Ab anordnar och som gäller idrottstävlingar eller andra tävlingar i framtiden anordnas i form av vadhållningsspel med rörliga odds. Det föreslås att vadhållningsspel med rörliga odds i framtiden anordnas med penningpelslicens. I 7 punkten avses med vadhållning med rörliga odds penningsspel som definieras i 3 § 2 mom. 3 punkten i lotterilagen och där spelaren har möjlighet att genom gissning av händelser eller resultat vid idrottstävlingar eller andra tävlingar, dock inte hästtävlingar, delta i fördelningen av vinster. Händelserna och resultaten av hästtävlingar föreslås vara uteslutna från definitionen av vadhållningsspel med rörliga odds. Det föreslås att penningsspel där spelaren har möjlighet att genom gissning av resultaten vid hästtävlingar delta i vinstutdelningen definieras som totospel i 11 punkten.

I 8 punkten föreslås det en definition av tippningsspel, som avses vara snävare än i den gällande lagen av sådana penningsspel där spelaren har möjlighet att genom lottning av nummer, märke eller andra igenkänningstecken delta i fördelningen av vinster. Det föreslås att tippningsspel i framtiden ska ordnas med stöd av ensamrättslicens. I 9 punkten föreslås det en definition av bingospel som förmedlas elektroniskt och som enligt förslaget i framtiden ska anordnas med stöd av penningpelslicens. I 3 a § i den gällande lotterilagen ingår en definition av bingospel som anordnas som varulotteri. Bingotillstånd kan beviljas allmännyttiga samfund. Det är också möjligt att delta i spel som anordnas i form av varuvinstlotteri i en elektronisk distributionskanal. Definitionen av kasinospel i 10 punkten motsvarar definitionen i den gällande lagen. Definitionen i 11 punkten av kasino- och penningautomatspel som förmedlas elektroniskt är ny. Det föreslås att kasinospel som förmedlas elektroniskt och penningautomatspel som förmedlas elektroniskt i framtiden ska anordnas med stöd av penningpelslicens.

Definitionen av kasinospel i 12 punkten motsvarar definitionen i den gällande lagen. Det föreslås att totospel i framtiden anordnas med stöd av ensamrättslicens. Definitionen av penningsspel i 13 punkten preciseras i förhållande till den gällande lagen så att med penningautomat avses spelautomater eller spelanordningar som är avsedda för penningsspel och är fast placerade på en viss plats och som kan ge spelaren vinst i form av pengar. Syftet med att precisera definitionen av en penningautomat är att tydligare skilja de automater som är avsedda för penningsspel från de automater som är avsedda för färdighetsspel. En annan motivering till preciseringen av definitionen är de begränsningar som ska tillämpas på utlokaliserade penningautomater. Eftersom det föreslås att fysiska penningautomater ska vara spel som får anordnas med ensamrättslicens, ska andra innehavare av penningpelslicens inte ha rätt att erbjuda penningsspel via fysiska penningautomater. Denna begränsning ska inte kunna kringgå till exempel genom att terminaler för spel som skiljer sig från traditionella penningautomater eller andra liknande anordningar placeras på platser där det inte är tillåtet att ha penningautomater på grund av kravet på ensamrättslicens, begränsningarna av maximiantalet penningautomater, platsen eller någon annan begränsning. Nedan föreslås det i 38 § ett förbud mot självbetjäningsterminaler. Också om en flyttbar enhet, såsom en pekplatta eller dator, placeras för användning på en viss fysisk plats är det fråga om fast placering på en viss plats. Därmed är det inte möjligt att kringgå restriktionerna för automater genom att placera flyttbara terminaler på vissa fysiska platser. Definitionen av elektroniska penningsspel i 14 punkten motsvarar definitionen i den gällande lagen. Definitionen av fysiska penningsspel i 15 punkten är ny. Definitionerna i 16 och 18 punkten av kasino och spelplats motsvarar definitionen i den gällande lagen. Enligt 4 § 6 punkten i lotterilagen avses med särskild spelsal en lokal som uteslutande eller huvudsakligen reserverats för spelande av

penningspel eller en sådan elektronisk spelwebbplats där en förutsättning för att kunna spela är att man registrerat sig som spelare. Definitionen av spelsal i 17 punkten preciseras enligt förslaget genom att hänvisningen till en elektronisk spelwebbplats stryks. Definitionen av en spelwebbplats ingår i 19 punkten i den föreslagna paragrafen. Samtidigt stryks ordet särskild från definitionen av spelsalen, eftersom det är överflödigt. Det föreslås nedan att bestämmelser om maximiantalet penningautomater som är placerade i spelsalar och maximiantalet kasinospel och spelsalar utfärdas genom förordning av statsrådet. Den föreslagna definitionen av en spelwebbplats är ny. I definitionen avses en elektronisk spelwebbplats för innehavare av ensamrättslicens eller innehavare av penningspelslicens där spelandet förutsätter registrering som spelare. Enligt 4 punkten ovan ska elektroniska snabblotterier med penningvinst i enlighet med definitionen anordnas på en elektronisk spelwebbplats. Paragrafens 20 och 21 punkter innehåller definitioner av spelhändelser och spelkontotransaktioner.

**4 §. Övriga definitioner.** Paragrafen föreslås innehålla de övriga definitioner som är nödvändiga för att lagstiftningen ska kunna genomföras. I 1 punkten föreslås det en definition av penningspelsverksamhet som omfattar inte bara anordnandet av penningspel, utan även marknadsföringen av penningspel och tillhandahållandet av den spelprogramvara som behövs för anordnandet av penningspel. I 2 och 3 punkten ingår definitioner av anordnandet av penningspel. Enligt definitionerna avses med anordnande av penningspel försäljning, förmedling eller tillhandahållande av penningspelsprodukter för att spelas i en fysisk eller elektronisk miljö och med anordnande av penningspel i riket försäljning, förmedling eller tillhandahållande av penningspelsprodukter för att spelas i en fysisk eller elektronisk miljö så att syftet med åtgärderna i anslutning till anordnandet och marknadsföringen av penningspel är att möjliggöra och främja deltagande i penningspel särskilt i riket. Definitionen omfattar inte tillhandahållande av spelprogramvara. I 11 punkten ges en definition av ett ombud vars verksamhet handlar om att anordna penningspel. Enligt den föreslagna 2 § 3 mom. krävs dock inte licens för den verksamhet som ombudet bedriver. I 4 punkten definieras anordnare av penningspel. I 5 punkten definieras licenshavare. I 6 punkten definieras spelkonto. Nedan föreslås att i 3 kap. införs bestämmelser bland annat om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och penningspelslicens att öppna ett personligt spelkonto för en registrerad spelare samt bestämmelser om avslutande av ett spelkonto. I 7 punkten ingår en definition av marknadsföring och i 8 punkten en definition av riktande av marknadsföring till riket. Enligt förslaget införs definitionen för att göra lagstiftningen tydligare, så att det blir lättare att ingripa i olaglig marknadsföring. I punkten finns inte någon uttömmande förteckning över marknadsföringsmetoder som är riktade till riket, utan definitionen återspeglar kända sätt att rikta marknadsföring till riket och finländska konsumenter. Också marknadsföring på svenska och engelska kan vara riktad till riket, eftersom båda språken har omfattande spridning i Finland.

I 9 punkten definieras sponsring. I 10 punkten definieras skadeverkningar av penningspel. I 12 punkten definieras spelsystem. Ett spelsystem är något annat än den spelprogramvara som definieras i punkt 13. Spelprogramvaran är en programvara som är utformad för att användas vid anordnandet av penningspel och som är avsedd att användas av en utövare av spelverksamhet eller används av en utövare av spelverksamhet för tillhandahållande av spelfunktioner. Spelprogramvaran omfattar alla tillämpningar och applikationer som används vid anordnandet av penningspel, till exempel vadhållningsprogram, slumptalsgeneratorer och programvara som accepterar och lagrar spelhändelser, bestämmer resultatet eller beräknar och delar ut vinster på kundens konto. I 14 punkten definieras testköp. Med testköp avses spelkontoinsättningar, penningspelsköp, beställnings- eller medlemsavgifter, inträdesavgifter eller köp av andra material eller



tjänster i anknytning till penningspel, marknadsföring av dem eller tillsynsmyndighetens lagstadgade tillsyn i övrigt som görs eller genomförs av tillsynsmyndigheten.

## 2 kap. Ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara

**5 §. Ensamrättslicens.** Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om de former för anordnande av penningspel som kan beviljas ensamrättslicens.

De detaljerade definitionerna av formerna för anordnande av penningspel som omfattas av ensamrättslicens ingår i 3 § i den föreslagna lagen. I praktiken omfattar dessa former för anordnande sådana penningspel som Veikkaus Ab har anordnat med stöd av den nuvarande lagstadgade ensamrätten och som inte ska omfattas av det nya systemet med penningspelslicens.

I fråga om varje form av penningspel som nämns i 1 mom. 1–3 punkten beviljas en sökande av ensamrättslicens separat licens så att separata licenser beviljas för anordnande av penninglotterier och tippningsspel, kasinospel och penningautomatspel i fysiska kanaler samt totospel. Det är således möjligt att bevilja högst tre licenser, en för varje ovannämnd form av anordnande.

En aktör med ensamrättslicens har rätt att anordna kombinationsspel som består av penningspel som anordnas i de former som avses i 1 mom. Detta innebär att spel som anordnas i olika former kombineras i samma spel. För att licenshavaren till exempel ska kunna kombinera egenskaperna hos totospel med penninglotterier, måste licenshavaren ha tillstånd för båda formerna av anordnande. En beviljad licens ger innehavaren rätt att anordna även sådana kombinationsspel där egenskaper från olika former av penningspel som omfattas av licensen i fråga kombineras.

Enligt 4 mom. kan ensamrättslicens som avses i 6 § inte beviljas en innehavare av penningspelslicens. Detta innebär i praktiken att samma företag inte samtidigt kan vara innehavare av ensamrättslicens och penningspelslicens.

**6 §. Penningspelslicens.** I paragrafen föreslås bestämmelser om de former för anordnande av penningspel som kan beviljas penningspelslicens. Genom bestämmelsen skapas förutsättningar för en reglerad, konkurrensutsatt penningspelsmarknad som grundar sig på licenser inom riket i fråga om de former för anordnande av penningspel som definieras i paragrafen.

Penningspelslicens kan beviljas för anordnande av vadhållning med fasta odds och rörliga odds, kasinospel som förmedlas elektroniskt, elektronisk penningbingo samt penningautomatspel som förmedlas elektroniskt. I fråga om vadhållning kan licens beviljas både för vadhållningsspel som anordnas via nätet och vadhållningsspel som anordnas genom en fysisk försäljningskanal.

En beviljad licens ger innehavaren rätt att anordna även sådana kombinationsspel där egenskaper från olika former av penningspel som omfattas av licensen i fråga kombineras. Penningspelslicens kan beviljas för alla eller endast en del av de former för anordnande av penningspel som avses i den föreslagna paragrafen.

På samma sätt som innehavare av ensamrättslicens har innehavare av penningspelslicens rätt att anordna penningspel som kombinationsspel. En innehavare av penningspelslicens har rätt att anordna kombinationsspel endast med egenskaperna hos de former för anordnande som avses i 6 § 1 mom. Licensen för innehavare av penningspelslicens omfattar alla de former för anordnande vars egenskaper kombineras i kombinationsspelen.

Enligt 3 mom. kan den som har ensamrättslicens inte beviljas penningspelslicens. Nedan föreslås i 8 § bestämmelser om de allmänna villkoren för beviljande av ensamrättslicens. Det är fråga om en särskild begränsning som gäller innehavare av ensamrättslicens. Syftet med begränsningen är att se till att den ensamrätt som beviljats innehavaren av ensamrättslicens inte snedvrider konkurrensen på marknaden för penningspel eller andra tjänster som erbjuds på den konkurrensutsatta marknaden inom ramen för systemet med penningspelslicenser. Den föreslagna begränsningen är motiverad för att innehavare av ensamrättslicens ska kunna hindras från att korssubventionera spelverksamhet på den konkurrensutsatta licensmarknaden med intäkterna från penningspelsverksamhet som omfattas av ensamrätt. Den föreslagna begränsningen hindrar dock inte att licens som berättigar till anordnande av penningspel som omfattas av licenssystemet beviljas en särskild juridisk person som hör till samma koncern som innehavaren av ensamrätten.

**7 §. Licens för spelprogramvara.** I paragrafen fastställs enligt förslaget att tillverkning, tillhandahållande, installation och ändring av spelprogramvara som används vid anordnande av de i 5 och 6 § avsedda licenshavarnas penningspel är licensbelagd verksamhet. Med spelprogramvara avses programvara som är avsedd för anordnande av penningspel eller som används vid anordnandet av penningspel. Exempel på programvara som motsvarar definitionen är bland annat vadhållningsprogram, slumptalsgeneratorer, spelprogram som används för att presentera spelresultat, streaminglösningar för spelevenemang som används i livekasinoverksamhet och program som används för att kontrollera spelhändelser, penningspelsprogram som utför beräkningar, program som accepterar och lagrar penningspelsevenemang, penningspelsprogram som definierar spelresultat och program som används för att beräkna och överföra spelvinster till spelkonton.

Enligt 32 § i lagen är det förbjudet för andra än innehavare av licens för spelprogramvara att använda spelprogramvara vid anordnandet av licensbelagda penningspel. Samma paragraf innehåller bestämmelser om att det är förbjudet att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara för en aktör som inte har sådan licens för anordnande av penningspel som avses i penningspelslagen. För erhållande av licens för spelprogramvara och för innehavare av ensamrättslicens eller innehavare av penningspelslicens blir det sålunda nödvändigt att avstå från att tillhandahålla spelprogramvara till aktörer som anordnar penningspel eller riktar penningspelsutbud till riket utan den licens som förutsätts i propositionen. Licens för spelprogramvara krävs dock inte för programvara som används endast i spelaktörens kompletterande funktioner, såsom analys av prestanda, marknadsföring, hantering av kundrelationer eller i aktörens ekonomi- och personalförvaltning och annan förvaltning.

Tillverkning, tillhandahållande, installation och ändring av spelprogramvara kan i praktiken vara ett samarbete som involverar flera aktörer, av vilka en i slutändan erbjuder spelprogramvaran för att användas vid anordnandet av penningspel. En praktisk utmaning kan då bli gränsdragningen mellan vilka aktörer som behöver licens för spelprogramvara. Det avgörande är då vilken aktör som i fråga om utvecklingsarbetet har bestämmande inflytande över spelprogramvarans innehåll och slutresultatet samt vilken aktör som har äganderätt till den programvara som används vid anordnandet av penningspel. Till exempel behöver en tredje part som programutvecklaren använder för att utföra en begränsad uppgift som underleverantör i utvecklingen av spelprogramvaran inte ha någon licens för spelprogramvara.

Kravet på licens för spelprogramvara innebär, precis som kravet på penningspelslicens, en viss begränsning av näringsfriheten och kan utgöra ett hinder för marknadstillträde, särskilt för små

företag. Licensen är dock framför allt av betydelse för förebyggande och bekämpande av utbud utanför systemet och för tryggande av systemets kanalisering förmåga. Bland annat Sverige har infört ett liknande licensförfarande. Licensplikten ökar tillsynsmyndighetens möjligheter till aktiv tillsyn. Enligt den svenska modellen ska licensplikten också gälla verksamhet som bedrivs av innehavare av ensamrättslicens och penningsspelslicens, även när tillverkningen, tillhandahållandet, installationen och ändringen av spelprogramvaran sker för dess egna anordnande av penningsspel.

En övergångsperiod föreslås för bestämmelserna om licens för spelprogramvara, så att skyldigheten att endast använda spelprogramvara som tillhör en innehavare av licens för spelprogramvara tillämpas först från och med början av 2028. Licens för spelprogramvara kan dock sökas redan efter det att den nya penningsspelslagen har trätt i kraft vid ingången av 2027.

**8 §. Allmänna villkor för beviljande av ensamrättslicens.** Det föreslås att ensamrättslicens, till skillnad för penningsspelslicens, endast ska beviljas ett aktiebolag som står under statens bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen. Dessutom ska den som ansöker om ensamrättslicens uppfylla de övriga villkor som anges i den föreslagna paragrafen. Bestämmelser om de förutsättningar för tillförlitlighet och lämplighet som gäller sökanden föreslås i 10 § och bestämmelser om de förutsättningar för tillförlitlighet och lämplighet som gäller sökandens betydande ägare och ledning föreslås i 11 §.

Den partiella ensamrätt till anordnande av penningsspel som ingår i penningsspelssystemet ska avvika från nuläget genomföras genom bestämmelser om en särskild typ av licens som kan beviljas endast ett aktiebolag som står under statens bestämmande inflytande enligt bokföringslagen och vars verksamhetsområde är anordnande av penningsspel. Den föreslagna regleringen ger statsägaren större handlingsutrymme för eventuella framtida beslut om lösningar för ägandet av Veikkaus Ab. Inom ramen för den föreslagna regleringen ska staten således ha möjlighet att avstå från en del av sitt innehav i Veikkaus Ab, om detta i framtiden anses motiverat med hänsyn till utvecklingen av statens ägarvärde. Samma föreslagna reglering säkerställer att staten i alla situationer bevarar sitt bestämmande inflytande över Veikkaus Ab och därmed även den faktiska möjligheten att styra och strikt övervaka anordnandet av penningsspel med stöd av ensamrättslicens.

Begreppet bestämmande inflytande i anslutning till den juridiska formen hos den som ansöker om ensamrättslicens hänvisar till begreppet bestämmande inflytande som används i 1 kap. 5 § 1 mom. I bokföringslagen. Finska staten anses därmed ha bestämmande inflytande i det bolag som ansöker om licens om staten 1) innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i den som ansöker om licens och denna röstmajoritet grundar sig på ägande, medlemskap, bolagsordningen, bolagsavtalet eller därmed jämförbara stadgar eller något annat avtal, 2) har rätt att utse eller avsätta flertalet av ledamöterna i styrelsen för det bolag som ansöker om licens eller motsvarande organ eller i ett organ som har denna rätt och rätten grundar sig på samma omständigheter som den röstmajoritet som avses i 1 punkten, eller 3) i övrigt har faktiskt bestämmande inflytande i det bolag som ansöker om licens. Vid bedömningen av förutsättningarna för beviljande av licens ska villkoret gällande bestämmande inflytande också kunna uppfyllas direkt genom att staten utövar bestämmande inflytande över koncernens moderbolag. I sådana fall kan sådan licens som avses i paragrafen, utöver moderbolaget till en koncern där staten har bestämmande inflytande, på ansökan beviljas även ett dotterbolag som står under statens bestämmande inflytande.

I 2 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs det om en skyldighet för innehavaren av ensamrättslicens att åtskilja eventuell annan ekonomisk verksamhet som innehavaren av ensamrättslicens bedriver från den penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av ensamrättslicensen. Syftet med detta krav är att förhindra eventuell snedvridning av konkurrensen till följd av ensamrätten på den konkurrensutsatta marknaden för andra tjänster. Kravet på åtskiljande av den övriga verksamhet som innehavaren av ensamrättslicens bedriver kan i princip också uppfyllas genom differentiering av den övriga affärsverksamheten från innehavaren av ensamrättslicens till ett separat koncernbolag. Skyldigheten till åtskiljande omfattar också ett förbud mot korssubvention, det vill säga ett förbud mot att rikta poster som hör till olika affärsverksamheter på ett sätt som leder till korssubvention. Eventuella koncerninterna affärsförbindelser bör prissättas på marknadsmässiga villkor enligt den så kallade principen om armlängdsavstånd. Licenshavaren bör på begäran beskriva för tillsynsmyndigheten vilka åtgärder den vidtar för att uppfylla sin skyldighet att skilja åt verksamheterna. Detta krav bidrar till att se till att EU:s regler om statligt stöd efterlevs. Kundregister och spelkonton som är relaterade till penningspel och annan affärsverksamhet som anordnas med stöd av ensamrättslicens ska också hållas åtskilda. Vid verksamhet som omfattas av penningspelslicens får därför inte kunduppgifter som aktivt eller passivt insamlats vid verksamhet som omfattas av ensamrätt utnyttjas. På spelkonton som är kopplade till spel som anordnas med ensamrättslicens får endast finnas medel som är kopplade till sådana spel och medel får inte överföras till spelkonton som är kopplade till spel som anordnas med penningspelslicens. I det föreslagna 2 mom. krävs dessutom att alla ekonomiska relationer mellan innehavaren av ensamrättslicens och de bolag som ingår i samma koncern ordnas på marknadsvillkor.

**9 §. Allmänna förutsättningar för beviljande av penningspelslicens och licens för spelprogramvara.** Penningspelslicens och licens för spelprogramvara ska beviljas fysiska eller juridiska personer som avses i 2 § 1 mom. eller 3 § 1 eller 2 mom. i näringsverksamhetslagen och som uppfyller villkoren i den föreslagna paragrafen. Bestämmelser om förutsättningarna för tillförlitlighet och lämplighet hos den som ansöker om licens att bedriva penningspelsverksamhet föreslås i 10 § och bestämmelser om förutsättningarna för tillförlitlighet och lämplighet som gäller sökandens betydande ägare och ledning föreslås i 11 §. För att tillstånd ska beviljas en fysisk person förutsätts enligt 2 mom. därtill att sökanden har uppnått myndighetsåldern, att sökandens handlingsbehörighet inte har begränsats med stöd av 18 § i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) och att en intressebevakare inte har förordnats för sökanden med stöd av 8 § 1 mom. i den lagen. Den föreslagna bestämmelsen begränsar inte antalet licenshavare.

**10 §. Sökandens tillförlitlighet och lämplighet.** I den föreslagna 10 § finns bestämmelser om de förutsättningar som tillsynsmyndigheten vid beviljande av licens ska beakta vid bedömningen av sökandens tillförlitlighet och lämplighet. En förutsättning för beviljande av licens är utöver de allmänna förutsättningar som anges i 8 och 9 § att sökanden är tillförlitlig och lämplig när det gäller att anordna penningspel eller tillhandahålla spelprogramvara. Villkoren för tillförlitlighet och lämplighet i den föreslagna paragrafen är i regel tillämpliga både på fysiska och juridiska personer som ansöker om licens. Paragrafens 2 punkt är endast tillämplig på fysiska personer. Om sökanden är en juridisk person, ska vid bedömningen av den sökandes tillförlitlighet och lämplighet utöver den föreslagna bestämmelsen i 10 § också beaktas den föreslagna 11 §, i vilken det föreskrivs om juridiska personers betydande ägares och lednings tillförlitlighet och lämplighet.

Alla som ansöker om olika typer av licens, det vill säga ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara, ska uppfylla samma krav på tillförlitlighet och lämplighet. I 1

mom. i den föreslagna paragrafen preciseras dock hur tillförlitlighet och lämplighet ska bedömas i fråga om dem som ansöker om de olika licenserna. Den som ansöker om ensamrättslicens och penningspelslicens ska vara tillförlitlig och lämplig att anordna penningspel som avses i denna lag. Den som ansöker om licens för spelprogramvara ska för sin del vara tillförlitlig och lämplig när det gäller att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara som används vid tillhandahållandet av penningspel. Tillsynsmyndigheten ska därför alltid bedöma de i 2 mom. nämnda förutsättningarna för tillförlitlighet och lämplighet i förhållande till den verksamhet som bedrivs, eftersom anordnandet av penningspel och tillhandahållande av spelprogramvara är olika affärsverksamhetshelheter. I penningspelsverksamhet betonas verksamheten i kundgränssnittet, tillförlitlig organisering av penningrörelsen, såsom utbetalning av vinster, och målet att förebygga spelskador.

I 2 mom. uppräknas alla de förutsättningar för tillförlitlighet och lämplighet för sökande som ska bedömas vid licenshandläggningen. Enligt 1 punkten i momentet ska de sökande ha ett företags- och organisationsnummer som getts i enlighet med 9 § i företags- och organisationsdatalagen (244/2001). Penningspelsverksamhet är bedrivande av näringsverksamhet som är förknippad med exempelvis beskattningsrelaterade skyldigheter. Även en fysisk person som bedriver företagsverksamhet antingen i eget namn eller som registrerad firma, ska ha ett företags- och organisationsnummer.

I 2 punkten i momentet föreskrivs det om ett villkor som gäller sökandens brottsliga bakgrund. Villkoret är tillämpligt på en sökande som är en fysisk person. En juridisk persons betydande ägares och lednings tillförlitlighet regleras separat i 11 § i den föreslagna lagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan den som gjort sig skyldig till ett brott som kan anses visa att hen är uppenbart olämplig att anordna penningspel eller att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara för penningspel inte anses vara tillförlitlig. En sökandes brottsliga bakgrund ska beaktas rörande de föregående fem åren om det är fråga om ett fängelsestraff. Bötesstraff ska beaktas rörande de tre föregående åren från tidpunkten för bedömningen.

Särskilt ekonomiska brott och egendomsbrott ska betraktas som sådana brott som kan anses äventyra sökandens tillförlitlighet. I Skatteförvaltningens utredning har det undersökts hur brottslig bakgrund inverkar på försummelser i fråga om skyldigheter. Utredningen visar att brottslig bakgrund hos en ansvarsperson har en tydlig, riskhöjande effekt på störningar som upptäcks vid skötseln av företagets skattskyldigheter. Företagets skyldigheter mättes med tre dimensioner: deklaration i rätt tid, deklaration med rätt innehåll och betalning i rätt tid. Brottsdomar mot företagets bakgrundspersoner ökade risken för bristande uppfyllande av skyldigheterna inom alla tre dimensioner. Av utredningen framgår att grov oredlighet som gäldenär bland företagets bakgrundspersoner förutspår de största bristerna i skötseln av skyldigheter. Därefter följer en rad andra ekonomiska överträdelser som låter logiska; grovt bedrägeri, bedrägeri och grov penningtvätt. Eftersom dessa olika typer av ekonomiska brott ofta är direkt kopplade till bakgrundspersonens verksamhet, är det rimligt att ett företag som leds av en person som dömts för dem oftare än andra uppvisar brister när det gäller att fullgöra sina skattskyldigheter. (Rikostaustatiedon vaikutus velvoitteiden laiminlyönteihin, Verohallinnon selvitys 2/2022).

Det kan dock inte anses uteslutet att även olika våldsbrott och andra brott kan äventyra tillförlitligheten och lämpligheten hos en sökande som avses i den föreslagna 10 §. Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt årsboksbeslut (HFD:2024:50) bedömt på vilket sätt en brottsdom för våldsbrott och straffbart bruk av narkotika kan beaktas vid bedömningen av en sökandes tillförlitlighet och därmed också lämpligheten att verka som försäkringsförmedlare. I sitt avgörande

konstaterade HFD att det villkorliga fängelsestraffet på fyra månader som sökanden fick som icke tidigare dömd visar hur allvarlig gärningen är. Misshandeln hade dessutom riktats mot en okänd person och var förknippad med våld mot en person som låg på marken. HFD ansåg att den misshandel som utlöstes av offrets rop i viss mån kan ha visat sökandens sätt att reagera på en situation som hen upplevde som provokativ och ger orsak att tvivla på att hen kan förhålla sig professionellt i svåra situationer i arbetet. Det straffbara bruket av narkotika handlade om både bruk av narkotika under kvällen och innehav av narkotika. HFD konstaterade att narkotikamissbruk kan ha olika former av följder, såsom skuldsättning och bristande livshantering, vilket kan påverka skötseln av uppgifter i samband med försäkringsdistributionen.

I de föreslagna 2 mom. 3 och 4 punkten föreskrivs om de förutsättningar för tillförlitlighet och lämplighet som gäller sökandens ekonomiska verksamhetsförutsättningar. Enligt den föreslagna 3 punkten får sökanden inte vara försatt i konkurs och hen ska med avseende på sina tillgångar kunna sköta verksamheten och fullgöra sina lagstadgade skyldigheter. Enligt den föreslagna 4 punkten kan sökanden inte heller betraktas som tillförlitlig eller lämplig om hen har skulder som ska drivas in genom utsökning, som med avseende på sökandens betalningsförmåga är större än ringa eller skulder som har återsänts från utsökningen med ett intyg över medellöshetshinder. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att göra det möjligt för myndigheten att i första hand pröva om sökandens verksamhet riskerar att upphöra på grund av ekonomiska svårigheter eller om sökanden håller på att bli insolvent. En aktörs insolvens ökar risken för missbruk och försummelse av skyldigheter och är således en faktor som på ett avgörande sätt påverkar den ekonomiska tillförlitligheten. Näringsverksamhet som är i ekonomiska svårigheter kan lätt åtföljas också av likgiltighet för efterlevnad av penningsspelslagen.

Vid bedömningen av om sökandens förmögenhet är tillräcklig ska tillsynsmyndigheten beakta att anordnandet av penningsspel kan kräva en annan förmögenhetsnivå av sökanden än vad som kan krävas av till exempel tillhandahållare av spelprogramvara för penningsspel. Om den som anordnar penningsspel upphör med företagsverksamheten och blir insolvent kan detta exempelvis äventyra spelarnas rättssäkerhet i en situation där licenshavaren inte har tillräckliga tillgångar för att till spelarna betala tillbaka de medel som dessa har överfört till spelkonto eller för att betala ut deras vinster. Bedömningen av de ekonomiska verksamhetsförutsättningar som avses i det föreslagna 2 mom. 3 punkten är bunden till situationen vid tidpunkten för bedömningen. Detta innebär att bedömningen av den sökandes tillförlitlighet och lämplighet inte ska ta ställning till sökandens tidigare konkurser eller tidigare försvagade ekonomiska situation.

I det föreslagna 2 mom. 5 punkten finns bestämmelser om försummelse av förpliktelse i anslutning till skatter eller lagstadgade avgifter. Sökanden ska inte kunna betraktas som tillförlitlig om hen har eller under innevarande år eller de tre kalenderår som föregår det har haft upprepade eller betydande försummelse av sina skyldigheter i fråga om skatter eller lagstadgade avgifter. Vid bedömningen av en aktörs tillförlitlighet ska uppmärksamhet ägnas åt huruvida försummelsen upprepas och åt eurobeloppet av försummelsen, om beloppet är mätbart. Den föreslagna bestämmelsen kräver därför att tillsynsmyndigheten gör en helhetsbedömning av om sökandens agerande har varit återkommande eller om försummelsen har varit av betydande art. Således kan en ansökan om licens inte avslås till exempel enbart på den grunden att det uppdagas försummelse av betalningen av enskilda skatter i sökandens tidigare verksamhet, utan ett ytterligare villkor är att verksamheten visar att sökanden är olämplig att anordna penningsspel eller tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara som används vid tillhandahållandet av penningsspel.



I det föreslagna 2 mom. 6 punkten föreskrivs det att en sökande inte kan anses vara tillförlitlig om sökanden har meddelats näringsförbud eller temporärt näringsförbud. Grunden för näringsförbud är i enlighet med lagen om näringsförbud (1059/1985) alltid otillbörligt och skadligt agerande i affärsverksamheten. Ett näringsförbud hindrar också i praktiken att rörelse drivs i Finland.

Enligt det föreslagna 2 mom. 7 punkten kan en sökande inte heller betraktas som tillförlitlig och lämplig om sökandens licens enligt denna lag har återkallats permanent under de senaste tre åren av någon annan anledning än på sökandens egen begäran. Bestämmelser om återkallande av licens och förutsättningarna för återkallande finns i 80 § i den föreslagna lagen. Enligt det föreslagna 2 mom. 8 punkten betraktas som ett hinder för tillförlitlighet och lämplighet att sökanden under de senaste fem åren har anordnat eller marknadsfört penningspel i strid med lotterilagen eller penningspelslagen och sökanden på grund av gärningen har meddelats ett beslut om förbud, en påföljdsavgift eller dömts för lotteribrott eller penningspelsbrott eller anordnande av hasardspel.

Enligt det 2 mom. 9 punkten ska sökanden inte kunna anses vara tillförlitlig eller lämplig om sökanden har lämnat väsentligt oriktiga uppgifter då den lämnat tillsynsmyndigheten uppgifter som avses i detta kapitel eller försummat att lämna de uppgifter som krävs. Enligt 10 punkten ska sökanden inte kunna anses var tillförlitlig eller lämplig om sökanden direkt eller indirekt är föremål för sanktioner på grund av sanktionsreglering eller nationella beslut om frysning.

**11 §. Betydande ägares och ledningens tillförlitlighet och lämplighet.** I den föreslagna 11 § föreskrivs det om tillförlitligheten och lämpligheten hos sökandens betydande ägare och ledning. Förutsättningarna ska bedömas av myndigheten om sökanden är en juridisk person. Enligt 1 mom. gäller kravet på tillförlitlighet och lämplighet ledamöter och ersättare i sökandens styrelse och personer som hör till sökandens operativa ledning samt personer som direkt eller indirekt innehar minst 25 procent av aktierna i aktiebolaget eller av den rösträtt som aktierna medför, eller motsvarande ägande- eller bestämmanderätt om det är fråga om en annan samslutning än ett aktiebolag. Till den operativa ledningen hör förutom styrelsen och ersättarna i styrelsen även verkställande direktören och dennes ställföreträdare, medlemmar och ersättare i förvaltningsrådet och i därmed jämförbara organ, ansvariga bolagsmän samt övriga som hör till den högsta ledningen.

I 2 mom. uppräknas förutsättningarna för tillförlitligheten och lämpligheten hos sökandens betydande ägare och ledning. Som tillförlitlig och lämplig kan enligt det föreslagna 2 mom. 1 punkten inte en sådan person betraktas som under de fem år som föregår bedömningen har dömts till fängelsestraff eller under de tre år som föregår bedömningen har dömts till bötesstraff för ett brott som kan anses visa att personen är uppenbart olämplig att äga eller leda en juridisk person som anordnar penningspel eller att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel. Närmare motiveringar till förslaget finns ovan i motiveringen till 10 § 2 mom. 2 punkten.

Enligt 2 mom. 2 punkten kan inte heller en person som är försatt i konkurs eller näringsförbud och vars handlingsbehörighet har begränsats anses vara tillförlitlig.

I 3 mom. föreskrivs det om möjligheten att vid bedömning av tillförlitligheten även beakta hur de företag och organisationer som har en direkt eller indirekt koppling till sökanden och dess ansvarspersoner har fullgjort sina skyldigheter. Momentet innehåller en hänvisning till 3 § i

företags- och organisationsdatalagen, där de företag och organisationer räknas upp som ska registreras enligt den lagen. Momentet innehåller också en jämförelse mellan de företag och organisationer som avses i 3 § i företags- och organisationsdatalagen och motsvarande sammanlutningar som är registrerade någon annanstans än i Finland. Detta beror på att de som ansöker om licens också kan vara andra aktörer än företag och organisationer som är registrerade i Finland.

Med ett företag eller en organisation som har en direkt koppling till företaget och organisationen avses till exempel ett aktiebolag som delvis eller helt äger företaget eller organisationen eller ett aktiebolag som är bolagsman i ett öppet bolag. Med ett företag eller en organisation som har en indirekt koppling till företaget eller organisationen avses i sin tur till exempel företag eller organisationer som har koppling till företaget eller organisationen genom dess ansvarsperson eller andra företag eller organisationer. Ett företag eller en organisation som har indirekt koppling till ett aktiebolag är till exempel ett annat aktiebolag som uteslutande ägs av en styrelsemedlem i aktiebolaget i fråga eller ett systerbolag som ägs av moderbolaget. Med ett företag eller en organisation som har en direkt koppling till en fysisk person avses ett företag eller en organisation där personen verkar eller har verkat som ansvarig person. Med ett företag eller en organisation som har en indirekt koppling till en fysisk person avses ett företag eller en organisation som har direkt eller indirekt koppling till personens direkta företags- eller organisationskoppling, till exempel ett moderbolag till vars dotterbolags styrelse personen hör.

Utredningen av tillförlitligheten och lämpligheten hos ansvarspersonerna hos den juridiska person som är sökande är underställt prövning gällande den övriga företagsverksamheten och förutsätter inte att det finns orsak att betvivla aktörens tillförlitlighet. En utredning behövs i synnerhet när det inte är möjligt att enbart utifrån uppgifterna om aktören eller dess ansvariga personer få en rättvisande bild för att tillförlitligheten ska kunna bedömas. Exempelvis i en situation där en aktör är ett nyligen bildat aktiebolag eller där det har skett betydande förändringar bland ett företags ansvariga personer, kan det för bedömning av tillförlitligheten vara behövt att reda ut företagets ansvariga personers och ägares övriga eller tidigare företagsverksamhet. Att utreda tillförlitligheten på det sätt som beskrivs i 3 mom. är vanligen inte nödvändigt om aktörens och dess ansvarspersoners verksamhet under flera års tid har varit etablerad och om det inte heller för övrigt har uppstått någon anledning att betvivla deras tillförlitlighet.

**12 §. Ansökan om licens.** Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om ansökan om licens. Alla typer av licens, det vill säga ensamrättslicens, penningpelslicens och licens för spelprogramvara, ska sökas skriftligen hos tillsynsmyndigheten. För att myndigheten ska kunna överväga om förutsättningarna för beviljande av licens är uppfyllda ska till ansökan fogas tillräckliga utredningar om sökanden och ägandet, ledningen och sökandens ekonomiska verksamhetsförutsättningar, om de inte redan är myndigheten tillhanda.

I paragrafen föreskrivs det om sådana uppgifter som till stor del finns tillgängliga i finska myndighetsregister. I fråga om sökande som är registrerade i Finland finns bland annat sökandens företags- och organisationsnummer, uppgift om sökandens juridiska form, uppgifter ur straffregistret och utskölningsregistret samt uppgift om att näringsförbud har meddelats. Dessa kan myndigheten kontrollera i myndighetsregister och det är inte nödvändigt för sökanden att lämna separat redogörelse för dessa uppgifter i samband med ansökan. Bland dem som ansöker om verksamhetstillstånd finns dock också utomlands registrerade sökande, för vilkas del uppgifter som behövs vid tillståndsförfarandet inte nödvändigtvis finns tillgängliga i finländska myndighetsregister. I fråga om utländska sökande uppmannas sökanden vid handläggningen av ansökan

om licens att till myndigheten själv lämna de utredningar och bilagor som behövs för bedömning av förutsättningarna för erhållande av licens enligt 10 och 11 §. För att säkerställa att tillståndsförfarandet är tillräckligt grundligt föreskrivs det i 4 mom. om sökandens skyldighet att till myndigheten lämna de uppgifter som behövs för att tillståndsärendet ska kunna avgöras och i 5 mom. om tillsynsmyndighetens rätt att lämna en klart bristfällig eller försenad utredning eller annan handling obeaktad. I 6 mom. föreskrivs det om tillsynsmyndighetens rätt att meddela närmare föreskrifter om innehållet i, formen för och bilagorna till ansökan om licens.

**13 §. Företrädare för en innehavare av penningspelslicens som är etablerad i ett tredjeland.** Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om en företrädare för en innehavare av penningspelslicens som är etablerad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Företrädaren för licenshavaren ska ha hemort i Finland. Företrädaren ska uppfylla de krav på tillförlitlighet och lämplighet som gäller dem som ansöker om licens, om vilka det finns bestämmelser i 10 och 11 §. Företrädaren ska i samband med ansökan om licens för sökanden lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter som avses ovan i 12 § 2 mom. även i fråga om företrädaren. Licenshavaren ska i enlighet med vad som föreskrivs i 2 mom. i den föreslagna paragrafen ge företrädaren behövlig fullmakt att företräda innehavaren av verksamhetstillstånd.

**14 §. Licensens innehåll.** Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om licensens innehåll. Paragrafens 1 mom. innehåller en bestämmelse om de uppgifter som ska anges i ensamrättslicensen och penningspelslicensen. Enligt 1 punkten ska i licensen för det första anges ett licensnummer som identifierar licenshavaren. Bestämmelser om skyldigheten att informera om licensnumret i samband med anordnande av penningspel föreslås i 35 §. Med hjälp av licensnumret kan licenshavaren visa spelarna och den övriga allmänheten att penningspelet anordnas av en aktör som har ansökt om sådan licens för verksamheten som lagstiftningen kräver. Licensnumret är en av de faktorer som främjar tillförlitligheten i anordnandet av penningspel.

I enlighet med 2 punkten ska de tillåtna formerna för anordnande av penningspel anges i licensen. I enlighet med 3 punkten ska de tillåtna kanalerna för anordnande av penningspel anges i licensen. Till kanalerna för anordnande hör bland annat penningspelssajter, ombudspunkter, mobilappar, spelsalar och kasinon. Utgångspunkten för tillståndsmyndigheten vid angivande av de tillåtna formerna och kanalerna för anordnande av penningspel är utöver de föreslagna licensspecifika tillåtna formerna för anordnande enligt 5 och 6 § de uppgifter som sökanden lämnat i licensansökan. För anordnande av de former av anordnande av penningspel som avses ovan i 5 § beviljas alltid separata licenser. I varje licens ska därför specificeras inom vilken form av anordnande av penningspel licensen berättigar till anordnande av spel.

I 4 punkten förutsätts i sin tur att det i licensen anges vilka marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt för penningspel som är tillåtna. När det gäller marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt ska de uppgifter som anges i licensen också baseras på de uppgifter som anges i ansökan, utöver på bestämmelserna om tillåtna former för anordnande enligt licensen. Väsentliga uppgifter framgår bland annat av de utredningar som sökanden lämnat i sin licensansökan om var och hur penningspelen kommer att marknadsföras samt om de ombud som sökanden anlitar.

I 5 och 6 punkten föreskrivs det att det i licensen ska anges licensens giltighetstid och den tillåtna tidpunkten för inledande av verksamheten. Ensamrättslicens beviljas alltid för en tioårsperiod, men i fråga om fastställande av giltighetstiden för penningspelslicens och licens för spelpro-

gramvara har myndigheten större utrymme för skönsmässig bedömning. Om licensens giltighetstid bestäms i 15 § och om den tillåtna tidpunkten för inledande av verksamheten i 16 §. Enligt 2 mom. ska det i licensen för spelprogramvara endast anges licensens giltighetstid och den tillåtna tidpunkten för inledande av verksamheten.

**15 §. Licensens giltighetstid.** I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om giltighetstiden för de olika licenserna.

Enligt 1 mom. är en ensamrättslicens giltig i tio år från och med beviljandet, till skillnad från de licenser som beviljas enligt licenssystemet. En förutsättning är dock att licenshavaren fortlöpande uppfyller de förutsättningar för verksamheten som föreskrivs i lag. Möjligheten att bevilja ensamrättslicens för längre tid än de licenser som beviljas enligt licenssystemet är motiverad på grund av att innehavarna av ensamrättslicens, till skillnad från de bolag som tillhandahåller penningsspel inom licenssystemet, kontrolleras av staten, vilket gör det möjligt för staten att övervaka verksamheten och ingripa i eventuella missförhållanden i ensamrättslicenshavarens anordnande av penningsspel under licensperioden, i sista hand även med hjälp av de medel som föreskrivs i aktiebolagslagen. Den stränga övervakningen genomförs dock i första hand av tillsynsmyndigheten inom ramen för dess lagstadgade behörighet.

I 2 mom. finns bestämmelser om huvudregeln för giltighetstiden för penningsspelslicens och licens för spelprogramvara, enligt vilken licensen beviljas för högst fem år. Enligt 3 mom. kan penningsspelslicens och licens för spelprogramvara beviljas för kortare tid än fem år först och främst i de fall då sökanden själv har ansökt om en kortare tidsbegränsad licens. Avvikande från huvudregeln kan licens beviljas också för en kortare tid om verksamheten är kortvarig eller om tillsynsmyndigheten av grundad orsak anser att licensen ska beviljas för högst ett år för att man ska kunna följa konsekvenserna för sökandens eller den licenspliktiga verksamhetens förutsättningar eller för verksamheten.

**16 §. Inledande och fortsättande av verksamheten.** I paragrafen föreslås bestämmelser om hur verksamheten ska inledas och fortsättas i en situation där licenshavaren har ansökt om en ny licens för sin verksamhet under giltighetstiden för den befintliga licensen. Enligt 1 mom. får licenspliktig verksamhet inledas omedelbart efter att licensen har beviljats, om inte något annat följer av licensens giltighetstid. Den tillåtna tidpunkten för inledande av verksamheten ska i enlighet med 15 § ovan meddelas licenshavaren i licensen.

I 2 mom. föreskrivs det om licenshavarens rätt att utan avbrott fortsätta sin licenspliktiga verksamhet i en situation där licenshavaren ansöker om en ny licens och myndigheten inte kan behandla den nya ansökan inom den lagstadgade tiden. Enligt bestämmelsen får licenshavaren fortsätta sin verksamhet till dess att ärendet gällande den nya licensen har behandlats, om licenshavaren ansöker om en ny licens senast sex månader innan den gällande licensen upphör att gälla. I praktiken innebär bestämmelsen en skyldighet för tillsynsmyndigheten att behandla licensansökan inom sex månader, annars förlängs licensens giltighetstid automatiskt till dess att myndigheten har behandlat den nya ansökan och sökanden har fått ett beslut i ansökningsärendet.

**17 §. Förbud mot överföring och överlåtelse av licens.** I paragrafen föreslås bestämmelser om förbud mot att sälja eller på annat sätt överlåta licens som berättigar till anordnande av penningsspel eller licens för spelprogramvara och de rättigheter som ingår i dem helt eller delvis till någon annan. Beslutet om att bevilja licens grundar sig alltid på sökandens verksamhet samt på

uppgifter som visar sökandens, dess betydande ägares och lednings tillförlitlighet och lämplighet. Följaktligen är utövandet av licenspliktig verksamhet alltid bundet till licenssökanden och sökandens verksamhet och det är inte möjligt att överlåta de rättigheter som följer av licensen till någon annan.

**18 §. Licenshavarens skyldighet att anmäla ändringar samt ändring av licensen.** I paragrafen föreslås bestämmelser om licenshavarens skyldighet att till tillsynsmyndigheten anmäla väsentliga förändringar som gäller licenshavarens verksamhet, ägande, ledning och ekonomiska verksamhetsförutsättningar. Ändringarna ska alltid anmälas skriftligen.

För att myndigheten på ett effektivt sätt ska kunna övervaka penningspelsanordnarna och till exempel om villkoren för licensen uppfylls, föreskrivs det i paragrafen om anmälningsskyldighet. Licenshavaren ska skriftligen underrätta tillsynsmyndigheten om en väsentlig ändring i sin verksamhet inom två veckor efter ändringen. I 81 § 1 mom. 1 punkten i den föreslagna lagen föreslås att det ska föreskrivas om myndighetens behörighet att påföra licenshavaren en ordningsavgift, om licenshavaren uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar eller bryter mot anmälningsskyldigheten enligt 18 §. Ordningsavgift kan också påföras om de uppgifter som avses i 18 § lämnas uppenbart bristfälliga, efter utsatt tid eller i sådan form att de inte innehållsmässigt motsvarar de uppgifter som tillsynsmyndigheten begärt eller det ärende som behandlas.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om en juridisk persons skyldighet att i egenskap av licenshavare underrätta tillsynsmyndigheten om att bestämmande inflytande som grundar sig på ägande, avtal eller något annat arrangemang överförs. Anmälan ska göras skriftligen inom två veckor från det att det bestämmande inflytandet överfördes. Syftet med skyldigheten är att säkerställa att tillsynsmyndigheten får aktuell information om väsentliga omständigheter som har samband med licenshavaren, särskilt för att bedöma om licenshavaren under hela licensperioden uppfyller de villkor för anordnande av penningspel som anges i den föreslagna lagen. Enligt förslaget föreskrivs det i 3 mom. om ändring av ensamrättslicens och penningspelslicens i fråga om de former för anordnande av penningspel som anges som tillåtna i licensen, när licenshavaren själv ansöker om ändring under licensperioden. När tillsynsmyndigheten behandlar den ändring som licenshavaren har ansökt om ska den särskilt bedöma om förutsättningarna för beviljande av licens uppfylls i fråga om den form för anordnande av penningspel som ändringen gäller.

Licenshavaren är enligt 4 mom. i den föreslagna paragrafen skyldig att ansöka om ändring av licensen, om licenshavaren beslutar att ändra sin verksamhet väsentligt och om en redan beviljad licens inte längre täcker den ändrade verksamheten eller om villkoren för beviljande av licens inte längre är uppfyllda. Licenshavaren ska då utan dröjsmål ansöka om ändring av licensen och avstå från att vidta åtgärder för att genomföra ändringen tills tillsynsmyndigheten har fattat ett beslut om ändring av licensen.

**19 §. Ersättning som innehavare av ensamrättslicens betalar till staten.** I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens att till staten betala en ersättning som kan anses vara marknadsmässig i fråga om rätten att med ensamrätt anordna penningspel som hör till de former av anordnande av penningspel som avses i 5 §. Syftet med den särskilda ersättningen är att se till att innehavaren av ensamrättslicens inte som följd av den beviljade ensamrätten får en ekonomisk fördel som snedvrider konkurrensen och som omfattas av EU:s regler om statligt stöd. I paragrafen föreskrivs det om grunderna för bestämmande av den ersättning som ska betalas, om tidsplanen för betalning av ersättningen, om ändring av ersättnings belopp samt om sökande av ändring i ersättningsbeslutet.

Den föreslagna ersättning som avses i 19 § är ett separat ärende i förhållande till den avgift som betalas för behandling av licensen. Ensamrättslicensen, liksom penningpelslicensen och licensen för spelprogramvara, är avgiftsbelagda. Uppbörderna av behandlingsavgift för licensansökan grundar sig dock på lagen om grunderna för avgifter till staten och den förordning som årligen utfärdas med stöd av den, och den föreslagna lagen innehåller därför inte några bestämmelser om behandlingsavgiften. I enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten ska en prestation motsvara beloppet av de genomsnittliga totala kostnaderna för prestationen. Behandlingsavgiftens storlek påverkas således av den tid som krävs för behandling av ansökan, personalkostnaderna för behandlingen av ärendet, kostnaderna för informationssystem och utveckling samt av en andel av tillsynsmyndighetens allmänna kostnader, såsom lokalerna.

Enligt 1 punkten i den föreslagna paragrafen är den ersättning som en ensamrättsaktör ska betala alltid specifik för varje licens. Detta innebär att i fråga om de licenser som berättigar till anordnande av penninglotterier och tippningsspel, fysiska kasinospel och penningautomatspel samt totospel ska för varje form av anordnande av penningsspel betalas en ersättning som bestäms på grundval av spelbidraget. I samma 1 mom. föreskrivs det att betalning av ersättningen är en förutsättning för att licensen ska vara giltig. Enligt 80 § 1 mom. 3 punkten i den föreslagna lagen kan tillsynsmyndigheten återkalla licensen om innehavaren av ensamrättslicensen försummar att betala ersättningen.

I 2 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs det om grunderna för bestämmande av ersättningens storlek samt om förfarandet för betalning av ersättningen. Ersättningen består av två delar: en grundersättning och en årlig proportionell ersättning.

Den första delen av ersättningen, grundersättningen, baserar sig på en bedömning som görs innan licensen träder i kraft av spelbidraget från penningsspel som anordnas med stöd av licensen samt på den avkastning av penningpelsverksamheten som kan anses vara skälig för hela licensperioden. Från det beräknade spelbidraget av penningsspel som anordnas med stöd av licensen under hela licensens giltighetstid avdras en avkastning av penningpelsverksamhet som bedrivs med stöd av licensen i fråga som anses skälig. Vid fastställandet av en skälig avkastning beaktas en uppskattning av de årliga ersättningar som ska betalas enligt 2 mom. 2 punkten. Statsrådet beslutar om grundersättningens storlek och tidsplanen för betalningen.

Syftet med den grundersättning som fastställs i förskott är att säkerställa att staten, oberoende av det faktiska resultatet av den penningpelsverksamhet som innehavaren av ensamrättslicens bedriver, får lämplig ersättning för den rätt att anordna penningsspel som omfattas av den licens som staten har beviljat innehavaren av ensamrätten. Om innehavaren av en ensamrättslicens dock är skyldig att som engångsersättning redan i början av licensperioden betala ett belopp som motsvarar beloppet av spelbidraget från penningsspel som anordnas med stöd av ensamrätten, kan detta bli en oskäligt stor ersättning i förhållande till ensamrättshavarens betalningsförmåga vid den tidpunkten.

Eftersom en ersättning som bestäms enligt 2 mom. 1 punkten baserar sig på en bedömning som gjorts innan licensen trädde i kraft av de framtida spelbidragen från den penningpelsverksamhet som bedrivs med stöd av licensen för en tioårsperiod också med beaktande av den årsavgift som baserar sig på den årliga spelmarginalen enligt 2 mom. 2 punkten, kan de faktiska intäkterna av den penningpelsverksamhet som bedrivs med stöd av licensen väsentligt avvika från de uppskattade spelbidrag som ligger till grund för fastställandet av grundersättning enligt 2 mom. 1 punkten. Statsrådet fastställer genom sitt beslut beloppet av den avgift som avses i 1 punkten.



I 2 mom. 2 punkten föreslås det bestämmelser om den andra delen av den ersättning som innehavaren av ensamrättslicens ska betala, och som utgörs av en proportionell ersättning som fastställs på grundval av den årliga faktiska spelmarginalen. Lagen reglerar inte storleken på den relativa andelen, utan statsrådet fattar beslut om den. Grunden för bestämmande av ersättning är den faktiska spelmarginalen för den penningspelsverksamhet som utövats med stöd av ensamrätten under det föregående kalenderåret. Statsrådet fastställer genom sitt beslut beloppet av den ersättning som avses i 2 punkten. Innehavaren av ensamrättslicens ska betala den proportionella ersättningen till staten första gången under det kalenderår som följer omedelbart efter licensens ikraftträdande, det vill säga 2028, och sista gången under det kalenderår som följer omedelbart efter licensens upphörande det vill säga 2037.

I 3 mom. föreskrivs det om förfarandet för fastställande av ersättningsbeloppet och betalningsplanen enligt 2 mom. 1 punkten. Statsrådet fastställer storleken på den ersättning som avses i 1 punkten och grunden för bestämmandet av avgiften som utgörs av de beräknade nettospelintäkterna från penningspel som anordnats med stöd av ensamrätt samt en skälig avkastning genom ett beslut som fattats innan licensen trädde i kraft. Genom detta beslut fastställs också en exakt tidsplan för betalningen av engångsersättningen, inklusive en eventuell fördelning av engångsersättningen på delbetalningar. Ersättningen ska dock betalas till staten i sin helhet före licensperiodens utgång.

I 4 mom. föreskrivs det om möjligheten att avvika från beloppet av den ersättning som avses i 2 mom. 2 punkten. Utgångspunkten för den föreslagna bestämmelsen är att den skäliga avkastningen av verksamheten bör möjliggöra täckande av de verksamhets- och kapitalkostnader som den penningspelsverksamhet som licenshavaren bedriver med stöd av licensen förutsätter samt en skälig avkastning av penningspelsverksamheten för kalenderåret i fråga. Om det under licensperioden visar sig att tillhandahållandet av spel på grund av de ersättningar som ska betalas inte blir lönsamt till exempel på grund av en snabbare minskning av spelandet än vad som beräknats, är det möjligt för statsrådet att på ansökan av licenshavaren fastställa en lägre relativ andel som ligger till grund för fastställandet av den årliga ersättningen. Den relativa andelen får dock inte underskrida noll. Att fastställa en lägre ersättning är en prövningsfråga för statsrådet, och ett sådant beslut bör endast fattas under exceptionella omständigheter. Detta är fallet i första hand om det på grund av den årliga ersättningen är mer lönsamt för licenshavaren att upphöra med tillhandahållandet av de tjänster som omfattas av licensen. Licenshavaren ska i sin ansökan ange en detaljerad motivering till att en skälig avkastning inte kan uppnås och redogöra för vilka åtgärder bolaget har vidtagit för att uppnå en skälig avkastning.

Om statsrådet anser att en skälig avkastning inte kan uppnås trots att bolaget vidtagit lämpliga åtgärder, kan statsrådet fastställa den ovannämnda lägre proportionella andelen i sitt beslut om fastställande av den årliga ersättningen. I paragrafen föreslås däremot inte någon möjlighet att öka den relativa andelen i en situation där lönsamheten visar sig vara bättre än väntat. Om sådana bestämmelser infördes skulle det ha en negativ inverkan på licenshavarens incitament att utveckla den verksamhet som bedrivs under licensen i en mer lönsam riktning till exempel genom att förbättra verksamhetens kostnadseffektivitet. I paragrafen föreskrivs det om en årlig proportionell ersättning baserad på den faktiska spelmarginalen under föregående år, vilket innebär att när omsättningen av den spelverksamhet som bedrivs under licensen ökar stiger också ersättningsbeloppet. Vid fastställandet av den årliga ersättningen beaktas däremot inte kostnadsutvecklingen i licenshavarens verksamhet, vilket leder till att incitamenten för licenshavaren att bedriva kostnadseffektiv verksamhet bevaras.

Bestämmelser om sökande av ändring i ett beslut som statsrådet har fattat med stöd av 2 § 2 mom. finns i den föreslagna 2 § 5 mom. Högsta förvaltningsdomstolen är besvärsmyndighet i fråga om statsrådets beslut om licensersättning. Enligt 11 § i högsta förvaltningsdomstolens arbetsordning (136/2024) ska ärenden som enligt lag ska behandlas brådskande eller som på grund av sin art kräver brådskande behandling handläggas i brådskande ordning. Eftersom de ersättningar som betalas av en ensamrättsaktör bedöms vara av betydande storlek och de har betydande konsekvenser för licenshavarens finansiella ställning, behövs det bestämmelser om att högsta förvaltningsdomstolen ska handlägga besvären i brådskande ordning. Att ett ärende gällande sökande av ändring har inletts hindrar inte verkställigheten av statsrådets beslut om ersättning, om inte högsta förvaltningsdomstolen i egenskap av besvärsmyndighet meddelar förordnande om verkställighet av beslutet med stöd av 123 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Till övriga delar tillämpas bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden på sökande av ändring i beslut som statsrådet har fattat med stöd av 2 mom., varvid till exempel besvärsrätten gällande statsrådets beslut bestäms i enlighet med 7 § i nämnda lag.

Om ett ärenden gällande sökande av ändring i ett beslut av statsrådet inleds eller besvärsmyndigheten till exempel meddelar ett beslut eller något annat förordnande om förbud mot verkställighet av ett beslut inverkar detta inte på licensens giltighet och utgör därför inte en grund för tillsynsmyndigheten att återkalla den beviljade licensen. Eftersom sökande av ändring enligt det föreslagna 5 mom. inte hindrar verkställigheten av statsrådets beslut, ska licenshavaren dock trots att ändring har sökts betala den ersättning som avses i 2 mom. 1 eller 2 punkten inom den tidsfrist som anges i det överklagade beslutet eller, om verkställigheten förbjuds genom beslut av besvärsmyndigheten, omedelbart efter det att verkställighetsförbudet i fråga har upphört att gälla, om betalningsförpliktelse enligt det överklagade beslutet har förfallit under verkställighetsförbudets giltighetstid. Om statsrådets beslut om ersättning upphävs till följd av att ändring sökts, bestäms licenshavarens betalningsförpliktelser i stället i enlighet med ett nytt statsrådsbeslut som meddelas efter upphävandet eller, om högsta förvaltningsdomstolen ändrar det överklagade statsrådsbeslutet, i enlighet med det ändrade beslutet.

### 3 kap. Anordnande av penningspel.

**20 §. Registrering av spelare och verifiering av spelarnas identitet.** Bestämmelser om registrering av spelare och verifiering av spelarens identitet finns i 14 § i lotterilagen. Den gällande bestämmelsen ålägger Veikkaus Ab, som med ensamrätt anordnar penningspel, att registrera spelaren när ett kundförhållande etableras och att kontrollera spelarens identitet för att säkerställa att hen har uppnått myndighetsålder. Skyldigheten att registrera en spelare utsträcks till att gälla utöver innehavaren av ensamrättslicens även alla som med stöd av penningspelslicens anordnar penningspel i Finland. Paragrafens 4 mom. föreslås innehålla ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om verifiering av spelarens identitet. Paragrafens 5 mom. innehåller en hänvisningsbestämmelse till penningtvättslagen och den i den föreskrivna skyldigheten att ha kundkontroll.

**21 §. Krav på bostadsort.** I paragrafen föreslås det i fråga om penningspel som förmedlas elektroniskt bestämmelser om skyldigheten att registrera endast sådana fysiska personer som bor eller vistas stadigvarande inom rikets territorium. Syftet med bestämmelsen är att respektera det regionala tillämpningsområdet för en annan stats eller regions lagstiftning så att det i lag reglerade anordnandet av penningspel inte strider mot lagstiftningen i någon annan stat eller region. Penningspelsverksamhet i andra länder kan grunda sig på lagstadgad ensamrätt eller tillståndsplikt. Till exempel den svenska penningspelslagstiftningen innehåller en motsvarande

bestämmelse om spelarens bostadsort. Skyldigheten att säkerställa bostadsorten ingår i den gällande lotterilagen och skyldigheten har gällt Veikkaus Ab. Det föreslås att paragrafen preciseras genom ett uttryckligt krav på fysiska personers bostadsort.

Skyldigheten enligt 2 mom. att regelbundet kontrollera spelarens bostadsort även under kundförhållandet har enligt lotterilagen ingått i Veikkaus Ab:s lagstadgade skyldigheter. Bestämmelserna utsträcks till att gälla alla som med stöd av ensamrättslicens eller penningspelslicens bedriver penningspelsverksamhet i Finland. I praktiken grundar sig efterlevnaden av bestämmelserna på sökningar i Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas befolkningsdatasystem och på automatiska kontroller i befolkningsdatasystemet. För spelare med spärrmarkering förutsätter kontrollen särskilda åtgärder. När licenshavaren på basis av denna eller annan information upptäcker att spelaren bor eller vistas stadigvarande utanför Fastlandsfinland, ska licenshavaren i enlighet med 3 mom. hindra spelaren från att spela spel som anordnas elektroniskt. Paragrafens 4 mom. föreslås innehålla ett bemyndigande att genom förordning av inrikesministeriet utfärda närmare bestämmelser om verifiering av spelarens bostadsort.

**22 §. Spelkonto.** Den föreslagna lagens 4 § innehåller en definition av spelkonto. I 14 § i lotterilagen föreskrivs det på ett sätt som är förpliktande för Veikkaus Ab om öppnande av ett spelkonto, begränsning av antalet spelkonton till ett personligt spelkonto samt om Veikkaus Ab:s skyldighet att ge spelaren uppgifter om de medel som finns på spelkontot, om överföring av medlen, om spelhändelser och om begränsningar som gäller spelet. Skyldigheterna enligt bestämmelserna i fråga utsträcks till att gälla alla som med stöd av ensamrättslicens eller penningspelslicens bedriver penningspelsverksamhet i Finland. I likhet med den gällande lotterilagen utgör spel på kasino ett undantag från de skyldigheter som följer av regleringen av spelkonton. Ett kasino har enligt gällande praxis ett eget kundregister. Som ny reglering av spelkonton åläggs licenshavaren i 3 mom. att hålla spelarens medel på spelkontot åtskilda från licenshavarens egna medel. Dessutom är licenshavaren skyldig att informera spelaren om hur de medel som finns på spelkontot skyddas, om licenshavaren blir insolvent. Denna information ska i enlighet med momentet lämnas till spelaren senast när spelkontot öppnas. Paragrafens 5 mom. föreslås innehålla ett bemyndigande att genom förordning av inrikesministeriet utfärda närmare bestämmelser om spelkonton.

**23 §. Stängande av spelkonto.** I paragrafen föreskrivs det om ett förfarande som innehavaren av ensamrättslicens och penningspelslicens bör följa när en kunds spelkonto stängs. Spelkontot ska stängas bland annat i en situation som avses i 21 §, när licenshavaren upptäcker att spelaren bor eller vistas stadigvarande utanför Fastlandsfinland och spelet ska förhindras. När spelkontot stängs ska licenshavaren utan dröjsmål betala ut saldot på spelkontot till spelaren och enligt 2 mom. får licenshavaren inte ta ut någon avgift för stängandet av spelkontot.

**24 §. Åldersgräns för penningspelande.** För att skydda minderåriga mot spelskador föreskrivs det i paragrafen en allmän nedre åldersgräns för penningspelande. Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen om åldersgräns för penningspelande i den gällande lagen. Skyldigheten att följa åldersgränsen gäller licenshavare och ombud som säljer penningspel för licenshavarens räkning samt innehavare av placeringsplatser för penningautomater.

**25 §. Förbud mot erbjudande av spel på skuld, gratisspel och rabatter.** Liksom i den gällande lagen föreslås i paragrafen att man inte ska kunna delta i penningspel på skuld eller mot pant. Med anordnande av penningspel på skuld avses att spelaren inte betalar det vederlag som krävs för deltagande i spelet, utan blir med en skuld för spelet. I enlighet med den föreslagna

paragrafen kan penningspel inte heller anordnas så att det går att delta med kreditkort, även om skuldförhållandet då inte uppstår mellan den som anordnar penningspelet och spelaren utan mellan spelaren och kreditbolaget. Penningspel kan inte heller anordnas så att spelaren betalar en avgift för penningspel med ett betaltidskort där det belopp som influtit av köp som gjorts med kortet ska betalas senast på den förfallodag som kortinnehavaren och utfärdaren av kortet kommit överens om. I undersökningar av penningspel har man funnit att det finns ett nära samband mellan spelande på skuld och spelproblem och i synnerhet spelande på kredit och allvarliga spelproblem är nära sammankopplade. Att spela på skuld anses i sig självt vara ett skadligt spelbeteende och spel mot betalning med kredit anses innebära fler risker för att spelandet blir skadligt än spel med egna pengar. Att betala med kredit gör det möjligt för spelaren att fortsätta spela i en situation där de pengar som står till förfogande har använts och därmed uppkommer en risk för skuldsättning och anknytande hälsorelaterade och sociala skadeverkningar. I övrigt är det inte lämpligt eller ens möjligt att i detalj fastställa olika betalningssätt, bland annat med hänsyn till att betalningssätten förändras och utvecklas snabbt. Bestämmelsen utgör inget hinder för att använda olika betalningsapplikationer för betalning av penningspel eller för att införa nya betalningsmetoder som grundar sig på så kallad debitbetalning, varvid avgiften debiteras från ett konto som är fogat till betalkortet. Om licenshavaren inte kan försäkra sig om att penningspelsavgiften inte kommer från kreditsidan av ett kort, kan ett nytt betalningssätt inte användas för betalning av penningspel. Licenshavarna ska också sörja för sina skyldigheter enligt penningtvättslagen. Till dessa hör bland annat skyldigheten att vid behov utreda ursprunget till de tillgångar som är knutna till transaktionen. I momentet avses med pant alla förmåner med förmögenhetsvärde som ställts som säkerhet för en skuld.

I 2 mom. föreskrivs det om ett förbud mot förmedling av pengar som skuld för att användas i penningspel. Som det anges i motiveringen till 1 punkten har undersökningar visat att det finns ett nära samband mellan framför allt spelande med skuld och allvarliga spelproblem. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att penningspelsanordnarna också fungerar som förmedlare av pengar som skuld.

I 3 mom. föreskrivs det om en grundläggande princip enligt vilken licenshavaren inte får erbjuda spelaren spelpengar eller erbjuda spel gratis eller till nedsatt pris eller med kombinerade erbjudanden. Enligt paragrafen är till exempel följande förbjudna: depositionsbonus, stamkundsprogram och andra motsvarande förmåner och egenskaper, med vilka kunderna uppmuntras att spela mer eller med vilka mängden spelande eller insättningarnas storlek ger belöning. Grunden för förbudet är i synnerhet bekämpningen av spelskador och främjandet av ansvarsfullt spelande.

**26 §. Begränsningar i anordnandet.** För bekämpning av skadeverkningar av penningspel och förhindrande av olika missbruk föreskrivs det i paragrafen om begränsningar av penningspelsverksamhet som omfattas av en penningspelslicens. Begränsningarna är kopplade till vadhållningsspel. Ett vadhållningsspel får inte anordnas till exempel i fråga om en händelse eller ett resultat av ett penningspel som anordnas med stöd av ensamrätt eller i fråga om ett evenemang eller ett resultat i en tävling där majoriteten av deltagarna är under 18 år. Dessutom får det vid vadhållning inte bland objekten finnas sådana vars slutresultat kan medföra en betydande risk för missbruk. Sådana kan exempelvis vara objekt för mindre omröstningar eller andra tävlingsrelaterade objekt där slutresultatet inte avgörs som en följd av ett idrottsligt resultat. Denna princip tar sig uttryck i att licenshavaren inte får anordna ett vadhållningsspel där objektet är straffet för överträdelse av tävlingsreglerna eller reglerna för turneringen. Vadhållningsspel kan inte heller anordnas med statliga val eller finansmarknader som objekt.

**27 §. Identifiering av spelare.** Enligt förslaget ska det i paragrafen finnas bestämmelser om att det är obligatoriskt att identifiera sig. I lotterilagen föreskrivs det att obligatorisk identifiering gäller Veikkaus Ab:s hela penningspelsutbud. Identifiering ska fortsätta att vara en förutsättning för spelande och utvidgas till att gälla alla licenshavare. Obligatorisk identifiering gör det möjligt att införa begränsningar och andra instrument för spelkontroll. Utan obligatorisk identifiering vid allt penningspelande är det inte möjligt att till exempel skapa effektiva verktyg för spelkontroll. Identifiering av spelare gör det också möjligt att övervaka spelande. Utöver införandet av begränsningar och övervakningen gör detta det också möjligt att utveckla en extern utvärdering av spelbeteendet och därmed sammanhängande interventioner. När det gäller elektroniskt penningspelande sker det alltid som identifierad, men identifieringstvånget ska också gälla spelande som förmedlas av licenshavaren eller dennes ombud, penningautomatspel och kasinospel.

Liksom i lotterilagen är det inte fråga om identifiering av spelare och identitetskontroll enligt penningtvättslagen, utan begreppet har en annan betydelse på grund av regleringens syfte. I penningtvättslagen föreskrivs det om identifiering av kunder i syfte att hindra penningtvätt och terrorism. I penningtvättslagen avser kontroll av identiteten att säkerställa spelarens identitet utifrån handlingar och uppgifter från en tillförlitlig och oberoende källa. Syftet med de föreslagna bestämmelserna om identifiering är däremot att effektivisera förebyggandet och minskandet av skadeverkningarna till följd av penningspelandet. Spelande som identifierad är kopplat till ett kundförhållande mellan licenshavaren och spelaren. Spelande som identifierad i enlighet med den föreslagna paragrafen ska ske på ett sådant sätt att spelaren identifierar sig som registrerad kund hos licenshavaren.

Paragrafens 2 mom. föreslås innehålla ett bemyndigande att genom förordning av inrikesministeriet utfärda närmare bestämmelser om verifiering av att spelaren är registrerad som spelare och identifierad.

**28 §. Spärrande av spelandet.** Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om hur man ställer spelspärrar. För att stödja spelsystemets kanalisering förmåga bör det vara möjligt att ställa spelspärrar på ett mångsidigt sätt och per licenshavare, per spel och grupp av spel utan att det enda sättet att ställa spelspärr är att förhindra allt spelande. Det föreskrivs därför i paragrafen att spelspärrarna ska utgöras av en spelspärr enligt ett centraliserat spelhanteringssystem som gör det möjligt för en spelare att hindra spelande av alla licenshavares spel och av en skyldighet per licenshavare att på en spelares begäran hindra denne från att spela licenshavarens spel eller en del av dem. Spärrarna kan ställas in för en viss tid eller tills vidare. Dessutom kan licenshavarna åläggas att erbjuda spelaren möjlighet att omedelbart förhindra spelande till slutet av följande dygn, på samma sätt som i gällande lagstiftning.

I 1 mom. föreskrivs det om spelarens möjlighet att genom sin egen anmälan ställa spelspärr. I 2 mom. föreskrivs det om licenshavarens skyldighet att göra det möjligt för en spelare att ställa spelspärr för licenshavarens penningspel per spel eller spelgrupp. Syftet med bestämmelsen i momentet är att göra sätten att ställa spelspärrar mångsidigare än det spärrande av allt penningspelsutbud som avses i 1 mom. I 3 mom. föreskrivs det om en skyldighet för licenshavaren att hindra spelaren från att spela de spel som hen har ställt spelspärr för. I 4 mom. föreskrivs det om möjligheten att ställa spelspärrar tills vidare eller för en viss tid samt om minimitiden för och förfarandet vid undanröjande av sådana spärrar som gäller tills vidare. Spelaren ska kunna undanröja en spelspärr som gäller tills vidare efter en minimitid på ett år. Detta innebär dock en väntetid på tre månader, varefter spärren undanröjs. I syftet att göra möjligheterna att ställa



spelspärrear mångsidigare föreskrivs det i 5 mom. på samma sätt som i 2 mom. om licenshava-rens skyldighet att erbjuda spelaren även möjlighet att spärra allt spelande omedelbart till utgången av det följande dygnet. Den omedelbarhet som föreskrivs i bestämmelsen innebär att det ska vara så enkelt som möjligt för spelaren att förhindra spelandet. En spelare ska till exempel kunna förhindra spel genom att använda funktionen för att spärra spelandet, som alltid visas i samband med penningspelande.

**29 §. Licenshavarspecifik gräns för penningöverföring.** I paragrafen föreslås bestämmelser om gränser som spelaren kan ställa för överföring av pengar. Begränsningarna är i bruk i allt penningspelande förutom spel på kasino. Ett kasino ska enligt gällande praxis ha ett eget kundregister och verktyg för spelkontroll. Paragrafens 2 och 3 punkter föreslås innehålla bestämmelser om fastställande och ändring av gränser för penningöverföringar.

**30 §. Anordnande av penningspel i fråga om innehavare av ensamrättslicens.** Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om bemyndigande att genom förordning utfärda de bestämmelser som behövs för att spelarnas rättsskydd ska kunna garanteras och skadeverkningar av penningspel ska kunna förebyggas och minskas. Paragrafen gäller anordnandet av penningspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens. I 2–5 mom. föreslås det att statsrådet och i 6 mom. inrikesministeriet ges bemyndigande att utfärda de bestämmelser som behövs för att de i 1 mom. angivna målen ska kunna uppnås. Motsvarande bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel ingår i 13 c § i den gällande lotterilagen. Paragrafen ligger till grund för statsrådets förordning av anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel och inrikesministeriets förordning om spelregler för Veikkaus Ab:s penningspel.

I 2 mom. 1 och 2 punkten ges statsrådet bemyndigande att utfärda bestämmelser om hur stor andel av de spelavgifter som insamlas vid anordnandet av penningspel som ska betalas till spelarna i form av vinster samt en bestämmelse om hur vinsterna ska avrundas. I 3–5 punkten ges statsrådet bemyndigande att utfärda bestämmelser om omfattningen av penningspelsverksamheten i fråga om penningautomater, kasinospel samt antalet spelplatser för dessa penningspel. I 3 mom. ges statsrådet bemyndigande att utfärda bestämmelser om förfaringssätt som gäller överskottsmedel från spelare som inflyter av spelverksamheten till innehavare av ensamrättslicens. I den gällande statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel ingår bland annat bestämmelser om situationer där det i något av bolagets penningspel undantagsvis under ett kalenderår har betalats mindre i vinst än vad som ska betalas i vinst. Medel från sådana situationer, medel från avrundande av vinster samt oinlösta vinster behandlas som obetalda medel från spelverksamheten och ska enligt förordningen användas för utbetalning av vinster i olika penningspel senast under det följande kalenderåret. I enlighet med 4 mom. kan det dessutom genom förordning av statsrådet föreskrivas om tillåtna försäljningstider för penningspel.

I inrikesministeriets gällande förordning om spelregler för Veikkaus Ab:s penningspel ingår bland annat bestämmelser om gränser för penningöverföring och maximala förluster som en del av den genom förordning föreskrivna helheten för spelkontroll. I 29 § föreslås det att gränserna för penningöverföringen i fortsättningen ska regleras direkt på lagnivå. I fråga om förlustgränserna ger 5 mom. statsrådet bemyndigande att genom förordning vid behov fastställa maximala förlustgränser per dygn, månad och år. Förlustgränserna begränsas till att gälla spel som enbart bygger på tur och som är förenade med hög risk för skadeverkningar av penningspel.

Paragrafens 6 mom. innefattar bemyndigande för inrikesministeriet att genom förordning utfärda spelregler för penningspel. Utöver de bestämmelser som nämns i 7 mom. och som ska



införas i förordningen kan spelreglerna i enlighet med momentet även innehålla andra bestämmelser som behövs för att de skadeverkningar som penningspel orsakar ska kunna förebyggas och minskas. De regleringsbehov som gäller spelens egenskaper samt kvantitativa och tidsmässiga begränsningar behandlas närmare nedan i motiveringen till 31 §. Dessutom ska innehavare av ensamrättslicens i enlighet med 8 mom. vid behov ställa upp kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för spelandet av penningspel enligt spelslag, speltyp, spel och spelare samt ge spelaren möjlighet att själv ställa sådana begränsningar. Genom förordningarna fastställs det minimibegränsningar, och genom bemyndigandena att utfärda förordning och bestämmelser som utfärdas med stöd av dem begränsas inte den skyldighet som föreslås för innehavare av ensamrättslicens att införa begränsningar eller att erbjuda spelare möjlighet att sätta upp sådana för att penningspel ska kunna anordnas på ett sätt som är ansvarsfullt och som bekämpar penningspelsskador.

**31 §. Anordnande av penningspel i fråga om innehavare av penningspelslicens.** Paragrafen föreslås innehålla bemyndigande att utfärda förordning som behövs i fråga om penningspelslicenshavares anordnande av penningspel. Paragrafen innehåller också i 2 mom. bemyndigande att vid behov genom förordning av statsrådet utfärda bestämmelser om licenshavarspecifika maximala förlustgränser. Förlustgränserna begränsas till att gälla penningspel som enbart byggs på tur och som är förenade med hög risk för skadeverkningar av spelandet. Som spel som delvis grundar sig på skicklighet omfattas vadhållning och nätpoker därmed inte av de bestämmelser om förlustgränser som utfärdas genom förordning.

I syftet att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel innehåller 3 mom. bemyndigande för inrikesministeriet att genom förordning utfärda behövliga bestämmelser om egenskaperna hos penningspel som anordnas av innehavare av penningspelslicens. Av de penningspel som anordnas av licenshavare är i synnerhet kasinospel med snabb rytm och penningautomatspel som anordnas via nätet till sina egenskaper penningspel med hög risk för skadeverkningar. Nätet som spelmiljö ökar skaderiskerna och accentuerar behovet av reglering av penningspelens egenskaper. Särskilt när det gäller penningautomatspel gäller de viktigaste behoven av att reglera spelegenskaperna bland annat de största tillåtna insatserna och spelvinsterna, möjligheterna till ytterligare satsning inom en spelomgång, spelets rotationshastighet, starten för en automatiserad spelomgång (så kallade autoplay-funktion) och artificiellt skapade så kallade nära-ögat-situationer. Sådana begränsningar av spelegenskaper som minskar risken för spelrelaterade skador har inte någon onödig negativ inverkan på spelarens spelupplevelse, men det behövs begränsningar för att de mål som anges i paragrafen ska kunna uppnås. Av de kvantitativa och tidsmässiga begränsningar som avses i 3 mom. kan till exempel nämnas kravet att påminna spelaren om den tid som använts för spelande (tidspåminnare) och begränsning av speltiden så att spelsystemet kräver minst en kort obligatorisk paus efter långvarigt spelande utan avbrott.

Dessutom ska innehavaren av ensamrättslicens i enlighet med 4 mom. vid behov utöver de begränsningar som anges genom förordning ställa kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för spelandet av penningspel enligt spelslag, speltyp, spel och spelare samt ge spelaren möjlighet att själv ställa sådana begränsningar. Genom förordningarna fastställs det minimibegränsningar, och genom bemyndigandena att utfärda förordning och bestämmelser som utfärdas med stöd av dem begränsas inte den skyldighet som föreslås för innehavare av penningspelslicens att införa begränsningar eller att erbjuda spelare möjlighet att ställa sådana för att penningspel ska kunna anordnas på ett sätt som är ansvarsfullt och som bekämpar skadeverkningarna av penningspel.

**32 §. Spelprogramvara som används av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens.** I paragrafen föreslås ett villkor för anordnandet av penningsspel med stöd av licens för innehavare av ensamrättslicens och penningsspelslicens, enligt vilket man vid anordnandet av penningsspel uteslutande får utnyttja spelprogramvara som tillverkats, tillhandahållits, installerats eller ändrats av sådana innehavare av licens för spelprogramvara som avses i den föreslagna 7 §. Det ska också vara förbjudet att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara för någon som anordnar penningsspel inom rikets territorium eller riktar penningsspelsutbud till rikets territorium och som inte har sådan licens för anordnande av penningsspel som förutsätts i denna lag. I 85 § 1 mom. 1 punkten i den föreslagna lagen föreslås att det ska föreskrivas om myndighetens behörighet att påföra licenshavaren en påföljdsavgift, om licenshavaren uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar förbuden enligt 32 §.

Bestämmelsen föreslås innehålla en övergångsperiod. Denna skyldighet att endast använda spelprogramvara som tillhör en innehavare av licens för spelprogramvara gäller först från och med ingången av 2028.

**33 §. Omsorgsplikt och egenkontroll.** Det föreslås att till lagen fogas en paragraf om egenkontroll som motsvarar 16 a § i lotterilagen. Med egenkontroll avses ett system för att säkerställa att spelverksamheten ordnas på det sätt som lagstiftningen förutsätter. Paragrafen ålägger alla licenshavare och deras ombud att utarbeta en skriftlig plan för genomförandet av egenkontrollen. Licenshavarna och ombuden är därför skyldiga att göra upp en plan för egenkontroll som innehåller en skyldighet att följa upp lagenligheten av den egna verksamheten och att se till att ansvarsåtgärderna är tillräckliga. Syftet med skyldigheten är att säkerställa att alla aktörer har tillräcklig och korrekt information om de lagstadgade skyldigheterna i anslutning till verksamheten och om de risker som är förknippade med det praktiska fullgörandet av dem. Verksamhetsmiljöerna varierar och riskerna bör bedömas med hänsyn till de specifika särdragen i varje miljö. Centrala inslag i egenkontrollen är åtminstone identifiering av riskerna i varje spelmiljö, identifiering av och medvetenhet om personalens ansvar och skyldigheter samt dokumentation och rapportering av egenkontrollåtgärder till tillsynsmyndigheten.

Skyldigheten att utöva egenkontroll infördes i lotterilagen genom en lagändring som trädde i kraft vid ingången av 2022. Bestämmelserna om egenkontroll innebar en skyldighet till egenkontroll endast av penningautomater som placerats på spelplatserna, men i praktiken har Veikkaus Ab på eget initiativ utvidgat egenkontrollen till att omfatta all penningsspelsverksamhet. Fördelarna med modellen för egenkontroll har visat sig vara till exempel att egenkontrollen ger dem som bedriver penningsspelsverksamhet möjlighet att själva bedöma de risker som är förknippade med deras verksamhet och att skapa de interna modeller som bäst passar deras egen verksamhet och som används för att övervaka att de lagstadgade förpliktelseerna fullgörs. Egenkontrollen omfattar en skyldighet att rapportera till myndigheten om genomförandet av egenkontrollen och om de observationer som gjorts i samband med egenkontrollen. Detta gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att reagera på brister och utmaningar i bolagens verksamhet, till exempel genom anvisningar i form av rekommendationer eller utlåtanden. Således ger modellen för egenkontroll en möjlighet att ingripa på ett administrativt enklare, tidigt och förutseende sätt vid eventuella försummelser.

I regeringsprogrammet betraktades som en motivering till att övergå till ett partiellt system med licens att de företag på marknaden för digitala penningsspel som står utanför systemet med ensamrätt får sina intäkter utan licensavgifter, skatter eller ansvar för de penningsspelsproblem som

verksamheten orsakar. I samband med övergången till licenssystemet ska tillsynen över penningsspelesbranschen effektiviseras. Med tanke på tillsynen över penningsspelesverksamheten stöder skyldigheten att ha egenkontroll myndighetstillsynen och erbjuder en lågtröskelväg till ingripande i förhand, eftersom det i framtiden också ska kunna krävas en egenkontrollmodell av licenshavarna som beskriver hur man följer upp och övervakar att de lagstadgade skyldigheterna fullgörs samt hur man tar itu med eventuella missförhållanden. Modellen för egenkontroll betonas också skyldigheten för den personal som deltar i försäljningen av penningsspel att känna till och vara medveten om innehållet i de lagstadgade skyldigheterna.

Paragrafens 3 mom. innehåller en hänvisning till 36 § där det föreskrivs om egenkontroll av penningautomater.

**34 §. Licenshavarens rätt att behandla personuppgifter.** I paragrafen föreslås bestämmelser om rätten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspeleslicens att behandla personuppgifter. I 1 mom. beskrivs de ändamål för vilka licenshavaren får använda personuppgifter på det sätt som avses i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen för att fullgöra sin lagstadgade skyldighet samt innehållet i de uppgifter som behandlas. Bestämmelserna motsvarar i stor utsträckning 51 § i den gällande lotterilagen.

Enligt de föreslagna 30 och 31 § ska en innehavare av ensamrättslicens anordna penningsspel så att spelarens rättsskydd tryggas, missbruk och brott i anslutning till penningsspel kan förhindras och skadeverkningarna av penningsspel blir så små som möjligt. I 46 § föreskrivs det i sin tur om en skyldighet för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspeleslicens att följa upp missbruk vid penningsspel. Till de tillåtna behandlingsändamålen för personuppgifter hör därför även utredning av missbruk. Missbruk utreds bland annat för att säkerställa att spelverksamheten bedrivs på rätt sätt.

Innehållet i de personuppgifter som behandlas regleras i dataskyddsförordningen och i enlighet med den riskbaserade strategi som betonas i grundlagsutskottets utlåtandepraxis detaljerat och noggrant avgränsat, särskilt när det gäller uppgifter som tillhör särskilda kategorier av personuppgifter eller som på annat sätt är känsliga och vars behandling kan bedömas medföra risker för den registrerades rättigheter. De personuppgifter som behandlas omfattar enligt 1 mom. 1 punkten kundens medborgarskap och uppgifter i en handling som styrker en utländsk kunds identitet. Behandlingen av de uppgifter som avses i denna punkt kan anses innebära risker för den registrerades rättigheter, bland annat på grund av att uppgifterna gör det möjligt att dra slutsatser om ras eller etniskt ursprung utifrån särskilda kategorier av personuppgifter. I enlighet med ingressen är det möjligt att behandla uppgifter endast om det är nödvändigt med tanke på syftet med behandlingen på grundval av licenshavarens lagstadgade uppgifter.

Det föreslagna 1 mom. 2 punkten är tillämpligt på innehavaren av ensamrättslicens i egenskap av den som behandlar uppgifter, eftersom den föreslagna punkten handlar om spel som anordnas med ensamrätt (fysiska kasinospel och penningautomater). I momentets 2 punkt finns bestämmelser om hur bilder av kunden och uppgifter som erhållits genom teknisk övervakning ska behandlas. Angående rätten för innehavare av ensamrättslicens att övervaka spelverksamheten genom att med hjälp av teknisk utrustning observera och fotografera i ett kasinos eller en spelsals ingång och kundlokaler samt i personalens lokaler föreslås i 40 § i lagen. Behandlingen av uppgifterna om den tekniska övervakningen och bilder av klienten har ansetts kräva reglering som kompletterar dataskyddsförordningen, bland annat på grund av att uppgifterna om den tekniska övervakningen kan innehålla biometriska uppgifter som hör till de särskilda kategorier av

personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Det föreslås inte bestämmelser om behandling av uppgifter om personalen som samlas in med hjälp av teknisk övervakning, eftersom det finns bestämmelser om kameraövervakning på arbetsplatsen i lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004).

I 3–5 punkterna föreskrivs det om behandling av uppgifter om störande beteende, misstänkt eller konstaterat falskspel, förbud mot spel och begränsningar av spel. Vid behandling av uppgifter om misstänkt eller konstaterat falskspel kan det åtminstone delvis anses vara fråga om behandling av personuppgifter i samband med brottmålsdomar och överträdelser eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen. Licenshavaren kan behandla uppgifter om falskspel bland annat för att förhindra missbruk och brott samt för att utreda missbruk. Utöver påföljderna för användning av tjänster och betalning av spelvinster kan en utredning av missbruk leda exempelvis till indrivning av fordringar och till en civil eller straffrättslig process i domstol. Uppgifter om störande beteende, tillträdesförbud och spelbegränsningar bedöms också vara av så stor betydelse för privatlivet och skyddet av personuppgifter att behandlingen av uppgifterna kräver en detaljerad och exakt reglering.

Enligt 6 punkten kan licenshavaren dessutom behandla uppgifter om en misstanke om penningspelade som orsakar skador. Uppgifter om misstanke om skada kan inte betraktas som direkt hälsoinformation eller i övrigt som uppgifter som hör till de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen, men på basis av uppgifterna om misstanke om skada är det möjligt att dra slutsatser om problem som har samband med kundens hälsotillstånd. Bildandet av uppgifter om misstanke om skada till exempel med hjälp av automatisk behandling av personuppgifter som avses i 2 mom. kan också kräva behandling av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter eller som annars är känsliga. I enlighet med ett riskbaserat tillvägagångssätt är det därför nödvändigt att uttryckligen föreskriva om behandlingen av uppgifter om misstänkt skada.

I 7 punkten föreskrivs det om behandling av kundens identifieringsuppgifter, uppgifter om spelhändelser och andra uppgifter i licenshavarens kundregister för de ändamål som avses i momentet. Det är fråga om personuppgifter som hänför sig till klientrelationen hos innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens och som normalt har registrerats i kundregistret på grundval av till exempel den registrerades samtycke, avtal eller den personuppgiftsansvariges berättigade intresse. Även behandling av dessa uppgifter för de ändamål som baserar sig på licenshavarens lagstadgade uppgifter enligt momentet är möjlig endast om det är nödvändigt med tanke på behandlingens syfte. Denna bestämmelse gör det möjligt att förutom identifieringsuppgifter och uppgifter om spelhändelser även behandla andra nödvändiga uppgifter i kundregistret. För tydlighetens föreslås ändå i punkten en precisering av att det inte är tillåtet att behandla andra uppgifter som ingår i särskilda kategorier av personuppgifter. Behandling av personuppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter eller som på annat sätt är känsliga ska uttryckligen regleras.

I 2 mom. föreskrivs det om licenshavarens skyldighet att med hjälp av automatisk behandling av spel- och spelardata bedöma risken för skador som spelet medför för kunderna. Licenshavaren ska också vid behov vidta åtgärder för att förebygga och minska riskerna. Åtgärder ska vidtas till exempel om bedömningen av skaderiskerna visar att spelarens penningspelsbeteende har blivit klart skadligare. När modellen för bedömning av skadeverkningar byggs upp kan bland annat användas variabler som beskriver stabiliteten, regelbundenheten och planenligheten i kundbeteendet samt som kvantitativa variabler tid och pengar som använts för att spela.

Resultaten av den automatiska behandling som avses i momentet kan till exempel användas för automatisering av innehållet i licenshavarens elektroniska speltjänst. Utifrån bedömningen kan man bland annat välja den produktinformation som erbjuds, begränsa den digitala marknadsföringen och bidra till att lyfta fram olika verktyg för spelhantering i speltjänsten. Dessutom kan resultaten användas vid kundkontakter, till exempel för att göra ett urval av kunder som kontaktas på grundval av den risk som bedömningen visar.

Den ovannämnda bedömningen är inte avsedd att användas till exempel vid automatiskt införande av spelförbud, införande av förbud mot tillträde till fysiska spelsalar eller borttagande av tillgång till licenshavarens elektroniska speltjänsts innehåll. Bedömningen ska inte användas för att främja spelande.

Vid bedömning av risken för skador med hjälp av automatisk behandling av personuppgifter är det fråga om profilering enligt artikel 4.4 i dataskyddsförordningen, där de allmänna kraven i förordningen ska uppfyllas, till exempel när det gäller uppgiftsminimering, öppenhet och den registrerades rättigheter. De uppgifter som används för profilering ska också vara korrekta och aktuella. På grundval av den information som profileringen ger är det dock inte tillåtet att fatta enskilda automatiserade beslut som i princip är förbjudna enligt artikel 22 i dataskyddsförordningen. Enbart på grundval av automatisk behandling av personuppgifter är det därför inte möjligt att till exempel införa ett spelförbud eller andra begränsningar för spelaren, utan spelspecifika begränsningar kräver alltid en bedömning som görs av en fysisk person.

De personuppgifter som avses i paragrafen införs i licenshavarens personregister. I 3 mom. föreslås en bestämmelse om en maximitid inom vilken licenshavaren kan behandla personuppgifter för behandlingsändamål enligt 1 mom. Enligt förslaget är maximitiden fem år. Behandlingstiden bestäms i regel enligt den tidpunkt då uppgifterna registreras. Avseende behandlingstidens längd ska hänsyn tas till preskriptionstiden på ett år i samband med indrivning av vinster, avbrytandet av preskriptionen och preskriptionstiden för åtalsrätten, som är relevant vid misstankar om missbruk som eventuellt leder till en rättsprocess. I fråga om spelförbud och marknadsföringsförbud bestäms den tillåtna behandlingstiden dock enligt den tidpunkt då förbudet upphör. Enligt den föreslagna 39 § kan spelförbud meddelas även tills vidare i fråga om ett spelkasino och en spelsal. Personuppgifter som gäller ett spel- eller marknadsföringsförbud ska kunna bevaras under en med tanke på behandlingsändamålet tillräckligt lång tid efter att förbudet har upphört.

I fråga om behandlingstiden ska därtill beaktas den princip om lagringsminimering som avses i artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen. Enligt principen ska personuppgifter lagras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade endast så länge som det är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Behandlingen av uppgifter för ändamål som avses i 1 mom. ska i enlighet med kraven i dataskyddsförordningen avslutas när uppgifterna inte längre behövs för behandlingsändamålet. Vid behandling av personuppgifter som avses i paragrafen ska också i övrigt principerna i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen beaktas.

Rättsgrunden för den behandling av personuppgifter som avses i paragrafen är artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, eftersom behandlingen behövs för fullgörandet av lagstadgade skyldigheter som är bindande för den licenshavare som är personuppgiftsansvarig. I fråga om uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter grundar behandlingen sig på artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen, som möjliggör behandling av uppgifter när det är nödvän-



dig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. De bestämmelser som föreslås baserar sig på det nationella handlingsutrymme som artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen medger.

I lagstiftningen om behandling av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter ska det enligt artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen föreskrivas om lämpliga och särskilda åtgärder för att skydda den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Också behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser i enlighet med artikel 10 i förordningen kräver lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter och friheter. När det gäller behandlingen av personuppgifter som föreslås i paragrafen består skyddet bland annat i begränsning av behandlingen av personuppgifter till vad som är nödvändigt för licenshavarens lagstadgade uppgifter, fastställande av en maximal behandlingstid och förslag om paragrafer som gäller villkoren för utlämnande av uppgifter. Bestämmelser om de skyddsåtgärder som behandlingen förutsätter finns dessutom i den dataskyddslag som tillämpas på behandlingen av personuppgifter som allmän lag.

Utöver behandlingen av personuppgifter enligt paragrafen kan licenshavaren i sin verksamhet behandla uppgifter om spelare direkt med stöd av dataskyddsförordningen. Rättsgrunden för behandlingen är då till exempel den registrerades samtycke, ett avtal eller den personuppgiftsansvariges legitima intresse. I detta avseende gör dataskyddsförordningen inte det möjligt att införa kompletterande nationella bestämmelser. Behandling av uppgifterna i licenshavarens kundregister för andra ändamål än de som avses i den föreslagna 34 § grundar sig på den allmänna lagstiftningen om dataskydd. Uppgifterna i kundregistret ska behandlas i enlighet med kraven i dataskyddsförordningen, som tillämpas direkt, till exempel med hänsyn till principen om uppgiftsminimering.

Licenshavaren behandlar dessutom personuppgifter också med stöd av annan speciallagstiftning. För bland annat behandlingsändamål enligt penningtvättslagen behandlas delvis samma personuppgifter som för ändamål enligt lotterilagen. Till denna del tillämpas på behandlingen av personuppgifter penningtvättslagen, i vilken det föreskrivs om registrering och behandling av uppgifter om kundkontroll.

**35 §. Uppgifter som ska lämnas i samband med anordnandet av penningspel.** I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om vilka uppgifter som ska ges i samband med spelande. Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens att hålla information om de penningspel som de anordnar tillgänglig för spelarna. Syftet med skyldigheten för licenshavaren att lämna information om de penningspel som den anordnar är att konsumenten ska ha tillräckliga information om penningspel och risker i samband med penningspel samt för att fatta ett informerat beslut om att spela eller inte spela penningspel. Genom att den nödvändiga enhetliga informationen till spelaren regleras är det möjligt för konsumenten att jämföra de olika licenshavarna på den konkurrensutsatta penningspelsmarknaden. Utöver de regler, anvisningar och priser för penningspel som ska ingå i informationen ska det enligt förslaget också anges hur sannolikt det är att en spelare vinner i penningspelet samt en bedömning av risken för skador som kan orsakas av penningspelet i fråga. I 2 mom. föreslås bestämmelser om att det på varje lott eller på ett meddelande som ges gratis i samband med lottförsäljningen ska anges uppgifter om anordnandet av lotteriet, den som anordnar lotteriet samt antalet vinster, deras värde och typ.



Enligt den föreslagna paragrafen ska licenshavarna visa att de har en giltig licens som beviljats av tillsynsmyndigheten för anordnande av penningspel. Den information som ges bör också innehålla licensnummer, information om tillsynsmyndigheten och åldersgränsen för spelande samt information om verktyg för spelhantering och om tjänsteproducenter som tillhandahåller stöd vid penningspelsproblem. Alla uppgifter som avses i paragrafen ska i enlighet med 4 mom. lämnas på finska och svenska.

**36 §. Bestämmelser om penningautomater.** I 1 mom. föreslås det bestämmelser om placering av penningautomater som motsvarar den gällande lotterilagen. Syftet med bestämmelserna är att se till att personalen på den plats där penningautomaten är placerad kan övervaka penningautomatspel på ett sådant sätt att spel vid behov kan förhindras eller avbrytas.

I 2 mom. föreskrivs det om skyldigheten att planera placeringen av penningautomater på spelplatser och att hålla dem tillgängliga på spelplatser så att de olägenheter som spelandet medför blir så små som möjligt. Vid placeringen av automater och vid hållandet av dem tillgängliga på spelplatser ska dessutom särskild vikt fästas vid de skadeverkningar som penningspelen orsakar minderåriga och personer i en utsatt ställning. Bestämmelsen motsvarar 16 § i lotterilagen. Principerna för tillhandahållande och placering av penningautomater kan i praktiken till exempel syfta på principerna för det maximala antalet penningautomater per placeringsplats, på att penningautomaterna är avstängda under vissa tider under dygnet och på beaktande av penningautomaternas synlighet på placeringsplatserna så att det är möjligt att uträtta ärenden i affärslokaler utan synkontakt med penningautomaterna och exponering för penningautomatspel, dock så att spelet kan övervakas på det sätt som avses i 1 mom.

I 3 mom. finns bestämmelser i enlighet med 16 a § i lotterilagen om egenkontroll gällande penningautomater som ska utövas av innehavaren av ensamrättslicens för säkerställande av att målen enligt 1 och 2 mom. uppfylls. Innehavare av ensamrättslicens ska utarbeta en skriftlig plan för det allmänna genomförandet av övervakningen och planeringen samt föra bok över utplaceringen av penningautomater och över de allmänna och särskilda föreskrifter som licenshavaren har meddelat i fråga om övervakningen av dem.

I 4 mom. föreslås att en bestämmelse som motsvarar 16 a § i lotterilagen införs om egenkontroll som ska utövas av spelplatsens innehavare. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att innehavaren av spelplatsen har tillräcklig och korrekt information om de lagstadgade skyldigheterna i anslutning till verksamheten och om de risker som är förknippade med det praktiska fullgörandet av dem. Verksamhetsmiljöerna varierar och riskerna bör bedömas med hänsyn till de specifika särdragen i varje miljö. Innehavare av en spelplats där penningautomater är placerade ska utarbeta en skriftlig plan för att säkerställa att verksamheten är laglig och att den i 3 mom. avsedda plan som utarbetats av innehavaren av ensamrättslicensen följs, följa planen och föra bok över genomförandet av den. Planen ska hållas uppdaterad, och innehavaren av spelplatsen ska se till att den personal som deltar i övervakningen känner till sina skyldigheter enligt denna lag och enligt planen.

I 5 mom. föreskrivs det i enlighet med den gällande lotterilagen att penningautomaterna på ett synligt ställe ska förses med en anteckning om utövaren av penningautomatverksamheten samt dennes kontaktuppgifter och företags- och organisationsnummer.

**37 §. Räkneverk för kontroll av penningautomaters penningrörelse.** Till innehållet motsvarar paragrafen bestämmelserna i 57–59 § i lotterilagen om räkneverk för kontroll av penningrörelsen, om förordnande om kontrollorgan och om kontrollorganets skyldighet att lämna uppgifter samt om utredningar och verifikat.

**38 §. Förbud mot självbetjäningsterminaler.** Det föreslås att ett förbud mot självbetjäningsterminaler införs i lagen för att det ska gå att undvika att spel som ingår i den konkurrensutsatta licensmarknaden tillhandahålls med hjälp av spelterminaler i fysisk miljö. Eftersom det föreslås att fysiska penningautomater ska vara spel som får anordnas med ensamrättslicens, ska andra innehavare av penningspelslicens inte ha rätt att tillhandahålla penningspel via fysiska penningautomater. Denna begränsning ska inte kunna kringgåas till exempel genom att terminaler för spel som skiljer sig från traditionella penningautomater eller andra liknande apparater placeras på platser där det inte är tillåtet att ha penningautomater på grund av kravet på ensamrättslicens, begränsningarna av maximiantalet penningautomater, platsen eller någon annan begränsning. Enligt den föreslagna paragrafen ska det inte vara tillåtet för spelaren att själv satsa med hjälp av en teknisk eller elektronisk anordning som tillhandahålls av licenshavaren eller dennes ombud. Den svenska lagstiftningen innehåller en motsvarande begränsning i fråga om den konkurrensutsatta licensmarknaden.

**39 §. Begränsningar som gäller spelande på kasinon och spelplatser.** Bestämmelserna i paragrafen motsvarar med vissa preciseringar bestämmelserna i 15 § i lotterilagen om förhindrande av och förbud mot spelande i kasinon och i särskilda spelsalar. Enligt 15 § i den gällande lagen har Veikkaus Ab och dess personal rätt att förbjuda en person tillträde till ett kasino eller en särskild spelsal, avlägsna personen eller begränsa personens spelande i de situationer som anges i paragrafen. I de situationer som avses i 1 och 2 mom. i den föreslagna paragrafen har innehavaren av ensamrättslicens och dess personal inte något utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att hindra en persons tillträde eller avlägsna en person, utan en person bör avlägsnas om personen begär det eller om personen har en gällande spärr mot allt spelande eller mot spelande på kasino eller i spelsal. Paragrafens 3 mom. föreslås innehålla prövningsbaserade bestämmelser om rätten för innehavaren av ensamrättslicens och dess personal att vägra en person tillträde till ett kasino eller en spelsal, att begränsa personens spelande i fall av falskspel, eller störande beteende och att skydda spelaren mot ekonomiska, sociala eller hälsomässiga skador. Ett sådant förbud som avses i paragrafen kan vara tidsbegränsat eller gälla tills vidare.

**40 §. Teknisk övervakning på kasinon och i spelsalar.** Bestämmelsen motsvarar bestämmelserna i den gällande lotterilagen. Efter anmälan på förhand föreslås Veikkaus Ab i egenskap av innehavare av ensamrättslicens ha rätt att med hjälp av teknisk utrustning övervaka spelverksamheten genom observation och fotografering i kasinots ingång och kundlokaler samt i kasinopersonalens arbetslokaler. Rätten till teknisk övervakning gäller inte personalens rekreationslokaler eller sociala utrymmen. I paragrafen ingår också en hänvisningsbestämmelse till lagen om integritetsskydd i arbetslivet, där det i 16 och 17 § föreskrivs om kameraövervakning av arbetstare. Bestämmelserna bör beaktas vid organiseringen av teknisk övervakning av kasinon och särskilda spelhallar. Teknisk övervakning kan i regel inte användas till exempel i arbetstagarnas omklädningsrum eller sociala utrymmen eller i arbetsrum som reserverats för personligt bruk.

**41 §. Internationellt samarbete.** I paragrafen föreslås bestämmelser om internationellt samarbete i fråga om anordnande av penningspel. Enligt 62 § 5 mom. i den gällande lotterilagen betraktas inte penningspel i vilkas anordnande Veikkaus Ab deltar som penningspel som anordnas utomlands. Syftet med bestämmelsen i lotterilagen har varit att Veikkaus Ab ska kunna delta

i lotterier som anordnas i form av internationellt samarbete mellan olika penningspelsbolag. Sådana penningspel som Veikkaus Ab har anordnat i samarbete med utländska penningspelsbolag är Vikinglotto och Eurojackpot som Veikkaus Ab har anordnat tillsammans med flera nationella penningspelssammanslutningar samt ett pokerspel som Veikkaus Ab har anordnat elektroniskt tillsammans med ett österrikiskt penningspelsbolag. Enligt 43 § 4 mom. i lotterilagen kan inrikesministeriet bevilja tillstånd för anordnande av penningspel som avses i 62 § 5 mom. och godkänna ibruktagandet av övervakningsarrangemang i fråga om sådana penningspel. Den föreslagna paragrafen möjliggör anordnandet av penningspel i internationellt samarbete, vilket till exempel kan innebära bildandet av gemensamma vinstklasser för penningspel eller pooler för vinstutdelning. I paragrafen föreskrivs det om vissa begränsningar av det internationella samarbetet. Samarbetet ska ske tillsammans med en organisation eller ett företag som tillhandahåller spel i en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. En samarbetspartner ska ha tillstånd till motsvarande spel och ha rätt att samarbeta internationellt och samarbetspartnern får inte tillhandahålla penningspel till riket utan licens enligt lag.

**42 §. Spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens.** I paragrafen föreslås det bestämmelser om att innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som används vid anordnandet av penningspel är tillförlitliga och att dragningsresultaten är slumpmässiga.

Spelsystemet, dragningsutrustningen och dragningsförfarandet för penningspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska vara godkända av tillsynsmyndigheten eller besiktigade och godkända av ett kontrollorgan som tillsynsmyndigheten utsett. I 1 mom. föreskrivs det dessutom att man i tippningsspel i enlighet med gällande praxis kan säkerställa slumpmässigheten i resultatet av dragningen genom tillsynsmyndighetens elektroniska signaturtjänst. I praktiken kan dragningen ske så att ensamrättslicenshavarens spelsystem skickar en begäran till tillsynsmyndighetens elektroniska signaturtjänst för att man ska få en slumpmässig dragning som resultat. Den elektroniska signaturtjänsten skapar slumpmässighet i spelmaterialiet, utifrån vilken spelsystemets algoritm skapar resultatet av dragningen. För spel baserade på personlig dragning, till exempel penningautomater, kan slumpmässigheten i dragningsresultatet i sin tur skapas av en källa för slumpmässighet som innehavaren av licensen för spelprogramvara använder i stället för av en elektronisk signaturtjänst.

Enligt det föreslagna 3 mom. kan tillsynsmyndigheten när som helst under licensens giltighetstid kräva en utredning om funktionen och tekniska egenskaper i fråga om spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som används vid anordnandet. Enligt momentet kan tillsynsmyndigheten också kräva att kontrollorganet utför kvalitetsrevision, besiktigar eller godkänner spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden på licenshavarens bekostnad.

Utkastet till paragraf innehåller ett bemyndigande att utfärda bestämmelser om tekniska krav för anordnande av penningspel. Syftet med den föreslagna regleringen är att säkerställa tillförlitligheten hos de system, anordningar och dragningsmetoder som används vid anordnandet av penningspel samt slumpmässigheten i resultatet av dragningen, vilket kan betraktas som en av de viktigaste faktorerna för att garantera spelarnas rättsskydd och förhindra missbruk och brott. Genom sitt beslut kan tillsynsmyndigheten ålägga licenshavarna att tillämpa enhetliga förfaranden för att säkerställa att dessa mål uppnås. Förfarandet motsvarar i detta avseende den svenska penningspelsregleringen, där den behöriga myndigheten kan utfärda detaljerade bestämmelser

och anvisningar om de tekniska föreskrifter som ska följas vid anordnandet av penningspel. Dessa bestämmelser ska bland annat gälla godtagbara kontrollorgan och ackreditering av dessa, systemtest, branschspecifika standarder och certifieringsförfaranden, informationssäkerhet och dataskydd, lagring av uppgifter i spelsystem, dataöverföring, säkerställande av slumpmässigheten i dragningsresultaten och efterhandskontroll av dragningsresultaten samt hantering av risker och sårbarheter vid anordnandet av penningspel.

**43 §. Spelsystemens och dragningsutrustningens utplacering.** I paragrafen föreslås det bestämmelser om licenshavarens huvudsakliga skyldighet att placera spelsystem i Finland. Syftet med bestämmelsen är att för sin del säkerställa att de spelsystem som används vid anordnandet av penningspel uppfyller de tekniska krav som ställs på dem och att spelarnas rättsskydd inte äventyras och att det inte uppstår någon risk för missbruk.

Den gällande lotterilagen gör det möjligt för Veikkaus Ab att med inrikesministeriets godkännande utnyttja maskinsals- och molntjänster som finns utanför Fastlandsfinland vid genomförandet av spelsystem och i fråga om placeringsplatser. Även den svenska och den danska lagstiftningen gör det möjligt att placera spelsystem utomlands om vissa villkor är uppfyllda.

I 2 mom. föreslås det bestämmelser om att det är möjligt att avvika från huvudregeln i 1 mom. i två situationer. Enligt 1 mom. behöver ett spelsystem inte placeras i Finland, om licenshavaren har licens i en annan stat där en myndighet utövar tillsyn över dess anordnande av penningspel och myndigheten i fråga har ingått ett avtal med tillsynsmyndigheten om tillsyn av de penningspel som licenshavaren anordnar i Finland. Ett spelsystem behöver inte heller placeras i Finland, om licenshavaren ger tillsynsmyndigheten möjlighet att verifiera tillförlitligheten hos spelsystemet genom distansförbindelse eller någon annan motsvarande metod. Syftet med bestämmelserna är att se till att spelsystemen, oberoende av var de är placerade, kan fungera på ett tillförlitligt sätt som säkerställer att dragningen är slumpmässig.

**44 §. Särskilda bestämmelser om personalen hos innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens.** I paragrafen föreslås bestämmelser om licenshavarens skyldigheter i förhållande till personalen. Enligt 1 mom. ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ha regler om vilka arbetstagare som inte får delta i de penningspel som licenshavaren anordnar. Licenshavaren ska också säkerställa att dessa arbetstagare inte deltar i pennings spelen i fråga. Syftet med bestämmelsen är att förhindra eventuellt missbruk.

I 2 mom. i paragrafen föreskrivs på motsvarande sätt som i lotterilagen att en anställd hos ett kasino inte får delta i penningspel som anordnas på kasinot. Kasinoverksamhet är en speciell spelverksamhet. Anordnande av kasinospel kräver särskild yrkeskunskap och kompetens från spelledarnas sida. I kasinospel, särskilt bordsspel, rör sig stora penningsummor. Det kan anses vara nödvändigt att begränsa spelandet för personer som är anställda vid ett kasino för att spelverksamhetens tillförlitlighet ska kunna garanteras.

Enligt 3 mom. ska licenshavaren se till att personalen känner till sina skyldigheter enligt lag. Innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens ska föra bok över utbildningen och kompetensen hos de personer som arbetar vid verksamhetsstället och på begäran visa upp uppgifterna för tillsynsmyndigheten.

**45 §. *Förfaranden för att upptäcka och förhindra oegentligheter.*** För att säkerställa spelarnas konsumentskydd och rättsskydd och för att förhindra eventuellt missbruk i samband med penningsspel föreslås det i paragrafen bestämmelser om licenshavarens särskilda övervakningsskyldighet och därtill anslutna skyldighet att inrätta förfaranden för att upptäcka och förhindra eventuella missförhållanden i penningsspelverksamheten.

Enligt 1 mom. ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens ha förfaranden för att upptäcka och förhindra brott mot bestämmelserna om anordnande av penningsspel, villkoren i avtalet mellan licenshavaren och spelaren och brott mot spelanvisningarna samt för att upptäcka och förhindra tävlingsmanipulation. Om anordnandet av penningsspel föreskrivs i den föreslagna penningsspelslagen och i förordningar som utfärdats med stöd av den. Licenshavaren och spelaren ska ingå ett avtal som reglerar deras förhållande till varandra när de spelaren spelar licenshavarens spel. Dessutom utarbetas spelregler för penningsspelet och de innehåller anvisningar som preciserar lagstiftningen om spel.

Konkurrensmanipulering kan grunda sig på vadhållning eller sport. Syftet med vadhållningsbaserad manipulering är att få direkt eller indirekt ekonomisk avkastning genom vadhållning. Direkt ekonomisk avkastning är den summa som erhållits genom vadhållning och indirekt ekonomisk avkastning är till exempel nytta som erhållits genom penningtvätt. Syftet med idrottsbaserad manipulering är att uppnå konkurrensfördelar med oärliga metoder. Vid övergången till ett licensbaserat spelsystem ökar antalet spelbolag som erbjuder vadhållningsspel, vilket kan öka risken för att konkurrensmanipulering blir allmänare. Åtgärder som syftar till att förebygga manipuleringssträvanden spelar en central roll i kampen mot konkurrensmanipulering. Det är därför nödvändigt att licenshavarna inrättar tillräckliga förfaranden för att upptäcka och förhindra också konkurrensmanipulering.

Enligt 2 mom. ska licenshavaren också se till att spelarna har möjlighet att omedelbart underätta licenshavaren om de omständigheter som avses i 1 mom. Licenshavarna ska erbjuda spelarna ett lättfattligt och tydligt förfarande för rapportering av missförhållanden. Licenshavaren ska också vid behov informera tillsynsmyndigheten om konstaterade missförhållanden, eftersom det kan vara fråga om en lagstridig handling som leder till påföljder.

**46 §. *Behandling av kontakt från spelare.*** I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten för den som anordnar penningsspel att erbjuda ett förfarande för meningsskiljaktigheter, besvär och andra liknande frågor och att se till att den har tillräckligt med personal för detta ändamål.

Spelaren ska i första hand kontakta spelbolaget. Bolaget ska svara på kontakt från spelare inom skälig tid och på spelarens begäran ge ett skriftligt svar. Bolaget ska behandla och ge sitt ställningstagande till ett krav på vinstutbetalning som framställts i spelarens meddelande. Ställningstagandet ska innehålla grunder för vinstbetalning eller alternativt grunder för vägran att betala ut vinst.

Om det efter behandlingen fortfarande råder oenighet mellan spelaren och bolaget, ska spelaren kunna ansöka om en rekommendation till avgörande hos Konsumenttvistenämnden. För att antalet ansökningar om rekommendation till avgörande ska kunna hanteras är det viktigt att licenshavarna själva tillsammans med spelaren försöker lösa eventuella meningsskiljaktigheter innan den egentliga ansökan om rekommendation till avgörande görs. Enligt förslaget kräver lagen att den som anordnar penningsspelet svarar spelaren inom skälig tid. Svaret ska också lämnas skriftligen på spelarens begäran.

För att säkerställa spelarnas rättsskydd ska spelarna effektivt och tydligt informeras om förfarandet med rekommendation till avgörande av Konsumenttvistenämnden. Enligt lagen om konsumenttvistenämnden (8/2007) är Konsumenttvistenämnden ett oberoende och opartiskt rättsskyddsorgan som behandlar konsumenttvistefrågor. Nämnden har till uppgift att ge rekommendationer om hur enskilda tvister bör lösas bland annat i ärenden som gäller avtal mellan näringsidkare och konsumenter om konsumtionsnyttigheter eller i andra ärenden med anknytning till anskaffning av konsumtionsnyttigheter, när ärendena förs till nämnden av konsumenter. Ett ärende inleds hos nämnden genom en skriftlig eller elektronisk ansökan. Vid beredningen av ärendena ska förlikning eftersträvas och vid behov ska ett förslag som främjar förlikning läggas fram. En rekommendation om hur ärendet bör avgöras tillsammans med motivering ska ges skriftligen senast 90 dagar från det att nämnden har haft tillgång till allt det material som behövs för att avgöra ärendet. I ytterst komplicerade tvistemål får nämnden enligt prövning förlänga fristen på 90 dagar. Ett beslut som meddelats av nämnden i ett konsumenttvisteärenden är inte verkställbart och har inte samma rättsverkningar som en dom. Ändring i beslutet får inte sökas genom besvär. Nämndens behandling hindrar inte att ärendet förs till allmän domstol.

Inga avgifter tas ut för utredning och handläggning av ärenden i nämnden.

**47 §. Inlösning av vinster.** I 47 § i lotterilagen föreskrivs det om spelarens skyldighet att lösa in vinsten från ett penningsspel. I paragrafen föreslås det, liksom i den gällande lagen men med ändrad terminologi, bestämmelser om inlösning av vinster och om tidsfristerna för inlösning av vinster. Bestämmelsen kan fortfarande anses nödvändig, även om beloppet av de oinlösta vinsterna kan uppskattas vara litet när allt spelande bedrivs av identifierade spelare och utbetalningen av vinsten är automatiserad. I fråga om de snabblotterier med penningvinst som Veikkaus Ab för närvarande anordnar, det vill säga så kallade skraplotter, har bolaget trots identifieringsvillkoret inte tillgång till uppgifter om huruvida det finns någon vinst i den lott som spelaren har köpt. Vid snabblotterier med penningvinst förutsätter vinst sålunda en åtgärd av spelaren i form av återlämnande av den lott som innehåller vinst och inlösning av vinsten. När det gäller andra spel kan det inte heller uteslutas att spelaren måste vidta åtgärder för att få vinsten. Med tanke på spelarens rättsskydd är det ändamålsenligt att spelaren fortfarande har en lagstadgad tidsfrist för att lösa in vinsten. Tidsfristen är också ändamålsenlig för den som anordnar penningsspel, så att denne inte behöver bevara oinlösta vinster under en oändamålsenligt lång tidsperiod.

Paragrafen innehåller en specificerad tidpunkt då tidsfristen för inlösning av vinst börjar för olika former av anordnande av penningsspel. I förhållande till den gällande lagen föreslås i 4 mom. att tidsfristen för inlösning av vinsten från penningautomat- och kasinospel som anordnas fysiskt och elektroniskt ska förkortas från ett år till tre månader efter det att spelet köpts. Ändringen kan inte uppskattas försvaga spelarnas rättsskydd i någon betydande grad, eftersom den tidsfrist som börjar vid köptillfället fortfarande är tillräckligt lång för att spelaren ska kunna lösa in vinsten. I förhållande till den gällande lagen föreslås också att till momentet fogas en bestämmelse om tiden för inlösning av vinst i elektronisk penningbingo som anordnas med stöd av penningsspelslicens. Det föreslås att en definition av spelet tas in lagens 3 §.

Enligt 6 mom. föreskrivs genom inrikesministeriets förordning när tidsfristen för inlösning av vinster i penninglotterier, tippningsspel och elektronisk penningbingo samt vinster i kombinationsspel ska börja löpa. I fråga om penninglotterier bestäms genom förordningen om tidsfristen för inlösning av vinsterna börjar löpa vid fastställandet av resultatet av lottningen, vid utgången av tiden för försäljning av lotten eller vid tidpunkten för köp av lotten. I fråga om tippningsspel



och elektronisk penningbingo bestäms det om tidsfristen för inlösning av vinster börjar löpa från det att slutresultatet enligt spelreglerna har uppnåtts eller från det att slutresultatet har fastställts och i fråga om kombinationsspel om tidsfristen för inlösning av vinster börjar löpa från det att det resultat som berättigar till vinst har uppnåtts eller från det att slutresultatet har fastställts.

#### 4 kap. Marknadsföring av penningspel.

**48 §. *Reglering av marknadsföringen.*** Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om tillåten marknadsföring. Syftet med begränsningarna för marknadsföring av penningspel är i enlighet med lagens mål inte bara att förebygga de ekonomiska, sociala och hälsomässiga nackdelar som marknadsföringen medför, utan också att förbättra spelsystemets kanalisering förmåga. I 1 mom. föreskrivs det att licenshavaren endast själv får marknadsföra penningspel och sig själv. Marknadsföring är inte tillåten via en tredje part. Användningen av tredje part skulle göra licenshavaren mer synlig och avsevärt öka den redan kända omfattningen av marknadsföringen. Användningen av tredje part skulle dessutom kunna leda till missbruk av den information som ges i samband med marknadsföringen. Ett förbud mot marknadsföring genom tredje part syftar till att klargöra skillnaden mellan licenshavare och olagliga aktörer. Den som fått licens kan ordna marknadsföringen mångsidigt i olika marknadsföringskanaler. I den föreslagna paragrafen är marknadsföringen av penningspel med särskild risk föremål för till vissa delar strängare begränsningar än marknadsföringen av penningspel som ordnas med ensamrätt. Utomhusmarknadsföring av penningspel som innehåller en särskild risk för skadeverkningar och en licenshavare som anordnar dessa spel får endast bedrivas i omedelbar närhet av dessa spelplatser och vid sådana ombudspunkter i fråga om de penningspel som är tillgängliga vid ombudspunkten i fråga. I praktiken gäller bestämmelsen marknadsföring av vadhållningsspel och licenshavaren för vadhållningsspel.

Penningspel och licenshavare av sådana får marknadsföras på licenshavarens egen webbplats och dess egna konton på sociala medier så att marknadsföringen inte interagerar med konsumenten. Syftet med interaktiv marknadsföring är att engagera konsumenten i aktiv verksamhet och därigenom stärka kundrelationerna och i sista hand öka konsumtionen av den produkt som marknadsförs. Med interaktivitet avses i detta sammanhang till exempel en dubbelriktad diskussion på sociala medier och reaktion på användarnas kommentarer bland annat via emoji. Särskilt unga människor kan bedömas vara mottagliga för interaktiv marknadsföring. Licenshavaren bör se till att dess marknadsföringspublikationer på webbplatsen eller på konton på sociala medier inte åtföljs av diskussions- eller kommentarsmöjligheter. Licenshavaren ska dessutom se till att tredje part inte har möjlighet att dela eller vidarebefordra inlägg. På grund av webbplatsers och sociala mediers tekniska egenskaper får det dock vara möjligt att reagera på inlägg.

I likhet med enligt gällande lag får fysiska penningautomater och kasinospel och spelplatser för dessa spel inte marknadsföras. Marknadsföringen av dessa penningspel är dock tillåten i de spelsalar och spelkasinon där spelen är placerade. Enligt bestämmelsen är det inte tillåtet att marknadsföra penningautomater på de spelplatser där automaterna är placerade. Liksom i den gällande lagen ska det dock vara tillåtet att tillhandahålla information om spelplatserna för sådana spel. När det gäller spelplatser kan man till exempel ge information om var spelplatserna är belägna och om öppettiderna. Det handlar främst om att ge information om en viss typ av spelplats.

Bestämmelser om påföljdsavgift som påförs på grund av lagstridig marknadsföring föreslås i 85 §. Dessutom uppfyller ett brott mot marknadsföringsbestämmelserna kännetecknet för ett lotteribrott.

**49 §. Förbjudna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt.** Bestämmelsen föreslås i huvudsak motsvara regleringen i 14 b § i den gällande lotterilagen om begränsningar i fråga om innehållet i och medlen för tillåten marknadsföring. I likhet med den gällande lagen innehåller paragrafen en förteckning över sådana marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt som inte är tillåtna enligt denna skyldighet. Det är dock inte möjligt att reglera förbjudna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt på ett uttömmande sätt, eftersom det inte är möjligt att identifiera alla former av marknadsföring som kan bidra till penningsspelande som orsakar skadeverkningar. Av denna anledning föreskrivs det i paragrafens 14 punkt att marknadsföring inte heller på något annat sätt som motsvarar det sätt som avses i 1–13 punkten i momentet får främja spelande som orsakar skadeverkningar av penningsspel.

I 8 punkten i den föreslagna paragrafen anges ett förbud att använda olika erbjudanden i marknadsföringen. Användningen av bonusomgångar och bonuspengar vid marknadsföring är en mycket vanlig form av marknadsföring av penningsspel. En sådan marknadsföring kan ge intryck av att det är riskfritt att spela bonusomgångar och att spela med bonuspengar. Syftet med erbjudandena är dock att locka konsumenter till penningsspelsnyttigheter och de kan vara attraktiva, särskilt för riskgrupper. När ett penningsspelsbolag har fått en kund, är det också möjligt att rikta direktmarknadsföring till konsumenten, om hen har gett sitt tillstånd till detta. Det föreslås att bonusmarknadsföring förbjuds på grund av de direkta negativa effekterna. De vanligaste formerna av bonus är insättningsbonus, no depositbonus, kampanjbonus, gratisomgångar och gratis spelpengar, olika tävlingar och lotterier samt bonusformer som riktar sig till en viss kundgrupp och som syftar till att locka spelare och vara ett tävlingselement i konkurrensen mellan företag. Bonusmarknadsföring är på grund av sin mångfald mycket aggressiv, och därför föreslås det att bonusmarknadsföring förbjuds också på grund av att de har snedvridande effekter på marknaden (ökad synlighet, företagets expansionssträvanden).

I den gällande lotterilagen ingår ett förbud mot att i samband med köp av penningsspel eller annan nyttinghet, val av penningsspel eller inlösning av vinst erbjuda spelaren att köpa eller välja ett annat penningsspel. Enligt lagmotiveringen får man i samband med ett köp av en annan nyttinghet än ett penningsspel inte föreslå för en person att hen ska köpa ett penningsspel, om inte personen har uttryckt sitt intresse för att köpa ett penningsspel. I fråga om köp eller val av penningsspel eller inlösning av vinst konstateras det i lagmotiveringen att bestämmelsen i strid med dess ordalydelse även gäller situationer där konsumenten föreslås att köpa samma spel som det som hens ärende gäller. Polisstyrelsen har etablerat en tolkning av bestämmelsen i enlighet med motiveringen. Den föreslagna bestämmelsen i 9 punkten förbjuder dock inte i enlighet med sin ordalydelse att samma penningsspel erbjuds i samband med köp eller val av penningsspel eller inlösning av vinst.

I 11 punkten föreslås ett förbud mot att foga marknadsföring av snabbblån eller andra motsvarande finansiella instrument till marknadsföringen, I 7 kap. 13 § i konsumentskyddslagen föreskrivs det att kreditgivaren ska handla ansvarsfullt vid kreditgivningen och det förutsätts särskilt att kreditgivaren vid marknadsföringen av en kredit inte kopplar användningen av krediten till speltjänster eller riktar marknadsföringen till konsumenter som kan antas använda krediten för speltjänster.

**50 §. Förbud mot att rikta marknadsföring till minderåriga och personer i en utsatt ställning.** Skyddet av minderåriga mot skadeverkningar av penningsspel har varit en viktig del av den gällande lotterilagen. Regeringsprogrammet innehåller en innehållsmässig skrivning om reformen av penningsspelssystemet, enligt vilken marknadsföring av penningsspel inte riktas direkt till minderåriga. I enlighet med vad som föreskrivs i 14 b § i lotterilagen föreslås i paragrafen ett förbud mot marknadsföring till minderåriga och personer i en utsatt ställning. Minderåriga får inte vara föremål för någon form av spelmarknadsföring i någon kanal, under något evenemang eller i något innehåll som riktar sig till dem. I förhållande till den gällande lagen föreslås det i 4 mom. att en bestämmelse införs om förbud mot marknadsföring av penningsspel vid sådana idrottsevenemang eller andra evenemang för allmänheten som är riktade till minderåriga.

**51 §. Förbud mot direktmarknadsföring.** I 1 mom. föreslås det en bestämmelse om att samtycke till direktmarknadsföring ska ges på eget initiativ. En kundrelation hos en penningsspelssammanslutning får således inte automatiskt omfatta samtycke till direktmarknadsföring. Med direktmarknadsföring avses i detta sammanhang marknadsföringskommunikation som riktas direkt till mottagaren bland annat per telefon, sms, e-post eller post. Samtycket ska i enlighet med momentets ordalydelse vara uttryckligt. Genom denna ordalydelse förebygger bestämmelsen på ett bättre sätt situationer där givandet av samtycke exempelvis har dolts i andra sammanhang i samband med avtalsvillkor som inte är kopplade till direktmarknadsföring av penningsspel och kombinerats med godkännande av sådana villkor. I 2 mom. förbjuds direktmarknadsföring per telefon på grund av svårigheten att undvika den och särskilt med syftet att skydda personer i en utsatt ställning mot skadeverkningarna av penningsspel. På grund av att telefonnummer byts ut kan telefonmarknadsföring också utsätta minderåriga för marknadsföring. I 3 punkten föreskrivs det att förbudet mot marknadsföring som riktas till kunder med spelspärri ska omfatta all riktad reklam, såsom riktad display- och sökordsreklam. Det ska vara enkelt för konsumenten att stoppa direktmarknadsföring och det ska kunna göras på ett tillgängligt sätt. Förslaget till bestämmelse grundar sig på regeringsprogrammet, enligt vilket personlig marknadsföring av spel utan personens uttryckliga samtycke förbjuds.

**52 §. Information som ska ges i samband med marknadsföring.** I likhet med den gällande lotterilagen föreslås det i paragrafen bestämmelser om skyldighet att i marknadsföringen av penningsspel inkludera information om den tillåtna åldersgränsen för penningsspelande samt om verktyg för hantering av problem till följd av penningsspelande. Dessutom föreskrivs det i paragrafen att information om den beviljade licensen och om tillsynsmyndigheten ska ingå i marknadsföringen. Det ska tydligt framgå av marknadsföringen att licenshavaren är verksam med stöd av den licens som beviljats. Marknadsföringen ska därför visa numret på den licens som beviljats licenshavaren och namnet på den myndighet som beviljat licensen. Informationen ska vara tydligt synlig och visas under tillräckligt lång tid för att konsumenten ska kunna läsa den utan betydande ansträngning. Information om licensen och tillsynsmyndigheten ska finnas i all marknadsföring. Detta är särskilt viktigt när det gäller TV-marknadsföring, eftersom AVMS-direktivet gör det möjligt för sändningar från utlandet att marknadsföra penningsspel från aktörer utanför systemet. På samma sätt kan radiokanaler med kortvariga radiotillstånd bedriva olaglig marknadsföring av penningsspel och utan information om licensen kan konsumenten inte skilja laglig marknadsföring från olaglig. Informationen behöver inte ingå i material som är avsett för licenshavarnas interna bruk eller för samarbetspartner, såsom pennor, muggar och kläder.

**53 §. Sponsring.** Den gällande lotterilagen innehåller inte någon särskild bestämmelse om sponsring. Sponsring har varit en tillåten form av marknadsföring för Veikkaus Ab med de begränsningar i fråga om annan marknadsföring som föreskrivs i lag. I 50 § ovan föreslås det ett

förbud mot marknadsföring till minderåriga och personer i en utsatt ställning. I de nya marknadsföringsbestämmelserna är det viktigt att ta hänsyn till de dimensioner som licenssystemet medför när det gäller att förbjuda marknadsföring till minderåriga, även när det gäller sponsring. Syftet med bestämmelsen i 1 mom. är att förhindra att personer under 18 år används i reklam som stöder och främjar penningspelande samt att förhindra reklam om penningspelande vid evenemang där deltagarna och publiken nästan i sin helhet består av minderåriga.

Syftet med 2 mom. är att till exempel förhindra användningen av de logotyper och namn som krävs enligt representationslagens sponsringsavtal på kläderna för juniorlagen i samma förening och på kläderna för de juniorer som spelar i representationslaget. När en licenshavare ingår avtal om sponsring ska den säkerställa att dess logotyper samt namn på spelprodukter eller speltjänster endast förekommer på produkter eller tjänster som är avsedda att användas av myndiga personer.

Syftet med 3 mom. är att förhindra att unga personer blir föremål för reklam via personer som de beundrar och följer. Under den gällande lagen har problem med olaglig marknadsföring i sociala medier orsakats av offentliga personer som marknadsför penningspel och vars anhängare till en stor del är minderåriga personer. Denna bestämmelse ska göra det möjligt att ingripa i olaglig marknadsföring av det här slaget. Avtal om sponsring ska kunna ingås med myndiga personer och i fråga om evenemang, tävlingar, serier eller därmed jämförbara evenemang för myndiga personer.

Syftet med 4 mom. är att precisera förbudet mot marknadsföring som riktas till minderåriga. Sponsring får endast inriktas på produkter eller tjänster som är avsedda att användas av myndiga personer.

## **5 kap. Tillsyn.**

**54 §. Tillsynsmyndighet.** I paragrafen förslås bestämmelser om den behöriga tillsynsmyndigheten och dess uppgifter. Tillstånds- och tillsynsverket är tillsynsmyndighet. Polisstyrelsen svarar dock för licensverksamheten temporärt under övergångsperioden 2026 till den del den nya penningspelslagen ska tillämpas i fråga om ansökan om licenser.

Penningspelsverksamheten ska övervakas för att skadeverkningarna av penningspel ska kunna förebyggas och minskas, för att spelarnas rättsskydd ska kunna garanteras och för att missbruk och brott ska kunna förhindras. Myndigheten ska övervaka att penningspelslagen samt de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den iakttas vid anordnandet och marknadsföringen av penningspel.

Tillsynsmyndighet övervakar också att innehavare av ensamrättslicens, innehavare av penningspelslicens och ombud iakttar de bestämmelser och föreskrifter om bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism som gäller dem.

Tillsynsmyndigheten har också till uppgift att följa utvecklingen på penningspelsmarknaden och årligen rapportera om den. Myndigheten ska till exempel rapportera de allmänna nyckeltalen för branschen, såsom antalet beviljade licenser och licenshavarnas spelmarginal, marknadsföringsåtgärder, påföljder som med stöd av lag ålagts licenshavare och andra aktörer samt andra motsvarande omständigheter som beskriver utvecklingen av penningspelsmarknaden. Myndig-

hetens rapportering ska särskilt baseras på de uppgifter som samlats in inom ramen för tillsynsätgårderna och på uppgifter som erhållits från licenshavarna i enlighet med de lagstadgade rapporteringsskyldigheterna.

**55 §. Tillstånds- och tillsynsregister.** Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om ett tillstånds- och tillsynsregister som förs av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten för register över ansökningar om ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara, behandling av licenser, återkallande av licenser, de som ansöker om och får licens, anmälningar, anmälare, anordnande och marknadsföring av spel, spelare, spelspärrar, gränser för penningöverföring och förlust, ombud, kontrollåtgärder samt åtgärder som hänför sig till förbud, offentliga varningar, vitesförfarande, påföljdsavgifter och ordningsavgifter.

Den personuppgiftsansvariges behörighet att behandla personuppgifter i registret grundar sig på bestämmelserna om tillsynsmyndighetens behörighet. Syftet med behandlingen av de uppgifter som samlas in i registret är tillsynsmyndighetens tillstånds- och tillsynsuppgifter enligt 54 § i lagen. Lagens 61, 62 och 77 § innehåller bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter.

Med de anmälningar som nämns i 1 mom. avses i lagens 18 § avsedda anmälningar om väsentliga ändringar som gäller licenshavaren, dess verksamhet, ägande, ledning och ekonomiska verksamhetsförutsättningar. Med anmälningar avses dessutom en revisors anmälan enligt 67 § i lagen och en licenshavares anmälan enligt 76 § om identifieringsuppgifter om sina tjänsteleverantörer som förmedlar betalningar.

I 2 mom. föreskrivs det om tillsynsmyndighetens rätt att behandla personuppgifter i tillstånds- och tillsynsregistret, om det är nödvändigt för att den ska kunna sköta sina uppgifter enligt denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 7/2019 rd) konstaterat att behandlingen av personuppgifter alltid kräver en särskild bestämmelse om behörighet.

Den föreslagna lagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om de informationssystem som tillsynsmyndigheten använder och om de tekniska kraven på dessa. Lagstiftningen om personuppgifter ska inte innehålla bestämmelser om tekniska lösningar, utan regler och principer för behandling av personuppgifter som styr de tekniska lösningar som möjliggör och stöder behandlingen. Eftersom bestämmelsen om användningsändamålet i dataskyddsförordningen i vilket fall som helst är direkt tillämplig, skulle det utifrån perspektivet av behandling av uppgifter vara meningslöst att binda behandlingen av personuppgifter till en viss plattform.

I 101 § i den föreslagna lagen föreskrivs det särskilt om ett spelskaderegister med Institutet för hälsa och välfärd som personuppgiftsansvarig. I spelskaderegistret införs och behandlas delvis samma uppgifter som i tillstånds- och tillsynsregistret. Eftersom det föreslagna tillstånds- och tillsynsregistret inte är bundet till något särskilt tekniskt genomförande eller informationssystem, kan det tekniska genomförandet av tillstånds- och tillsynsregistret och spelskaderegistret göras på flera olika sätt. Registeruppgifterna kan lagras i samma informationssystem, eller alternativt kan separata informationssystem byggas upp för de båda personuppgiftsansvariga.

**56 §. Förteckning över licenshavare.** I paragrafen föreskrivs det om tillsynsmyndighetens skyldighet att föra en förteckning över de fysiska och juridiska personer som har fått licens. Tillsynsmyndigheten ska ha förteckningen i ett allmänt datanät och den ska vara i maskinläsbar

form. Förteckningen ska innehålla identifieringsuppgifter om licenshavarna som myndigheten fått i samband med ansökan om licens. I förteckningen ska åtminstone licenshavarens namn och FO-nummer offentliggöras.

**57 §. Officiella övervakare.** Enligt den gällande lotterilagen kan tillsynsmyndigheten förordna officiella övervakare för tillsynen. När officiella övervakare sköter uppgifter enligt denna lag tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på dem. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen. Närmare bestämmelser om de officiella övervakarnas uppgifter och om förordnande av dem får utfärdas genom förordning av statsrådet.

**58 §. Testköp.** Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om testköpsrätt och myndighets rätt att uppträda under annan identitet. Testköp är ett viktigt sätt för myndigheten att övervaka att lagstiftningen följs i penningsspelverksamheten. Motsvarande befogenheter har bland annat konsumentmyndigheterna och vissa andra myndigheter vid marknadstillsynen.

För att tillsynen ska vara effektiv bör myndigheten uppträda under annan identitet och använda falska handlingar vid testköp, både elektroniskt och fysiskt. Vid testköp kan myndigheten låtsas vara konsument, om det är nödvändigt för att förhindra att testköpet avslöjas. Det ska vara möjligt att uppträda under annan identitet både i elektroniska system och fysiskt på plats. Tillsynsmyndigheten kan ordna testköp enligt sina egna anvisningar så att testköpen är godtagbara och omfattas av intern kontroll.

Den gällande lagstiftningen möjliggör inte att myndigheten uppträder under annan identitet. På grund av kravet på obligatorisk identifiering, som gäller allt penningsspel, ska den som spelar penningsspel identifieras och dennes kundstatus registreras som personlig. Detta förutsätter att personuppgifter införs i samband med registreringen. Lotterilagen känner inte till situationer där samma kundrelation delas av flera personer. Därför är det inte möjligt att genomföra testköp utan en falsk identitet samt åtgärder och instrument som är nödvändiga för testköpet, såsom kundrelationskort. Syftet med tillsynen uppfylls inte om övervakaren vid registrering som spelare uppträder som myndighet, eftersom det då inte är möjligt att övervaka penningsspelsanordnarens förfarande i förhållande till spelaren och kraven i lagstiftningen. Det kan inte heller anses skäligt att anställda hos tillsynsmyndigheten ska använda sina egna personuppgifter vid testköp. Utifrån bestämmelsen ska det vara möjligt att använda ett fingerat namn som konstruerats med tanke på testköpet och till exempel ett e-postkonto som skapats för ändamålet. I detta sammanhang ska för tillsynsmyndigheten fastställas rätt att få tillgång till falska handlingar som är utformade för att verifiera falska identiteter.

Myndigheten ska informera penningsspelsföretaget och den personuppgiftsansvarige om att den uppträder under annan identitet så snabbt det är möjligt utan att syftet med testköpet äventyras.

Testköp har identifierats som ett viktigt sätt att övervaka till exempel att obligatorisk identifiering genomförs i den fysiska och elektroniska penningsspelverksamheten. Ett identifieringsverktyg som tillhör en annan person kan missbrukas till exempel av en person med spelförbud eller av en minderårig, varvid syftet med den obligatoriska identifieringen inte uppfylls.

Testköp kan inte bara göras vid fysiska köpställen utan också vid behov på licenshavarnas elektroniska spelwebbplatser samt på penningsspelwebbplatser som anordnats utan den licens som krävs. Eventuella penningsspelvinster som erhållits genom testköp får inte komma den tjänsteman som gjort testköpet eller någon annan person till godo.



**59 §. Förbud för tillsynsmyndighetens personal att delta i penningspel.** Avsikten är att lagen ska begränsa tillsynsmyndighetens deltagande i penningspel. Enligt 43 § 3 mom. i den gällande lotterilagen får en tjänsteman vid Polisstyrelsen inte delta i sådana penningspel vars tekniska övervakning ingår i tjänstemannens uppgifter, om tjänstemannen i sina tjänsteuppgifter kan ta del av sådant material om spelhändelser som hen kan utnyttja i sitt eget spelande. Beslutet om begränsning fattas av tillsynsmyndigheten. I 2 mom. anges dessutom som en noggrannare avgränsad bestämmelse ett förbud mot att spela på kasino för sådana tjänstemän vid tillsynsmyndigheten som övervakar penningspel som anordnas på kasino.

**60 §. Utredningsskyldighet för tillsynsmyndighetens personal.** Syftet med den föreslagna penningspelslagen är att öppna en del av penningspelsmarknaden i Finland för konkurrens. En betydande andel av penningspelsmarknaden förblir hos ett bolag som fått ensamrättslicens och som kontrolleras av staten, men antalet innehavare av penningspelslicens begränsas inte genom lagstiftning. Efter lagreformen kan det därför finnas upp till tiotals aktörer med penningspelslicens på den konkurrensutsatta marknaden. I paragrafen föreskrivs det för den som utnämns till en tjänst vid tillsynsmyndigheten om en anmälningsskyldighet som säkerställa myndighetens och dess tjänstemäns oberoende. En tjänsteman vid tillsynsmyndigheten ska i sitt uppdrag vara oberoende av den som ansöker om licens, tillsynsobjektet och dess ekonomiska verksamhet. Paragrafen kompletterar lagstiftningen om jäv för en tjänsteman enligt förvaltningslagen för varje verksamhetsområde och tar hänsyn till de bestämmelser i grundlagen, statstjänstemannalagen (750/1994) och diskrimineringslagen (1325/2014) som gäller utnämningen till en tjänst och förordnandet till en uppgift.

Avsikten är att bestämmelserna i den föreslagna paragrafen i den nya verksamhetsmiljön i fråga om de rättsprinciper inom förvaltningen som är bindande för myndighetsverksamheten ska säkerställa i synnerhet att principerna om likabehandling och ändamålsbundenhet följs och bidra till strävandena att effektivt förebygga missbruk av sekretessbelagd information såsom företagshemligheter. Syftet med den föreslagna regleringen är också att i förväg skydda de tjänstemän som utför tillstånds- och tillsynsuppgifter mot otillbörlig påverkan och att minska antalet jävssituationer i myndigheternas arbete.

Bestämmelser om de allmänna utnämningsskälerna finns i grundlagen. Enligt 11 § 1 mom. i diskrimineringslagen är särbehandling inte diskriminering, om behandlingen föranleds av lag och annars har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga. Enligt 12 § i samma lag är särbehandling berättigad i offentligrättsliga anställningar och i anställningssituationer, om särbehandlingen föranleds av verkliga och avgörande krav som gäller arbetsuppgifternas art och utförande och särbehandlingen är proportionerlig för att ett legitimt syfte ska uppnås.

I 1 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs det om de uppgifter som den som utnämns till en tjänst ska lämna i form av en utredning. De uppgifter som ska lämnas gäller för den som ska utnämnas till tjänsten ägande i företag som bedriver penningspelsverksamhet, saldot på penningspelsbolags spelkonton, vinster som penningspelsbolag betalat och uttag från spelkonton under de senaste tolv månaderna, bisysslor i anslutning till penningspelsverksamhet samt andra bindningar som kan vara av betydelse med tanke på tillstånds- och tillsynsuppgifterna. Med bisyssla avses en tjänst samt avlönat arbete eller avlönat uppdrag som tjänstemannen har rätt att avsäga sig samt yrke, näring och affärsrörelse.

Syftet med den föreslagna paragrafen är framför allt att i praktiken säkerställa myndighetens skyldighet enligt 8 c § 1 mom. i statstjänstemannalagen att se till att den som utnämns eller förordnas till en uppgift inte har bindningar som äventyrar en ändamålsenlig skötsel av de uppgifter som hör till tjänsten och att hen även i andra avseenden har förutsättningar att sköta sina uppgifter oberoende och även i övrigt på ett tillförlitligt sätt. Enligt 6 c § i statstjänstemannalagen ska den som söker en tjänst foga behövliga utredningar till ansökan. En tjänsteman får inte på grund av en bisyssla bli jävig i sitt uppdrag i enlighet med 18 § i statstjänstemannalagen, och bisysslan får inte äventyra förtroendet för opartiskheten vid skötseln av uppgiften eller heller i övrigt hindra att uppgiften sköts på behörigt sätt eller som konkurrerande verksamhet uppenbart skada arbetsgivaren. Enligt 8 c § i statstjänstemannalagen ska myndigheten vid bedömningen av en person vid utnämningssprövningen beakta arten av den tjänst eller uppgift som ska besättas.

Den föreslagna paragrafen kränker inte rätten till egendom eller privatlivet för den som utnämns till tjänsten och begränsar inte oproportionerligt hens frihet att utöva annan näring utanför sina tjänsteåligganden. I 5 mom. införs dock ett förbud för tjänstemän som sköter tillstånds- och tillsynsuppgifter enligt den föreslagna lagen att förvärva aktier eller derivat i licenshavare och andra penningsspelsbolag. Förbudet gäller också fondföretag vars huvudsakliga syfte (över 50 procent av fondens tillgångar) är att investera i aktier i penningsspelsbolag. De uppgifter som ska lämnas är framför allt av betydelse för myndighetens bedömning av förutsättningarna för att den som utnämns ska kunna utföra uppgifterna i den tjänst som tillsätts.

Enligt 8 a § i statstjänstemannalagen ska uppgifter om en persons ekonomiska ställning som har getts en myndighet hemlighållas.

**61 §. Tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter av licenssökanden och licenshavaren.** Tillsynsmyndigheten ska ha omfattande rätt att få information från tillsynsobjekten för att tillsynen ska vara effektiv och omfattande. Marknadsaktörer som innehar ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens ska kunna övervakas effektivt för att det i regeringsprogrammet angivna målet att förebygga och minska skadeverkningarna av penningsspel ska kunna uppfyllas. Effektiv tillsyn är också ett första steg mot bättre kanaliseringar i spelsystemet. Tillsynsmyndighetens rätt att få information om marknadsaktörerna är en nyckelfaktor när det gäller att organisera effektiv tillsyn. För att tillsynen ska förbli effektiv kan marknadsaktörerna inte ha möjlighet att vägra lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten med hänvisning till sekretessbestämmelserna. Utöver tillsynsuppgiften är myndighetens omfattande rätt att få uppgifter nödvändig också för att det ska kunna säkerställas att myndigheten får de uppgifter som krävs för beviljande av licens.

Enligt den föreslagna paragrafen har tillsynsmyndigheten trots sekretessbestämmelserna rätt att avgiftsfritt av licenshavaren få de uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna utföra sina licens- och tillsynsuppgifter enligt denna lag och för statistikföringen av penningsspelsverksamheten. Rätten till uppgifter ska, i enlighet med grundlagsutskottets utlåtandepraxis, begränsas till endast de uppgifter som är nödvändiga för att tillsynsuppgiften ska kunna utföras och för statistikföringen. Rätten att få uppgifter gäller innehavare av ensamrättslicens, penningsspelslicens och licens för spelprogramvara. Tillsynsmyndighetens övervaknings- och statistikuppgifter är nära förbundna med varandra.

I paragrafen uppräknas sådana uppgifter som är nödvändiga för skötseln av de uppgifter som avses i 1 mom. Sådana uppgifter är för det första uppgifter som behövs för att ensamrättslicens,

penningspelslicens och licens för spelprogramvara ska kunna beviljas. Det är fråga om sådana uppgifter som avses i 12 § i den föreslagna lagen. Rätten att få information gäller också de uppgifter som behövs då tillsynsavgiften bestäms och de förlust- och insättningsgränser som spelaren ställer. Myndigheten ska också få kännedom om spelspärar, spelevenemang och transaktionerna på spelkonton vid penningspel. Licenshavaren ska i elektronisk form överlämna spelkontotransaktioner vid penningspel till tillsynsmyndigheten.

För skötseln av tillsynsuppgifterna krävs också att myndigheten får information om marknadsföringen av penningspel och anordnandet av penningspel liksom identifieringsuppgifter om registrerade spelare. I praktiken avser uppgifterna om en registrerad spelare kundregisteruppgifter som en innehavare av en ensamrättslicens och en innehavare av penningspelslicens besitter. Nödvändiga uppgifter om marknadsföringen är till exempel sådana uppgifter om licenshavarens marknadsföring under det föregående året som avses i 66 § om rapporteringsskyldighet. De nödvändiga uppgifterna om anordnandet av penningspel innehåller i sin tur åtminstone uppgifter enligt samma 66 § om utvecklingen av spelverksamheten och om de åtgärder som licenshavaren har vidtagit för att förebygga de ekonomiska, sociala och hälsomässiga olägenheter som spelandet orsakar. De nödvändiga uppgifterna om anordnandet innehåller också de uppgifter som ingår i planen för omsorgsplikt och egenkontroll enligt den föreslagna 33 §. För skötseln av tillsynsuppgifterna krävs också uppgifter från licenshavarna om spelkonsumtionen på produktnivå, regionalt, per kanal och försäljningsställe samt uppgifter om placeringen av försäljningsställen och penningautomater. Tillsynsmyndighetens rätt till information gäller också nödvändiga personuppgifter, såsom spelarnas personbeteckningar.

Det är möjligt att utnyttja rätten till information både för att övervaka marknadsföringen och för att övervaka ensamrättsaktörerna och aktörer som är verksamma på den konkurrensutsatta marknaden. Nyttan av rätten att få uppgifter, liksom hela tillsynsverksamheten, är till stor del beroende av tillräckliga avskräckande åtgärder och sanktioner.

**62 §. Tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter av myndigheter.** I paragrafen föreslås bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter av andra myndigheter. En effektiv tillsyn över penningspelsverksamheten samt förebyggande och utredning av missbruk förutsätter samarbete mellan myndigheterna. Därför föreslås att tillsynsmyndigheten trots sekretessbestämmelserna har rätt att avgiftsfritt av en annan myndighet få sådana uppgifter som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma förutsättningarna för beviljande av licens och ha tillsyn över att denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den följs. Rätten att få uppgifter gäller även nödvändiga personuppgifter.

Till exempel polis-, straffregister-, utsöknings-, skatte- och befolkningsregistermyndigheterna är sådana myndigheter som berörs av tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter. Uppgifter som erhållits av en annan myndighet omfattas av samma tystnadsplikt som sådana uppgifter som tillsynsmyndigheten har fått vid utförandet av uppgifter som avses i penningspelslagen.

**63 §. Tillsynsmyndighetens rätt att lämna ut uppgifter till andra myndigheter.** Med stöd av 26 § 1 mom. 1 punkten i offentlighetslagen kan en myndighet ur en sekretessbelagd myndighetshandling lämna ut uppgifter om i lag särskilt tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter till en annan myndighet i två olika situationer. Enligt punkt 1 i den föreslagna paragrafen får tillsynsmyndigheten lämna ut uppgifter till

en annan myndighet, om uppgifterna är nödvändiga för att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sina licens- och tillsynsuppgifter. Enligt 2 mom. är det möjligt att lämna ut uppgifter om uppgifterna är nödvändiga för skötseln av en uppgift som föreskrivits för myndigheten i fråga.

Uppgifter om licenshavarens verksamhet, om licenshavaren eller dess betydande ägare och ledning som tillsynsmyndigheten fått kännedom om kan också vara nödvändiga för skötseln av andra myndigheters uppgifter. En allmän förutsättning för beviljande av licens är inte att sökanden har registrerats i Skatteförvaltningens register. Till denna del är det tillräckligt att Skatteförvaltningen får kännedom om att licens beviljats och att informationsutbytet mellan Skatteförvaltningen och tillsynsmyndigheten fungerar. Skatteförvaltningen behöver av tillsynsmyndigheten få de uppgifter som behövs för skattekontrollen, till exempel månatligen.

**64 §. Rätt att få uppgifter ur bötes- och straffregistret.** Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter ur bötes- och straffregistret. För att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma tillförlitligheten och lämpligheten hos betydande ägare och ledning av fysiska och juridiska personer som är sökande, måste tillsynsmyndigheten ha rätt att för detta ändamål få behövliga uppgifter ur det bötesregister som avses i 46 § i lagen om verkställighet av böter (672/2002). Uppgifter ur straffregistret kan för utredning av en licenssökandes tillförlitlighet och lämplighet lämnas ut med stöd av 4 a § i straffregisterlagen (770/1993).

**65 §. Kontrollrätt.** I paragrafen föreslås bestämmelser om att tillsynsmyndigheten har rätt att utföra inspektioner för tillsynen över att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas. Myndigheten kan inspektera de lokaler som innehavaren av ensamrättslicens, innehavaren av penningpelslicens och innehavaren av licens för spelprogramvara förfogar över och granska deras informationssystem och verksamhet, om inspektion och granskning är nödvändig för att tillsynsuppgiften ska kunna utföras. Dessutom har myndigheten rätt att granska verksamheten hos en aktör som med fog misstänks för lagstridig verksamhet. Granskningsrätten säkerställer att tillsynsmyndigheten effektivt kan ingripa i verksamheten och till exempel övervaka konton på sociala medier. Kontrollrätten gäller såväl öppna källor och webbplatser som kräver inloggning som användarkonton på sociala medier.

Tillsynsmyndigheten kan begära handräckning av polisen för att genomföra en inspektion, till exempel i en situation där tillsynsmyndigheten hindras från att utföra ett tjänsteuppdrag. I 9 kap. 1 § i polislagen (872/2011) föreskrivs det om handräckning av polisen, polisens beslutsfattande i samband med handräckning och om den avgift som tas ut för handräckningen. Enligt 1 mom. i den paragrafen ska polisen på begäran ge andra myndigheter handräckning, om så föreskrivs särskilt. Polisen ska ge andra myndigheter handräckning också för fullgörande av en lagstadgad tillsynsskyldighet, om den myndighet som begär handräckning hindras i sin tjänsteutövning.

Motsvarande bestämmelse om myndighetens inspektionsrätt ingår i 45 § lotterilagen.

**66 §. Licenshavarens rapporteringsskyldighet.** I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningpelslicens att lämna in rapport till tillsynsmyndigheten. En del av utredningarna och handlingarna ska också lämnas till de ministerier som nämns i paragrafen.

Den årliga rapporteringsskyldigheten omfattar verksamhetsplanen för det följande året, budgeten för det följande året, bokslutshandlingarna för föregående år, en utredning om marknadsfö-

ringen av penningspel från föregående år samt en redogörelse för utvecklingen av spelverksamheten och om de åtgärder som licenshavaren har vidtagit föregående år för att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelet ger upphov till. Myndigheten kan meddela närmare föreskrifter om tidsfristerna för inlämnande av utredningarna och om utredningarnas innehåll.

Kravet på att utredningarna och handlingarna lämnas in gör det möjligt för myndigheten att följa anordnandet och marknadsföringen av penningspel i riket och att bedöma om det finns förutsättningar för beviljande av licens. Försummelse av rapporteringsskyldigheten kan förenas med ordningsavgift.

**67 §. Revisorns anmälningsskyldighet.** Som en ny tillsynsmetod föreslås att i lagen föreskrivs om revisorns anmälningsskyldighet. I svensk spellagstiftning och till exempel i lagen om Finansinspektionen finns motsvarande bestämmelser. En licenshavares revisor ska utan dröjsmål underrätta tillsynsmyndigheten om sådana omständigheter eller beslut i fråga om licenshavaren som han eller hon i sitt uppdrag har fått kännedom om och som exempelvis kan anses väsentligt strida mot bestämmelserna om förutsättningarna för beviljande av licens eller om anordnandet eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av dem eller äventyra den fortsatta verksamheten för licenshavaren. Samma anmälningsskyldighet gäller om revisorn får kännedom om sådana omständigheter eller beslut i fråga om ett företag som hör till samma grupp eller koncern som licenshavaren eller i ett företag med betydande bindningar till licenshavaren.

## **6 kap. Tillsynsavgift.**

**68 §. Tillsynsavgift.** I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om tillsynsavgift som tas ut av innehavare av ensamrättslicenser, innehavare av penningspelslicenser och innehavare av licenser för spelprogramvara. Det handlar om en avgift av skattenatur, som inte är baserad på kostnader som uppkommer direkt av tillsynsverksamheten. En liknande tillsynsavgift av skattenatur tas ut av dem som övervakas av Finansinspektionen. Enligt 1 mom. bestäms tillsynsavgiften för varje kalenderår som en fast avgift i euro.

I 2 mom. finns bestämmelser om tillsynsavgift som tas ut av innehavare av ensamrättslicenser. Alla penningspelsverksamheter som bedrivs med stöd av en ensamrättslicens avviker i någon mån till sin karaktär från varandra, varför det tas ut separata tillsynsavgifter av olika belopp för licenser som beviljas för ensamrättsverksamhet. I fråga om licenser som beviljats för anordnande av fysiska penningautomater och fysiska kasinospel ska tillsynsavgiften vara högre, eftersom de tillsynsåtgärder som krävs för sådan verksamhet skiljer sig från annan penningspelsverksamhet som bedrivs med ensamrätt.

I 3 mom. finns bestämmelser om tillsynsavgift som bestäms för innehavare av penningspelslicenser. Tillsynsavgiftens belopp ska enligt förslaget vara graderat enligt spelbidrag. Med spelbidrag avses skillnaden mellan det sammanlagda beloppet av penninginsatserna i de penningspel som anordnats med stöd av penningspelslicens enligt penningspelslagen och de vinster som utbetalats till spelarna. Myndigheten kontrollerar det faktiska spelbidraget, som ligger till grund för tillsynsavgiftens storlek, i licenshavarens senast fastställda bokslut. Licenshavaren är enligt 69 § 4 mom. skyldig att för bestämmande av tillsynsavgiften lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter som ligger till grund för tillsynsavgiften.

I 5 mom. finns bestämmelser om grunderna för bestämmande av tillsynsavgift i de fall då licenshavaren inte har haft penningsspelslicens under det föregående året. Detta innebär i praktiken alla de innehavare av penningsspelslicenser som inleder penningsspelsverksamheten för första gången på det finländska fastlandet. Tillsynsavgiftens belopp för det första året består av två separata delposter. Den första delposten består av en så kallad grundavgift, som är densamma för alla innehavare av penningsspelslicenser. Tillsynsmyndigheten ska bestämma storleken på den andra delposten av tillsynsavgiften för det första verksamhetsåret på basis av det faktiska spelbidrag som framgår av licenshavarens fastställda bokslut. Om tillsynsavgiften för det första året underskrider den tillsynsavgift som räknats ut baserat på licenshavarens faktiska spelbidrag, ska licenshavaren betala skillnaden i samband med nästa års tillsynsavgift. Om tillsynsavgiften för det första året är större än den uträknade tillsynsavgiften, ska myndigheten betala tillbaka skillnaden till licenshavaren. Skillnaden kan beaktas genom att dra bort eller lägga till skillnaden på licenshavarens uträknade tillsynsavgift för nästa år, om licenshavarens licens är giltig längre än ett år.

I 6 mom. finns bestämmelser om tillsynsavgift som tas ut av innehavare av licenser för spelprogramvara. Enligt 7 mom. tas egen separat tillsynsavgift ut för varje licens, om licenshavaren har fler än en licens.

**69 §. Bestämmande av tillsynsavgiften.** Tillsynsmyndigheten bestämmer enligt förslaget tillsynsavgiften som ska betalas. I sitt beslut bestämmer tillsynsmyndigheten förfallodagen för avgiften, som kan vara tidigast den sista juni under debiteringsåret. Avgiften kan betalas i flera poster, om tillsynsmyndigheten så beslutar. Avgiftsbeslutet ska sändas till den avgiftsskyldige senast 30 dagar före förfallodagen. Uppgiften om tillsynsavgiftens belopp är offentlig i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Om avgiftsskyldigheten börjar under kalenderåret, det vill säga att licensen börjar gälla under året, bestäms tillsynsavgiften enligt det föreslagna 2 mom. enligt antalet kalendermånader under vilka licensen är giltig.

I 3 mom. finns bestämmelser om bestämmande av tillsynsavgift, om avgiftsskyldigheten upphör under kalenderåret. Av tillsynsavgiften återbetalas på licenshavarens ansökan så många tolftedelar som det återstår fulla kalendermånader av kalenderåret i fråga.

Licenshavaren ska enligt 4 mom. för bestämmande av tillsynsuppgiften lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter som ligger till grund för tillsynsavgiften. Uppgifterna ska lämnas senast vid en tidpunkt som tillsynsmyndigheten bestämmer. Syftet är att tillsynsmyndigheten ska ha tillgång till uppgifterna i tillräckligt god tid för att avgiften ska kunna bestämmas i enlighet med denna paragraf.

I 5 mom. finns bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenhet att meddela närmare föreskrifter om betalningsförfarandet, om betalning av avgiften i fler än en post och om hur de uppgifter som behövs för bestämmande av tillsynsavgiften ska lämnas.

**70 §. Bestämmande av tillsynsavgiften genom uppskattning.** I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att bestämma tillsynsavgift genom uppskattning, om licenshavaren inte i enlighet med 69 § 4 mom. lämnat de uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för bestämmandet av tillsynsavgiften eller om uppgifterna är uppenbart felaktiga eller bristfälliga för bestämmandet av tillsynsavgiften.



Enligt 2 mom. ska myndigheten vid uppskattningen av avgiftens belopp beakta licenshavarens storlek och marknadsställning, de uppgifter som licenshavaren har meddelat under tidigare år, jämförelseuppgifter om andra licenshavare som bedriver motsvarande verksamhet samt andra med dessa jämförbara omständigheter som inverkar på grunden för bestämmande av avgiften. Tillsynsmyndigheten ska försöka uppskatta avgiftsgrunden på ett sådant sätt att den motsvarar verkligheten.

Enligt 3 mom. ska tillsynsmyndigheten sända en uppmaning till den avgiftsskyldige att lämna de uppgifter som behövs vid äventyr att avgiften påförs genom en uppskattning, om inte uppgifterna lämnas inom en av tillsynsmyndigheten utsatt skälig tid. Uppmaningen ska innehålla uppgift om beloppet av den uppskattade tillsynsavgiften.

Enligt 4 mom. kan tillsynsmyndigheten rätta debiteringen genom uppskattning inom ett år från ingången av kalenderåret efter debiteringen genom uppskattning. Tillsynsmyndigheten får göra en rättelse på eget initiativ. Tillsynsmyndigheten får göra en rättelse till fördel för den som omfattas av tillsynsskyldigheten, om tillsynsavgiften på grund av felet har påförts till ett för stort belopp. Myndigheten kan göra en rättelse till nackdel för licenshavaren, om tillsynsavgiften på grund av felet helt eller delvis inte har påförts. I praktiken begränsas rättelserna dock till korrigering av tydliga eller uppenbara fel. Rättelsen kan gälla sak-, skriv- och räknefel och andra fel i beslutet om tillsynsavgift. Som fel anses också en situation då tillsynsavgiften har grundat sig på en felaktig eller bristfällig utredning eller där det i ärendet har framkommit sådan ny utredning som i betydande grad kunde ha inverkat på avgörandet av ärendet. En rättelse ska göras inom ett år från ingången av kalenderåret efter debiteringen genom uppskattning. Syftet med bestämmelsen om rättelse är att möjliggöra att en korrekt tillsynsavgift påförs i situationer då ett fel upptäcks efter det att tillsynsavgiften påförts. Myndigheten kan tillämpa bestämmelsen bland annat om den har fått kännedom om någon ny information som väsentligt skulle ha påverkat bestämmandet av tillsynsavgiften. En sådan viktig uppgift kan till exempel vara ett senare fastställt bokslut.

**71 §. Dröjsmålsränta på tillsynsavgiften och indrivning av avgiften i utsökningsväg.** I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om dröjsmålsränta på tillsynsavgiften och indrivning av avgiften i utsökningsväg. Enligt 1 mom. ska dröjsmålsränta betalas enligt 4 § 1 mom. i räntelagen (633/1982), om tillsynsavgiften inte betalas senast på förfallodagen. I 2 mom. föreskrivs det om indrivning av tillsynsavgiften i utsökningsväg. Enligt förslaget är tillsynsavgifter jämte ränta direkt utsökbara. Bestämmelser om indrivning av tillsynsavgifter finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

## **7 kap. Förbudande av penningspelsverksamhet och penningspelsmarknadsföring.**

**72 §. Förbud mot penningspelsverksamhet.** Till lagen fogas förbud som gäller penningspelsverksamhet. Förbuden motsvarar i huvudsak till sitt innehåll de förbud som anges i 62 § i den gällande lotterilagen. Till den föreslagna paragrafen fogas en förteckning över förbud som gäller anordnande av penningspel. De gärningar som avses i paragrafen uppfyller även brottsrekvisitet för penningspelsbrott i strafflagen.

Enligt 1 mom. ska det vara förbjudet att anordna penningspel på andra sätt än de som avses i 3 §. I 3 § fastställs uttömmande formerna för anordnande av penningspel.

Enligt 2 mom. ska det vara förbjudet att anordna penningspel utan sådan licens som förutsätts i lagen, att sälja, förmedla eller marknadsföra penningspel utan sådan licens som förutsätts i lagen samt att sälja eller förmedla penningspel till utlandet eller marknadsföra penningspel i utlandet, om det inte är tillåtet enligt lagstiftningen i den stat eller region till vilken penningspel säljs, förmedlas eller marknadsförs. Dessutom förbjuds i paragrafen att utan tillstånd av licenshavaren sälja eller förmedla penningspel, ta emot spelinsatser eller förmedla vinster samt att upplåta utrymmen för tillhandahållande av penningautomater och kasinospel utan sådan licens som föreskrivs i lagen.

I 3 mom. föreskrivs att i denna paragraf jämställs med penningspel sådant spelande som sker med kryptotillgångar. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att vid behov till exempel förbjuda marknadsföring av kryptokasinoverksamhet som sker på det finländska fastlandet eller är riktad till det finländska fastlandet. Användningen av kryptotillgångar tillåts alltså inte i penningspelande. Spel med kryptotillgångar är problematiskt bland annat med tanke på förhindrande av penningtvätt och på garanterandet av konsumentskyddet och penningspelsspelarnas rättssäkerhet. En del av kryptovalutaaktörerna verkar internationellt utan tillsyn och licens och i deras verksamhet har det förekommit allvarliga brister i konsumentskyddet.

I 4 mom. finns en motsvarande bestämmelse till 62 § 5 mom. i lotterilagen, enligt vilken som penningspel som anordnas utomlands inte betraktas penningspel i vilkas anordnande en licenshavare deltar.

**73 §. Förbudande av anordnande och marknadsföring av penningspel.** Tillsynsmyndigheten kan med stöd av den föreslagna paragrafen förbjuda både utomstående aktörer i penningspelsystemet och lagstridig penningspelsverksamhet och marknadsföring av licenshavare. Motsvarande bestämmelser finns i lotterilagen.

Myndigheten kan förbjuda anordnande och marknadsföring av penningspel, om man vid anordnande eller marknadsföring av penningspel bryter mot ett förbud som avses i 72 § eller om man vid marknadsföring av penningspel bryter mot bestämmelserna i 48–53 §. Beslut om förbud kan också meddelas i situationer när man vid anordnande av penningspel bryter mot bestämmelserna i 20–29 §, 32 §, 33 § 1 mom., 35–42 § eller 43 § 1 eller 2 mom. eller 44–46 §. Anordnande och marknadsföring kan också förbjudas om man vid anordnande av penningspel bryter mot bestämmelserna i 30 eller 31 § eller i de förordningar som utfärdats med stöd av dem. Enligt 1 mom. 5 punkten i den föreslagna paragrafen kan anordnande och marknadsföring också förbjudas om man vid anordnande eller marknadsföring av penningspel i övrigt bryter mot penningspelslagen eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den lagen.

Förbudet kan riktas mot licenshavaren och någon annan som anordnar penningspelet, sådana näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar eller deltagaravgifter i anslutning till penningspel, upplåter ett utrymme för tillhandahållande av penningautomater eller marknadsför penningspel samt sådana fysiska personer som i syfte att få ekonomisk vinning eller annan fördel marknadsför penningspel eller på annat sätt främjar deltagande i penningspel.

I 3 mom. finns bestämmelser om förbudets maximitid. Förbudet gäller i högst 12 månader. Tillsynsmyndigheten kan förlänga förbudets giltighetstid med högst 12 månader åt gången, om förfarandet för initiering och genomförande av betalningstransaktionen inte har korrigerats. En giltighetstid på 12 månader anses inte påverka rättigheterna för den aktör som är föremål för

förbudet mer än vad som behövs, eftersom aktören kan undvika att bli dömd att betala vite som förenats med förbudsbeslutet genom att följa tillsynsmyndighetens beslut.

För att säkerställa rättsskyddet för deltagarna i penningspel bestäms att myndigheten har befogenhet att temporärt förbjuda anordnandet av penningspel, om konsumenternas rättsskydd eller övervakningen för att säkerställa det äventyras.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att trygga en snabb och effektiv metod för att ingripa vid tillsynen på ett mer noggrant avgränsat sätt än i de nuvarande bestämmelserna. Att det i paragrafen hänvisas till exakta paragrafer ger entydiga grunder för att förbjuda anordnande och marknadsföring, vilket också förtydligar tillämpningen och tolkningen av lagen. Förbudandet av anordnande är tillämpligt på många väldigt olika former av verksamhet som anges i bestämmelsen och som strider mot anordnandet och mot bestämmelserna. Myndigheterna ska använda förfarandet utan särskilt hög tröskel. Till förfarandet med förbudsbeslut hör aktörens möjlighet att rätta till sitt felaktiga förfarande innan förbudsbeslutet meddelas. Under förfarandet med förbudsbeslut ska den myndighet som tillämpar lagen beakta också möjligheten att använda andra administrativa påföljder som anges i denna lag och vid behov övergå till antingen mildare eller strängare tillsynsmetoder.

I undantagsfall kan ett beslut om förbud meddelas utan hörande. Bestämmelsen stöds också av 34 § 2 mom. 4 punkten i förvaltningslagen. Enligt den punkten får beslutet avgöras utan att en part hörs, om hörandet kan äventyra syftet med beslutet eller om det dröjsmål som hörandet medför i behandlingen av ärendet orsakar betydande skada för människors hälsa, för den allmänna säkerheten eller för miljön.

Tillsynsmyndigheten ska enligt 5 mom. i paragrafen i ett allmänt datanät föra en förteckning över de anordnare av penningspel som inte har licens enligt denna lag och i fråga om vilka tillsynsmyndigheten med stöd av den föreslagna 73 § har förbjudit anordnandet eller marknadsföringen av penningspel. Förteckningen ger för det första information om myndighetens verksamhet och informerar konsumenterna om aktörer som anordnar och marknadsför penningspel utan licens. För det andra ska betaltjänstleverantörerna vara skyldiga att använda förteckningen i sin egen verksamhet när de iakttar det föreslagna förbudet mot att genomföra eller initiera en betalningstransaktion enligt 75 §. Förteckningen ska enligt 5 mom. innehålla aktörernas identifieringsuppgifter och vara i maskinläsbar form för att garantera att den kan användas i betaltjänstverksamheten.

Enligt 6 mom. får tillsynsmyndigheten förena beslutet om ett förbud med vite. Ett vite som är förenat med ett verkställighetsförbud döms ut av tillsynsmyndigheten. Ett vite som är förenat med ett marknadsföringsförbud döms för sin del ut av marknadsdomstolen på ansökan av tillsynsmyndigheten. Bestämmelser om vitesförfarandet finns i viteslagen (1113/1990).

Bestämmelser om sökande av ändring i ett förbudsbeslut finns i 12 kap. Ett beslut om verkställighetsförbud överklagas hos förvaltningsdomstolen genom besvär med stöd av 105 §. Förbudet är i kraft tills förvaltningsdomstolen meddelar att förbudet avslutas och detta beslut vinner laga kraft eller när den fysiska eller juridiska person som verkat utan licens beviljas sådan rätt som avses i denna lag att anordna penningspel med ensamrättslicens eller penningspelslicens. Ett beslut om marknadsföringsförbud kan med stöd av 107 § föras till marknadsdomstolen för behandling.

**74 §. Utdömande av vite om anordnaren av penningspelet byts.** Ett vite som förenats med ett förbud som avses i 73 § kan dömas ut till någon annan än den anordnare som nämns i förbudet, om anordnaren av penningspelet byts efter det att förbudet har meddelats. Vite kan i stället för till den som nämns i förbudet dömas ut till den på grund av vars verksamhet vite döms ut och som kan jämföras med den som anordnar penningspelet. Vite kan dessutom i stället för till en anordnare dömas ut till den till vilken den verksamhet som har brutit mot ett förbud som avses i 73 § och som tillsynsmyndigheten har förbjudit har överlåtits, om mottagaren vid överlåtelsen kände till eller borde ha känt till tillsynsmyndighetens förbud mot penningspel. Den jämförelse som avses i 1 mom. 2 punkten ska ske med beaktande av aktörens bestämmanderätt och ekonomiska relation till den anordnare av penningspel som nämns i förbudet.

## **8 kap. Blockering av betalningsrörelse och nättrafik samt avlägsnande av webbinnehåll**

**75 §. Förbudande av initiering och genomförande av betalningstransaktioner.** I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om myndighetens befogenhet att förbjuda initiering och genomförande av betalningstransaktioner. Tillsynsmyndigheten kan förbjuda en betaltjänstleverantör att genomföra eller initiera en betalningstransaktion som gäller penningspel av en anordnare av penningspel som saknar licens och som är betalare eller betalningsmottagare och marknadsför eller anordnar penningspel i strid med denna lag. I bestämmelsen åläggs betaltjänstleverantören att vidta blockeringsåtgärder utan dröjsmål för att trygga bestämmelsens verkan. Utöver betaltjänstleverantörer kan förbudet gälla leverantörer av kryptotillgångar.

Betaltjänstleverantörerna ska förhindra betalningstransaktioner som de av den förteckning av tillsynsmyndigheten som avses i det föreslagna 73 § 5 mom. vet gäller sådana anordnare av penningspel som inte har rätt enligt denna lag bedriva penningspelsverksamhet med stöd av ensamrätt eller licens och vilkas anordnande eller marknadsföring av penningspel har förbjudits av tillsynsmyndigheten. Blockering av betalningsrörelse är ett blockeringsätt i synnerhet i situationer då det är svårt att ingripa i lagstridig verksamhet av en penningspelsaktör som saknar licens. Blockering av betalningsrörelse kan också anses ha en förebyggande avskräckande effekt.

**76 §. Licenshavarens anmälningsskyldighet.** I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens att till tillsynsmyndigheten lämna egna betalningsuppgifter och betalningsuppgifter om den tjänsteleverantör som förmedlar betalningar för dem. Licenshavaren ansvarar för att säkerställa att uppgifterna är korrekta och aktuella. Om licenshavaren inte lämnar sina egna identifieringsuppgifter till tillsynsmyndigheten, är det möjligt att tillsynsmyndigheten lägger till betalningsuppgifterna för licenshavaren eller den tjänsteleverantör som förmedlar betalningar till den på listan över blockerad betalningsrörelse. Tillsynsmyndigheten svarar inte i sådana situationer för felaktigt förhindrade betalningstransaktioner.

Om bestämmelserna i paragrafen inte följs, kan tillsynsmyndigheten påföra en ordningsavgift.

**77 §. Rätt att få uppgifter av betaltjänstleverantören.** Heltäckande rätt att få uppgifter är en nödvändig förutsättning för effektiv blockering av betalningsrörelse och heltäckande tillsyn över den. Användning av blockering av betalningsrörelse, tillsynen över den och de uppgifter som hör samman med den tillhör ett system som avsevärt skiljer sig från den övriga tillsynen över penningspel och för att det ska fungera krävs egna särskilda bestämmelser i lagstiftningen med tanke på rätten att få uppgifter. För att garantera att tillsynen är effektiv och verkningfull

bör behövlig rätt att få uppgifter säkerställas, varför det i paragrafen föreslås att tillsynsmyndigheten ska ha rätt att trots sekretessbestämmelserna av leverantörer av betaltjänster avgiftsfritt få uppgifter. Tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter utvidgas både till uppgifter om traditionella leverantörer av betaltjänster och uppgifter om leverantörer av kryptotillgångar.

I flera EU- och EES-länder samarbetar tillsynsmyndigheten för penningsspelsverksamhet med tillsynsmyndigheten på finansmarknaden. Det föreslås att rätt att få uppgifter av andra myndigheter och utlämnande av uppgifter i samarbete mellan myndigheter ska tas med i lagen.

I förhållande till lotterilagen utvidgas rätten att få uppgifter till att gälla personuppgifter som är nödvändiga med tanke på tillsynen, såsom lokaliseringssuppgifter. Vid tillsynen över blockering av betalningsrörelse och med beaktande av landskapet Ålands särställning behöver lokaliseringssuppgifter vara tillgängliga vid tillsynen för att utreda och rikta åtgärderna.

I lotterilagen finns inga sanktioner mot försummelse av rätten att få uppgifter. För att effektivisera skyldigheten att lämna uppgifter får tillsynsmyndigheten enligt det föreslagna 4 mom. förelägga vite. I den föreslagna 81 § föreslås dessutom att tillsynsmyndigheten för försummelse av skyldigheten att lämna uppgifter i fortsättningen ska kunna påföra en ordningsavgift för betaltjänstleverantörer och leverantörer av kryptotillgångar.

**78 §. Blockering av nättrafik.** Blockering av nättrafik är en metod för att ingripa i olagligt anordnande och olaglig marknadsföring av penningsspel utanför systemet. I den föreslagna paragrafen åläggs nätföretag en skyldighet att blockera åtkomst till webbplatsen för en sådan anordnare av penningsspel som avses i 5 mom. i den föreslagna 73 §. Med hänvisningen avses sådana anordnare som inte har rätt att enligt denna lag bedriva penningsspelsverksamhet med stöd av ensamrätt eller licens och vilkas anordnande eller marknadsföring av penningsspel har förbjudits av tillsynsmyndigheten.

För tillsynsmyndigheten föreslås i paragrafen en skyldighet att utan obefogat dröjsmål underätta nätföretag, om en aktör som är föremål för blockering beviljas penningsspelslicens.

I 3 mom. i den föreslagna paragrafen listas sådana uppgifter som åtminstone ska publiceras på en blockerad sida. Avsikten med innehållet är att informera konsumenten om blockeringen och grunderna för den samt informera om penningsspelens skadeverkningar. Meddelandet ska innehålla uppgifter om att den som tillhandahåller penningsspel på en blockerad webbplats inte har en licens som beviljats av tillsynsmyndigheten och inte heller rätt att anordna penningsspel i Finland. Dessutom ska av meddelandet framgå information om ansvarsfullt penningsspel, skadeverkningar av penningsspel och risken för beroende av penningsspel samt om serviceproducenter som tillhandahåller hjälp mot penningsspelproblem.

**79 §. Åläggande om avlägsnande.** I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenhet för åläggande om avlägsnande för överträdelse av de bestämmelser som hör till lagens tillämpningsområde. Åläggandet om avlägsnande kan till exempel riktas till en webbtjänstleverantör eller en tjänstleverantör av applikationsplattformar. Motsvarande befogenheter finns till exempel i lagstiftningen om konsumentmyndigheter och vissa andra marknadskontrollmyndigheter. Det föreslås att tröskeln för att utöva befogenheterna ska vara relativt hög. En förutsättning för att de befogenheter som anges i momentet ska kunna utövas är för det första att det är fråga om överträdelse av bestämmelserna. Enligt 1 mom. 1 punkten kan tillsynsmyndigheten, om det är nödvändigt för att en överträdelse av eller verksamhet som strider mot

denna lag ska upphöra, ålägga tjänsteleverantören att avlägsna webbinnehåll som gäller anordnandet eller marknadsföringen av penningsspel i en digital miljö.

Enligt 2 punkten i samma moment kan tillsynsmyndigheten under samma förutsättningar som i 1 punkten ålägga den som förvaltar ett domännamnsregister eller registraren att radera ett domännamn. Enligt 164 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation förvaltar Transport- och kommunikationsverket ett register över domännamn under toppdomänen fi (domännamnsregister) och en databas med teknisk information om domännamn för styrning av internettrafiken (fi-roten). I fråga om dessa domännamn raderar Transport- och kommunikationsverket vid behov domännamnet genom att avregistrera det ur domännamnsregistret och avlägsna det ur fi-roten. Tillsynsmyndigheten får meddela ett föreläggande om att ett domännamn ska raderas även i fråga om andra toppdomäner genom att rikta sig till den som förvaltar toppdomäner eller till registraren. Punkten täcker på så sätt de domännamn som använder nationella (ccTLD), allmänna (gTLD) och eventuella andra toppdomäner och som är i användning vid respektive tidpunkt.

Utövandet av befogenheten i fråga bör vara nödvändigt och en förutsättning för utövande av befogenheten ska vara att andra effektiva metoder inte är tillgängliga. Det kan alltså bli aktuellt att utöva befogenheten i situationer när en aktör inte förfar på det sätt som förutsätts i skyldigheter som tillsynsmyndigheten förelägger i första hand, såsom ett förbud. Myndigheten ska sträva efter att beslut riktas till den aktör som faktiskt kontrollerar innehållet. För att säkerställa möjligheten att reagera snabbt och effektiva tillsynsåtgärder föreslås i propositionen att åläggandet om avlägsnande inte ska kräva ett domstolsbeslut, utan myndigheten får utöva en befogenhet.

Tillsynsmyndigheten kan också meddela ett interimistiskt beslut som gäller tills ärendet är slutligt avgjort. Den ska avgöra saken skyndsamt. I paragrafen föreskrivs det om myndighetens skyldighet att innan den meddelar ett beslut ge mottagaren av beslutet samt den berörda aktören tillfälle att bli hörda. Undantag från hörande får göras när ett interimistiskt åläggande meddelas, om hörandet inte kan förrättas så snabbt som ärendets brådskande natur nödvändigtvis kräver.

Tillsynsmyndigheten får förena iakttagandet av ett sådant beslut som avses i paragrafen med vite. Bestämmelser om föreläggande och utdömande av vite finns i viteslagen. Detta betyder att myndigheten kan utdöma vite med stöd av 10 § i viteslagen om huvudförpliktelsen inte uppfyllts och det inte finns något godtagbart skäl för detta.

I 5 mom. föreskrivs det om sökande av ändring i tillsynsmyndighetens beslut. Beslutet får inte överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Den som beslutet riktar sig mot och den fysiska eller juridiska person som överträtt bestämmelserna får genom en ansökan föra ett sådant beslut som inte är interimistiskt till marknadsdomstolen. Det ska göras inom 30 dagar från delfäendet. I annat fall står beslutet fast. Beslutet ska iakttas, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat. I det föreslagna 6 mom. hänvisas till lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013).

## **9 kap. Påföljder.**

**80 §. Återkallande av licens.** I den föreslagna paragrafen föreskrivs om förutsättningarna för återkallande av licens. Förutsättningarna för återkallande ska vara delvis tvingande och delvis beroende av prövning.



Tillsynsmyndighetens prövningsrätt i fråga om återkallande av en licens ska vara bunden till tre olika situationer. Myndigheten ska alltid återkalla en licens när licenshavaren begär det. På samma sätt ska en licens återkallas, om licenshavaren inte längre uppfyller de villkor som föreskrivs för licenshavaren i 8–11 §. I 8 § finns bestämmelser om allmänna villkor för beviljande av ensamrättslicens, i 9 § om allmänna villkor för beviljande av penningspelslicens och licens för spelprogramvara, i 10 § om sökandens tillförlitlighet och lämplighet samt i 11 § om betydande ägares och ledningens tillförlitlighet och lämplighet. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa bland annat att licenshavare som bedriver penningspelsverksamhet har ekonomiska och andra förutsättningar för att bedriva penningspelsverksamheten och att de är lämpliga och tillförlitliga. Om dessa villkor inte längre uppfylls, får myndigheten återkalla licensen. Att förutsättningarna för beviljande av licens uppfylls kontrolleras som ett led i tillsynen över branschen bland annat med hjälp av licenshavarens lagstadgade skyldigheter att lämna uppgifter och rapportera.

Tillsynsmyndigheten ska ha skyldighet att återkalla en licens också när innehavare av ensamrättslicens inte har betalt den ersättning som avses i 19 § inom ramen för den betalningstidtabell som statsrådet bestämmer om. I fråga om innehavare av ensamrättslicens ska licensavgiften betalas inom den betalningstidtabell som fastställts genom beslut av statsrådet för att licensen ska vara giltig, och då har tillsynsmyndigheten rätt att återkalla en licens som beviljats en innehavare av ensamrättslicens om den betalningsskyldighet som fastställts genom ett lagligt beslut upprepade gånger eller allvarligt försummas.

En licens kan återkallas, om licenshavaren upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot denna lag eller mot bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den. I den föreslagna bestämmelsen är tröskeln för att återkalla en licens hög, vilket betyder att verksamhet som endast strider mot bestämmelserna och föreskrifterna inte är en tillräcklig grund för återkallande av en licens, utan verksamheten ska vara upprepad eller allvarlig. När bestämmelsen tillämpas ska det alltid bedömas om en fortlöpande verksamhet som strider mot bestämmelserna eller en enskild överträdelse är så allvarlig att den äventyrar bedrivande av penningspelsverksamhet i enlighet med förutsättningarna i lagen.

Enligt 2 mom. 2 punkten kan myndigheten återkalla en licens också om licenshavaren har lämnat tillsynsmyndigheten en oriktig eller vilseledande uppgift om en omständighet som varit ägnad att väsentligt påverka beviljandet av licens, eller hemlighållit en sådan omständighet. En förutsättning för återkallande av en licens är att lämnande av en oriktig eller vilseledande uppgift skulle varit ägnad att väsentligt påverka beviljandet av licensen. Således kan inte lämnande av vilken oriktig eller vilseledande uppgift som helst till tillståndsmyndigheten leda till återkallande av en licens, utan den lämnade eller hemlighållna uppgiften ska ha påverkat att den sökande beviljats licens.

Återkallande av licens är metoden för att i sista hand ingripa i verksamhet som strider mot lagstiftningen. Detta framgår av det föreslagna 3 mom. enligt vilket en licens får återkallas endast om förfarandet fortsätter uppsåtligen efter det att påföljdsavgift påförts eller förbudsbeslutet meddelats. Bestämmelsen förutsätter således att myndigheten använder andra administrativa påföljder innan den börjar överväga att återkalla licensen. Förutsättningen gäller sådana situationer som avses i 2 mom. där återkallande av licens är beroende av prövning. Att återkallande av licens är ett förfarande i sista hand framgår också av 4 mom., enligt vilket licenshavaren ska ges en skälig tidsfrist för att avhjälpa de brister som upptäckts i verksamheten innan beslut om återkallande av licens fattas. En licens kan dock återkallas utan en sådan tidsfrist, om det är

nödvändigt för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i penningspel och för att minska skadeverkningarna av penningspel.

**81 §. Ordningsavgift.** Det föreslås att bestämmelser om ordningsavgift ska fogas till lagen. I den gällande lotterilagen finns inga motsvarande bestämmelser. Det föreskrivs ofta om ordningsavgifter som administrativ påföljd i fall som gäller brott mot eller försummelse av någon skyldighet, såsom brott mot eller försummelse av skyldighet att lämna uppgifter. Möjligheten att påföra en administrativ sanktion bedöms vara motiverad i situationer där överträdelsens art inte förutsätter att det straffrättsliga systemet tas i bruk, men det till exempel inte är tillräckligt med medel för administrativ styrning. Ordningsavgiften gäller smärre, noga angivna överträdelser och den är till sitt belopp lägre än påföljdsavgiften. Försummelse eller överträdelse som sanktioneras genom ordningsavgift gäller andra brott än de som avses i 16 a § och 16 b § i strafflagen, varvid det inte uppstår någon *ne bis in idem*-effekt i fråga om förbudet mot dubbelbestraffning. Förbudet mot dubbla straff hindrar inte heller att administrativa sanktioner påförs vid sidan om andra administrativa påföljder, såsom återkallande av licens och vite. De föreslagna bestämmelserna om ordningsavgift kan anses innehålla en gradering och bedömning av hur grov överträdelsen är så att gärningens art och uppsåtsbedömningen beaktas på tillbörligt sätt när sanktionen påförs och storleken på den mäts ut.

Enligt 1 mom. påförs ordningsavgift med anledning av att licenshavaren försummat eller brutit mot skyldigheten att lämna uppgifter, rapporterings- eller anmälningsskyldigheten. Ordningsavgift påförs om licenshavaren försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 18 § att anmäla till tillsynsmyndigheten om väsentliga förändringar som gäller licenshavaren, dennes verksamhet, ägande, ledning och ekonomiska verksamhetsförutsättningar. Ordningsavgift påförs också, om licenshavaren försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 33 § 2 mom. att lämna tillsynsmyndigheten en plan för omsorgsplikten och egenkontroll. Ordningsavgift påförs också, om licenshavaren försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 44 § 3 mom. att lämna uppgifter om utbildning och kompetens hos de personer som arbetar vid verksamhetsstället. Enligt paragrafen ska licenshavaren föra bok över utbildningen och kompetensen hos de personer som arbetar vid verksamhetsstället och på begäran visa upp uppgifterna för tillsynsmyndigheten.

Ordningsavgift ska också påföras, om licenshavaren inte fullgör rapporteringsskyldigheten enligt 66 §. Enligt den paragrafen ska licenshavaren årligen till tillsynsmyndigheten lämna in bland annat en verksamhetsplan, en budget, bokslutshandlingar och utredningar om penningspelsverksamheten. Ordningsavgift ska också påföras i situationer då licenshavaren bryter mot eller försummar skyldigheten enligt 69 § att lämna tillsynsmyndigheten uppgifter för bestämmande av tillsynsavgift.

I enlighet med 1 mom. 6 punkten påförs ordningsavgift också om licenshavaren lämnar de uppgifter som avses i 18, 66 eller 69 § klart bristfälliga, efter utsatt tid eller i en sådan form att de innehållsmässigt inte motsvarar de uppgifter som tillsynsmyndigheten begärt eller det ärende som är under behandling.

Enligt 2 mom. 1 punkten får ordningsavgift påföras också licenshavarens revisor, om denne uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar eller bryter mot anmälningsskyldigheten enligt 67 §. I den paragrafen föreskrivs om licenshavarens revisors skyldighet att utan dröjsmål underrätta om sådana omständigheter som han eller hon i sitt uppdrag har fått kännedom om och som kan anses väsentligt strida mot förutsättningarna för beviljande av licens eller bestämmelserna om verksamheten, äventyra den fortsatta verksamheten för licenshavaren eller leda till något annat

i revisionsberättelsen än ett i revisionslagen avsett uttalande som lämnas utan reservation eller till ett påpekande som avses i 3 kap. 5 § 5 mom. i revisionslagen (1141/2015). Ordningsavgift kan enligt 2 mom. 2 punkten påföras en betaltjänstleverantör och en leverantör av kryptotillgångar, om denne underlåter att lämna de i 77 § avsedda uppgifter som tillsynsmyndigheten kräver i sin helhet eller delvis eller om de uppgifter som lämnats upprepade gånger är klart bristfälliga, har lämnats efter utsatt tid eller till sitt innehåll inte motsvarar de uppgifter som tillsynsmyndigheten begärt eller det ärende som behandlas. I 77 § finns bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter om en anordnare av penningspel som är betalare eller betalningsmottagare och om en tjänstleverantör som på dennes vägnar genomför eller initierar en betalningstransaktion.

Beloppet på ordningsavgiften ska enligt 3 mom. baseras på en helhetsbedömning. Vid bedömningen ska hänsyn tas till förfarandets art, omfattning och varaktighet. Med förfarandets art avses till exempel gärningens eller försummelsens innebörd och klandervärda natur samt betydelsen av den skyldighet som åsidosatts. Med omfattning hänvisas till exempel till ekonomisk skada som orsakats av överträdelsen eller den beräknade vinningen. När förfarandets varaktighet bedöms ska hänsyn tas till den enskilda gärningens eller försummelsens varaktighet och eventuella upprepning.

När en överträdelse bedöms ska hänsyn tas till det föreslagna 4 mom. enligt vilket påföljdsavgift kan påföras i stället för ordningsavgift, om gärningen eller försummelsen är särskilt klandervärd. Vid bedömningen av om en överträdelse är särskilt klandervärd ska de grunder gällande ordningsavgiftens storlek som avses i 3 mom. beaktas. Det är fråga om en helhetsbedömning där man utöver förfarandets skadlighet eller upprepning dessutom kan beakta i hur hög grad överträdelsen kan tillräknas gärningsmannen, den eventuella vinningen av förfarandet och andra omständigheter i anslutning till överträdelsen eller försummelsen. Om förfarandet uppfyller förutsättningarna både för ordningsavgift och påföljdsavgift, kan man lämna bort ordningsavgiften och ta detta i beaktande då storleken på påföljdsavgiften beräknas.

Enligt det föreslagna 5 mom. kan ordningsavgift påföras under förutsättning att ärendet betraktat som en helhet inte ger anledning till strängare åtgärder. Syftet med bestämmelsen är att visa att till exempel påföljdsavgift ska vara den primära påföljden i förhållande till ordningsavgiften till exempel med avseende på gärningar och försummelser som eventuellt hör till tillämpningsområdet för påföljdsavgift som är strängare än ordningsavgiften.

Enligt 7 mom. ska ordningsavgifter betalas till staten.

**82 §. Avstående från att påföra ordningsavgift.** I paragrafen föreslås bestämmelser om tillsynsmyndighetens prövningsrätt att inte påföra ordningsavgift. Enligt 1 mom. kan myndigheten avstå från att påföra påföljdsavgift främst när den licenshavare som förfarit felaktigt självmant har vidtagit tillräckliga korrigerande åtgärder omedelbart efter att ha upptäckt felet och det inte är fråga om allvarliga eller upprepade fel eller försummelser. Dessutom behöver ordningsavgift inte påföras om förfarandet kan anses vara ringa. Frågan om en gärning eller försummelse eventuellt är ringa ska bedömas från fall till fall med beaktande av bland annat gärningens art, omfattning och varaktighet. Det är då fråga om en gärning eller försummelse som med beaktande av dess menlighet eller gärningsmannens skuld sådan den framgår av gärningen som helhet betraktad måste anses vara ringa. Det kan vara fråga om ett sådant fall när en rapport, information eller en anmälan som ska lämnas till en myndighet lämnas med väldigt liten fördröjning från den lagstadgade tidsfristen eller om ett fel snarare berott på ett mänskligt misstag än på

oaktsamhet. Ordningsavgift behöver inte påföras, om den annars måste anses vara uppenbart oskälig. I sådana fall ska de relevanta omständigheterna i ärendet beaktas som en helhet, bland annat det felaktiga förfarandets orsaker och verkningar samt gärningsmannens individuella förhållanden.

**83 §. Preskription av rätten att påföra ordningsavgift.** Ordningsavgift får enligt förslaget inte påföras om beslutet om påförande inte har fattats inom fem år från den dag då överträdelsen eller försummelsen skedde eller, i fråga om en fortsatt överträdelse eller försummelse, inom fem år från den dag då överträdelsen eller försummelsen upphörde. Tillsynsmyndighetens åtgärder för utredning av överträdelsen eller försummelsen leder till att preskriptionstiden börjar löpa från början.

**84 §. Verkställighet av ordningsavgift.** Rättsregistercentralen sköter verkställigheten av ordningsavgifter. Ordningsavgifter och påföljdsavgifter ska verkställas i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter.

**85 §. Påföljdsavgift.** Det föreslås att bestämmelser om en administrativ påföljdsavgift ska fogas till lagen. Bestämmelserna om påföljdsavgift motsvarar till många delar bestämmelserna i den gällande lotterilagen. Till skillnad mot bestämmelserna i lotterilagen föreslås en utvidgning av tillämpningsområdet för påföljdsavgiften i propositionen. Grunden för påförande av påföljdsavgift är brott mot penningsspelets lagen som är större än ringa. Bestämmelserna i penningsspelets lagen om marknadsföring och anordnande samt om blockering av betalningsrörelse och nätrafik är viktiga för att uppnå målen med penningsspelets lagen.

I den gällande lotterilagen är förutsättningen för påförande av påföljdsavgift att gärningen är uppsåtlig. Vid tillsynen har detta visat sig vara problematiskt i situationer när det tydligt handlar om oaktsamhet och likgiltighet. Utgångspunkten för de föreslagna bestämmelserna i penningsspelets lagen är att gärningen orsakats av uppsåtlighet eller oaktsamhet. Utgångspunkten vid oaktsamhetsbedömningen är att en extern bedömning av oaktsamheten i förfarandet ska göras. Det är fråga om huruvida förfarandet objektivt sett avviker från den angivna skyldigheten. Dessutom måste oaktsamheten också bedömas subjektivt. Det är fråga om huruvida den aktör som bröt mot eller försummade bestämmelserna insåg att hans eller hennes förfarande medför en risk för att skyldigheten åsidosätts och tog en sådan risk eller huruvida aktören borde ha insett att det föreligger en risk för att skyldigheten åsidosätts. I praktiken är det vid den subjektiva oaktsamhetsbedömningen fråga om huruvida aktören har gått tillväga tillräckligt aktsamt i syfte att iaktta bestämmelserna i lagen.

Med beaktande av oskuldspresumtionen är en allmän utgångspunkt vid påförande av påföljdsavgift att den behöriga myndigheten bär ansvaret för att överträdelsen utreds tillräckligt och på behörigt sätt samt bevisas. Bestämmelser om myndigheters utredningsskyldighet finns i 31 § i förvaltningslagen där det konstateras att en myndighet ska se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Påföljdsavgift ska enligt propositionen vara den strängaste administrativa påföljden. Påföljdsavgift ska påföras den som uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar eller bryter mot de bestämmelser som anges i bestämmelsen. Det är fråga om ytterst klandervärda gärningar som i vissa fall till och med kan uppfylla brottsrekvisitet för en gärning som bryter mot bestämmelsen och är straffbar enligt strafflagen. Om en gärning eller en försummelse kan bedömas uppfylla brottsrekvisitet för ett brott som anges i strafflagen, men gärningen eller försummelsen med tanke på dess menlighet, gärningsmannens skuld sådan

den framgår av gärningen eller den vinning som fåtts av gärningen och andra omständigheter som hör till gärningen som helhet kan bedömas vara ringa, kan tillsynsmyndigheten påföra påföljdsavgift och låta bli att anmäla saken till förundersökningsmyndigheten.

Enligt 1 mom. får påföljdsavgift påföras den licenshavare, näringsidkare eller fysiska person som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar de bestämmelser om anordnande och marknadsföring av penningspel som nämns i momentet.

Enligt 4 mom. får påföljdsavgift påföras den betaltjänstleverantör, betalningsförmedlare eller leverantör av kryptotillgångar som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar förbudet enligt 75 § att initiera och genomföra betalningstransaktioner i anslutning till penning-spel.

Enligt 5 mom. kan påföljdsavgift påföras ett nätföretag, om det uppsåtligen eller av oaktsamhet inte iakttar skyldigheten enligt 78 § att blockera åtkomst till en webbplats som marknadsför penningspel i strid med denna lag eller till en sådan penningspelssammanslutnings webbplats som inte har licens enligt denna lag.

**86 §. Påföljdsavgiftens storlek.** Påföljdsavgiftens storlek ska baseras på en helhetsbedömning. I 1 mom. finns bestämmelser om omständigheter som ska beaktas när påföljdsavgift påförs. Vid bedömningen av påföljdsavgiftens storlek ska enligt 1 mom. hänsyn tas till överträdelsens art, omfattning, klandervärdhet och varaktighet. Vid bedömningen av påföljdsavgiftens storlek ska hänsyn tas till den vinning som erhållits genom överträdelsen, om myndigheten har kännedom om detta. Det förutsätts dock inte att vinningen utreds för påförande av påföljdsavgift. När överträdelsens allvarlighet bedöms ska enligt 3 punkten i momentet hänsyn tas till åtgärder som vidtagits av den som påförts påföljdsavgift för att lindra eller avhjälpa skadan och enligt 4 punkten eventuella tidigare överträdelser av bestämmelserna i penningspelslagen.

I paragrafen föreslås olika bestämmelser om påföljdsavgiftens storlek för juridiska personer och fysiska personer. Den påföljdsavgift som fastställs för överträdelser av bestämmelserna ska vara tillräckligt stor för att en special- och allmänpreventiv effekt ska uppnås.

Enligt 2 mom. får påföljdsavgiften för en juridisk person utgöra högst fyra procent av penning-spelsanordnarens eller näringsidkarens omsättning under året före det då överträdelsen upphörde, dock högst fem miljoner euro. Påföljdsavgiften ska dock vara minst 10 000 euro. I sådana situationer då bokslutet ännu inte är klart när påföljdsavgiften påförs, affärsverksamheten nyligen inletts och något bokslut inte finns att tillgå, kan omsättningen uppskattas utifrån annan tillgänglig utredning.

Enligt 3 mom. får påföljdsavgiften för en fysisk person vara högst fyra procent av dennes inkomster enligt den verkställda beskattningen för året före det då överträdelsen upphörde, dock högst 40 000 euro. Påföljdsavgiften ska dock vara minst 3 000 euro. Om inkomsterna inte kan utredas på ett tillförlitligt sätt, kan de enligt momentet uppskattas utifrån annan tillgänglig utredning. I den gällande lotterilagen är påföljdsavgiftens minimibelopp 500 euro, vilket av tillsynsmyndigheten har konstaterats vara otillräckligt i praktiken.

Enligt 4 mom. avses med omsättning omsättning enligt 4 kap. 1 § i bokföringslagen eller motsvarande omsättning.

**87 §. Påföljdsavgiftens förhållande till straffrättsliga bestämmelser.** I paragrafen finns ett förbud mot dubbla straff. Enligt det föreslagna 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 2 mom. föreslås bestämmelser om hur anhängighet påverkar straffprocessen i fråga om ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift. Om ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift är anhängigt för samma överträdelse eller ärendet är avgjort, får enligt 2 mom. åtal inte väckas eller dom i ett brottmål meddelas. Att ett ärende om påförande av påföljdsavgift är anhängigt betyder att det är anhängigt i marknadsdomstolen. Det att ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift är anhängigt avser däremot inte det skede då tillsynsmyndigheten bara förbereder att föra ärendet till marknadsdomstolen.

**88 §. Påförande av påföljdsavgift.** Enligt 1 mom. ska påföljdsavgiften påföras av marknadsdomstolen på framställning av tillsynsmyndigheten. Enligt paragrafen får påföljdsavgift inte påföras, om inte tillsynsmyndigheten har gjort en framställning om påförande av påföljdsavgift till marknadsdomstolen inom fem år från det att överträdelsen upphörde.

Det föreslås att det till 2 mom. ska fogas en hänvisningsbestämmelse enligt vilken bestämmelser om behandling av ärenden i marknadsdomstolen finns i lagen om rättegång i marknadsdomstolen. Enligt 2 kap. 1 § 1 mom. i den lagen finns bestämmelser om förberedelsesammanträde samt muntlig förhandling i konkurrens- och tillsynsärenden i 4 kap. 10 och 11 § samt 14 §. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska konkurrens- och tillsynsärenden i övrigt handläggas i marknadsdomstolen på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, om något annat inte bestäms i de lagar som nämns i 1 kap. 2 §.

Enligt det föreslagna 3 mom. ska påföljdsavgiften betalas till staten. Ett beslut om påförande av påföljdsavgift får enligt det föreslagna momentet inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft.

**89 §. Avstående från att påföra påföljdsavgift.** I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om de grunder enligt vilka en myndighet kan avstå från att lägga fram en framställning om påförande av påföljdsavgift eller marknadsdomstolen kan avstå från att påföra påföljdsavgift. Enligt den föreslagna 1 punkten i momentet ska framställning om påförande av påföljdsavgift inte göras och påföljdsavgift inte påföras om överträdelsen är ringa. En överträdelse kan anses ringa till exempel om en anordnare av penningsspel, en näringsidkare eller en fysisk person självmant har vidtagit åtgärder för att korrigera sitt förfarande omedelbart efter att ha upptäckt sin överträdelse och de slutliga konsekvenserna således blivit obetydliga. På samma sätt kan överträdelsen betraktas som ringa om det handlar om en överträdelse av engångsnatur och överträdelsen inte heller som helhet bedömd kan betraktas som allvarlig.

Enligt 1 mom. 2 punkten ska framställning om påförande av påföljdsavgift inte göras och påföljdsavgift inte påföras heller när påförande av påföljdsavgift måste anses uppenbart oskäligt. Det är fråga om en samlad bedömning, där det är möjligt att beakta exempelvis orsakerna till och följderna av ett felaktigt förfarande samt gärningsmannens individuella förhållanden.



Enligt 2 mom. ska framställning om påförande av påföljdsavgift inte göras eller påföljdsavgift inte påföras, om den som anordnar penningspelet, 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. Även om överträdelsen alltså är större än ringa, är det möjligt att inte göra en framställning om påföljdsavgift eller inte påföra påföljdsavgift, om de förutsättningar som anges i momentet uppfylls.

Enligt 3 mom. ska framställning om påföljdsavgift inte göras eller påföljdsavgift inte påföras, om tillsynsmyndigheten eller marknadsdomstolen med anledning av samma överträdelse redan dömt ut vite eller om en ansökan av en myndighet om utdömande av vite är anhängig hos marknadsdomstolen. Vite och påföljdsavgift ska kunna framställas eller påföras med anledning av samma förfarande som strider mot penningspelslagen, men tillsynsmyndigheten och marknadsdomstolen ska ha prövningsrätt att i de fall som avses i momentet låta bli att göra framställning om påföljdsavgift eller påföra påföljdsavgift. Vite och påföljdsavgift skiljer sig från varandra till sin natur och sitt ändamål, emedan ett förbudsbeslut som gäller förfarande som strider mot penningspelslagen och vite som förenats med iakttagandet av beslutet gäller att få ett slut på ett förfarande som strider mot penningspelslagen i framtiden, medan påföljdsavgiften är en direkt ekonomisk påföljd av lagstridigt förfarande som redan skett. Tillsynsmyndigheten får således utifrån samma förfarande som strider mot penningspelslagen föreslå både att det utdömda vites till förenats med förbudet ska förfalla till betalning och att en påföljdsavgift ska påföras.

**90 §. 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. Bestämmelsen om uppskjutande efter prövning kan anses vara nödvändig, eftersom ändring i beslut om förbud mot anordnande enligt 73 § i penningspelslagen får sökas hos förvaltningsdomstolen och avgörandet av besvären kan ha rättslig betydelse även för påförande av påföljdsavgift. Å andra sidan kan ett beslut om förbud mot marknadsföring som meddelats enligt 73 § i penningspelslagen ha förts till marknadsdomstolen för behandling med stöd av 107 § i lagen, och en framställning även om påförande av påföljdsavgift har kunnat lämnas till marknadsdomstolen i ett ärende som i sak gäller samma verksamhet.

**91 §. Verkställighet och avskrivande av påföljdsavgift.** Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen svarar Rättsregistercentralen för verkställigheten av påföljdsavgifter. Paragrafen föreslås innehålla en informativ hänvisningsbestämmelse till lagen om verkställighet av böter som avser den lagstiftning som ska iakttas vid verkställigheten. Enligt paragrafen preskriberas en påföljdsavgift fem år efter det att det lagakraftvunna avgörandet om påföljdsavgiften meddelades. Den föreslagna preskriptionstiden motsvarar preskriptionstiden för böter. Enligt det föreslagna 2 mom. avskrivs påföljdsavgiften när den betalningsskyldige avlider.

**92 §. Administrativa påföljder i samband med företagsarrangemang.** Det föreslås att det till lagen fogas en bestämmelse om inverkan av olika företagsarrangemang, till exempel köp av affärsverksamhet eller fusion, på påförandet av administrativa påföljder. Enligt den föreslagna paragrafen får ordningsavgift eller påföljdsavgift påföras också en sådan näringsidkare som till följd av ett företagsförvärv eller något annat företagsarrangemang har övertagit den näringsverksamhet inom vilken försummelsen eller överträdelsen skett. En motsvarande bestämmelse finns i lagen om Finansinspektionen.

**93 §. Offentliggörande av administrativa påföljder och andra beslut.** Tillsynsmyndigheten ska offentliggöra beslut om påförande av ordningsavgift och påföljdsavgift, beslut om återkallande av licens och beslut om förbudande av anordnande och marknadsföring av penningsspel enligt 73 §. Beslutet ska offentliggöras utan dröjsmål efter det att den fysiska eller juridiska person som är föremål för beslutet har informerats om detta. När det gäller påföljdsavgift ska beslutet offentliggöras när marknadsdomstolen påfört den på framställning av myndigheten.

Information om påföljder och beslut ska finnas tillgänglig på tillsynsmyndighetens webbplats i fem år. Enligt det föreslagna 2 mom. kan tillsynsmyndigheten skjuta upp offentliggörandet, offentliggöra påföljden utan att ange namnet på den som ålagts påföljden eller låta bli att offentliggöra beslutet om påföljden, om det är oskäligt att namnet på den fysiska eller juridiska person som ålagts en påföljd offentliggörs, eller om offentliggörandet av påföljden äventyrar en pågående myndighetsundersökning. Myndigheten ska i varje enskilt fall bedöma de olika alternativen för offentliggörande som nämns i bestämmelsen och följderna av ett offentliggörande. Det är fråga om en undantagsbestämmelse som ska tolkas snävt. Om det enligt myndighetens bedömning är oskäligt att offentliggöra namnet på den person som ålagts påföljden, ska myndigheten i första hand offentliggöra beslutet om påföljd utan angivande av namnet på den som ålagts påföljden. Att inte alls offentliggöra en påföljd är endast möjligt i situationer där det är oskäligt att offentliggöra påföljden anonymt med beaktande av att gärningen eller försummelsen är ringa. Bedömningen av gärningen eller försummelsen ska grunda sig på en samlad bedömning från fall till fall. Vid bedömningen ska bland annat beaktas gärningens eller försummelsens menlighet och gärningsmannens skuld sådana den framgår av gärningen.

**94 §. Penningspelsförseelse.** I lagen föreslås bestämmelser om gärningar som strider mot penningsspelslagen och är straffbara som penningsspelsförseelser. Bestämmelserna om förseelser motsvarar i huvudsak punkterna 1, 2, 3, 7 och 8 som gäller penningsspelsverksamhet i 64 § i den gällande lotterilagen. Syftet med bestämmelserna om penningsspelsförseelse är att effektivisera de förbud och skyldigheter som finns i penningsspelslagen. För penningsspelsförseelse döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot det i 25 § föreskrivna förbudet mot erbjudande av spel på skuld, gratisspel och rabatter, bryter mot vad som i 24 § föreskrivs om åldersgränsen för penningsspel, bryter mot vad som i 36 § 2 mom. föreskrivs om placeringen av penningautomater, eller bryter mot vad som i 37 § föreskrivs om räkneverk för kontroll av penningrörelsen. För penningsspelsförseelse döms dessutom den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte iakttar skyldigheten att förbjuda tillträde till ett kasino eller en spelsal i de fall som avses i 39 § 1 mom. För penningsspelsförseelse kan böter dömas ut.

**95 §. Hänvisning till strafflagen.** Det föreslås att det på samma sätt som i lotterilagen till lagen ska fogas en informativ bestämmelse med hänvisning till strafflagen. I 17 kap. 16 a och 16 b § i strafflagen som föreslås ändras i propositionen, ska det finnas bestämmelser om penningsspelsbrott och lotteribrott. Det föreslås att dessa paragrafer ändras med anledning av den föreslagna nya penningsspelslagen. I paragrafen hänvisas det dessutom till 17 kap. 16 § i strafflagen där det finns bestämmelser om anordnande av hasardspel.

## **10 kap. Statsunderstöd för att förebygga och minska skadeverkningarna av spel.**

**96 §. Verksamhet som understöds.** Statsunderstöd kan inom ramen för ett anslag i statsbudgeten beviljas för verksamhet som syftar till att förebygga och minska skadeverkningar av spel. I ett samförståndsavtal (8.2.2022) som beretts genom parlamentariskt samarbete och som gäller en ny finansieringsmodell för allmännyttig verksamhet som finansieras med penningsspelsintäkter

föreslogs att det ska inrättas ett nytt anslagsmoment för att säkerställa att de insatser som görs för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel är tillräckliga och för att förbättra öppenheten och verifierbarheten i åtgärderna. Riktlinjer för inrättandet av momentet finns i det spelpolitiska programmet (Statsrådets publikationer 2022:40, på finska, med presentationsblad på svenska).

Med hjälp av statsunderstöd stöds målen och åtgärderna i rusmedels- och beroendestrategin och det spelpolitiska programmet och målet som ställts upp i dem om att integrera behandlingarna av skadeverkningarna av digitala spel och penningspel med varandra. Ett kännetecknande motiv för digitalt spelande är inte att vinna pengar utan själva spelandet, men digitalt spelande kan ändå vara förknippat med användning av pengar och stora ekonomiska insatser. Penningspel och digitala spel närmar sig varandra som fenomen på många sätt, vilket märks på spelens skadeverkningar. WHO har lagt till diagnosen gaming disorder till den kommande sjukdomsklassificeringen ICD-11 och de diagnostiska kriterierna för beroende av digitala spel är i stor utsträckning identiska med de för penningspelsberoende.

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ("Ett starkt och engagerat Finland", Statsrådets publikationer 2023:59, publicerat 20.6.2023) anges att regeringen bör ingripa i överskuldssättning och skadeverkningar till följd av penningspel i ett tidigt skede och trygga tillgången till vård för spelberoende, inklusive distanstjänster. Med hjälp av de understöd som avses i paragrafen stöds uppnåendet av dessa mål.

Statsunderstöd för att förebygga och minska skadeverkningarna av spel kan enligt förslaget beviljas för tre olika understödshelheter, nämligen verksamhet inom elektroniska, anonyma tjänster för skadeverkningar av spel som kompletterar de lagstadgade tjänsterna (understödshelheten för elektroniska tjänster), utveckling av det regionala arbetet för att minska skadeverkningarna av spel (understödshelheten för det regionala arbetet), och vetenskaplig forskning som stöder förebyggande och minskande av skadeverkningar av spel (understödshelheten för vetenskaplig forskning).

Understödshelheten för elektroniska tjänster gäller finansiering av elektroniska, anonyma tjänster för skadeverkningar av penningspel och digitala spel. Dessa tjänster kompletterar de lagstadgade social- och hälsovårdstjänsterna som hör till välfärdsområdenas organiseringsansvar. Syftet med understödshelheten är att ersätta avtalet och finansieringen i fråga om ordnandet av Peluuris tjänster i sin nuvarande form. Peluuri erbjuder telefon- och webbaserat stöd för skadeverkningar av penningspelande och digitalt spelande för spelare, deras anhöriga och dem som möter skadeverkningar av spel i sitt arbete. Tjänsterna är avgiftsfria för användarna och kan användas anonymt. Till tjänsterna hör också Restart-tjänsten för skadeverkningar av digitala spel, som inrättades med understöd från social- och hälsoorganisationernas understödscentral år 2019 som en del av Peluuris och Sininauhaliittos verksamhet. Peluuri är en etablerad funktion som obestridligt är en viktig del av tjänsterna för spelens skadeverkningar. Tryggandet av kontinuiteten i de elektroniska tjänsterna hör nära ihop med skrivningen i regeringsprogrammet om tryggande av distanstjänster. I fortsättningen överförs verksamheten från att finansieras av Veikkaus Ab till att vara en del av statsunderstödshelheten enligt den föreslagna 96 §. I enlighet med skrivningarna i regeringsprogrammet tryggas tillgången till vård- och stödtjänster för spelberoende på distans. Propositionen stöder också genomförandet av skrivningarna i regeringsprogrammet om mentalvårds- och missbrukartjänster enligt vilka tillgången till tjänster med låg tröskel främjas och tillgången till chatttjänster, egenvårdsprogram och nätterapier ökas inom helheten mentalvårds- och missbrukartjänster.

De samlade elektroniska, anonyma tjänsterna ska i fortsättningen omfatta både penningspel och digitala spel. I rusmedels- och beroendestrategin och det spelpolitiska programmet har det konstaterats att behandling av skadeverkningar av penningspel och av digitala spel måste integreras med varandra på ett ändamålsenligt sätt. Servicen kan också i fortsättningen fungera via organisationer. Ändringen tar servicen närmare den helhet som arbetet med spelens skadeverkningar bildar och som koordineras av Institutet för hälsa och välfärd. Det fungerar som en del av det riksomfattande nätverket för spels skadeverkningar som stöder välfärdsområdena och koordineras av Institutet för hälsa och välfärd. Samarbetet mellan de elektroniska, anonyma stödtjänsterna för skadeverkningar av penningspel och digitala spel och välfärdsområdenas lagstadgade vårdtjänster för penningspelsproblem (som en del av andra missbrukar- och beroendetjänster) främjar tillgången, tillgängligheten och kvaliteten i fråga om stöd- och vårdtjänster för penningsspelsproblem. Med modellen kan man främja tillgången, tillgängligheten och kvaliteten i fråga om både elektroniska tjänster och välfärdsområdenas tjänster och samordningen av det arbete med spelens skadeverkningar som organisationer utför, så att tillräcklig hjälp finns tillgänglig för spelproblem och delaktigheten stärks.

Med hjälp av understödshelheten för det regionala arbetet stöds ordnandet av välfärdsområdenas lagstadgade tjänster. Helheten stöder målet i regeringsprogrammet om att regeringen ska trygga tillgången till vård för spelberoende och bör ingripa i ett tidigt skede, så att de lagstadgade tjänsterna integreras på ett ändamålsenligt sätt i servicesystemet, tjänsterna är högklassiga och lättillgängliga.

Med hjälp av understödshelheten för vetenskaplig forskning som stöder förebyggande och minskande av skadeverkningar av spel stöds målsättningar som förebygger och minskar spelens skadeverkningar samt ledning genom information. Med understöden stöds den databaserade utvecklingen av förebyggande och korrigerande arbete när det gäller skadeverkningar av penningsspel och digitala spel.

Det är inte meningen att understöden ska ersätta de organisationsunderstöd som beviljas av social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA) genom vilka man också försöker nå människor som själva eller i sitt arbete möter spelens skadeverkningar.

Genom olika nätverk samarbetar ett brett aktörsfält kring förebyggande och minskande av spelens skadeverkningar och detta samarbete stärks som ett led i genomförandet av det spelpolitiska programmet, och organisationer och andra aktörer inbjuds till programmets undersektioner.

Närmare bestämmelser om den verksamhet som understöds får utföras genom förordning av statsrådet.

**97 §. Statsbidragsmyndighet.** Statsbidragsmyndigheten är Institutet för hälsa och välfärd. Institutet för hälsa och välfärd ansvarar för de uppgifter för statsbidragsmyndigheten som beskrivs i statsunderstödslagen, såsom genomförande av ansökningar, beviljande av understöd samt den praktiska uppföljningen och övervakningen i fråga om understöd.

**99 §. Dispositionsplan för anslaget.** Social- och hälsovårdsministeriet ger årligen före utgången av maj riktlinjer till Institutet för hälsa och välfärd för beredningen av dispositionsplanen för anslaget samt en preliminär anslagsram för det följande året. Det preliminära anslaget fastställs årligen i budgeten.

**99 §. Tillämpning av statsunderstödslagen.** Bestämmelser om understödet finns dessutom i statsunderstödslagen. På de understöd som avses i den föreslagna 99 § tillämpas statsunderstödslagen utöver de föreslagna 96 och 98 § och den förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av dem.

**11 kap. Uppgifter inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde för att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel.**

**100 §. Bevakning och utvärdering av och forskning kring skadeverkningar av penningspel samt utvecklande av förebyggande och behandling av skadeverkningarna.** Social- och hälsovårdsministeriet ska enligt förslaget på motsvarande sätt som enligt bestämmelserna i 52 § i den gällande lotterilagen svara för bevakningen och utvärderingen av och forskningen kring skadeverkningar av penningspel samt för utvecklandet av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dessa skadeverkningar. Institutet för hälsa och välfärd sköter uppgiften i enlighet med ett uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet.

Enligt 52 § i den gällande lotterilagen ska Veikkaus Ab ersätta staten för kostnaderna. Social- och hälsovårdsministeriet fakturerar Veikkaus Ab för verksamhetskostnaderna och genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet utfärdas bestämmelser om debitering av avgiften (Social- och hälsovårdsministeriets förordning om debitering av en avgift som tas ut hos Veikkaus Ab). Finansieringen av arbetet med spelens skadeverkningar ändras i och med reformen och ska finansieras i budgeten under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel i ett nyinrättat moment för arbete med skadeverkningar av spel. Under samma moment finansieras också kostnaderna för statsunderstöd för förebyggande och minskande av skadeverkningar av spel enligt 96 § och Institutet för hälsa och välfärds kostnader för administrationen av statsunderstöden. Lösningen bidrar till att behövlig specialkompetens bevaras i en situation då både servicesystemet och penningspelssystemet befinner sig i en förändringsfas.

För att utföra de uppgifter som avses i 1 mom. behandlar social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd personuppgifter och om rätten att få dessa uppgifter ska det föreskrivas i 102 och 103 §. Det föreslås inga ändringar i omfattningen av personuppgiftsbehandlingen i förhållande till den gällande lagstiftningen. Enligt artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen är behandlingen av personuppgifter laglig om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt artikel 6.1 e är behandlingen laglig när den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Enligt artikel 6.3 ska grunden för behandlingen i båda fallen fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Detta innebär att myndighetens uppgift och befogenheter ska anges på ett sådant sätt i lagstiftningen att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter och ändamålet med behandlingen framgår av den med beaktande av verksamhetens syfte (se Slutbetänkande av arbetsgruppen för genomförande av EU:s allmänna dataskyddsförordning (TATTI), justitieministeriets publikation 8/2018, s. 33, på finska, med presentationsblad på svenska, och GrUU 14/2018 rd, s. 15–16). En precisering av lagstiftningen om social- och hälsovårdsministeriets och Institutet för hälsa och välfärds uppgifter är således motiverad också med tanke på behandlingen av personuppgifter.

Till verksamheten enligt paragrafen ska också i fortsättningen höra utvärdering av de risker för skadeverkningar och skadeverkningar som penningspelsverksamheten ger upphov till. Utvärderingen görs i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet. Bedömningsarbetet inleddes år



2016 och det har beskrivits närmare i en regeringsproposition om sammanslagning av penningspelssammanslutningar (RP 132/2016 rd). Bedömningen blev lagstadgad vid ingången av 2022 i samband med att ändringar i lotterilagen trädde i kraft (RP 135/2021 rd). I fortsättningen omfattar utvärderingen inte bara anordnande av penningspel av Veikkaus Ab utan också anordnande av penningspel av licenshavare. På motsvarande sätt som i dag granskas i utvärderingen spelens särdrag och egenskaper, spelbegränsningar och metoder för att hantera spelandet, tillgång och marknadsföring i fråga om penningspel med tanke på sociala, ekonomiska och hälsomässiga skadeverkningar av penningspelandet. Vid utvärderingen används även i fortsättningen data om spel och spelare i enlighet med vad som föreskrivs i 102 och 103 §. Utvärderingen gäller i fortsättningen också i huvudsak den reglerade penningspelsverksamheten, men för ändamålsenliga bedömningar och rekommendationer följs också utbudet utanför systemet. Utvärderingsarbetet kommer också i fortsättningen att vara rådgivande expertarbete. Vid utvärderingen utarbetas utlåtanden och tas ställning till anordnande av penningspel, lagstiftningen och styrningen för att förebygga och minska de sociala, ekonomiska och hälsomässiga skadeverkningarna av penningspelande. I utvärderingsarbetet ska dessutom utvecklas en bedömning av uppkomsten av skadeverkningarna av spel med hjälp av spel- och spelardata, och rekommendationer om interventioner baserat på prognoser om uppkomsten av skadeverkningar. Uppgifter som används i utvärderingsarbetet kan offentliggöras, om det inte finns grunder för sekretess, såsom skydd för företagshemlighet, och skyddet för personuppgifter inte äventyras. Social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd svarar för bedömningen av sekretessen i fråga om de uppgifter som de innehar.

Det är ändamålsenligt att också i fortsättningen ordna förebyggandet av skadeverkningar av penningspel som ett led i det lagstadgade förebyggande rusmedelsarbetet. Social- och hälsovårdsministeriet leder och Institutet för hälsa och välfärd utvecklar och styr förebyggandet av de skadeverkningar som penningspel ger upphov till. I samarbete med andra myndigheter görs detta i hela landet som en del av det förebyggande rusmedelsarbetet. Kommunerna och välfärdsområdena svarar för förebyggande av skadeverkningar av penningspel som en del av de lagstadgade uppgifterna för förebyggande rusmedelsarbete. Till välfärdsområdenas uppgifter hör också att stödja kommunerna i det förebyggande rusmedelsarbetet. Välfärdsområdena stöder kommunerna inom sitt område i förebyggandet av penningspelens skadeverkningar som ett led i genomförandet och utvecklingen av det förebyggande rusmedelsarbetet genom att koordinera arbetet på regionnivå. Dessutom svarar välfärdsområdena för uppgifter med att förebygga penningspelens skadeverkningar som ett led i det förebyggande rusmedelsarbetet inom social- och hälsovårdstjänsterna. Regionförvaltningsverken styr inom sitt verksamhetsområde förebyggandet av penningspelens skadeverkningar som ett led i det förebyggande rusmedelsarbetet, planerar och utvecklar det i samarbete med andra myndigheter och med sammanslutningar samt stöder kommunerna och välfärdsområdena inom verksamhetsområdet i förebyggandet av penningspelens skadeverkningar vid genomförandet och utvecklingen av det förebyggande rusmedelsarbetet.

Det är ändamålsenligt att ordna den nationella utvecklingen, uppföljningen och forskningen när det gäller förebyggande av penningspelens skadeverkningar och ordnandet av service vid Institutet för hälsa och välfärd i samband med övrigt förebyggande rusmedelsarbete och utvecklingen, uppföljningen och forskningen när det gäller missbrukar- och beroendetjänster. Till Institutet för hälsa och välfärds arbete med att förebygga skadeverkningar av penningspel och utveckla tjänsterna hör forsknings- och utvecklingsarbete genom vilket det produceras information och praxis för förebyggande av skadeverkningar av penningspel och utvecklande av tjänster och yrkeskompetens utvecklas. I utvecklingsarbetet samarbetar man nära med innehåll och



nätverk för förebyggande rusmedelsarbete som koordineras av Institutet för hälsa och välfärd och även bredare med verksamheter som forskar i och utvecklar missbrukar- och beroendetjänster. Institutet för hälsa och välfärd utför sin uppgift i samarbete med ett bredare aktörsfält och samordnar den helhet som åtgärderna bildar. Institutet för hälsa och välfärd följer upp, utvärderar och stöder missbrukar- och beroendetjänster och samlar riksomfattande information om ordnandet av tjänster till exempel genom olika register. Eftersom penningsspelsproblem ofta hör samman med skuldsättning och därigenom med olika servicebehov, är det viktigt att på nationell nivå granska servicesystemet inte bara med tanke på vården utan också för att minska den överskuldsättning som hör samman med penningsspelsproblem. Den offentliga servicen ansvarar för vården och för socialt och ekonomiskt stöd och rådgivning (välfärdsområdena, Folkpensionsanstalten, ekonomi- och skuldrådgivning m.fl.).

**101 §. Register över skadeverkningar av spel.** Enligt den föreslagna 100 § verkställer Institutet för hälsa och välfärd på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet bevakningen av och forskningen kring skadeverkningarna, utvärderingen av de skadeverkningar som är förenade med anordnande av penningsspel samt utvecklandet av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dem, vilka är uppgifter som social- och hälsovårdsministeriet ansvarar för. För skötseln av denna uppgift för Institutet för hälsa och välfärd ett register över skadeverkningar av spel. I registret över skadeverkningar av spel behandlas i hög grad samma uppgifter som i det föreslagna tillstånds- och tillsynsregistret. Närmare motiveringar till tillstånds- och tillsynsregistret samt registret över skadeverkningar av spel finns i motiveringen till den föreslagna 55 §.

**102 §. Institutet för hälsa och välfärds rätt att få uppgifter.** Institutet för hälsa och välfärd ska trots sekretessbestämmelserna ha rätt att avgiftsfritt få uppgifter av licenshavarna och tillsynsmyndigheten. Rätten att få uppgifter ska även gälla nödvändiga personuppgifter. I 1 mom. i den föreslagna paragrafen listas sådana nödvändiga uppgifter som Institutet för hälsa och välfärd ska ha rätt att få. Nödvändiga uppgifter är åtminstone de uppgifter som licenshavaren lämnat för att tillsynsavgiften ska kunna bestämmas, de förlust- och insättningsbegränsningar som spelaren uppställt, de spelspärrar som gäller spelarna, spelhändelser i penningsspelet, spelkontotransaktioner i penningsspelet, uppgifter om marknadsföring av penningsspel och annat anordnande av penningsspel samt identifieringsuppgifter om registrerade spelare. Andra nödvändiga uppgifter för skötseln av den uppgift som avses i 100 § är uppgifter om spelkonsumtionen på produktnivå, regionalt, kanalvis och per försäljningsställe, uppgifter om placeringen av försäljningsställen och penningautomater, uppgifter om antalet besökare på spelplatserna samt om övervakningen av minderåriga, uppgifter som hänför sig till planeringen av och strategin för affärsverksamheten för den som bedriver spelverksamheten samt uppgifter om spelandet och spelmarknaden som fås genom internationellt samarbete.

Rätten att få uppgifter gäller till exempel uppgifter som är sekretessbelagda som företagshemlighet. Sådana uppgifter som är nödvändiga med tanke på verkställandet av lagstadgade uppgifter kring skadeverkningar men som delvis kan innehålla sekretessbelagda uppgifter på grund av skyddet för företagshemlighet är till exempel 1) uppgifter om spelkonsumtionen på produktnivå, regionalt, kanalvis och per försäljningsställe, 2) uppgifter om placeringen av försäljningsställen och penningautomater, 3) uppgifter om antalet besökare på spelplatserna samt om övervakningen av minderåriga, 4) uppgifter om marknadsföringskampanjer, planer och marknadsföringsinsatser samt 5) uppgifter som hänför sig till planeringen av och strategin för affärsverksamheten för den som bedriver spelverksamheten samt uppgifter om spelandet och spelmarknaden som fås genom internationellt samarbete. Institutet för hälsa och välfärd bedömer sekretessen i fråga om de uppgifter som överlätits till institutet och de uppgifter som det innehar i

enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Beslutet om att sekretessbelägga en enskild uppgift fattas alltid av myndigheten.

Institutet för hälsa och välfärd ska ha rätt att få de personuppgifter som är nödvändiga för verkets uppgift i identifierbar form. Identifieringsuppgifter används för att sammankoppla registeruppgifter i forskningsmaterial med andra administrativa register som innehåller uppgifter som Institutet för hälsa och välfärd har rätt att få med stöd av dess andra lagstadgade rättigheter att få uppgifter eller genom att koppla samman uppgifterna med annat identifierande material som innehas av Institutet för hälsa och välfärd, såsom enkätmaterial för forskning. Det är inte möjligt att koppla samman uppgifterna utan kundernas identifieringsuppgifter. Sammankopplande av uppgifter ska grunda sig på verkställandet av de uppgifter som det föreskrivs om i 100 §.

Spel- och spelardata innehåller inte all nödvändig information med tanke på forskning, bevakning och utvärdering. När orsakssammanhanget bakom skadeverkningar utreds är det nödvändigt att förstå bakgrunden hos olika spelarkategorier, vilket förutsätter samkörning av uppgifterna med andra registeruppgifter. Spel- och spelarmaterial måste således berikas genom användning av sådana administrativa register som statsförvaltningen samlar in. Aktörer som för samkörbara register är förutom Institutet för hälsa och välfärd också till exempel Statistikcentralen, Folkpensionsanstalten, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Pensionsmyndigheten, Skatteförvaltningen och arbets- och näringsministeriet. Registeruppgifter som kan samköras med spel- och spelarmaterial är demografiska data, uppgifter om bostadshushåll, uppgifter om bostadsort, pensions-, rehabiliterings- och anställningsuppgifter, uppgifter om sysselsättning och sysselsättningsåtgärder samt inkomstuppgifter. Dessutom kan med forskningsmaterialet samköras uppgifter om fällande domar, uppgifter ur registret över utkomststöd, vårdanmälningsregistret inom socialvården respektive hälsovården (Hilmo och AvoHilmo), uppgifter ur utredningsregistret och positiva kreditupplysningsregistret samt uppgifter om dödsorsak. Institutet för hälsa och välfärd behandlar motsvarande uppgifter också när det utför sina lagstadgade grunduppgifter och förvaltar databaser och register inom sitt område. Bestämmelser om Institutet för hälsa och välfärds uppgifter finns i lagen om Institutet för hälsa och välfärd (668/2008). Institutet för hälsa och välfärd är också den statistikmyndighet som avses i 2 § 2 mom. i statistiklagen (280/2004).

I fråga om institutet baserar sig behandlingen av personuppgifter på utförande av en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i allmänna dataskyddsförordningen (vetenskaplig forskning som föreskrivs i lag). Vad gäller behandling av särskilda kategorier av personuppgifter uppfylls kriterierna enligt artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen, enligt vilken behandling är tillåten när den är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, på grundval av unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt.

Institutet för hälsa och välfärd avses ansvara för att identifierbara personuppgifter pseudonymiseras innan de överförs för analysering. Ur forskningsmaterialet avlägsnas all direkt identifieringsinformation innan det överlämnas till institutets forskare, som analyserar materialet. Enskilda spelare eller deras identitet är aldrig föremål för forskning, utan analyserna sker alltid på gruppnivå och resultaten rapporteras på gruppnivå i anonymiserad form. Institutet för hälsa och välfärd är personuppgiftsansvarig för det material som det tar emot. Institutet ska därmed ansvara för det tillbörliga tillgodoseendet av de registrerades rättigheter samt för andra skyldigheter som gäller enligt den allmänna lagstiftningen om dataskydd, även i fråga om det pseudo-

nymiserade materialet. De registrerade ska informeras enligt artiklarna 12–14 i allmänna dataskyddsförordningen. Informationen sker genom att en dataskyddsanmälan publiceras på institutets offentliga webbplats. Dessutom för Institutet för hälsa och välfärd i egenskap av personuppgiftsansvarig ett register över behandlingen av personuppgifter enligt artikel 30. Vid behandlingen av personuppgifter beaktas bland annat principen för öppenhet enligt artikel 5.1.a i dataskyddsförordningen. I artikel 12 i dataskyddsförordningen föreskrivs det om klar och tydlig information och kommunikation samt klara och tydliga villkor för utövandet av den registrerades rättigheter. Den personuppgiftsansvarige påförs en täckande skyldighet att tillhandahålla den registrerade information om behandlingen av personuppgifter och att informera den registrerade om hur denne kan utöva sina rättigheter. Det går att avvika från att informera den registrerade och från den registrerades rättigheter endast i särskilda situationer på de villkor som anges i allmänna dataskyddsförordningen och den nationella dataskyddslagen.

Institutet för hälsa och välfärd ska som mottagare av uppgifterna bedöma nödvändigheten av de uppgifter som begärs med hänsyn till ändamålet och i varje enskilt fall motivera sin begäran. Behandlingen av personuppgifter avses även för Institutet för hälsa och välfärd vara begränsad till de ändamål för vilka de lämnats ut samt för statistiska ändamål. Därmed kan uppgifter endast användas för uppdrag enligt 100 § och statistikföring. För tydlighetens skull föreslås i samband med institutets rätt till uppgifter en uttrycklig bestämmelse om att lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården inte ska tillämpas på behandlingen av de uppgifter som avses i paragrafen.

**103 §. Social- och hälsovårdsministeriets rätt att få uppgifter.** I paragrafen föreslås bestämmelser om social- och hälsovårdsministeriets rätt att trots sekretessbestämmelserna och avgiftsfritt erhålla de uppgifter som anges i 100 §, det vill säga för bevakning och utvärdering av och forskning kring penningsspel och deras skadeverkningar samt för utvecklande av förebyggande åtgärder och behandling. Uppgifterna kan fås av Institutet för hälsa och välfärd.

Rätten att få uppgifter ska vara begränsad på motsvarande sätt som i den gällande lagstiftningen till uppgifter som är nödvändiga med tanke på ändamålet. På motsvarande sätt som Institutet för hälsa och välfärd ska social- och hälsovårdsministeriet som mottagare av uppgifterna bedöma nödvändigheten av de uppgifter som begärs med hänsyn till ändamålet och i varje enskilt fall motivera sin begäran.

Rätten att få uppgifter ska även gälla nödvändiga personuppgifter. Vid social- och hälsovårdsministeriet är behandling av dessa uppgifter nödvändig i synnerhet i det arbete som bedrivs av gruppen för bedömning av skaderiskerna och skadeverkningarna av anordnande av penningsspel i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet. Bedömningsgruppen följer upp och bedömer skadeverkningar och skaderisker av anordnande av penningsspel samt bereder utlåtanden i sådana ärenden. Bedömningsgruppen behöver spel- och spelaruppgifter med kort varsel och med jämna mellanrum till stöd för sitt arbete. En fortsatt uppföljning av anordnandet av penningsspel är en väsentlig del av bedömningsarbetet, som till sin karaktär är utvärderande och monitorerande.

De nödvändiga uppgifter som utvärderings- och forskningsarbetet förutsätter består av flera helheter som även inbegriper individuella uppgifter från kundregister om kunder och deras spelande. I dessa ingår bland annat följande uppgifter: demografiska data om kunder och uppgifter om kundrelation, uppgifter om kundprofilering och kundpersonifiering, uppgifter om bedömningar av risken för penningsspelsproblem, uppgifter om identifierat spelande och åtgärder som

inriktats på kunder samt kommunikation och kundenkäter, uppgifter om användning av penningsspelstjänster, penningtransaktioner och bruket av verktyg för spelkontroll samt uppgifter om lokalisering av olika försäljningsställen och spelandet i dem.

Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter som erhållits med stöd av social- och hälsovårdsministeriets rätt att få uppgifter är på samma sätt som i den nuvarande lagstiftningen artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, eftersom behandlingen är nödvändig för att ministeriet ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse. I fråga om uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter baserar sig behandlingen på artikel 9.2 g, enligt vilken behandling är tillåten om den är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt.

Avsikten är att uppgifterna ska lämnas utifrån begäran om uppgifter i varje enskilt fall. Uppgifterna kan sändas in till exempel som krypterad e-post eller skyddad e-post.

Social- och hälsovårdsministeriets lagstadgade uppdrag förutsätter inte en sådan behandling av personuppgifter där enskilda personer behöver identifieras ur de uppgifter som lämnats ut. De uppgifter som lämnas ska alltså inte innehålla direkta identifieringsuppgifter. Institutet för hälsa och välfärd ska pseudonymisera de personuppgifter som avses i paragrafen innan de lämnas ut. Med pseudonymisering avses enligt definitionen i artikel 4.5 i allmänna dataskyddsförordningen behandling av personuppgifter på ett sätt som innebär att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en specifik registrerad utan att kompletterande uppgifter används, under förutsättning att dessa kompletterande uppgifter förvaras separat och är föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att personuppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person. Tillämpningen av pseudonymisering på personuppgifter minskar de risker som orsakas av behandling, men de pseudonymiserade uppgifterna ska fortsättningsvis behandlas som personuppgifter i enlighet med dataskyddslagstiftningen.

Behandlingen av personuppgifter avses vara avgränsad endast för det ändamål som de lämnats ut för samt för statistiska ändamål. Därmed ska uppgifter som lämnats ut till social- och hälsovårdsministeriet endast få användas för ministeriets uppgifter enligt 100 § och statistikföring. I enlighet med den föreslagna 102 § är de utlämnade uppgifterna inte sådana uppgifter som avses i lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården (552/2019). För tydlighetens skull föreslås dock en uttrycklig bestämmelse om att lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården inte ska tillämpas på de uppgifter som avses i paragrafen. Motsvarande bestämmelse finns i 54 och 55 § i den gällande lotterilagen och motsvarande bestämmelse föreslås för Institutet för hälsa och välfärd enligt 102 §.

De föreslagna ändringarna utökar inte social- och hälsovårdsministeriets rätt att få uppgifter om spelande, utan vid övergången till licenssystemet tryggar de föreslagna ändringarna en omfattande rätt att få uppgifter om det penningspelande som sker inom systemet. Propositionen bygger på att rätten att få uppgifter ska tryggas på samma nivå som i det gällande systemet. Genom registret över skadeverkningar av spel tryggas utvärdering av och forskning kring skadeverkningar och bevakning av penningspelsmarknaden i enlighet med 100 §.

**104 §. Rätt för anordnare av penningspel att lämna ut uppgifter samt utlämnande av uppgifter ur registret över skadeverkningar av spel.** Enligt den föreslagna paragrafen får den som anordnar penningspel och den som för register över skadeverkningar av spel trots sekretessbestäm-

melserna för vetenskaplig forskning som stöder förebyggande och minskande av skadeverkningar av penningsspel lämna ut uppgifter om kunderna och deras spelande, om mottagaren av uppgifterna enligt dataskyddslagstiftningen har rätt att behandla dessa uppgifter. Med detta avses att forskaren ska ha en rättslig grund för att behandla de personuppgifter som lämnas ut och att man i forskningen ska följa de krav som ställs på behandling av personuppgifter i dataskyddslagstiftningen. Den personuppgiftsansvarige, det vill säga Institutet för hälsa och välfärd, ska i varje enskilt fall bedöma om förutsättningarna för utlämnande av uppgifter för forskningsändamål uppfylls. Vetenskaplig forskning definieras inte i den allmänna dataskyddslagstiftningen, men enligt ingressen till allmänna dataskyddsförordningen bör behandling av personuppgifter för vetenskapliga forskningsändamål i dataskyddsförordningen ges en vid tolkning och omfatta till exempel teknisk utveckling och demonstration, grundforskning, tillämpad forskning och privatfinansierad forskning. Vid bedömning av förutsättningarna för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter har som kännetecken för vetenskaplig forskning betraktats en saklig forskningsplan, tillräcklig vetenskaplig kompetens hos forskarna samt att forskningen uppfyller kraven på autonomi och offentlighet och har vetenskapliga målsättningar (se HFD 181:2013).

Genom bestämmelsen främjas på samma sätt som i den nuvarande lagstiftningen forskningsanvändning av material som gäller reglerat penningsspel samt publicering av resultaten. Paragrafen föreslås gälla dem som bedriver spelverksamhet samt utlämnande av uppgifter ur myndighetens register för forskningsanvändning. Den forskning som avses i paragrafen sker bland annat vid universitet, med hjälp av understöd från Stiftelsen för alkoholforskning samt organisationer som är specialiserade på förebyggande och minskande av skadeverkningar av penningsspel. Avsikten med bestämmelsen är inte att tvinga Institutet för hälsa och välfärd att lämna ut material, utan förtydliga möjligheten att lämna ut uppgifter och bidra till forskning om penningsspelens skadeverkningar samt främja Institutet för hälsa och välfärds möjlighet till forsknings-samarbete.

## 12 kap. Sökande av ändring.

**105 §. Sökande av ändring i förvaltningsdomstol.** I regel ska ändring i sådana myndighetsbeslut som avses i penningsspelslagen få sökas hos förvaltningsdomstolen. Enligt 1 mom. finns bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. En myndighets beslut överklagas hos den regionala förvaltningsdomstolen. Besvär över ett förvaltningsbeslut får anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

Ett beslut om förbudande av anordnande av penningsspel enligt 73 § och ett beslut om återkallande av licens enligt 80 § ska iakttas trots att ändring har sökts, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

Skyldigheten enligt 75 § att iaktta ett förbud mot att initiera och genomföra betalningstransaktioner grundar sig på ett sådant förbudsbeslut av tillsynsmyndigheten som avses i 73 §. Skyldigheten enligt 78 § att blockera nättrafik grundar sig likaså på ett sådant förbudsbeslut av tillsynsmyndigheten som avses i 73 §. Blockeringsskyldigheten uppkommer således direkt i lagen och förutsätter att tillsynsmyndigheten meddelar ett lagakraftvunnet beslut om förbud till en aktör som utan licens har anordnat eller marknadsfört penningsspel på ett sätt som strider mot bestämmelserna i den föreslagna lagen.



En del av tillsynsmyndighetens beslut får föras till marknadsdomstolen för behandling. Sådana är det beslut som avses i 79 § om avlägsnande av webbinnehåll och raderande av domännamn som strider mot lagen och ett sådant marknadsföringsförbud som är förenat med vite som avses i 73 §.

**106 §.** *Begäran om omprövning av tillsynsavgiften och sökande av ändring.* I paragrafen föreslås bestämmelser om begäran om omprövning av tillsynsavgiften och sökande av ändring. Enligt 1 mom. ska den som är missnöjd med ett beslut först begära omprövning hos tillsynsmyndigheten. Enligt 2 mom. får endast tillsynsmyndighetens beslut med anledning av en omprövningsbegäran överklagas. Beslutet får överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

**107 §.** *Att föra förbud mot marknadsföring till marknadsdomstolen.* Ett sådant beslut av tillsynsmyndigheten om förbud mot marknadsföring av penningspel som avses i 73 § kan föras till marknadsdomstolen för behandling. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar 66 § i den gällande lotterilagen. Marknadsdomstolen handlägger som marknadsrättsliga ärenden de ärenden som hör till dess behörighet enligt olika lagar, såsom konsumentskyddslagen (38/1978), alkohollagen (1102/2017) och tobakslagen (549/2016).

I 2 mom. föreskrivs på motsvarande sätt som i den nuvarande lagen att ärenden som enligt 1 mom. belagts med besvärsförbud på ansökan får föras till marknadsdomstolen för behandling. I 3 mom. finns en hänvisning till lagen om rättegång i marknadsdomstolen i fråga om handläggning av ärenden i marknadsdomstolen och sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut.

**108 §.** *Sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut om påföljdsavgift.* I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut om påföljdsavgift. Enligt 1 mom. får 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. Ett beslut om påföljdsavgift som fattats av marknadsdomstolen får alltså överklagas utan besvärstillstånd. Enligt 2 mom. får marknadsdomstolens beslut överklagas genom besvär av den som marknadsdomstolen har påfört påföljdsavgift. Enligt 3 mom. får tillsynsmyndigheten genom besvär överklaga ett sådant beslut av marknadsdomstolen genom vilket marknadsdomstolen helt eller delvis har avslagit tillsynsmyndighetens framställning.

### **13 kap. Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser.**

**109 §.** *Ikraftträdande.* Det föreslås att den nya penningspelslagen huvudsakligen träder i kraft den 1 januari 2027, varvid licensbaserad penningspelsverksamhet kan inledas till den del som licenserna har beviljats till dess och de har trätt i kraft. I penningspelslagen och de andra lagförlagen finns övergångsbestämmelser.

Bestämmelserna om licenser i 2 kap. samt bestämmelserna om myndighetens rätt att få uppgifter av den som ansöker om licens och av andra myndigheter i 61 och 62 § som gäller licensförfarande träder i kraft redan den 1 januari 2026, så att myndigheten kan börja ta emot och behandla



licensansökningar vid denna tidpunkt. Under 2026 är Polisstyrelsen behörig tillståndsmyndighet enligt 54 § i den nya penningspelslagen och därefter ansvarar Tillstånds- och tillsynsverket för tillstånds- och tillsynsverksamheten.

Bestämmelserna om licens för spelprogramvara i 2 kap. tillämpas först när penningspelslagen trätt i kraft, det vill säga från ingången av 2027, vilket gör det möjligt att ansöka om licens för spelprogramvara år 2027. Den skyldighet som anges i 32 § i penningspelslagen om att endast spelprogramvara av en innehavare av licens för spelprogramvara får användas tillämpas först vid ingången av 2028 efter en övergångstid. Detta betyder att det vid övergången till det nya penningspelssystemet inte krävs att det vid anordnandet av penningspel endast används spelprogramvara som tillhandahålls av innehavare av licens för spelprogramvara.

I 19 § som finns i 2 kap. föreskrivs om den ersättning som innehavare av ensamrättslicens ska betala till staten. Även 19 § föreslås träda i kraft redan den 1 januari 2026, eftersom statsrådet ska besluta om ersättningens belopp och betalningstidtabell under år 2026 och innehavare av ensamrättslicens ska betala den första posten av grundavgiften innan en ensamrättslicens blir giltig. Enligt 1 mom. i den föreslagna 19 § förutsätts att ersättningen betalas för att licensen ska vara giltig.

## 7.2 Lotterilagen

I propositionen föreslås att det stiftas en ny penningspelslag där det föreskrivs om anordnande av penningspel. I lotterilagen föreskrivs det i fortsättningen endast om anordnande av och tillsyn över varuvinstlotterier. I propositionen föreslås ändringar i de paragrafer i lotterilagen som gäller både penningspel och varuvinstlotterier. Eftersom det i den föreslagna penningspelslagen föreskrivs om anordnande av penningspel, föreslås det att de paragrafer i lotterilagen som enbart gäller penningspel upphävs. Det föreslås i huvudsak inga ändringar i bestämmelserna om varuvinstlotterier.

**1 §. Lagens tillämpningsområde och syfte.** Det föreslås att lagens tillämpningsområde ändras så att det i fortsättningen endast gäller varuvinstlotterier. I 1 mom. stryks hänvisningarna till Veikkaus Ab:s verksamhet, begränsningar i verksamheten och Veikkaus Ab:s avkastning.

Till 4 mom. fogas för tydlighetens skull en hänvisningsbestämmelse enligt vilken det i penningspelslagen föreskrivs om anordnande av och tillsyn över penningspel.

**2 §. Definition av lotteri.** I paragrafen definieras lotteri och som komplement till 1 § föreskrivs det om vilken verksamhet som omfattas av lotterilagen. I 2 mom. stryks omnämningarna av bedrivande av kasinoverksamhet och ställande av kasinospel och penningautomater till allmänhetens förfogande. Till andra delar ändras paragrafen inte.

**3 §. Definitioner av penningspel och av formerna för anordnande av dem.** Det föreslås att paragrafen upphävs. I den föreslagna penningspelslagen definieras formerna för anordnande av penningspel.

**3 a §. Definitioner av formerna för anordnande av lotterier.** Paragrafen innehåller definitioner av formerna för anordnande av andra lotterier än penningspel, dvs. varuvinstlotterier. Eftersom lotterilagen i fortsättningen endast innehåller definitioner av så kallade varuvinstlotterier, föreslås det att paragrafens rubrik ändras så att ordet ”andra” stryks.

**4 §. Övriga definitioner.** I paragrafen upphävs 2–7 punkten, dvs. de definitioner som gäller penningsspelsverksamhet. De definitioner som gäller varuvinstlotterier i 1 och 8-10 punkten motsvarar den gällande lagen.

**5 §. Rätt att anordna lotterier.** Hänvisningsbestämmelsen i 2 mom. om ensamrätt att anordna penningspel ändras så att det i momentet hänvisas till den föreslagna nya penningspelslagen.

**8 §. Återkallande av tillstånd.** I paragrafen föreskrivs det om återkallande av tillstånd som beviljats för anordnande av varuvinstlotteri. Till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. enligt vilket tillstånd som beviljats för anordnande av sådana lotterier som avses i 3 a § 3–4 punkten, dvs. bingospel och varuvinstautomater, återkallas om tillståndshavaren begär det. I det nya 3 mom. föreskrivs det att tillståndet kan återkallas på tillståndshavarens begäran i fråga om sådana lotterier som avses i 3 a § 1–2 punkten, dvs. varulotterier och gissningstävlingar, om försäljningen av lotterna inte har inletts. Bakgrunden till det sistnämnda förslaget är myndighetens uppgift att garantera rättsskyddet för dem som köpt en lott. Genom att köpa en lott får köparen möjlighet att delta i en utlottning där man kan att vinna och få sin vinst på det sätt som uppgetts i samband med försäljningen av lotterna. Det är fråga om en ändring som förtydligar grunderna för återkallande av tillstånd och som också är förenlig med bestämmelserna om redovisning.

**3 kap.** Det föreslås att lotterilagens 3 kap. om penningsspelsverksamhet, dvs. 11–13, 13 a-c, 14, 14 a-c, 15, 16 och 16 a §, ska upphävas. Det föreslås att behövliga bestämmelser om anordnande av penningspel tas in i den nya penningspelslagen. Statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel, som utfärdats med stöd av 13 c § i lotterilagen, upphävs i och med att bestämmelsen om bemyndigande att utfärda förordning upphävs. Förordningen ska dock tillämpas under övergångsperioden till utgången av 2026, då Veikkaus Ab med stöd av lotterilagen anordnar penningspel med ensamrätt.

**4 kap.** Enligt förslaget ska lotterilagens 4 kap. om avkastningen från Veikkaus Ab, dvs. 17 §, upphävas. I den nya penningspelslagen föreskrivs till behövliga delar om det statsägda Veikkaus Ab.

**42 §. Tillsynen över lotterier.** Paragrafen innehåller bestämmelser om syftet med tillsynen över lotterier och om behöriga tillsynsmyndigheter. I paragrafen görs de ändringar som behövs med anledning av stiftandet av den nya penningspelslagen. I 2 mom. stryks omnämningarna av tillsyn enligt penningtvättslagstiftningen över Veikkaus Ab och dess ombud. Paragrafen innehåller inte heller i sin ändrade form längre 4 och 5 mom., vilka gäller elektroniska övervakningssystem som används vid anordnande av penningspel och godkännande av ibruktagandet av arrangemang för tillsyn i fråga om anordnandet av sådana penningspel vars spelsystem är belägna i en medlemsstat i Europeiska unionen eller en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Syftet med övervakningen av varuvinstlotterier kvarstår i enlighet med den gällande lagen, dvs. att anordnandet av lotterier övervakas för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, förhindra oegentligheter och brott samt förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som lotterier ger upphov till. Polisstyrelsen ska även i fortsättningen vara den myndighet som på riksnivå övervakar och statistikför varuvinstlotterier. Polis-inrättningarna ska övervaka varuvinstlotterier inom sina respektive områden.

**42 a §. Delegationen för penningspelsärenden.** I paragrafen föreskrivs det om delegationen för penningspelsärenden, som är tillsatt av statsrådet och finns vid inrikesministeriet. Det föreslås att paragrafen upphävs.

**42 b §. Tillsynsregister över lotterier.** I paragrafen föreskrivs det om det register som polisen för i syfte att utföra de tillstånds- och tillsynsuppgifter som föreskrivs i lotterilagen. I 1 mom. stryks omnämmandet av de åtgärder som hänför sig till vitesförfarande i samband med penningspelsverksamhet.

**43 §. Tillsynen över penningspel samt officiella övervakare.** I paragrafen föreskrivs det om tillsynen över penningspel och om de officiella övervakare som förordnas för tillsynen. Det föreslås att paragrafen upphävs. Bestämmelserna om tillsynen över penningspel ingår i den nya penningspelslagen.

**44 §. Polisstyrelsens och polisinrättningens rätt till upplysningar.** Paragrafen innehåller bestämmelser om Polisstyrelsens, polisinrättningarnas och de officiella övervakarnas rätt att avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna få upplysningar som är nödvändiga för tillsynsuppgiften. Rätten till upplysningar har i enlighet med grundlagsutskottets utlåtandep Praxis begränsats till endast de uppgifter som är nödvändiga för tillsynsuppgiften. Rätten att få upplysningar gäller även nödvändiga personuppgifter.

I paragrafens 1 mom. stryks omnämmandet av Veikkaus Ab. I övrigt motsvarar rätten att få upplysningar för Polisstyrelsen och polisinrättningarna, som utövar tillsyn över anordnandet av varuvinstlotterier, den gällande lagen.

I lotterilagen finns inte längre något behov av 3 mom., där det föreskrivs om de officiella övervakarnas rätt att få upplysningar, eftersom de officiella övervakarna inte deltar i övervakningen av varuvinstlotterier. Det nuvarande 4 mom. blir således 3 mom.

**45 §. Kontroll- och förbuds rätt.** I paragrafen föreskrivs det om kontroll- och förbuds rätt för Polisstyrelsen, polisinrättningarna och de kontrollorgan som avses i 58 § i lotterilagen. Paragrafens 3 mom. upphävs eftersom det gäller inspektionsrätt som avser penningspelsverksamhet.

**46 §. Ersättning för kostnaderna för tillsynen över penningspelsverksamheten.** I paragrafen föreskrivs det om Veikkaus Ab:s skyldighet att ersätta staten för kostnaderna för tillsynen över penningspelsverksamheten. Det föreslås att paragrafen upphävs. I den nya penningspelslagen föreskrivs det om de tillsynsavgifter som tas ut hos tillsynsobjekten. I lagen ingår ingen motsvarande bestämmelse i fråga om varuvinstlotterier. Avgifterna för övervakning av varuvinstlotterier grundar sig på inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer, enligt vilken polisen tar ut en avgift som baserar sig på prestationens självkostnadsvärde för övervakning av dragningen och blandandet av lotterna vid varulotterier samt för tillsyn över konstaterandet av vinnaren i gissningstävlingar.

**47 §. Lyftande av vinster.** Paragrafen innehåller bestämmelser om tidsfrister för lyftande av vinster från penningspel och varuvinstlotterier. I paragrafen upphävs 1–4 och 7 mom. som gäller penningspel. Inga ändringar görs i tidsfristerna för lyftande av vinster från bingospel, varulotterier och gissningstävlingar. Det föreslås att penningspelslagen ska innehålla en bestämmelse om lyftande av vinster från penningspel.

**48 §. Rekommendation till avgörande.** Paragrafen om det förfarande för rekommendationer till avgörande som tillämpas i penningspelsverksamhet föreslås bli upphävd. Statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel, som utfärdats med stöd av 3 mom., upphävs i och med att bestämmelsen om bemyndigande att utfärda förordning upphävs. Förordningen ska dock under övergångsperioden tillämpas på penningspel som Veikkaus Ab anordnar med stöd av lotterilagen.

**49 §. Begränsning som gäller spel i kasinon.** Paragrafen om spel i kasinon där penningspel anordnas föreslås bli upphävd. Det föreslås att en motsvarande bestämmelse ska ingå penningsspelslagen.

**50 §. Teknisk övervakning i kasinon och särskilda spelsalar.** Paragrafen om teknisk övervakning i kasinon och särskilda spelsalar där penningspel anordnas föreslås bli upphävd. Det föreslås att motsvarande bestämmelser ska ingå penningsspelslagen.

**51 §. Veikkaus Ab:s rätt att behandla personuppgifter.** Paragrafen om Veikkaus Ab:s rätt att behandla personuppgifter föreslås bli upphävd. Det föreslås att motsvarande bestämmelser ska ingå penningsspelslagen.

**52 §. Bevakning av och forskning kring skadeverkningar som lotterier ger upphov till, bedömning samt utveckling av prevention och behandling av dem.** Enligt paragrafen svarar social- och hälsovårdsministeriet för bevakningen av och forskningen kring skadeverkningarna, för bedömningen av skadeverkningar som är förenade med anordnande av penningspel samt för utvecklandet av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dessa skadeverkningar. Institutet för hälsa och välfärd verkställer uppgiften i enlighet med ett uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet. I paragrafen föreskrivs det om Veikkaus Ab:s skyldighet att ersätta staten för de kostnader som denna uppgift medför.

I enlighet med sin ordalydelse gäller paragrafen förutom penningspel också varuvinstlotterier. I praktiken har den verksamhet som avses i paragrafen fokuserat på skadeverkningarna av penningspel. Det föreslås att paragrafen upphävs. I fråga om varuvinstlotterier innehåller lagen alltså inte längre någon skyldighet att bevaka och undersöka skadeverkningarna av dem.

**53 §. Upplysningar som lämnas av Veikkaus Ab.** I paragrafen föreskrivs det om Veikkaus Ab:s skyldighet att lämna upplysningar till myndigheter. Dessutom ingår det i paragrafen bestämmelser om utlämnande av uppgifter om bolagets kunder och deras spelande för vetenskaplig forskning. Det föreslås att paragrafen upphävs.

**54 §. Social- och hälsovårdsministeriets rätt till upplysningar.** Paragrafen innehåller bestämmelser om social- och hälsovårdsministeriets rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få upplysningar av Veikkaus Ab och Institutet för hälsa och välfärd för att ministeriet ska kunna sköta sina uppgifter enligt 52 §. Eftersom paragrafen gäller penningspelsverksamhet föreslås den bli upphävd. Motsvarande bestämmelser tas in i penningsspelslagen.

**55 §. Institutet för hälsa och välfärds rätt till upplysningar.** Paragrafen innehåller bestämmelser om Institutet för hälsa och välfärds rätt att av Veikkaus Ab och social- och hälsovårdsministeriet få uppgifter för att fullgöra sina uppgifter enligt 52 §. Eftersom paragrafen gäller penningspelsverksamhet föreslås den bli upphävd. Motsvarande bestämmelser tas in i penningsspelslagen.

**57 §. Räkneverk för kontroll av penningrörelsen.** Paragrafen innehåller bestämmelser om de räkneverk för kontroll av penningrörelsen som ska finnas i de automater och spelanordningar som avses i paragrafen, om avgiften tas ut med hjälp av ett myntlås. Räkneverket ska på ett tillförlitligt sätt registrera uppgifter om de avgifter som användningen av anordningen inbringat. I paragrafen stryks omnämmandet av penningautomat. Till andra delar ändras paragrafen inte.

**59 §. Utredningar och verifikat.** Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten att göra upp utredningar och verifikat om användningen av de automater och spelanordningar som avses i paragrafen. I paragrafen stryks omnämmandet av penningautomat. Till andra delar ändras paragrafen inte.

**60 §. Uppgifter på automat och spelanordning samt på lotter.** Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgifter som ska anges på automater, spelanordningar och lotter. I paragrafen stryks omnämmandet av penningautomat. Till andra delar ändras paragrafen inte.

**62 §. Förbud mot anordnande av lotterier.** I paragrafen föreskrivs det om förbud mot anordnande av lotterier. Paragrafen innehåller förbud mot anordnande av såväl penningspel som varuvinstlotterier. Paragrafens 1 mom. innehåller ett förbud mot att anordna lotterier på andra sätt än vad som anges i lagen, och i 2 mom. räknas det upp förbjudna förfaranden i samband med anordnandet av lotterier. Paragrafen ändras så att hänvisningarna till penningspel stryks. Till andra delar ändras paragrafen inte.

**62 a §. Förbjudande av anordnande av penningspel.** Paragrafen innehåller bestämmelser om Polisstyrelsens behörighet att förbjuda anordnande av penningspel. Paragrafen gäller inte varuvinstlotterier, och därför föreslås det att den upphävs. Motsvarande bestämmelser tas in i penningspelslagen.

**62 b §. Förbjudande av marknadsföring av penningspel.** Paragrafen innehåller bestämmelser om Polisstyrelsens behörighet att förbjuda marknadsföring av penningspel. Paragrafen gäller inte varuvinstlotterier, och därför föreslås det att den upphävs. Motsvarande bestämmelser tas in i penningspelslagen.

**62 c §. Vite.** Paragrafen innehåller bestämmelser om vite i samband med förbud mot anordnande och marknadsföring av penningspel och mot betalningstransaktioner som gäller penningspelande. Paragrafen gäller inte varuvinstlotterier, och därför föreslås det att den upphävs.

**62 d–k §.** I 62 d–k § i den gällande lotterilagen föreskrivs det om påföljdsavgift för överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring av penningspel. Paragraferna gäller inte varuvinstlotterier, och därför föreslås det att de upphävs. Motsvarande bestämmelser tas in i penningspelslagen.

**62 l–n §.** I 62 l–n § i lagen föreskrivs det om förbud mot betalningstransaktioner som kan meddelas med anledning av marknadsföring som strider mot lotterilagen. Paragraferna gäller inte varuvinstlotterier, och därför föreslås det att de upphävs. I penningspelslagen föreslås bestämmelser om blockering av betalningar.

**63 §. Hänvisningar till strafflagen.** Paragrafen föreslås bli ändrad så att där endast hänvisas till strafflagens 17 kap. 16 b §, som innehåller straffbestämmelser som gäller varuvinstlotterier. I

propositionen föreslås det att denna paragraf i strafflagen ändras så att den endast gäller varuvinstlotterier.

**64 §. Lotteriförseelse.** I paragrafen föreskrivs det om vissa förseelser mot lotterilagen för vilka påföljden kan vara böter för lotteriförseelse. Paragrafen innehåller bestämmelser om både penningspel och varuvinstlotterier. I paragrafen upphävs 2 och 3 punkten som gäller penningspel. I 7 punkten stryks dessutom hänvisningen till 16 § 1 mom., där det föreskrivs om placeringen av penningautomater.

**66 §. Sökande av ändring.** Paragrafen gäller sökande av ändring. Enligt 1 mom. finns bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Paragrafen gäller både penningspel och varuvinstlotterier. I 2 mom. om förbud mot att anordna penningspel och förbud mot initiering eller genomförande av betalningstransaktion stryks omnämningarna av penningspelsverksamhet. I övrigt motsvarar paragrafen den gällande lagen.

**66 a §. Att föra förbud mot marknadsföring till marknadsdomstolen.** Paragrafen innehåller bestämmelser om att föra förbud mot marknadsföring av penningspel till marknadsdomstolen. Bestämmelserna gäller inte varuvinstlotterier, och därför upphävs paragrafen.

**67 §. Närmare bestämmelser.** I paragrafen ingår ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket bestämmelser om det som räknas upp i paragrafen utfärdas genom förordning av statsrådet. Paragrafen gäller både penningspel och varuvinstlotterier. Bestämmelser om penningspel finns i statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel (1414/2016) och bestämmelser om varuvinstlotterier finns i statsrådets förordning om lotterier (2001/1345).

I 1 punkten stryks omnämmandet av penninglotteri. Med stöd av den punkten föreskrivs det i statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel om uppgifter som ska antecknas på lotterna i penninglotterier. Förordningen upphävs, eftersom de bemyndiganden att utfärda förordning med stöd av vilka den har utfärdats ska upphävas eller ändras.

Dessutom föreslås det att 6 punkten ska upphävas, eftersom det också föreslås att 52 § i lotterilagen, där det föreskrivs om bevakning av och forskning kring skadeverkningar som lotterier ger upphov till och om bedömning av penningspelens skadlighet, ska upphävas. Således behöver det inte utfärdas bestämmelser om lämnande av uppgifter genom förordning av statsrådet.

De ändringar som föreslås i lotterilagen träder i kraft när licenspliktig penningspelsverksamhet enligt den föreslagna nya penningspelslagen inleds vid ingången av 2027. Lotterilagens bestämmelser om upptagande av Veikkaus Ab:s avkastning i statsbudgeten och redovisning av avkastningen ska tillämpas på penningspel som Veikkaus Ab anordnar innan lagändringarna träder i kraft. Detta innebär att Veikkaus Ab i sin helhet ska redovisa sin avkastning från ensamrättsverksamheten med stöd av lotterilagen till staten enligt vinsten i det senast fastställda bokslutet.

På penningspel som anordnats före ikraftträdandet av ändringarna i lotterilagen tillämpas de bestämmelser i 47 § om lyftande av vinster och de bestämmelser i 48 § om rekommendation till avgörande och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den som gällde vid ikraftträdandet. I praktiken innebär detta t.ex. att spelaren har den tid på sig som anges i 47 § att lyfta sin vinst från penningspel och söka rekommendation till avgörande inom de tidsfrister som gäller för detta.



Enligt 3 mom. i övergångsbestämmelserna ska Veikkaus Ab i enlighet med 17 § 3 mom. inom en månad från fastställandet av bokslutet lämna finansministeriet, statsrådets kansli, inrikesministeriet och Polisstyrelsen en redogörelse för den avkastning som redovisats. Dessutom ska Veikkaus Ab i enlighet med 53 § 1 mom. omedelbart efter att bokslutshandlingarna för 2026 har färdigställts lämna dem till finansministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och Polisstyrelsen.

### **7.3 Lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet**

Det föreslås att 12 § 2 mom. och 38 § 2 mom. 6 punkten i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet upphävs. I 12 § 2 mom. föreskrivs det om polisens rätt att behandla personuppgifter om Veikkaus Ab:s och dess ombuds kunder för tillsyn enligt penningtvättslagen samt för tillsyn och statistikföring enligt lotterilagen. Det föreslås att momentet upphävs, eftersom Polisstyrelsen inte längre ska utföra de uppgifter som avses i paragrafen från ingången av 2027.

I propositionen föreslås det att Veikkaus Ab med stöd av lotterilagen ska fortsätta bedriva penningsspelsverksamhet med ensamrätt till dess att licenspliktig penningsspelsverksamhet enligt den nya penningsspelslagen inleds. Avsikten är att detta ska ske i början av 2027. Polisstyrelsen ska till dess utöva tillsyn över Veikkaus Ab:s penningsspelsverksamhet med stöd av lotterilagen. Polisstyrelsen ska inte utöva tillsyn över licenshavare enligt penningsspelslagen, eftersom ansvaret för tillstånds- och tillsynsverksamheten överförs till Tillstånds- och tillsynsverket i början av 2027.

I 38 § 2 mom. 6 punkten föreskrivs det om radering av de personuppgifter om Veikkaus Ab:s och dess ombuds kunder som behandlas för tillsynen över efterlevnaden av lotterilagen och penningtvättslagen. Uppgifterna ska raderas genast när de inte längre behövs för utförande av tillsynsupdraget. Det föreslås att punkten upphävs.

Upphävandet träder i kraft vid ingången av 2027 när Tillstånds- och tillsynsverket inleder sin verksamhet som tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt penningsspelslagen. Polisstyrelsen ska under 2026 vara tillståndsmyndighet enligt penningsspelslagen. Detta förutsätter inte att lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet ändras, eftersom Polisstyrelsen i enlighet med 11 § i lagen får behandla personuppgifter också för utförande av uppgifter som anknuter till tillståndsförvaltning. I 12 § föreskrivs det om innehållet i personuppgifter som behandlas.

### **7.4 Penningtvättslagen**

#### **1 kap. Allmänna bestämmelser.**

**2 §. Tillämpningsområde.** Enligt 1 mom. 9 punkten i den gällande paragrafen tillämpas penningtvättslagen på penningsspelsammanslutningar enligt 11 § i lotterilagen, dvs. på Veikkaus Ab. På grund av införandet av licenssystemet ändras punkten så att penningtvättslagen ska tillämpas på licenshavare enligt 5 och 6 § i penningsspelslagen, dvs. licenshavare och innehavare av ensamrättslicens som anordnar penningsspel på en konkurrensutsatt licensmarknad. Dessa licenshavare ska alltså omfattas av tillämpningsområdet för penningtvättslagen. Penningtvättslagen ska inte tillämpas på innehavare av programkoncession.

**3 §. Avgränsning av tillämpningsområdet.** 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 som en registrerad spelare på det sätt som avses i 14 § i lotterilagen. Eftersom obligatorisk identifiering har införts i riket (det finländska fastlandet) för allt penning-spelande, innebär bestämmelsen i den gällande lagen i praktiken att allt penningautomatspe-lande i riket också omfattas av tillämpningsområdet för penningtvättslagen, trots avgränsningen av tillämpningsområdet i momentets första mening. Bestämmelsen hänvisar till rikets lotterilag, varför bestämmelsen inte gäller penningautomatspel i landskapet Åland.

I momentet föreslås en ändring av teknisk natur som innebär att hänvisningen till rikets lotterilag ändras till en hänvisning till den nya lagen om penningspel. Allt penningspelande, inklusive penningautomater utanför kasinon, ska även i fortsättningen omfattas av tillämpningsområdet för penningtvättslagen.

## **7 kap. Tillsyn.**

**1 §. Tillsynsmyndigheterna och anmälan till centralen för utredning av penningtvätt.** Enligt 1 mom. 2 punkten utövar Polisstyrelsen tillsyn över Veikkaus Ab och den penningspelsammanslutning som avses i Ålands landskapslagstiftning, dvs. PAF. Polisstyrelsen utövar dessutom tillsyn över Veikkaus Ab:s ombud. I fråga om PAF och dess ombud har tillsynsbehörigheten överförts till Lotteriinspektionen genom en överenskommelseförordning. Lotteriinspektionen har lagts ner efter att överenskommelseförordningen utfärdades och tillsynen hör numera till Ålands landskapsregerings behörighet. Avsikten är att en ny överenskommelseförordning ska utfärdas om tillsynsbehörigheten.

De föreslagna ändringarna i penningtvättslagen träder i kraft vid ingången av 2027 samtidigt som den nya penningspelslagen huvudsakligen träder i kraft och licenspliktig penningspelsverksamhet enligt den nya penningspelslagen inleds. Tillstånds- och tillsynsverket ska vara tillsynsmyndighet i det nya penningspelssystemet. Polisstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet under 2026, då Veikkaus Ab med stöd av lotterilagen bedriver ensamrättsverksamhet. Överföringen av tillsynsbehörigheten till Tillstånds- och tillsynsverket förutsätter att en ny överenskommelseförordning utfärdas. Genom den nya överenskommelseförordningen överförs behörigheten att utöva tillsyn över PAF från Tillstånds- och tillsynsverket till Ålands landskapsregering.

### **7.5 Lotteriskattelagen**

**1 §. Tillämpningsområde.** I paragrafen föreslås de ändringar som föranleds av övergången till licenssystemet. De lotterier som omfattas av lotteriskatt indelas i paragrafens 1 mom. i tre punkter.

I 1 punkten nämns penningspel och andra lotterier som omfattas av ensamrätt. Bestämmelsen gäller penningspel som omfattas av ensamrätt enligt den föreslagna penningspelslagen, dvs. penningspel som omfattas av ensamrättslicens enligt lagens 5 § samt penningspel och andra lotterier som omfattas av ensamrätt enligt lagstiftning som hör till Ålands lagstiftningsbehörighet.

Enligt 2 punkten tillämpas lotteriskatt på penningspel som tillhandahålls för att spelas i Finland på basis av en licens som beviljats i Finland. Detta innebär en principiell ändring av det territoriella tillämpningsområdet för lotteriskattelagen och i fråga om licenspliktiga penningspel en övergång från att tillämpa den nuvarande försäljningslandsprincipen till att tillämpa konsumtionslandsprincipen. Skatten ska tas ut i den stat där spelandet äger rum, oberoende av från vilken stat penningspelen erbjuds. Bestämmelser om licenser finns i penningspelslagen. På Åland hör lagstiftningen om penningspel till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelsen gäller såväl penningspelsverksamhet som bedrivs från Finland, inklusive Åland, som från en annan stats territorium.

Penningspelslagen förutsätter att den som bedriver penningspelsverksamhet ska registrera spelarna. För penningspel som förmedlas elektroniskt får registreras endast personer som är bosatta eller vistas stadigvarande inom finländskt territorium, varför skatten gäller penningspel som tillhandahålls i Finland från utlandet till den del spelarna är bosatta eller vistas stadigvarande i Finland. Detsamma gäller penningspel som förmedlas elektroniskt från hemlandet.

Deltagande i penningspel som inte förmedlas elektroniskt sker på finländskt territorium.

I båda fallen gäller lotteriskatten enligt konsumtionslandsprincipen spelande som äger rum i Finland. Separat finns det ingen anledning, och tekniskt sett inte heller någon möjlighet, att beakta situationer där en registrerad spelare eventuellt spelar penningspel som förmedlas elektroniskt när hen tillfälligt vistas på ett annat lands territorium. Lotteriskatten ska således på ett heltäckande sätt gälla penningspel som anordnas med stöd av licens som beviljats i Finland.

Enligt 3 punkten i momentet ska lotteriskatten omfatta andra lotterier som anordnas i Finland och som enligt den gällande lagen också omfattas av skattens tillämpningsområde. Till dessa hör för det första i 2 § 1 mom. 1 punkten i lotteriskattelagen avsedda andra lotterier än penningspel samt tillhandahållande av sådana spelautomater och spelanordningar som avses i 56 § i lotterilagen. Momentets 3 punkt omfattar också i 2 § 1 mom. 2 punkten i lotteriskattelagen avsedd offentligt anordnad lottning, gissning, vadhållning eller därmed jämförbar verksamhet som helt eller delvis är beroende av slumpen. Sådana är t.ex. olika utlottningar som anordnas i marknadsföringssyfte.

Genom det förslagna nya 2 mom. i paragrafen ska penningspel som en i Finland etablerad utövare av penningspelsverksamhet erbjuder för att spelas i en annan stat undantas från lotteriskattelagens tillämpningsområde för en konsekvent tillämpning av konsumtionslandsprincipen och för att respektera en andra staters beskattningsrätt.

Paragrafens nuvarande 2 mom. blir 3 mom.

Ändringen förutsätter inga ändringar i bestämmelserna om förfarandet vid lotteribeskattningen. Enligt 1 a § i lotteriskattelagen finns bestämmelser om beskattningsförfarandet och ändringssökandet i fråga om apoteksskatt i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ (768/2016) och bestämmelser om skatteuppbörd i lagen om skatteuppbörd (11/2018).

Lotteriskatten är en skatt på eget initiativ, dvs. en skatt som den skattskyldige själv beräknar och betalar på eget initiativ. Utländska spelbolag som erbjuder penningspel med stöd av licens

är skyldiga att anmäla lotteriskatten i enlighet med lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ. En utländsk sammanslutning som anordnar lotteri i Finland ska ha ett FO-nummer för deklaration av skatter på eget initiativ.

Enligt 16 § 2 mom. i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ meddelar Skatteförvaltningen närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas. I fråga om lotteriskatten uppges i nuläget i skattedeklarationen för skatter som betalas på eget initiativ beloppet av den lotteriskatt som ska betalas för skatteperioden. Den som anordnar lotteriet ska med stöd av lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ lägga upp sin bokföring eller föra anteckningar så att de uppgifter som behövs för påförandet av lotteriskatten fås ur dem.

**2 §. Definitioner.** Det föreslås att 1 mom. om definitionen av lotteri preciseras så att penningsspel i stället för genom en hänvisning till lotterilagen definieras genom att definitionen av penningsspel enligt penningsspelslagen upprepas.

Dessutom ska momentet för tydlighetens skull delas in i tre olika moment utan att sakinnehållet i definitionen i övrigt ändras.

**4 §. Skattegrunden och skattesatsen.** Det föreslås att 1 mom. om skattesatsen för lotterier som anordnas med ensamrätt ändras så att den skattesats som anges i 1 § 1 mom. 1 punkten om lagens tillämpningsområde utöver penningsspel och lotterier som anordnas med ensamrätt också gäller i 1 mom. 2 punkten avsedda penningsspel som anordnas med licens. Som skattesats föreslås 22 procent i stället för nuvarande 12 procent för lotterier som anordnas med ensamrätt.

Det föreslås att skattesatsen för penningsspel som anordnas med ensamrätt ska harmoniseras med skattesatsen för penningsspel som kräver licens. Det finns inte i sig något tvingande hinder för en lägre skattesats för penningsspel som anordnas med stöd av licens än för penningsspel som anordnas med ensamrätt. En enhetlig skattesats förtydligar dock beskattningen, står för konsekvens i regleringen av penningsspelsverksamheten och kan också genomföras på ett budgetneutralt sätt för såväl riket som för Åland. Även Sverige valde en enhetlig skattesats i sin reform av penningsspelssystemet. Öppnandet av penningsspelsverksamheten för konkurrens förutsätter att samma beskattningsprinciper tillämpas i inkomstbeskattningen på licenshavare som är etablerade i Finland som på företag i andra branscher. Detta gäller också penningsspelsverksamhet som bedrivs av licenshavare som hör till Veikkaus Ab:s och PAF:s koncerner.

Bestämmelsen i 3 mom. om skattesatsen för bingospel ändras så att den skattegrund som avses i bestämmelsen ska tillämpas endast på bingospel där vinst inte kan fås i form av pengar. Enligt den föreslagna penningsspelslagen kan man med stöd av penningsspelslicens också anordna penningbingo, dvs. bingospel där spelaren kan vinna pengar, varvid skatten bestäms i enlighet med 1 mom. Det föreslås ingen ändring av skattesatsen, utan den är 5 procent av de utdelade vinsternas sammanlagda värde, till vilket inte räknas vinster som berättigar till ett nytt spel.

Ingen ändring föreslås i paragrafens 2 mom., dvs. lotteriskatten är 1,5 procent av lotteriets avkastning i fråga om varulotterier, gissningstävlingar och varuvinstautomater.

## 7.6 Inkomstskattelagen

**21 c §.** *Penningspelssammanslutningarnas skattskyldighet.* Det föreslås att paragrafen upphävs. Veikkaus Ab och PAF ska i fortsättningen omfattas av den normala samfundsbekattningen också i fråga om lotterier och penningspelsverksamhet som de bedriver med ensamrätt.

Öppnandet av penningspelsverksamheten för konkurrens förutsätter att samma beskattningsprinciper tillämpas i inkomstbeskattningen på licenshavare som är etablerade i Finland som på företag i andra branscher. Detta gäller också penningspelsverksamhet som bedrivs av licenshavare som hör till Veikkaus Ab:s och PAF:s koncerner.

I sig är det inte nödvändigt att på grund av reformen ändra den skattemässiga ställningen för de penningspel som Veikkaus Ab och PAF anordnar med ensamrätt. Grunderna för att harmonisera den inkomstskattemässiga behandlingen av penningspel som anordnas med ensamrätt och penningspel som omfattas av licenssystemet är dock desamma som för att harmonisera lotteriskattesatsen. Dessutom främjar en enhetlig skattemässig behandling att transaktioner mellan koncernbolag sker på marknadsvillkor, eftersom en avvikelse från detta inte leder till skattefördelar på koncernnivå. Bestämmelsen om skattefrihet för penningspelssammanslutningar föreslås bli upphävd.

En viss del av den inkomstskatt som samfund betalar, 22,96 procent år 2026, redovisas i enlighet med lagen om skatteredovisning (532/1998) till kommunerna och resten till staten. Slopandet av skattefriheten för spelsammanslutningar ökar det belopp av intäkterna från samfundsskatten som redovisas till kommunerna. Enligt regeringsprogrammet ska kommunerna kompenseras för de effekter som regeringens ändringar i beskattningsgrunderna har på skatteintäkterna, vilket är avsett att genomföras i båda riktningarna. Kompensationen och kommunernas utdelning granskas senare tillsammans med andra ändringar i intäkterna från samfundsskatten, och därför föreslås det i propositionen inte någon ändring i lagen om skatteredovisning.

**85 §.** *Lotterivinster.* Paragrafen om skattefrihet för lotterivinster ändras på grund av övergången till licenssystemet. En viktig förändring är att vinster från penningspel som tillhandahålls utan licens för att spelas i Finland blir skattepliktiga.

Enligt den gällande paragrafen är vinster från lotterier som avses i 2 § i lotteriskattelagen eller från lotterier som i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet anordnats i enlighet med dess lagstiftning inte skattepliktig inkomst. Enligt bestämmelsen om tillämpningsområde i lotteriskattelagen ska lotteriskatt betalas på lotterier som anordnas i Finland. Det finns inga särskilda bestämmelser om när ett lotteri ska anses ha anordnats i Finland. När lagen trädde i kraft 1992 förekom ännu inga nätspel.

Enligt rättspraxis om lotterilagstiftningen (HD 2005:27) krävs det att lotteriet riktas till den finska marknaden för att det ska anses att ett lotteri på nätet har anordnats i Finland. Detta avser bl.a. aktiv marknadsföring av spel i Finland, finskspråkiga internetsidor för spelande, registrering av spelare och genomförande av arrangemang för att sköta penningrörelsen mellan spelarens bankkonto i en finländsk bank och det spelkonto som öppnats hos anordnaren.

Konkurrens i penningspelsverksamheten och en övergång till ett licenssystem ger anledning att omvärdera även beskattningsprincipen för vinster från penningspel. Med tanke på skattesystemet har utgångspunkten traditionellt varit att lotteriskatten är en skatt som ersätter vinsttagarens

inkomstskatt på vinsten. I enlighet med detta var vinst från skattepliktiga lotterier i Finland tidigare skattefri inkomst i inkomstbeskattningen. I fråga om vinster från EES-området var man tvungen att frångå principen när EU-domstolen i sitt beslut i målet C-42/02, Lindman, konstaterade att det strider mot artikel 49 i EG-fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster (nuvarande artikel 56 i EUF-fördraget) att vinster från lotterier som anordnas i en annan medlemsstat räknas som skattepliktig inkomst för vinnaren samtidigt som vinster från lotterier som anordnas i Finland är skattefria vid inkomstbeskattningen.

Med hänsyn dels till att man i allt större utsträckning håller på att övergå till licenssystem för penningsspel på nätet, dels till kommissionens och EU-domstolens ställningstaganden om licenssystemen förefaller det uppenbart att målet Lindman ur ett EU-rättsligt perspektiv inte längre har samma vikt som tidigare vid bedömningen av inkomstbeskattningen av lotteri- och penningsspelvinster i gränsöverskridande situationer.

I målet Lindman ansåg regeringarna i Finland, Belgien, Danmark och Norge att beskattningen av penningsspel endast är en särskild aspekt av den allmänna regleringen av penningsspel, där medlemsstaterna har ett stort utrymme för egen bedömning och eventuella restriktioner är motiverade av tvingande skäl av allmänt intresse som har samband med förhindrandet av skadliga konsekvenser av penningsspel, eftersom skattefria vinster från utländska lotterier skulle uppmuntra allmänheten att delta i sådana lotterier.

Finlands regering betonade dessutom att det är omöjligt att beskatta utländska företag som erbjuder penningsspel från utlandet. Om vinster från ett annat land skulle vara skattefria, skulle personer och anordnare av penningsspel som är skattskyldiga i Finland få samma skatteförmån oberoende av om avkastningen av penningsspelen i fråga är avsedd att uppnå de allmännyttiga målen i ursprungsstaten eller om man i denna stats lagstiftning försöker beakta målen för konsumentskyddet och förebyggandet av sociala skador.

Domstolen ansåg att beskattningen av anordnare av lotterier som är etablerade i Finland inte påverkar slutsatsen att Finlands lagstiftning är klart diskriminerande, eftersom lotteriskatten inte motsvarar den inkomstskatt som tas ut på vinster från lotterier som anordnas i andra medlemsstater. I målet åberopades som motiveringar tvingande skäl av allmänt intresse, såsom förebyggande av oegentligheter och brott, förhindrande av skadliga följder av spelberoende och minskande av sociala skadeverkningar av spelande, finansiering av allmännyttig verksamhet eller tryggande av rättssäkerheten. Domstolen konstaterade till denna del att de skäl som en medlemsstat kan åberopa ska styrkas genom en analys av huruvida den restriktiva åtgärd som medlemsstaten vidtagit är lämplig och proportionerlig. Det framgår dock inte på något sätt av handlingarna att riskerna med penningsspel är allvarliga, och i synnerhet inte att det finns något särskilt samband mellan dessa risker och det faktum att medborgarna i den berörda medlemsstaten deltar i lotterier som anordnas i andra medlemsstater.

Numera erkänns allmänt de spelrelaterade risker som framhävs i beslutet, liksom riskernas allvar. En accepterad metod för att minska riskerna har blivit att övergå till licenssystem som innehåller element och mekanismer som begränsar risker och skadeverkningar i samband med penningsspel och som uttryckligen syftar till att minska riskerna med penningsspel som erbjuds från en annan medlemsstat. Sådana system har ansetts godtagbara i domstolspraxis trots att de till sin natur begränsar friheten att tillhandahålla tjänster.



I sitt beslut i mål C-3/17, Sporting Odds, fastställde EU-domstolen att när det gäller liberalisering av vissa typer av hasardspel kan en kontrollerad expansionspolitik avseende vissa typer av hasardspel stå i överensstämmelse med såväl målet att förhindra att hasardspelsverksamhet används för brottsliga eller bedrägliga ändamål som målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och att bekämpa spelberoende, genom att konsumenterna styrs till utbudet från lagliga aktörer, vilkas utbud får förmodas vara både fritt från brottsliga inslag och utformat för att bättre kunna skydda konsumenterna mot överdrivna spelutgifter och spelberoende. För att uppnå målet att styra in denna verksamhet i kontrollerade banor, bör de lagliga aktörerna enligt domstolen utgöra ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet, vilket bl.a. kan förutsätta användning av ny distributionsteknik.

Ett sätt att få de penningspel som bedrivs med licens att bli ett attraktivt alternativ till förbjudna verksamheter, vilket domstolen i sitt sistnämnda beslut ansåg vara nödvändigt för att uppnå den eftersträlvade styreffekten, är att göra vinster från penningspel som anordnas utan licens skattepliktiga. Med tanke på bekämpningen av skadeverkningarna av penningspelande är denna metod dessutom ett helt ofarligt sätt att öka attraktionskraften i jämförelse med exempelvis en utvidgning av friheterna i samband med marknadsföringen.

*I den svenska reformen* skattebelades vinster från penningspel som anordnas utan licens men som kräver licens, dvs. *penningspel som riktas till den svenska marknaden*. I motiveringen till lagförslaget konstaterades att regleringen är neutral, eftersom den inte gör någon skillnad mellan inhemska eller utländska penningspelsföretag eller i fråga om var spelet tillhandahålls. I motiveringen konstateras vidare att om olika skattemässig behandling av vinster från penningspel som tillhandahålls med licens respektive utan licens skulle anses utgöra en inskränkning av den fria rörligheten för tjänster, kan detta motiveras med syftet med regleringen, vilket bl.a. inbegriper att skydda folkhälsan och kanalisera spelandet till licensierade spelföretag. Enligt motiveringen kan skatteregleringen inte anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, och därför kan beskattningen av spelvinster inte anses strida mot friheten att tillhandahålla tjänster.

Det finns skäl att instämma i den bedömning som gjorts i Sverige.

Lagstiftningstekniskt genomförs målet med regleringen på samma sätt som för närvarande genom att det fastställs vilka som är sådana lotterier och penningspel där vinsterna inte är skattepliktig inkomst. I paragrafens 1 mom. 1 punkten nämns lotterier som avses i 1 mom. 1 punkten i bestämmelsen om tillämpningsområde i lotteriskattelagen, dvs. penningspel och lotterier som anordnas i Finland med ensamrätt samt penningspel som tillhandahålls för att spelas i Finland på basis av en licens som beviljats i Finland. Penningspel enligt 2 mom. i bestämmelsen om tillämpningsområde som erbjuds för att spelas någon annanstans i Finland ska inte anses vara sådana. Till följd av förslaget utvidgas skattefriheten till att gälla vinster från penningspel som med stöd av en finländsk licens erbjuds av anordnare som är etablerade i länder utanför EES-området och som enligt den gällande bestämmelsen är skattepliktiga.

Momentets 2 punkt gäller andra lotterier än penningspel som anordnats i en annan stat som hör till EES-området i enlighet med dess lagstiftning. Förslaget motsvarar nuläget i fråga om andra spel än penningspel. Momentets 3 punkt gäller penningspel som erbjudits för att spelas i en annan stat som hör till EES-området i enlighet med dess lagstiftning. Skattefria är således liksom som för närvarande vinster från t.ex. penningspel som anordnats inom EES-området, när de inte erbjuds för att spelas i Finland.

Skattepliktiga blir däremot vinster från penningspel som erbjuds för att spelas i Finland utan licens och som kräver licens i Finland, oberoende av från vilket land de erbjuds för att spelas i Finland. Vinster från lotterier och penningspel som anordnas utanför EES-området förblir skattepliktiga till den del det inte är fråga om verksamhet som bedrivs med stöd av licens som beviljats i Finland.

Skattefriheten för vinster påverkas inte av om de har uppkommit av sporadiskt spelande eller i inkomstsytte, såsom professionellt pokerspelande.

Avsikten är inte att ändra skattepliktigheten för vinster i fråga om andra lotterier än penningspel.

En aktör som bedriver penningspelsverksamhet från ett annat land kan anses erbjuda spel för att spelas i Finland t.ex. när penningspel som förmedlas elektroniskt erbjuds på aktörens webbplats på finska, marknadsförs i Finland eller till finländare eller om aktören godkänner personer bosatta i Finland som registrerade kunder. Möjligheten att erbjuda penningspel från utlandet för att spelas i Finland gäller i praktiken endast penningspel som förmedlas elektroniskt. Spel som anordnas så att spelandet förutsätter spelarens fysiska närvaro i ett annat land, såsom deltagande i en pokerturnering på plats, kan inte anses ha erbjudits för att spelas i Finland, och sådant anordnande förutsätter inte heller finländsk licens.

Paragrafens 2 mom. innehåller den senare meningen i den gällande paragrafen om skatteplikt för vinst som ska betraktas som skälig ersättning för någon prestation eller som lön.

Vinster från penningspel som inte är skattefria enligt 85 § i inkomstskattelagen utgör skattepliktig förvärvsinkomst för vinsttagaren. Det finns inga särskilda bestämmelser om beskattningen av vinster från penningspel eller andra lotterier i inkomstskattelagen, och därför behandlas vinsterna från dessa och de utgifter som hänför sig till dem i beskattningen i enlighet med de allmänna bestämmelserna i inkomstskattelagen.

Enligt 29 § i inkomstskattelagen har den skattskyldige rätt att från sin inkomst dra av utgifterna för inkomstens förvärvande eller bibehållande, s.k. naturliga avdrag. Enligt lagens 31 § 4 mom. är utgifter för förvärv av skattefri inkomst eller den skattskyldiges levnadskostnader inte avdragbara utgifter vid fastställande av nettoinkomsten.

I regel är förluster till följd av spelande sådana förluster som inte kan dras av som levnadskostnader. Till vad avdragsgilla utgifter hänförs beror på spelets karaktär.

Hur inkomster från vadhållning och tippning som delvis beror på slumpen och utgifter som hänför sig till dessa behandlas i beskattningen beror på vilka slags vad och tippningar det handlar om. I beskattningspraxis har det ansetts att en insats som hänför sig till enskilda vad eller tippningar som gett vinst kan med stöd av inkomstskattelagens 29 § dras av som utgift för förvärvande av inkomst från spelet i fråga. Andra utgifter som hänför sig till enskilda vad eller tippningar som gett vinster, t.ex. resekostnader för en match som är ett föremål för vadhållning, har betraktats som avdragsgilla om den skattskyldige kan påvisa ett samband mellan utgiften och det vad eller den tippning som gett vinst.

Däremot har insatser som hänför sig till förlorade vad eller tippningar betraktats som sådana i 31 § 4 mom. i inkomstskattelagen avsedda icke avdragsgilla levnadskostnader som inte kan hänföras till inkomster från vad och tippningar som gett vinst. Inkomstskattelagen innehåller

inte någon bestämmelse om avdragsgilla förluster. Det innebär att insatser som hänför sig till förlorade vad eller tippningar inte heller kan dras av som förlust.

I beskattningspraxis har det ansetts att inga kostnader för inkomstens förvärvande kan dras av från vinster från spelautomater, eftersom det i spel som beror på ren slump inte har ansetts vara fråga om förvärvande av inkomst, utan användning av inkomst.

Beskattningen av inkomster från pokerspel beräknas per skatteår genom att från de beskattningsbara inkomsterna från pokerspel under skatteåret dra av de kostnader som pokerspelandet medfört under skatteåret. Att spela poker har i beskattningen kunnat betraktas som förvärvsverksamhet, om verksamheten bedrivs i syfte att förvärva inkomst. En person som spelar poker i förvärvssyfte har rätt att avdra utgifter för förvärvande av skattepliktig pokerinkomst från förvärvsinkomsten även om utgifterna överstiger de inkomster som erhållits av pokerspel under skatteåret. Om däremot poker inte kan betraktas som förvärvsverksamhet är eventuella förluster i 31 § 4 mom. i inkomstskattelagen avsedda icke avdragsgilla levnadskostnader.

### 7.7 Lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter

**20 §. Utlämnande av uppgifter till vissa myndigheter.** I paragrafen görs de ändringar som är nödvändiga med anledning av den nya penningspelslagen. Trots sekretessen kan Skatteförvaltningen för behandling av ett tillståndsärende som gäller anordnande av penningsspel enligt penningsspelslagen på begäran lämna myndigheter uppgifter om penningsspel och för dem betalda lotteriskatter jämte identifieringsuppgifter om den skattskyldige.

### 7.8 Strafflagen

#### 17 kap. Om brott mot allmän ordning

**16 a §. Penningsspelsbrott.** I den gällande 17 kap.16 a § i strafflagen föreskrivs det om penningsspelsbrott. I paragrafen görs de ändringar som är nödvändiga med anledning av den föreslagna nya lagen om penningsspel så att det hänvisas till de relevanta bestämmelserna i penningsspelslagen. Som penningsspelsbrott kriminaliseras gärningar som är centrala med avseende på förebyggandet av lagstridig penningsspelsverksamhet, bl.a. anordnande av penningsspel utan licens enligt penningsspelslagen. Dessutom ska det vara straffbart att sälja, förmedla och marknadsföra penningsspel som anordnats utan licens enligt penningsspelslagen samt att sälja eller förmedla penningsspel, ta emot spelinsatser och förmedla vinster till penningsspel som anordnats av en licenshavare enligt penningsspelslagen utan tillstånd av licenshavaren i fråga. Det ska också vara straffbart att upplåta en lokal för tillhandahållande av penningsspelautomater eller kasinospel, om dessa tillhandahålls av någon annan än en licenshavare enligt penningsspelslagen.

Inga ändringar föreslås i straffskalan. För penningsspelsbrott kan det dömas ut böter eller fängelse i högst två år. På penningsspelsbrott tillämpas bestämmelserna om straffansvar för juridiska personer.

**16 b §. Lotteribrott.** I den gällande 17 kap.16 b § i strafflagen föreskrivs det om lotteribrott. Paragrafen innehåller punkter som gäller brott mot bestämmelserna om penningsspel och varuvinstlotterier. I de punkter som gäller penningsspel görs de ändringar som är nödvändiga med anledning av den nya penningsspelslagen. Lotteribrott omfattar väsentligt eller upprepat anordnande av penningsspel i strid med den förordning som utfärdats med stöd av 30 eller 31 § i

penningspelslagen. Det är fråga om brott mot bestämmelserna om anordnande av penningspel som det dock inte är ändamålsenligt att straffbelägga som penningspelsbrott.

För lotteribrott kan dessutom dömas den som bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningspel i 48–53 § i penningspelslagen. I dessa paragrafer föreskrivs det bl.a. om hur och var penningspel och licenshavare får marknadsföras. Dessutom innehåller de bestämmelser om förbjudna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt, förbud mot marknadsföring till minderåriga och utsatta personer, förbud mot direktmarknadsföring, information som ska ges i samband med marknadsföring samt om sponsring. Det ska också vara straffbart som lotteribrott att anordna penningspel i strid med förbudet i 72 § 1 mom. i penningspelslagen, enligt vilket det är förbjudet att anordna penningspel på andra sätt än de som avses i 3 § i penningspelslagen. Bestämmelsen motsvarar förbudet enligt 62 § 1 mom. i lotterilagen.

Inga ändringar föreslås i straffskalan. För lotteribrott kan det dömas ut böter eller fängelse i högst ett halvt år. På lotteribrott tillämpas bestämmelserna om straffansvar för juridiska personer.

## 7.9 Lagen om verkställighet av böter

**1 §. Lagens tillämpningsområde.** I propositionen föreslås det att penningspelslagen ska innehålla bestämmelser om ordningsavgift och påföljdsavgift för verksamhet som strider mot vissa bestämmelser i penningspelslagen. Enligt propositionen ska Rättsregistercentralen sköta verkställigheten av påföljdsavgifter. Vid verkställigheten iakttas lagen om verkställighet av böter. Det föreslås att lagens 1 § 1 mom. 17 punkten ändras så att det i stället för lotterilagen hänvisas till i penningspelslagen avsedd ordningsavgift och påföljdsavgift som påförts av marknadsdomstolen.

## 7.10 Lagen om rättegång i marknadsdomstolen

### 1 kap. Allmänna bestämmelser

**2 §. Konkurrens- och tillsynsärenden.** Enligt 1 kap. 2 § 2 mom. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen handlägger marknadsdomstolen som konkurrens- och tillsynsärenden de ärenden som hör till dess behörighet enligt momentet. Som sådana ärenden handlägger marknadsdomstolen ärenden som gäller påförande av påföljdsavgift enligt annan lagstiftning. I enlighet med 2 kap. 1 § 2 mom. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen ska ärendet handläggas på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Bestämmelser om förberedelsesammanträde samt muntlig förhandling i konkurrens- och tillsynsärenden finns emellertid i 4 kap. 10 och 11 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen.

I propositionen föreslås det att påföljdsavgift kan påföras för uppsåtlig överträdelse av vissa bestämmelser i penningspelslagen. Påföljdsavgiften påförs av marknadsdomstolen på framställning av tillsynsmyndigheten. Det föreslås därför att 1 kap. 2 § 2 mom. 7 punkten i lagen om rättegång i marknadsdomstolen ändras. I denna punkt ska det i stället för till lotterilagen hänvisas till penningspelslagen och den påföljdsavgift som avses i den lagen och som Tillstånds- och tillsynsverket föreslår för marknadsdomstolen.

**6 §. Marknadsrättsliga ärenden.** Marknadsdomstolen ska enligt förslaget handlägga konkurrens- och tillsynsärenden och marknadsrättsliga ärenden som hänför sig till penningspelslagen.

Marknadsdomstolen handlägger för närvarande som marknadsrättsliga ärenden sådana i lotterilagen avsedda ärenden som inte gäller påförande av påföljdsavgift. I 2 mom. 6 punkten görs en ändring så att det hänvisas till den nya penningspelslagen, enligt vilken andra ärenden än de som gäller påförande av påföljdsavgift handläggs som marknadsrättsliga ärenden i marknadsdomstolen. Dessa ärenden inbegriper sådana beslut om förbud mot anordnande och marknadsföring av penningspel som avses i 73 § i penningspelslagen, utdömande av det vite som förbudet förenats med samt de ålägganden om avlägsnande som avses i 79 § i den lagen.

Det föreslås att det i lagen tas in en övergångsbestämmelse enligt vilken framställningar till marknadsdomstolen också kan göras av Polisstyrelsen, som är tillsynsmyndighet under den mellanperiod som pågår till utgången av 2026.

### **7.11 Konsumentskyddslagen**

I propositionen föreslås det ändringar i bestämmelserna i konsumentskyddslagens i 2 kap. 8 a § 2 mom. 10 punkten, 5 a kap. 2 § 1 mom. 2 punkten och 6 kap. 2 § 8 punkten, där det hänvisas till lotterilagen. Enligt den gällande konsumentskyddslagen ska konsumentskyddslagens bestämmelser om information som ska lämnas innan avtal ingås inte tillämpas på avtal som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen. På tjänster som omfattas av lotterilagens tillämpningsområde tillämpas inte heller konsumentskyddslagens 5 a kap. som gäller avtal om digitalt innehåll och digitala tjänster eller 6 kap. som gäller hemförsäljning och distansförsäljning. Till hänvisningsbestämmelserna fogas ett omnämmande av den föreslagna nya penningspelslagen, och på de tjänster som omfattas av dess tillämpningsområde tillämpas inte de ovannämnda bestämmelserna i konsumentskyddslagen.

### **7.12 Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation**

**32 §. Återkallande av programkoncession.** I 1 mom. 1 punkten föreskrivs det om grunderna för återkallande av programkoncession. Koncessionsmyndigheten kan återkalla en koncession helt eller delvis, om koncessionshavaren upprepade gånger och allvarligt har brutit mot 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen, där det föreskrivs om förbud mot marknadsföring av andra penningspel än sådana som anordnas av Veikkaus Ab. I paragrafen föreslås en teknisk ändring med anledning av den nya penningspelslagen. En grund för återkallande av en koncession ska även i fortsättningen vara överträdelse av ett förbud mot marknadsföring av penningspel som anordnats i strid med lagen. Bestämmelser om detta finns i 72 § 2 mom. 3 punkten i penningspelslagen.

**173 §. Begränsningar av tillämpningsområdet.** I den gällande paragrafen föreskrivs det om begränsningar som gäller tillämpningen av lagens 22 kap. om tillhandahållande av informations-samhällets tjänster. Kapitlet tillämpas inte på lotteriverksamhet som sker mot vederlag. I paragrafen föreslås en teknisk ändring som innebär att kapitlet inte tillämpas på lotteri- och penningspelsverksamhet som sker mot vederlag.

### **7.13 Lagen om hästtävlingar**

**2 §. Förhållande till annan lagstiftning.** Enligt den gällande paragrafen ska bestämmelserna i lotterilagen tillämpas i stället för lagen om hästtävlingar (796/1993), om det i lotterilagen finns bestämmelser som avviker från lagen om hästtävlingar. Lotterilagen innehåller dock inte längre bestämmelser om anskaffning av medel för främjande av hästuppfödning och stödjande av hästsport, och därför upphävs paragrafen som onödig.

### 7.14 Lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet

**8 §.** I förteckningen över avdragbara utgifter föreslås en ny 23 punkt om ersättning som ska betalas med stöd av 19 § i penningspelslagen för licens som ger rätt att anordna penningspel. I 22 punkten i exempelförteckningen ändras punkten till ett kommatecken.

Ersättningen är den ersättning som aktörer med ensamrätt betalar för licensen och som är en förutsättning för anordnandet av de penningspel som licensen omfattar. Ersättningen består av en grundersättning av engångsnatur och årliga avgifter. Ersättningen är till sin natur en utgift för förvärv eller bibehållande av inkomst i näringsverksamhet. Tillägget till exempelförteckningen görs för tydlighetens skull.

På periodisering av avgifterna tillämpas periodiseringsbestämmelserna i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet. Enligt den allmänna bestämmelsen i 22 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet som gäller periodisering enligt prestationsprincipen utgör utgiften kostnad för det skatteår under vilket skyldigheten att betala den uppkom, om inte något annat föreskrivs nedan. Betalningsskyldigheten ska anses uppstå under det skatteår under vilket statsrådet genom sitt beslut fastställer avgiften. Den grundersättning av engångsnatur som avses i 19 § 2 mom. 1 punkten i penningspelslagen ska, om förutsättningarna i 24 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet uppfylls, avskrivas med lika stora årliga avskrivningar under sin sannolika verkningstid, dock högst under tio skatteår.

### 8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

#### *Bemyndiganden att utfärda förordning*

I den föreslagna nya penningspelslagen ingår både prövningsbaserade och förpliktande bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning. Bemyndigande att utfärda förordning ska ges statsrådet, inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet. Statsrådet bemyndigas att utfärda förordningar om viktigare frågor, t.ex. om tillåtna försäljningstider för penningspel och officiella övervakares uppgifter. Inrikesministeriet bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av ringa samhälls- eller politisk betydelse och om frågor av klart teknisk natur och frågor som gäller verkställighet.

Den föreslagna penningspelslagen innehåller också bemyndiganden för tillsynsmyndigheten att meddela föreskrifter som gäller tekniska aspekter och mindre detaljer. Dessa inbegriper t.ex. föreskrifter om formen på ansökan och tidsfrister för lämnande av utredningar.

I den nya penningspelslagen föreslås ett förpliktande bemyndigande att utfärda förordning för statsrådet.

Enligt 30 § 2 mom. i den föreslagna lagen föreskrivs det i fråga om innehavare av ensamrättslicens genom förordning av statsrådet om hur stor andel av avkastningen av spelavgifterna vid anordnandet av penningspel som ska betalas till spelarna som vinst, hur vinsterna ska avrundas och hur outtagna vinster ska fördelas. Dessutom föreskrivs det med stöd av bemyndigandet att utfärda förordning om maximiantalet penningautomater och kasinospel på spelplatser, i särskilda spelsalar och i kasinon, maximiantalet särskilda spelsalar samt antalet kasinon, var de är belägna och deras öppettider.



Den föreslagna lagen innehåller ett flertal bemyndiganden för statsrådet att utfärda förordning efter prövning.

Dessutom föreslås i lagens 20 § 4 mom. ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket närmare bestämmelser om kontroll av en spelares identitet får utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt 30 § 3 mom. i den föreslagna lagen får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om den tillåtna tiden för försäljning av penningspel för att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till.

Enligt 30 § 4 mom. i den föreslagna lagen får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om maximala förlustgränser per dygn, månad och år i fråga om penningautomatspel, elektroniska snabblotterier med penningvinst och elektroniska tippningsspel med snabb rytm där intervallet mellan dragningarna i spelet är kortare än 7 minuter.

Enligt 31 § 2 mom. i den föreslagna lagen får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om licenshavarspecifika maximala förlustgränser per licenshavare per dygn, månad och år i fråga om penningautomatspel som förmedlas elektroniskt, kasinospel som förmedlas elektroniskt, med undantag för elektroniska pokerspel, och elektronisk penningspelsbingo.

Dessutom ingår i det föreslagna 56 § 3 mom. ett bemyndigande enligt vilket närmare bestämmelser om de officiella övervakarnas uppgifter och om förordnande av dem får utfärdas genom förordning av statsrådet. I det föreslagna 96 § 3 mom. ingår ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om den verksamhet som understöds. Enligt det föreslagna 98 § 2 mom. får det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om fastställandet av dispositionsplanen för anslaget för Institutet för hälsa och välfärd.

Den föreslagna penningspelslagen innehåller två förpliktande bemyndiganden att utfärda förordning för inrikesministeriet. Enligt 30 § 5 mom. i den föreslagna lagen ska det genom förordning av inrikesministeriet utfärdas bestämmelser om spelreglerna för penningspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens. I bemyndigandet att utfärda förordning anges uttömmande vad spelreglerna ska innehålla. Enligt det föreslagna 46 § 6 mom. ska det genom förordning av inrikesministeriet utfärdas bestämmelser om när tidsfristen börjar för lyftande av vinster från spel som avses i 46 § 1, 2 och 5 mom.

Den föreslagna lagen innehåller flera bemyndiganden för inrikesministeriet att utfärda förordning efter prövning.

Enligt 21 § 4 mom. i den föreslagna lagen får närmare bestämmelser om kontroll av var spelaren är bosatt utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Enligt 22 § 4 mom. i den föreslagna lagen får närmare bestämmelser om spelkonton utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Enligt 27 § 2 mom. i den föreslagna lagen får närmare bestämmelser om förfarandet för säkerställande av att spelaren identifierat sig som registrerad spelare utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Enligt 31 § 2 mom. i den föreslagna lagen får det genom förordning av inrikesministeriet föreskrivas om de största tillåtna spelinsatserna och spelvinsterna, om speltempot eller andra egenskaper hos vissa kategorier av spel eller vissa spel samt om kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för vissa kategorier av spel, vissa spel och vissa spelare.

Det föreslås att det i penningsspelslagen ska ingå fyra bemyndiganden att utfärda föreskrifter för tillsynsmyndigheten. Enligt 12 § 6 mom. i den föreslagna lagen får tillsynsmyndigheten meddela närmare föreskrifter om licensansökans innehåll, form och bilagor. Enligt det föreslagna 42 § 3 mom. får tillsynsmyndigheten meddela närmare föreskrifter om tekniska krav vid anordnandet av penningsspel. Enligt 66 § 2 mom. i den föreslagna lagen får tillsynsmyndigheten meddela närmare föreskrifter om tidsfristerna för att lämna de utredningar som avses i 1 mom. i samma paragraf och om innehållet i utredningarna. Enligt 69 § 5 mom. i den föreslagna lagen får tillsynsmyndigheten meddela närmare föreskrifter om betalningsförfarandet, om betalning av avgiften i flera än en post och om hur de uppgifter som behövs för bestämmande av tillsynsavgiften ska lämnas.

#### *Förordningar som upphävs*

Det föreslås att 13 c och 48 § i den gällande lotterilagen upphävs och att 67 § 1 punkten ändras, vilket också upphäver inrikesministeriets förordning om spelregler för Veikkaus Ab:s penningsspel (VN/19874/2023) och statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningsspel (1414/2016) som utfärdats med stöd av de bemyndiganden att utfärda förordning som ingår i paragraferna. Förordningarna tillämpas fram till utgången av 2026, eftersom Veikkaus Ab med stöd av lotterilagen fortfarande bedriver penningsspelsverksamhet under 2026.

### **9 Ikraftträdande**

Enligt regeringsprogrammet förnyar regeringen penningsspelssystemet i Finland och öppnar det för konkurrens med en licensmodell senast den 1 januari 2026. I enlighet med detta föreslås det i propositionen att de bestämmelser i penningsspelslagen som gäller ansökan om licens och förutsättningarna för beviljande av licens, myndigheternas rätt att få uppgifter i anslutning till licensförfarandet och den ersättning som betalas till staten för ensamrättslicens ska träda i kraft vid ingången av 2026.

Den nya penningsspelslagen träder i huvudsak i kraft den 1 januari 2027, vilket innebär att licenspliktig penningsspelsverksamhet kan inledas till den del licenser har beviljats i det skedet. En övergångsperiod på ett år behövs på grund av de omstruktureringar i Veikkaus Ab som beskrivs nedan. Eftersom det är fråga om helt ny penningsspelstiftning, behövs övergångsperioden på ett år dessutom för att säkerställa att tillståndsmyndigheten har tillräckligt lång tid på sig att behandla licensansökningar och också att genomföra datasystemreformer i anslutning till tillsynen över branschen och genomförandet av det centraliserade registret över spelspärrar.

Tillstånds- och tillsynsmyndighet från ingången av 2027 är Tillstånds- och tillsynsverket. Polisstyrelsen ska till dess vara behörig tillståndsmyndighet med stöd av penningsspelslagen. Den föreslagna övergångsperioden är nödvändig, eftersom avsikten är att Tillstånds- och tillsynsverket ska inleda sin verksamhet i början av 2026 och för att det i praktiken inte är möjligt att som en ny uppgiftshelhet överföra tillstånds- och tillsynsverksamheten för penningsspelbranschen till verket genast i början av dess verksamhet. Målet är att Polisstyrelsen från ingången av 2026 ska ha behövliga informationssystem och tillräckligt med personal samt annan beredskap som verksamheten förutsätter för att den ska kunna börja ta emot och behandla licensansökningar. Avsikten är att de licenser som beviljas under 2026 ska träda i kraft samtidigt som penningsspelslagen vid ingången av 2027.

I propositionen föreslås att också Veikkaus Ab:s ensamrätt ska grunda sig på licenser. Veikkaus Ab ska hos Polisstyrelsen, som är tillståndsmyndighet, ansöka om ensamrättslicenser enligt den föreslagna penningspelslagen för anordnande av penningspel som omfattas av ensamrätt. I propositionen föreslås det att Veikkaus Ab:s lagstadgade ensamrätt att anordna penningspel enligt den gällande lotterilagen ska kvarstå tills de ensamrättslicenser som beviljas i början av systemreformen 2026 och licenserna för penningspel på en konkurrensutsatt marknad på det sätt som konstateras ovan träder i kraft samtidigt vid ingången av 2027.

De föreslagna ändringarna i lotterilagen träder i kraft den 1 januari 2027. På den ensamrättsverksamhet som Veikkaus Ab bedriver med stöd av lotterilagen under 2026 tillämpas således bestämmelserna i lotterilagen och de förordningar om bl.a. anordnande, marknadsföring och tillsyn av penningspel samt om upptagande av Veikkaus Ab:s avkastning i budgeten som utfärdats med stöd av lotterilagen. Polisstyrelsen ska övervaka Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet fram till utgången av 2026. Fram till dess ska Polisstyrelsen också övervaka att aktörer som står utanför ensamrättsystemet inte anordnar eller marknadsför penningspel i strid med lotterilagen.

Eftersom en innehavare av ensamrätt enligt den föreslagna regleringen inte kan beviljas tillstånd att anordna penningspel inom ramen för det konkurrensutsatta licenssystemet, måste Veikkaus Ab innan ensamrätterna träder i kraft avskilja anordnandet av penningspel på en konkurrensutsatt marknad till ett bolag som är separat från innehavaren av ensamrätt. Enligt planerna ska det för Veikkaus Ab bildas en koncernstruktur där nuvarande Veikkaus Ab fortsätter som moderbolag, som direkt ska äga fyra dotterbolag, varav ett redan finns (Fennica Gaming Oy). De övriga tre ("Monopoli-Veikkaus Oy", "Lisenssi-Veikkaus Oy" och "Veikkaus Tech Oy") ska enligt den aktuella planen bildas genom verksamhetsöverlåtelser i samband med arrangemanget. Även andra arrangemang är möjliga. Sättet på vilket de strukturella arrangemangen genomförs påverkar tidsplanen. Oberoende av vilket genomförandesätt som väljs är det nödvändigt att inhämta ett förhandsavgörande av skattemyndigheten, vilket påverkar längden på den behövliga övergångsperioden. Veikkaus Ab ska ansöka om ett förhandsavgörande av skattemyndigheten för affärsarrangemangen.

Veikkaus Ab ska lämna statsrådets kansli en motiverad ansökan för grundandet av dotterbolagen. Enligt statsrådets kanslis bedömning är "Veikkaus-Tech Oy", i vilket koncernens teknikaffärsverksamhet bolagiseras, ett bolag som avses i 12 § 4 mom. i lotterilagen och som bedriver annan verksamhet än penningspelsverksamhet. Veikkaus Ab:s nya dotterbolag, dvs. dotterbolaget "Monopoli-Veikkaus Oy" som bedriver monopolverksamhet och dotterbolaget "Lisenssi-Veikkaus Oy" som bedriver penningspelsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad, är enligt statsrådets kanslis bedömning sådana i 13 b § 2 mom. i lotterilagen avsedda bolag som behövs för Veikkaus penningspelsverksamhet, men som under övergångsperioden inte får anordna penningspel. I praktiken grundas "Monopoli-Veikkaus Oy" och "Lisenssi-Veikkaus Oy" som s.k. skalbolag. Veikkaus Ab ska ansöka om behövliga licenser för de bolag som grundas. Vid utgången av övergångsperioden ska Veikkaus Ab överföra den egentliga affärsverksamheten till bolagen i fråga, som kan inleda penningspelsverksamhet efter att de har beviljats licens och licenserna har trätt i kraft, dvs. tidigast vid ingången av 2027 när den nya penningspelslagen träder i kraft. I skalbolagsmodellen tillämpas samma modell som vid den sammanslagning av tre separata penningspelssammanslutningar som trädde i kraft vid ingången av 2017.

Statsrådet ska under 2026 också fatta beslut om ersättning till staten för ensamrätt enligt 19 § i penningsspelslagen. Dessutom ska den första posten av engångsersättningen betalas under 2026, eftersom det är förutsättning för att ensamrätten ska gälla att ersättningen betalas.

I propositionen föreslås att det vid anordnandet av penningsspel enbart ska användas spelprogramvara som tillhandahålls av innehavare av licens för spelprogramvara. Aktörer som ansöker om ensamrättslicens och penningsspelslicens ska i sin licensansökan inkludera uppgifter om den programvaruleverantör som de köper spelprogramvarorna av. För att det ska vara möjligt att inleda licenspliktig penningsspelsverksamhet från ingången av 2027 ska skyldigheten att använda endast spelprogramvaror från innehavare av en licens för spelprogramvara tillämpas efter en övergångsperiod från ingången av 2028. Således behöver man inte först ansöka om licens för att få licens för spelprogramvara, utan penningsspelsverksamheten kan inledas i början av 2027. Det ska vara möjligt att ansöka om licens för spelprogramvara från ingången av 2027. I och med den föreslagna övergångsperioden har innehavare av ensamrätts- och penningsspelslicens tillräckligt med tid att förbereda sig på ändringar och vid behov byta leverantör av spelprogramvara.

## 10 Verkställighet och uppföljning

Övergången till det nya penningsspelsystemet förutsätter att tillstånds- och tillsynsverksamhet ordnas i enlighet med den nya lagstiftningen i god tid innan den träder i kraft. Övergången till licenssystemet förutsätter omfattande reformer av informationssystemen och organisering av tillsynsmyndigheten samt behörigt utbildade och fler anställda än för närvarande. Enligt en aktuell bedömning kommer informationssystemhelheten att bestå av följande delar: ett tillståndshanteringssystem, ett system för spelspärar, ett tillsynssystem och ett rapporteringssystem. För att licensansökningar ska kunna tas emot vid ingången av 2026 bör man då åtminstone ha ett system för hantering av licenser så att funktionerna för mottagande och handläggning av ansökningar är tillgängliga. Innan licenspliktig penningsspelsverksamhet inleds 2027 bör de övriga delarna av informationssystemhelheten för tillsynen vara klara att användas.

Beredningen av genomförandet av tillstånds- och tillsynsverksamheten ska bli ett separat projekt och inte kopplat till lagstiftningsprojektet. Eftersom avsikten är att placera tillstånds- och tillsynsverksamheten vid Tillstånds- och tillsynsverket från ingången av 2027, bereds genomförandet under ledning av finansministeriet.

Övergången till det nya penningsspelsystemet förutsätter att Veikkaus Ab:s dotterbolag grundas på det sätt som beskrivs i avsnitt 9. Den föreslagna regleringen har inga direkta konsekvenser för statens innehav i Veikkaus Ab. Om staten senare beslutar att delvis avstå från sina aktier i Veikkaus Ab sker detta i den ordning som anges i lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning, dvs. överlåtelsen av aktierna förutsätter riksdagens samtycke enligt 3 § 1 mom. i lagen i en situation där staten inte längre är bolagets enda ägare. I detta skede av beredningen är det inte möjligt att ge en uppskattning av tidsplanen för en eventuell försäljning av aktier och det samtycke av riksdagen som då krävs. Statsrådets kansli bedömer den utvidgning av Veikkaus Ab:s ägarunderlag som den nya penningsspelslagen möjliggör som en del av det ägarstrategiska arbetet bl.a. genom att följa det allmänna marknadsläget, Veikkaus Ab:s lönsamhet och konkurrenskraft på den nya marknaden samt beaktar statens budgeterade kapitalinkomstmål. Statsrådets kansli följer aktivt hur lagen fungerar som en del av ägarstyrningsarbetet enligt god förvaltningssed. Regeringsprogrammet förutsätter att ägarstyrningen kontinuerligt bedömer den

mest ändamålsenliga lösningen med tanke på statsägda bolag, dvs. att staten kan behålla eller minska sitt innehav inom innehavsgränserna, enligt vad som bedöms vara ändamålsenligt.

Eftersom det är fråga om en omfattande totalreform av penningspelssystemet och penningspelslagstiftningen är det viktigt att följa och bedöma hur de åtgärder som föreslås i propositionen påverkar målen för reformen enligt regeringsprogrammet, dvs. att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel och förbättra kanaliseringsgraden. Hur den nya lagstiftningens fungerar följs upp bl.a. med hjälp av myndighetstillsynen och genom information från olika intressentgrupper.

Enligt propositionen ska hästspelande omfattas Veikkaus Ab:s ensamrätt. Finlands Hippos rf har föreslagit att hästspelande ska ingå i den konkurrensutsatta licensmarknaden. Avsikten är att man efter övergången till det nya penningspelssystemet ska följa och utvärdera hästspelandet och dess utveckling med avseende på ensamrätten.

## **11 Förhållande till andra propositioner**

### **11.1 Samband med andra propositioner**

Propositionen har samband med regeringens proposition om Tillstånds- och tillsynsmyndigheten som för närvarande bereds i finansministeriets lagstiftningsprojekt för en reform av statens regionförvaltning ([VM114:00/2023](#)). Utkastet till regeringsproposition är på remiss mellan den 20 juni och 1 september 2024. Avsikten är att överlämna regeringspropositionen våren 2025. I regeringens proposition med förslag till ny penningspelslagstiftning föreslås det att Tillstånds- och tillsynsverket ska vara behörig tillstånds- och tillsynsmyndighet från och med 2027. Propositionen innehåller inga förslag till ändring av samma bestämmelser, men tidsplanen för behandlingen av propositionerna och det närmare innehållet i de lagar som antas med anledning av propositionerna kan till vissa delar ha konsekvenser särskilt för tidsplanen för när penningspelslagstiftningen träder i kraft eller börjar tillämpas.

### **11.2 Förhållande till budgetpropositionen**

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2026. I propositionen föreslås det att Veikkaus under 2026 ska anordna penningspel med stöd av den ensamrätt som föreskrivs i lotterilagen. Veikkaus Ab:s avkastning ska i enlighet med 17 § i lotterilagen tas in i statsbudgeten till ett belopp som motsvarar vinsten enligt bolagets senaste bokslut.

Licenspliktig penningspelsverksamhet enligt den nya penningspelslagen inleds när lagen träder i kraft i början av 2027. Bestämmelserna i 19 § i penningspelslagen om ersättning till staten för ensamrätt ska dock tillämpas redan 2026, och därför ska statsrådet under 2026 fatta beslut om ersättningen. Den första posten av engångsersättningen ska betalas under 2026, vilket påverkar statens inkomster.

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om licensansökningar i den nya penningspelslagen ska tillämpas från ingången av 2026. Mottagandet och handläggningen av licensansökningar förutsätter att Polisstyrelsen, som är tillståndsmyndighet 2026, får tilläggsresurser. Veikkaus Ab svarar för kostnaderna för tillsynen över penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av lotterilagen, men för tillståndsverksamhet enligt penningspelslagen behövs tilläggsresurser som inte kan finansieras från polisens omkostnadsmoment.

I avsnitt 4.3.2.1 behandlas närmare de uppskattade konsekvenserna för statens inkomster och utgifter.

## 12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen innehåller bestämmelser vars grundlagsenlighet behöver bedömas. Bedömningsbehovet gäller särskilt de föreslagna bestämmelserna om licenssystemet, marknadsföring, tillsynsavgifter, ersättning till staten för ensamrätt, påföljder, teknisk blockering och behandling av personuppgifter samt förhållandet till Ålands självstyrelse.

Ur hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter och rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter har grundlagsutskottet 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 behov. Det kan inte föreskrivas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet. Inskränkningarna ska vara förenliga med kravet på proportionalitet. Inskränkningarna bör vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. 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 grundläggande fri- och rättigheter 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. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller av 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 enligt 19 § 3 mom. i grundlagen 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 ovannämnda 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. Syftet med regleringen och grunderna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna kan anses vara acceptabla och basera sig på ett tungt vägande samhälleligt behov. Förebyggandet och minskningen av skadeverkningar av penningspel handlar om skydd av välfärd, hälsa och säkerhet. Överdrivet penningspel orsakar vissa personer långvarigt lidande som äventyrar deras hälsa och liv. Penningspel orsakar individer många slags skadeverkningar som återspeglas i den närmaste omgivningen och i hela samhället. Som allvarligast kan skadeverkningarna konkretiseras som förlust av människoliv. För att förebyggandet och minskningen av skadeverkningar av penningspel ska kunna vara effektiva krävs samtidigt åtgärder som stöder varandra. Spelandet koncentreras till personer som befinner sig i



en svagare och mer sårbar socioekonomisk ställning, och dessa personers intressen behöver därför skyddas genom särskilda åtgärder som stöder förebyggandet av skadeverkningar. Det kan också vara fråga om att trygga allmänna intressen, då skadeverkningar på individnivå återspeglas i större utsträckning i närmiljön och samhället.

## 12.1 Licenssystemet

### *Tillståndsplikt*

Bestämmelserna om licensförfarandet måste bedömas med utgångspunkt i näringsfriheten. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon valt fritt. 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 bl.a. 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 egenomsskydd.

Grundlagsutskottet har av hävd ansett att grundlagen utgår från att näringsfrihet ska råda men att det i undantagsfall kan krävas tillstånd för näringsverksamhet (se t.ex. GrUU 46/2016 rd, s. 3 och GrUU 13/2014 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har t.ex. i sitt utlåtande (GrUU 48/2017 rd) ansett det acceptabelt att tillstånd krävs för att minska de negativa hälsoeffekterna av alkoholkonsumtion och de sociala problem som följer av alkoholkonsumtion. Grundlagsutskottet har också i sin bedömning av en proposition om ändring av läkemedelslagen konstaterat att det fanns tungt vägande och acceptabla grunder för det tillstånds- och registreringsförfarande som då föreslogs om man ser till sådana med läkemedelshandeln förknippade offentliga intressen som säkra läkemedel och främjande av folkhälsan (GrUU 33/2005 rd). Dessutom har läkemedelssäkerheten enligt utskottet en stark koppling också till de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt till 19 § 3 mom. i grundlagen som föreskriver att det allmänna ska främja befolkningens hälsa (GrUU 69/2014 rd). Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna kan det fortfarande vara motiverat att förutsätta tillstånd för utövande av vissa näringar särskilt för att skydda hälsan och säkerheten (se RP 309/1993 rd).

Även den gällande lotterilagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Grundlagsutskottet har ansett att lotterier ur näringsfrihetens perspektiv sett är en så speciell form av ekonomisk verksamhet att tillståndsplikt måste anses godtagbart för att garantera deltagarnas rätts-säkerhet. Utskottet har ansett att jämfört med andra typer av lotterier är hasardspel förknippade med så mycket större risker för sociala konsekvenser, missbruk och åsidosättande av rätts-säkerheten att ett reglerings- och tillståndsförfarande baserat på ensamrätt kan anses vara acceptabelt med avseende på grundlagen, och i detta fall stred inte den långtgående begränsningen av näringsfriheten till följd av ensamrätten mot de krav på proportionalitet som måste ställas på begränsningen. Utskottets bedömning påverkades av det faktum att penningspel inte heller tidigare var en så kallad fri näring och av att lotterilagen därför inte hade några nya konsekvenser för den enskildes rättsliga ställning (GrUU 23/2000 rd).

Den föreslagna penningspelslagen grundar sig till en betydande del på att det krävs tillstånd för anordnande av penningspel och tillhandahållande av spelprogramvara. I propositionen föreslås

det att penningspelsverksamheten delvis öppnas för marknadskonkurrens. I regleringen ingår också bestämmelser om ensamrätt att anordna vissa penningspel. Huvudregeln för tillståndsplikten framgår av 2 § i lagförslag 1. Enligt det föreslagna 2 § 1 mom. får penningspel anordnas endast av sådana juridiska eller fysiska personer som med stöd av lagen har beviljats ensamrättslicens eller penningspelslicens. Spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel får tillhandahållas endast av en sådan juridisk eller fysisk person som med stöd av lagen har beviljats licens för spelprogramvara. Syftet med det licenssystem som är utgångspunkten för penningspelslagen är att garantera rättsskyddet för dem som deltar i penningspel, att hindra oegentligheter och brott i samband med penningspel och att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i penningspel ger upphov till.

Med tanke på näringsfriheten utgör penningspelsverksamhet och spelprogramvaruverksamhet, som har en omedelbar koppling till den förstnämnda, sådan ekonomisk verksamhet av särskild art för vilken tillståndsplikt i enlighet med grundlagsutskottets tidigare utlåtandep Praxis ska anses vara godtagbar för att för att garantera rättssäkerhet, hindra oegentligheter, trygga befolkningens hälsa och minska sociala problem.

#### *Krav på licensansökan och ändring av tillstånd*

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis ansett att kravet på tillstånd alltid ska skrivas in i en lag som måste uppfylla de generella villkoren för begränsning av grundläggande rättigheter. De föreskrivna begränsningarna av näringsfriheten bör vara exakta och noga avgränsade, och dessutom ska deras omfattning och villkor framgå av lagen. När det gäller lagstiftningens innehåll har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om tillståndsvillkor och tillståndets giltighet garanterar en tillräcklig förutsebarhet i myndigheternas verksamhet. Betydelsefullt i detta avseende är bl.a. i vilken omfattning myndigheternas befogenheter bygger på s.k. bunden prövning eller ändamålsenlighetsprövning (se t.ex. GrUU 48/2017 rd, GrUU 69/2014 rd, GrUU 65/2014 rd och GrUU 22/2014 rd).

Grundlagsutskottet har exempelvis i samband med behandlingen av alkohollagen (GrUU 48/2017 rd) konstaterat att de krav som ställs på tillståndsansökan bidrar till att sörja för att beslutsfattandet i fråga om näringstillstånd är förutsebart och bygger på saklig utredning där eventuella ingrepp i friheten att utöva näring begränsas till vad som är nödvändigt i enlighet med vad kravet på proportionalitet förutsätter. Utskottet konstaterade att det med avseende på näringsfriheten skulle vara motiverat att föreskriva om innehållet i tillståndsansökan på ett sätt där den sökandes skyldighet att lämna redogörelse bestäms så exakt som möjligt och i möjligaste mån enhetligt med de allmänna villkor som ställs på sökande i 13 §. Dessutom fäste utskottet uppmärksamhet vid behovet av att förenkla och precisera regleringen om de allmänna förutsättningar som gäller sökanden, eftersom det rör sig om en bestämmelse där man i allt väsentligt ringar in förutsättningarna för utövande av näringsverksamhet.

I lagen föreslås bestämmelser om tre olika typer av licenser. Bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för beviljande av licenser finns i 5, 6 och 7 §. Om förutsättningarna för beviljande av tillstånd uppfylls, ska myndigheten alltid bevilja licens. Myndigheternas prövningsrätt är till denna del bunden till de noggrant avgränsade villkor som anges i lagen. Uttömmande bestämmelser om de förutsättningar som gäller sökandens tillförlitlighet och lämplighet som ska tillämpas på alla föreslagna licenstyper finns i lagens 10 och 11 §. I 12 § i lagen finns en uttömmande förteckning över de bilagor och utredningar som sökanden ska lämna in tillsammans med licensansökan. Innehållet i de uppgifter som förutsätts i tillståndsansökan definieras

enligt vilka uppgifter som är nödvändiga för att bedöma om förutsättningarna för beviljande av tillstånd uppfylls. Bestämmelserna om förutsättningarna för beviljande av licens och licensansökans innehåll kan således bedömas uppfylla kraven på en transparent, förutsägbar och noggrant avgränsad reglering om tillståndsprövning.

Grundlagsutskottet har påpekat att befogenheten att ändra ett tillstånd för näringsutövning och villkoren i det med hänsyn till proportionaliteten i regleringen bör begränsas till situationer där ändringarna är nödvändiga för att verksamhetsvillkoren förändrats väsentligt (GrUU 62/2002 rd). I den föreslagna lagen föreskrivs det inte om myndighetens behörighet att ställa villkor eller begränsningar för en licens. Däremot innehåller lagen uttömmande bestämmelser om grunderna för de förutsättningar som påverkar licenshavarens tillståndspliktiga verksamhet. I 18 § i den föreslagna lagen föreskrivs det om licenshavarens anmälningsskyldighet och ändring av tillståndet. I den föreslagna paragrafen föreskrivs noggrant avgränsat om de situationer där tillsynsmyndigheten kan ändra licensens innehåll. En förutsättning är alltid att licenssökanden själv ansöker om ändring av licensen. Bestämmelserna om ändring av licensen kan således bedömas vara förenliga med grundlagsutskottets tidigare utlåtandep Praxis.

Propositionen innehåller inga bestämmelser om kvantitativ begränsning av licenser på en konkurrensutsatt penningspelsmarknad. Propositionen innehåller dock också bestämmelser enligt vilka vissa former av anordnande av penningspel ska vara förbehållna innehavare av ensamrätt utanför den konkurrensutsatta marknaden.

#### *Delvis bevarande av ensamrättssystemet*

Utifrån grundlagsutskottets ovan beskrivna utlåtandep Praxis kan näringsfriheten inte anses utgöra ett principiellt hinder för att föreskriva om ett exklusivt licenssystem som tillämpas på vissa former av penningspel. I fråga om penningspel som anordnas med stöd av en ensamrättslicens begränsas näringsfriheten betydligt mer än i fråga om penningspel som omfattas av det konkurrensutsatta licenssystemet, eftersom en licens som berättigar till anordnande av penningspel som tillhandahålls inom det konkurrensutsatta licenssystemet kan beviljas varje sökande som uppfyller de villkor som anges i lagen, medan ensamrättslicens kan beviljas endast ett aktiebolag som staten har bestämmande inflytande över i enlighet med bokföringslagen och vars verksamhetsområde är anordnande av penningspel. Den särbehandling av olika former av penningspel som den föreslagna regleringen innebär kan dock anses vara rättsligt godtagbar med hänsyn till att de mål i den föreslagna lagstiftningen som enligt vad som konstateras ovan utgör en godtagbar grund för begränsning av näringsfriheten i fråga om penningspelsverksamhet mest effektivt kan uppnås genom att förbehålla ett aktiebolag som staten har bestämmande inflytande över rätten att anordna penningspel som omfattas av ensamrätt. I fråga om penningspel som omfattas av ensamrätt utgör spel utanför det reglerade penningspelssystemet i nuläget inte ett motsvarande problem med tanke på ett effektivt förverkligande av målen i lagstiftningen som i fråga om de penningspelsformer som anordnas inom det konkurrensutsatta licenssystemet. En betydande del av detta spelande sker för närvarande i penningspel som tillhandahålls av andra tjänsteleverantörer än Veikkaus Ab, som med stöd av lotterilagen har lagstadgad ensamrätt.

Om de penningspel som fortfarande ska anordnas med ensamrätt skulle omfattas av det konkurrensutsatta licenssystemet, skulle detta kunna försvåra uppnåendet av de ovannämnda målen för regleringen av penningspelsverksamheten, eftersom den sannolika följderna då skulle bli att utbudet av dessa penningspel ökar och att staten har väsentligt sämre förutsättningar att styra och

övervaka anordnandet av dem. Således kan det anses finnas godtagbara grunder för den föreslagna regleringslösningen, där penninglotterier, tippningsspel, fysiska kasinospel och penningautomater samt totospel med avvikelse från andra penningspel fortfarande anordnas med ensamrätt av en aktör som staten har bestämmande inflytande över. Det upplägg som den föreslagna lagstiftningen till denna del ger upphov till kan i viss mån anses vara analogt med den gällande alkohollagstiftningen, där Alko Ab med vissa undantag har ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker enligt 6 § 2 mom. i alkohollagen. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om regeringens proposition om den nya alkohollagen (RP 100/2017 rd) (GrUU 48/2017 rd) bedömt regleringen bl.a. med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Av grundlagsutskottets utlåtande framgår inte att utskottet skulle ha betraktat den föreslagna regleringen, där vissa alkoholdrycker omfattas av Alko Ab:s ensamrätt och vissa alkoholdrycker omfattas av kravet på detaljhandelstillstånd, som problematisk med tanke på begränsning av näringsfriheten.

Förutsättningarna för beviljande av ensamrättslicens ska också vara förenliga med proportionalitetsprincipen, dvs. nödvändiga för uppnåendet av ovannämnda godtagbara mål och även i övrigt förenliga med proportionalitetskravet. I den föreslagna regleringen är en förutsättning för beviljande av ensamrättslicens att licenshavaren är ett aktiebolag som staten har bestämmande inflytande över. Förutsättningen att staten har bestämmande inflytande över innehavaren av ensamrätt syftar till att säkerställa statens förutsättningar att strikt styra och övervaka innehavaren av ensamrätt och anordnandet av penningspel. Det är i princip inte möjligt att uppnå detta mål lika effektivt t.ex. i en modell där en ensamrättslicens kan beviljas också ett privatägt penningsspelbolag där staten genom sitt innehav inte har en sistahandsmöjlighet att utöva bestämmande inflytande. Kravet på att staten ska ha bestämmande inflytande över innehavare av ensamrätt kan således anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen.

## 12.2 Marknadsföring av penningspel samt sponsring

### *Yttrandefrihet*

Bestämmelserna om marknadsföring av penningspel som ingår i propositionen ska bedömas i förhållande till yttrandefriheten. Det föreslås att 4 kap. i den nya penningspelslagen ska innehålla bestämmelser om marknadsföring. I lagens 48 § föreskrivs till stor del på motsvarande sätt som i den gällande lotterilagen om var penningspel får marknadsföras och vilka spel som får marknadsföras. Bestämmelserna har till vissa delar preciserats på grund av övergången till det nya penningspelssystemet, där en del av pennings spelen i fortsättningen anordnas på en konkurrensutsatt penningspelsmarknad. Ett nytt inslag är bl.a. avregleringen av marknadsföringen av nätcasinospel. Den föreslagna 49 §, där det föreskrivs om förbjudna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt, motsvarar bestämmelserna i den gällande lotterilagen. Bestämmelserna om förbudet mot marknadsföring till minderåriga och utsatta personer i den föreslagna 50 § motsvarar i regel nuläget. Det föreslås dock att regleringen utvidgas till att omfatta idrottsevenemang och andra publikevenemang som riktar sig till minderåriga. Det förbud mot direktmarknadsföring som föreslås i 51 § är nytt. Bestämmelserna om sponsring i 52 § i den föreslagna lagen är också nya. Dessutom preciseras definitionen av marknadsföring i 4 § och det föreslås en ny bestämmelse där marknadsföring som riktar mot Finland definieras. I penningspelslagen förbjuds också marknadsföring av andra penningspel än sådana som anordnas av licenshavare som avses i penningspelslagen och som har rätt att anordna penningspel. Utgångspunkten för regleringen motsvarar nuläget, där endast marknadsföring av penningspel som anordnas av en aktör med ensamrätt är tillåten.

I den aktuella regleringen ingår liksom i den gällande lotterilagen också en möjlighet att påföra påföljdsavgift. I 85 § i penningspelslagen föreslås bestämmelser om rätten att påföra påföljdsavgift för överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring i lagens 4 kap. Grundlagsutskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom fastställande av påföljder av denna typ innebär offentlig utövning av makt. En konstitutionell bedömning av de administrativa påföljderna finns i avsnitt 12.4.

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. 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). I grund och botten har yttrandefriheten traditionellt ansetts vara framför allt en politisk grundläggande rättighet (GrUU 19/1998 rd, s. 5/I). 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 såväl 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). Bestämmelsen om yttrandefrihet hindrar inte att rättigheterna i bestämmelsen begränsas genom en reglering som baserar sig på kontroll i efterhand, om regleringen uppfyller de generella krav som begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter. Begränsningarna ska bl.a. vara exakta och proportionerliga och de får inte ingripa i kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna. Således kan t.ex. långt gående och generell kriminalisering av politisk yttrandefrihet vara problematisk för yttrandefriheten (GrUU 26/2002 rd, RP 309/1993 rd).

Yttrandefriheten är inte bunden till någon särskild kommunikationsform, t.ex. 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 tolkas yttrandefriheten extensivt och medieneutralt (t.ex. RP 60/2001 rd). Yttrandefriheten garanterar allmänt ett skydd för olika former av skapande verksamhet och självuttryck (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 eftersträfvade målet och på ett sätt som kränker det väsentliga innehållet i denna rättighet. Dessutom har var och en enligt artikel 19 i FN:s konvention om medborgerliga rättigheter rätt till åsiktsfrihet utan ingripanden av utomstående.

Enligt grundlagsutskottet omfattar yttrandefriheten i princip också reklam och marknadsföring, även om utskottet inte har ansett att sådan kommunikation hör till yttrandefrihetens kärnområde.

Det går alltså att begränsa reklam och marknadsföring mer än vad som annars är 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 i sitt utlåtande GrUU 15/2010 rd konstaterat att begränsningarna som inriktats på marknadsföringen av penningspel 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.

Grundlagsutskottet har tidigare även bedömt marknadsföring av sådan penningspelsverksamhet som sker utanför regleringen enligt lotterilagen i relation till yttrandefriheten. Utskottet har t.ex. konstaterat att ett preciserat reklamförbud som bara riktar sig till penningspel på grund av de risker för sociala olägenheter, missbruk och rättsskyddet som hänger samman med lotterier av hasardspelstyp 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 bedömde i sitt utlåtande GrUU 40/2013 rd huruvida förbudet mot reklam för alkoholdrycker skulle utvidgas till att gälla text- eller bildmaterial som produceras eller sprids av konsumenter. 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 marknads kommunikation. 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 självanta kommunikation mellan konsumenter 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 föreslog en precisering av bestämmelsen så att den tydligare och mer detaljerat skulle ge uttryck för annonsörens aktiva medverkan och ange hurdan reklam som förbudet gäller.

Grundlagsutskottet behandlade i sitt utlåtande GrUU 46/2021 rd hur exakta och noga avgränsade lotterilagens bestämmelser om marknadsföring är. Den föreslagna 14 b § innehöll enligt utskottet ett flertal oklara bestämmelser. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att långtgående



begränsningar av reklam är möjliga exempelvis i samband med alkohollagen (se GrUU 54/2006 rd, s. 2—3). Utskottet har också med hänvisning till samma slags begränsningar av reklam i alkohollagen ansett att de tidigare begränsningarna av reklam i lotterilagstiftningen är problemfria när det gäller grundlagen trots att begränsningarna enligt utskottet var ganska vittgående med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning ( GrUU 15/2010 rd, s. 3). Grundlagsutskottet ansåg att de föreslagna bestämmelserna i 14 b § i lotterilagen var avsevärt öppna också i förhållande till denna praxis. Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande preciserades de föreslagna bestämmelserna under riksdagsbehandlingen. Den nya penningsspelslagens 49 § motsvarar 14 b § i den gällande lotterilagen.

Grundlagsutskottet har behandlat marknadsföring som hänför sig till penningsspelverksamhet som strider mot lotterilagen även i samband med regeringens proposition som gällde ändring av informations samhällsbalken (numera lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation) (RP 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 penningsspel i lotterilagen. Vidare föreslogs det i propositionen att en programkoncession kan återkallas om koncessionshavaren upprepade gånger och allvarligt bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningsspel. Grundlagsutskottet konstaterade att de föreslagna ändringarna i bestämmelserna om villkoren för beviljande av programkoncessioner utvidgade bestämmelserna om koncessionsvillkoren i den reglering av koncessioner i informations samhällsbalken som i och för sig hade kommit till genom medverkan av grundlagsutskottet (se GrUU 18/2014 rd) och som innebar att ett hinder för yttrandefriheten infördes i förväg på ett sätt som är problematiskt med avseende på koncessionssystemet. Utskottet noterade att de inskränkningar som föreslogs i lotterilagen 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 (KoUB 21/2017 rd). Med anledning av den nya penningsspelslagen föreslås en teknisk ändring i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

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 inskränkning i 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 gällt exempelvis 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 domstolen för de mänskliga rättigheterna har bedömt motiveringen till att begränsa yttrandefriheten t.ex. i syfte att skydda hälsa har domstolen tagit hänsyn till huruvida det uttryck som varit föremål för begränsning funnits tillgängligt för sårbara grupper, t.ex. barn. Exempelvis 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 inskränkning i yttrandefriheten.

De föreslagna bestämmelserna om marknadsföring kan anses ha konsekvenser för utövandet av yttrandefriheten. Såsom konstateras ovan kan reklam och marknadsföring enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis begränsas i större omfattning än vad som är möjligt inom yttrandefrihetens kärnområde. Den föreslagna bestämmelsen innehåller bl.a. en detaljerad förteckning över förbjudna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt. Det är av betydelse med tanke på proportionaliteten i bestämmelserna i 4 kap. i den föreslagna penningsspelslagen att det inte föreslås att det ska ställas några hinder i förväg för yttrandefriheten, utan det handlar om att begränsa de rättigheter som ingår i yttrandefriheten med hjälp av bestämmelser som grundar sig på tillsyn i efterhand. Begränsningarna av marknadsföringen gäller inte heller frivillig kommunikation mellan konsumenter. Regleringen kan också anses uppfylla kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och noga avgränsade med hänsyn till att bestämmelserna i stor utsträckning motsvarar de gällande bestämmelserna om begränsningar av marknadsföring som stiftats med grundlagsutskottets medverkan.

De begränsningar av yttrandefriheten som de föreslagna bestämmelserna om marknadsföring innebär kan anses vara godtagbara i konstitutionellt hänseende med beaktande av penningsspelverksamhetens särdrag och de mål för främjande av folkhälsan och skydd av barn som ligger till grund för verksamheten och som är godtagbara med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. De föreslagna begränsningarna är enskilda och gäller särskilt kärnan i målen för skyddet av barn och unga och främjande av folkhälsan. Bestämmelserna kan därmed anses uppfylla de krav som grundlagsutskottet i sin utlåtandep Praxis har ställt för inskränkning i yttrandefriheten. Syftet med den föreslagna regleringen är att förebygga skadeverkningarna av penningsspel och den är exakt och noggrant avgränsad. Den föreslagna penningsspelslagen ska inte innehålla sådana yttrandefrihetsbegränsningar i förväg som motsvarar de förslag som behandlas ovan, och den föreslagna regleringen kan bedömas vara förenlig med grundlagsutskottets tidigare utlåtandep Praxis.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt beslut HFD:2018:86 behandlat marknadsföring som strider mot lotterilagen i relation till yttrandefriheten. Polisstyrelsen hade förbjudit ett finskt bolag att marknadsföra ett utländskt penningsspelbolag på sina webbsidor och i sociala medier. På det finska bolagets webbsidor och konon på sociala medier fanns ett omnämnande av samarbete med ett utländskt penningsspelbolag samt spelbolagets emblem. Ett sponsringsavtal hade ingåtts mellan det finska bolaget och det utländska penningsspelbolaget där det mot vederlag hade avtalats, att det finska bolaget ger det utländska penningsspelbolaget ökad synlighet bl.a. på internet och i sociala medier. Synligheten hade i ärendet bl.a. framgått på så sätt att det utländska penningsspelbolagets emblem hade varit synligt på webbplatsen och i sociala medier. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det i ärendet var fråga om sådan marknadsföring som avses i 4 § i lotterilagen. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde utifrån den utredning som

inhämtades i ärendet som helhet och bl.a. av det sponsringsavtal som ingåtts mellan det utländska penningsspelsbolaget och det finska bolaget, att det utländska penningsspelsbolaget inriktar penningsspelstjänster och gör reklam för dem även till Finland. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att lotterilagens syfte i sig är sådant som kan berättiga till en inskränkning i yttrandefriheten vid reklam för penningsspel, om inskränkningen är tillräckligt noggrant avgränsad och står i rätt proportion till målet. Enligt högsta förvaltningsdomstolen gäller den inskränkning i yttrandefriheten som meddelats i Polisstyrelsens beslut om förbud ett utländskt penningsspelsbolags marknadsföring som sker på webbplatsen och i sociala medier för det finska bolagets bifirma och beslutet om förbud begränsar inte på andra sätt den kommunikation som det finska bolaget och dess bifirma bedriver på internet. Enligt högsta förvaltningsdomstolen är Polisstyrelsens beslut om förbud mot marknadsföring godtagbart i förhållande till lotterilagens syfte att minska negativa sociala och hälsomässiga konsekvenser som spelandet åsamkar och innehåller därmed inte en sådan inskränkning i yttrandefriheten som strider mot grundlagen och Europeiska människorättskonventionen.

### *Näringsfrihet*

Den föreslagna regleringen av marknadsföringen kan anses ha betydelse också med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen. Den föreslagna regleringen kan anses begränsa den i grundlagen tryggade näringsfriheten genom att begränsa marknadsföring och reklam. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon valt fritt. En begränsning av näringsfriheten kan dock vara godtagbar och förenlig med proportionalitetsprincipen när det är fråga om ekonomisk verksamhet av särskild art. Grundlagsutskottet har t.ex. ansett att lotterier sett ur näringsfrihetens perspektiv är en så speciell form av ekonomisk verksamhet att tillståndsplikt måste anses godtagbart för att garantera deltagarnas rättssäkerhet, minska de sociala olägenheterna med lotterier och för att motverka brott och missbruk (GrUU 23/2000 rd). I den gällande lotterilagen begränsas marknadsföringen innehållsmässigt och så att endast marknadsföring av Veikkaus Ab:s penningsspel är tillåten. I den föreslagna penningsspelslagen ingår på det sätt som beskrivs ovan motsvarande bestämmelser om marknadsföringens innehåll. Marknadsföring av penningsspel som anordnas utan licens enligt penningsspelslagen är dessutom förbjuden med stöd av lagens 72 §. Samtidigt gör propositionen det möjligt för nya licenshavare att marknadsföra penningsspel. De bestämmelser om marknadsföring som begränsar näringsfriheten kan anses vara motiverade för att målen i propositionen ska uppnås och bestämmelserna uppfyller förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

### **12.3 Tekniska blockeringsåtgärder**

Vid bedömningen av möjligheten att införa tekniska blockeringsåtgärder, dvs. blockering av betalningar och nättrafik, ska de grundlagsfästa grundläggande fri- och rättigheterna, såsom i synnerhet yttrandefriheten och näringsfriheten samt egendomsskyddet, beaktas.

#### *Blockering av betalningar*

De föreslagna bestämmelserna om blockering av betalningar ska bedömas med hänsyn till egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen och näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. I regeringens proposition om ändring av den gällande lotterilagen (RP 135/2021 rd) konstateras att vadhållning och poker delvis bedrivs professionellt. Det uppskattades då att det finns

flera hundra personer som spelar poker professionellt och tiotals personer som bedriver professionell idrottsvadhållning. Blockering av betalningar kan ha en negativ inverkan på vars och ens rätt enligt grundlagen att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt, till den del som spelandet inriktas på spel som tillhandahålls av sådana penningspelsammanslutningar som placerats på spärllistan.

Enligt 2 mom. 1 punkten i 62 1 § i den gällande lotterilagen får en betaltjänstleverantör inte genomföra eller initiera en betalningstransaktion som gäller penningspel där betalaren är en spelare och betalningsmottagaren en anordnare av penningspel som avses i 1 mom. Blockering av betalningar är till denna del relevant med avseende på näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet kunde bestämmelsen till denna del anses uppfylla de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och den påverkade således inte lagstiftningsordningen i lagförslaget. I regeringens proposition (RP 135/2021 rd) konstateras det att regleringens effektivitet när det gäller att förebygga skadeverkningar av penningspel i praktiken är beroende av hur effektivt en spärrning av betalningsrörelse eller andra spärrar kan genomföras. Enligt den utredning som utskottet fått finns det inga forskningsbevis på att spärrar mot betalningsrörelse påverkar förebyggandet eller minskningen av skadeverkningarna av penningspel, även om effekten kan förbyggas och särskilt inriktas på spelare som sporadiskt spelar nätspenningspel. Forskningsrön visar i sig att ett av de effektivaste sätten att minska skadeverkningarna av penningspel är att avsevärt begränsa tillgången till de skadligaste penningspelen (GrUU 46/2021 rd).

Grundlagsutskottet ansåg att de spelvinster som betalats på spelkontot och de medel som deponerats på det omfattas av det egendomsskydd som tryggs i 15 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet var det relevant att de grundläggande lösningarna i regeringspropositionen omfattade begränsningar som gäller näringsverksamhet i stället för spelare, och att deltagande i penningspel som anordnas av någon annan än Veikkaus Ab inte är förbjudet enligt lag. Spelaren har således fått sin eventuella vinst lagligen. Utskottet ansåg att en spärr kan anses vara ett betydande ingrepp i egendomsskyddet, eftersom den, om äganderätten kvarstår i sig, kan hindra att de tillgångar som personen lagligen har tjänat in betalas till honom eller henne. Strävan att skydda Veikkaus Ab:s ensamrätt, som utgör syftet med spärrarna, är enligt utskottets åsikt inte en tillräcklig grund för så långtgående begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, inte ens om de indirekt kopplas till de avsikter att förhindra och bekämpa skadeverkningar av penningspel som utgjorde bakgrunden till lagförslaget. På grund av grundlagsutskottets åsikt måste en punkt som gällde spärrning av betalningsrörelse från penningspelsbolaget till spelaren strykas i lagförslaget för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 46/2021 rd). Förvaltningsutskottet föreslog i sitt betänkande att punkten i fråga skulle strykas med anledning av grundlagsutskottets utlåtande (FvUB 18/2021 rd).

I propositionen föreslås att bestämmelserna om blockering av betalningsrörelse utvidgas från att gälla penningspelsammanslutningar som har placerats på en spärllista till att gälla betalningar till spelare. I propositionen föreslås inget förbud att delta i penningspel som anordnas av andra än licenshavare, vilket grundlagsutskottet ansåg vara betydelsefullt i sitt ovannämnda utlåtande. En utvidgning av de föreslagna blockeringarna av betalningar kan trots detta anses vara motiverad med tanke på att det inte är fråga om det skydd av ensamrätt som grundlagsutskottet nämner i sitt utlåtande. Det är fråga om vinst från anordnande av penningspel i strid med penningspelslagen. Det nya penningspelsystemet kan anses innehålla en risk för att målen med licenssystemet, dvs. att förbättra kanaliseringförmågan och effektivare förebygga spelproblem, inte uppnås om systemet inte stöds tillräckligt genom restriktioner mot tillhandahållande och

spelade utanför systemet. Behovet av att genom tekniska blockeringsmetoder begränsa spelande av penningspel utanför licenssystemet kan motiveras med målen i regeringsprogrammet att styra konsumtionen mot penningspel som omfattas av licenssystemet. I och med det föreslagna licenssystemet kommer många nya aktörer sannolikt att komma in på penningspelsmarknaden, vilket kan antas minska spelandet utanför licenssystemet. För närvarande sker en betydande del av spelandet utanför systemet med ensamrätt inom penningspel hos sådana aktörer som eventuellt skulle ansöka om penningspelslicens enligt den föreslagna penningspelslagen. Dessa faktorer kan antas minska effekterna av begränsningen av näringsfriheten eller egendomsskyddet. Bestämmelserna om blockering av betalningsrörelse tryggar också licenshavarnas verksamhetsförutsättningar genom att blockera betalningsrörelsen för penningspelssammanslutningar utan licens som olagligt anordnar eller marknadsför penningspel. Med tanke på proportionalitetsprincipen bör det dessutom beaktas att blockeringarna inte ska gälla allt tillhandahållande av penningspel som inte omfattas av licenssystemet, utan penningspel som anordnas av aktörer som saknar licens och som anordnar eller marknadsför sig i strid med penningspelslagen och som därför har placerats på spärriistan. De föreslagna bestämmelserna anses också uppfylla de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

*Blockering av nättrafik, avlägsnande av lagstridigt webbinnehåll och åläggande om avlägsnande*

I 78 § i propositionen föreslås en befogenhet för tillsynsmyndigheten att blockera nättrafik och i 79 § en befogenhet för tillsynsmyndigheten att avlägsna lagstridigt webbinnehåll som gäller anordnande eller marknadsföring av penningspel och att avregistrera ett domännamn. De föreslagna befogenheterna är betydelsefulla med tanke på yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen, näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen och egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden GrUU 15/2006 rd och GrUU 60/2001 rd behandlat förordnanden om spärning som motsvarar förslaget om blockering av nättrafik. Dessutom har grundlagsutskottet i sin tolkningspraxis på senare tid bedömt förhållandet mellan yttrandefriheten och förhindrandet av spridning av terrorisminnehåll online (GrUU 43/2018 rd och GrUU 4/2019 rd) samt Livsmedelsverkets befogenhet att bestämma att en webbplats ska läggas ner (GrUU 6/2019 rd). När det gäller terrorisminnehåll har utskottet bl.a. betonat betydelsen av att bestämmelserna är exakta och noggrant avgränsade samt att man i regleringen sörjer för rättsskyddet för dem som är föremål för en avlägsnandeorder (GrUU 43/2018 rd). I bedömningen av upphovsrättslagen fäste utskottet uppmärksamhet bl.a. vid betydelsen av en skälighetsbedömning. Vid granskningen av Livsmedelsverkets befogenheter har utskottet särskilt betonat att nedläggning av en hel webbplats bör vara en sista utväg och att grunderna för nedläggningen bör bindas till att uppgifterna på webbplatsen är uppenbart lagstridiga. Begränsning av yttrandefriheten vid blockering av webbinnehåll har också behandlats i rättspraxis (HFD: 2013:136).

Till yttrandefriheten hör enligt 12 § 1 mom. i grundlagen rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Genom yttrandefriheten tryggas också kommersiell kommunikation. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att skyddet av yttrandefriheten i princip också täcker reklam och marknadsföring. Men dessa kan begränsas i större omfattning än vad som är möjligt inom yttrandefrihetens innehållsliga kärnområde. Å andra sidan bör också lagstiftning om reklam och marknadsföring uppfylla de allmänna villkoren för en lag som begränsar en grundläggande fri- och rättighet (GrUU 40/2013 rd, s. 2, GrUU 6/2012 rd, s. 2, GrUU 17/2011 rd, s. 2, GrUU 21/2010 rd, s. 3 och GrUU



3/2010 rd, s. 2). Det centrala är att utövandet av befogenheter sker i sista hand och att det finns grundad och vägande anledning till det. Som sådana har t.ex. betraktats fara för människans hälsa eller att konsumenter vilseleds på ett väsentligt sätt (GrUU 6/2019 rd).

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Orden ”i enlighet med lag” i momentet hänvisar till möjligheten att genom lag begränsa den rättighet som tryggas i bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 71/II). Huruvida inskränkningarna i yttrandefriheten och näringsfriheten är grundlagsenliga avgörs på basis av de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 4–5). Viktigt i detta avseende är huruvida inskränkningarna är noggrant avgränsade och exakt fastställda, huruvida det existerar grunder för inskränkningarna som är godtagbara med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet och huruvida inskränkningarna är dikterade av ett vägande samhällsligt behov samt huruvida det proportionalitetskrav som uppställts för inskränkningarna har uppfyllts, dvs. huruvida inskränkningarna är nödvändiga för att målet ska nås och även i övrigt proportionella. För att regleringen ska vara proportionerlig förutsätts det att utövandet av befogenheten står i proportion till hur allvarlig skadan eller risken är och att den står i rätt proportion till det eftersträvade målet (GrUU 5/2009 rd). I synnerhet för näringsidkare som enbart verkar på nätet kan stängningen av ett gränssnitt bli ett hinder för att utöva näringsfriheten, och därför bör de föreslagna befogenheterna utövas successivt och i sista hand endast om andra metoder visat sig otillräckliga.

Högsta förvaltningsdomstolen har t.ex. i sitt avgörande HFD:2013:136 bedömt bestämmelserna i lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi i förhållande till förbudet mot hinder för yttrandefriheten i förväg. Vid en bedömning av blockeringslagens bestämmelser i förhållande till grundlagens förbud mot att ställa upp hinder för yttrandefriheten i förväg var utgångspunkten att man kunde låta bli att tillämpa blockeringslagens bestämmelser endast förutsatt att tillämpningen klart och ostridigt skulle strida mot grundlagen. Vid denna bedömning var det av särskild betydelse att webbplatsen lades till förteckningen över webbplatser med barnpornografi först då webbplatsen redan blivit publicerad, så att det hade varit möjligt att nå webbplatsen. Meddelandet hade således kunnat publiceras och tas emot. Därtill kunde man beakta att lagar som möjliggjorde ett förfarande som till vissa delar kunde jämföras med det i blockeringslagen avsedda förfarandet, nämligen lagarna om yttrandefrihet i masskommunikation och om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster, hade behandlats i grundlagsutskottet och det hade ansetts att dessa kunde stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Tillämpningen av blockeringslagens bestämmelser stred inte uppenbart mot det förbud mot hinder i förväg som framgick av 12 § 1 mom. i grundlagen, varken då det gällde den som upprätthöll webbplatsen och inte heller beträffande dem som använde internet. Därefter skulle man ta ställning till huruvida tillämpningen av blockeringslagens bestämmelser uppenbart stred mot grundlagen på någon annan grund än den som hade att göra med förbudet mot hinder i förväg. Då man avvågde om tillämpningen av blockeringslagens bestämmelser utgjorde en acceptabel inskränkning av yttrandefrihetens förverkligande skulle man beakta att bestämmelserna avsåg att trygga andra grundrättigheter, hur exakt definierade och hur noggrant avgränsade de var samt de rättsskyddsgarantier som förelåg vid tillämpningen av dem.

Med tanke på proportionaliteten i lagstiftningen är det för det första av betydelse att en förutsättning för att utöva de befogenheter som avses i 78 och 79 § i penningpelslagen är att man i den verksamhet som åtgärderna grundar sig på bryter mot bestämmelserna i penningpelslagen.



Tillsynsmyndigheten är skyldig att utan obefogat dröjsmål underrätta nätföretaget om att blockeringen ska hävas, om en fysisk eller juridisk person som är föremål för blockeringsåtgärden beviljas en licens som avses i lagen. Ett åläggande att avlägsna olagligt webbinnehåll kan också vara interimistiskt, varvid det gäller tills ärendet är slutligt avgjort. Det föreslås inte heller att penningspelslagen ska innehålla några yttrandefrihetsbegränsningar i förväg. Det kan också anses finnas godtagbara grunder för begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna för att garantera spelarens rättsskydd, förhindra missbruk och brott i samband med penningspel och så att skadeverkningarna av penningspel blir så små som möjligt. Näringsfriheten gäller laglig verksamhet, medan tillsynsmyndighetens förbud och ålägganden om avlägsnande som gäller webbgränssnitt riktas mot lagstridig verksamhet, varför det anses motiverat att begränsa verksamheten.

Egendomsskyddet som tryggas i 15 § 1 mom. i grundlagen omfattar i princip rätt för ägaren att förfoga över, använda och utnyttja sin egendom på önskat sätt samt rätt att bestämma över den. Blockeringsåtgärder och ålägganden om avlägsnande som riktas mot ett onlinegränssnitt begränsar makten för tjänsteleverantören eller den som marknadsför produkten att besluta om användningen av de produkter som berörs av blockeringsåtgärden eller åläggandet, vilket innebär ett ingrepp i egendomsskyddet. Också begränsningen av egendomsskyddet för att utöva den föreslagna befogenheten på det sätt som beskrivs ovan till skydd för ett allmänt intresse kan anses uppfylla de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

## 12.4 Påföljder

### 12.4.1 Förbudande av anordnande och marknadsföring

Det föreslås att det i den nya penningspelslagen ska ingå bestämmelser om förbud mot penningspelsverksamhet och marknadsföring som motsvarar den gällande lotterilagen och om myndighetens behörighet att meddela beslut om förbud med anledning av lagstridig verksamhet samt att beslut om förbud ska förenas med vite (72 och 73 § i lagförslag 1). I den föreslagna 72 § ingår gärningar som är centrala med tanke på förebyggandet av lagstridig penningspelsverksamhet. I 73 § ingår också på motsvarande sätt som i den gällande lagen en befogenhet för myndigheterna att temporärt förbjuda anordnandet av penningspel, om spelarnas rättsskydd eller tillsynen över anordnandet av penningspel äventyras och risken för oegentligheter ökar eller om dragningens tillförlitlighet i övrigt äventyras. Syftet med ett beslut om förbud mot anordnande och marknadsföring är att den lagstridiga verksamheten ska upphöra. Förbudets omfattning och grunderna för beslutet om förbud anges uttömmande i bestämmelserna. Ett beslut om förbud som meddelas av en myndighet är också temporärt. Förbudets varaktighet kan förlängas om det lagstridiga förfarandet inte har rättats till. I samband med reformen av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 fäste grundlagsutskottet inte uppmärksamhet vid förbudsbestämmelserna i lotterilagen, vilka i propositionen föreslogs bli utvidgade så att ett beslut om förbud kan riktas också mot fysiska personer (GrUU 46/2021 rd).

### 12.4.2 Återkallande av licens

I samband med lagstiftning om näringsverksamhet har grundlagsutskottets praxis varit att återkallande av tillstånd såsom en myndighetsåtgärd som ingriper i individens rättsliga ställning har en starkare effekt än avslag på en tillståndsansökan (GrUU 31/2006 rd). Därför har utskottet ansett att proportionaliteten kräver att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller

väsentliga förseelser eller försummelser och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till korrigerande av uppenbara brister i verksamheten (GrUU 16/2003 rd, s. 2/II, GrUU 44/2004 rd, s. 2–3, GrUU 48/2005 rd, s. 2/I, GrUU 8/2006 rd, s. 3/II).

I lagförslagets 80 § föreskrivs det om villkoren för återkallande av licens. Enligt den föreslagna paragrafen är förutsättningarna för återkallande delvis tvingande och delvis beroende av prövning. Villkoren för återkallande anges uttömmande i 1 och 2 mom. Återkallande av en licens ska tillämpas i sista hand för att ingripa i verksamhet som strider mot lagstiftningen. Detta framgår av 80 § 3 mom., enligt vilket en licens kan återkallas endast om förfarandet fortsätter uppsåtligt efter det att påföljdsavgift påförts eller förbudsbeslutet meddelats. Bestämmelsen förutsätter alltså att myndigheten använder sig av andra administrativa påföljder innan man börjar överväga att återkalla licensen. Att återkallandet av en licens är en sistahandsåtgärd framgår dessutom av paragrafens 4 mom., enligt vilket licenshavaren ska ges en skälig tidsfrist för att avhjälpa de brister som upptäckts i verksamheten innan beslut om återkallande av licensen fattas. Licensen kan dock återkallas utan en sådan tidsfrist, om det är nödvändigt för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i penningspel och för att minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningarna. I den föreslagna bestämmelsen har de krav som ställs i grundlagsutskottets utlåtandep Praxis beaktats.

#### 12.4.3 Administrativa påföljder av straffkaraktär

##### *Grunder för påförande av ordningsavgift och påföljdsavgift*

Bestämmelserna om ordningsavgifter och påföljdsavgifter i propositionen ska bedömas med avseende på 81 § i grundlagen. Huruvida de föreslagna ordningsavgifterna och påföljdsavgifterna ska påföras ska alltid bedömas separat för varje försummelse.

Ordningsavgift enligt 81 § i den föreslagna penningspelslagen kan påföras i situationer där överträdelsens art inte förutsätter användning av det straffrättsliga systemet, men metoderna för administrativ styrning inte är tillräckliga. Ordningsavgiften ska gälla mindre och noggrant specificerade förseelser. Påföljdsavgift enligt den föreslagna 86 § är den strängaste administrativa påföljden. Det är fråga om synnerligen klandervärda gärningar som i vissa fall till och med kan uppfylla rekvisitet för gärningar som är straffbara enligt strafflagen. Ordningsavgift kan påföras licenshavaren, licenshavarens revisor, betaltjänstleverantörer och leverantörer av kryptotillgångar. Påföljdsavgift kan påföras licenshavare, näringsidkare eller fysiska personer. En förutsättning för att ordningsavgift och påföljdsavgift påförs är att den klandervärda gärningen grundar sig på uppsåt eller oaktsamhet.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 21/2020 konstaterat att administrativa påföljdsavgifter enligt utskottets vedertagna tolkning varken är skatter eller avgifter i den mening som avses i grundlagens 81 §, utan administrativa påföljder med sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. Utskottet har i sak likställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder (se t.ex. GrUU 9/2018 rd, s. 2–3, GrUU 2/2017 rd, s. 4–5, GrUU 14/2013 rd, GrUU 17/2012, GrUU 9/2012 rd, s. 2/I). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom fastställande av påföljder av denna typ innebär offentlig utövning av makt. Utskottet har också ansett att det är fråga om betydande utövning av offentlig makt. Det ska lagstiftas exakt och tydligt om betalningsskyldigheten och grunderna för avgiftens storlek, lika väl som om den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för att verkställa lagen (se t.ex. GrUU 9/2018 rd, s. 2, GrUU 17/2012 rd, GrUU 9/2012

rd, s. 2/I, GrUU 57/2010 rd, s. 2/II). Även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen, som framgår av grundlagens 8 §, inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte åsidosättas i ett sådant sammanhang (se t.ex. GrUU 9/2018 rd, s. 3, GrUU 14/2013 rd, GrUU 17/2012 rd, GrUU 9/2012 rd, s. 2/II).

Ordningsavgift och påföljdsavgift ska betraktas som ekonomiska påföljder av straffkaraktär, vilket innebär att de enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis kan jämföras med straffrättsliga påföljder. Således föreskrivs det om dem i lagen så att det av bestämmelserna noggrant avgränsat framgår vilka grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek är samt vilka rättsmedel som finns tillgängliga och hur påföljderna verkställs. I bestämmelserna om administrativa påföljder har målet varit att sammanjämka å ena sidan påföljdernas exakthet och proportionalitet och å andra sidan smidigheten i och den avskräckande effekten av användningen av påföljderna. Tillsynsmyndigheten bör ha flexibla möjligheter att påföra den påföljd som med hänsyn till omständigheterna i varje fall av överträdelse eller försummelse av lagstiftningen är mest ändamålsenlig. De föreslagna administrativa påföljderna möjliggör ett effektivt ingripande i förfaranden som strider mot penningspelslagstiftningen. Motsvarande bestämmelser om administrativa påföljder finns bl.a. i lagstiftningen om finansbranschen och i konkurrenslagstiftningen.

Det finns många typer av försummelser för vilka ordningsavgift och påföljdsavgift kan påföras. Med tanke på ordningsavgiftens och påföljdsavgiftens proportionalitet har bestämmelserna bl.a. beaktat de lagstridiga gärningarnas art samt åtgärderna för att lindra eller avhjälpa skadan. I 82 § i penningspelslagen föreskrivs det om situationer där myndigheten kan avstå från att påföra ordningsavgift. Enligt lagens 89 § ska framställning om påförande av påföljdsavgift inte göras och påföljdsavgift ska inte påföras, om överträdelsen är ringa, eller påförande av påföljdsavgift måste anses uppenbart oskäligt eller om den berörda parten har vidtagit tillräckliga korrigerande åtgärder omedelbart efter att överträdelsen upptäcktes och det inte är fråga om en allvarlig eller återkommande överträdelse. I lagen ingår också bestämmelser om förhållandet mellan ordningsavgift och påföljdsavgift så att påföljdsavgift kan påföras i stället för ordningsavgift, om gärningen eller försummelsen är särskilt klandervärd. Det bör också noteras att licenshavaren eller någon annan som är föremål för en eventuell sanktion ska ges möjlighet att rätta ett fel eller en brist i uppgifterna innan ordnings- eller påföljdsavgift påförs, eller att lämna annan utredning som påverkar ärendet. Grunderna för påförande av ordningsavgift och påföljdsavgift framgår entydigt av bestämmelserna om dem. Bestämmelserna om grunderna för betalningsskyldigheten bör således anses vara tillräckligt noggrant avgränsade.

#### *Ordningsavgiftens och påföljdsavgiftens belopp*

Grundlagsutskottet framhöll i sitt utlåtande (GrUU 15/2016 rd) att bestämmelser om sanktioner måste uppfylla proportionalitetskravet (GrUU 74/2002 rd, GrUU 12/2006 rd, GrUU 11/2009 rd och GrUU 58/2010 rd s. 6/I). Grundlagsutskottet har ansett att de bestämmelser som är relevanta för proportionaliteten gäller sanktionernas storlek i eurobelopp, men också de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av påföljdens storlek och avstående från påföljdsavgift. Utskottet har också i sin praxis förutsatt att myndighetens prövning vid beslut om att inte påföra påföljdsavgift ska vara bunden till prövning, dvs. att avgiften inte ska påföras om de villkor som anges i bestämmelsen är uppfyllda (GrUU 49/2017 rd, GrUU 39/2017 rd).

I tidigare praxis har utskottet ansett att man med tanke på proportionalitetskravet kan ifrågasätta att försummelseavgiften är minst 500 euro också för försummelser som är att betrakta som synnerligen ringa (GrUU 58/2010 rd). Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 15/2016 rd

hänvisat till ovannämnda utlåtande och ansett att en påföljdsavgift på fem miljoner euro för fysiska personer är en relativt sträng påföljd. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 46/2021 rd bedömt huruvida storleken på påföljdsavgifter för överträdelse av bestämmelserna om marknadsföring av penningspel är proportionerlig. Utskottet ansåg att de föreslagna påföljdsavgifterna är relativt höga, särskilt när de avses bli tillämplade även på fysiska personer. Grundlagsutskottets iakttagelser förutsatte dock inga ändringar i de föreslagna påföljdsavgiftsbeloppen.

Ordningsavgiftens och påföljdsavgiftens storlek ska enligt förslaget alltid basera sig på en samlad bedömning. Beloppet av ordningsavgiften ska vara minst 1 000 euro och högst 100 000 euro. För en särskilt klandervärd gärning kan påföljdsavgift påföras i stället för ordningsavgift. Det föreslås särskilda bestämmelser om påföljdsavgiftens belopp för juridiska och fysiska personer. Påföljdsavgiften för juridiska personer får utgöra högst 4 procent av deras omsättning under året före det då överträdelsen upphörde, dock högst fem miljoner euro. Påföljdsavgiften ska dock vara minst 10 000 euro. Den påföljdsavgift som påförs en 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. Påföljdsavgiften ska dock vara minst 3 000 euro. Om inkomsterna inte kan utredas på ett tillförlitligt sätt, kan de uppskattas utifrån annan tillgänglig utredning.

Bestämmelserna om grunderna för ordningsavgiftens och påföljdsavgiftens belopp bör således anses vara tillräckligt noggrant avgränsade.

#### *Förbud mot dubbel straffbarhet*

I artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen ingår *ne bis in idem*-regeln, dvs. ett förbud mot dubbel straffbarhet, som säger att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Samma princip ingår i artikel 14.7 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 50 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Förbudet anses också ingå i bestämmelsen om lagfästa garantier för en rättvis rättegång i 21 § 2 mom. i grundlagen (RP 309/1993 rd och GrUU 17/2013 rd). I rättspraxis har *ne bis in idem*-förbudet tolkats så att man inte genom en administrativ påföljd eller i administrativ ordning får påföra sanktioner för ett beteende som behandlas som ett brottmål (HD 2013:59).

De klandervärda gärningar som ligger till grund för påförande av ordningsavgift enligt 81 § i propositionen gäller däremot andra lotteri- och penningspelsbrott än de som avses i 16 a § och 16 b § i strafflagen, varvid det inte uppstår någon *ne bis in idem*-effekt. Grunden för påförande av påföljdsavgift enligt den föreslagna 86 § är dock sådana klandervärda gärningar som i vissa fall till och med kan uppfylla rekvisitet för gärningar som enligt strafflagen är straffbara som penningspelsbrott eller lotteribrott.

För att förbudet mot dubbel straffbarhet ska kunna beaktas ingår det i propositionen en bestämmelse om påföljdsavgiftens förhållande till straffrättsliga bestämmelser. Enligt den föreslagna 87 § 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. Inte heller den som har dömts för samma överträdelse i ett brottmål får påföras påföljdsavgift.

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. Genom bestämmelsen säkerställs det att flera påföljder av straffkaraktär inte kan påföras för samma gärning.

#### *Straffrättsliga påföljder*

Huruvida kriminaliseringar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna kan tillåtas bedöms på samma sätt som begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i allmänhet. Straffbestämmelserna ska uppfylla de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de eventuella särskilda förutsättningar som följer av respektive bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Kravet på proportionalitet förutsätter en avvägning av om det är nödvändigt att kriminalisera en handling för att skydda det bakomliggande rättsobjektet och om samma syfte kan nås på något annat sätt som innebär ett mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än kriminalisering. Också hur sträng straffpåföljden är sammanhänger med proportionalitetskravet. Straffpåföljdens stränghet måste stå i rätt proportion till gärningens klanderbarhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet. Fiskala mål inte är godtagbara skäl för en lagstiftning om påföljder. En utvidgning av myndighetens behörighet, som ofta är förknippad med kriminalisering, kan också vara av betydelse med tanke på proportionalitetskravet.

Bestämmelserna ska bedömas också med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen. Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Brotsrekvisitet för varje brott ska anges tillräckligt exakt i lag för att det utifrån en bestämmelses ordalydelse ska gå att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar (se t.ex. GrUU 26/2002 rd, GrUU 15/2013 rd). Vid straffrättslig reglering måste också kravet på proportionalitet beaktas som en generell förutsättning för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 41/2001 rd, GrUU 15/2013 rd). Straffpåföljdens stränghet måste stå i rätt proportion till gärningens klanderbarhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (se t.ex. GrUU 23/1997 rd, GrUU 15/2013 rd).

Kriminaliseringar av överträdelser av penningsspelslagstiftningen behandlades i grundlagsutskottet när det föreslogs en ny brottsrubricering, penningsspelsbrott, i strafflagen (GrUU 15/2010 rd). Utskottet ansåg då att det inte fanns något konstitutionellt hinder för en differentiering och delvis skärpning av de gällande straffbestämmelserna på det föreslagna sättet. I propositionen föreslås ingen utvidgning av kriminaliseringen, utan i strafflagens bestämmelser om lotteribrott och penningsspelsbrott görs nödvändiga preciseringar i fråga om terminologi och hänvisningar till bestämmelser med anledning av den nya penningsspelslagen. Kriminaliseringen har tidigare ansetts dikteras av ett tungt vägande samhälleligt behov, vilket fortfarande finns kvar när man övergår till det nya licensbaserade penningsspelsystemet. I rekvisiten ges i enlighet med den straffrättsliga legalitetsprincipen exakta och konkreta beskrivningar av vilka gärningar som är straffbara.

## 12.5 Tillsynsbefogenheter

### *Testköp*

Enligt den föreslagna 58 § har tillsynsmyndigheten rätt att göra testköp för skötseln av tillsynsuppgifter enligt penningspelslagen. Vid testköp har tillsynsmyndigheten rätt att uppträda under annan identitet eller dölja identiteten hos den tjänsteman som utför tillsynen, om det är nödvändigt för att förhindra att testköpet avslöjas. Motsvarande befogenhet ingår i lagstiftning som gäller vissa andra myndigheter. Bestämmelserna om testköp i propositionen måste bedömas med avseende på legalitetsprincipen i grundlagen. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. På ett allmänt plan kan det i princip anses problematiskt att en myndighet sköter sina uppgifter eller en del av dem utan att uppge att den utför en sådan uppgift eller uttryckligen försöker dölja det.

De konstitutionella begränsningar som gjordes i samband med införandet av bestämmelser om bevisprovokation genom köp, vilket ingår i polisens hemliga tvångsmedel och informationsinhämtningsmetoder, bedömdes i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 5/1999 rd. De nämnda avgränsningarna kan anses vara relevanta också med avseende på den befogenhet som nu föreslås i penningspelslagen. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis gjort skillnad mellan okonventionella befogenheter och normala civilrättsliga rättshandlingar. Enligt utskottet kan de okonventionella befogenheterna sägas ge polisen rätt att bryta mot vissa straffrättsliga förbud utan tjänsteansvar. Utskottet har konstaterat att en sådan tjänsteverksamhet redan i sig i konstitutionellt hänseende är relevant med tanke på principen om förvaltningens lagbundenhet. Enligt utskottet kan principen bl.a. anses innebära att en offentlig myndighet inte utan synnerligen vägande skäl och exakt angivna förutsättningar får ges nya befogenheter att utföra uppgifter som annars är straffrättsligt straffbara även om de utförs av en myndighet.

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om bevisprovokation genom köp också i två utlåtanden som gäller underrättelseslagstiftningen. Utskottet har där genom att stödja sig på tidigare praxis gjort en viktig skillnad mellan okonventionella befogenheter och normala civilrättsliga rättshandlingar (GrUU 35/2018 rd, s. 13–14 och GrUU 36/2018 rd, s. 14–15). Enligt grundlagsutskottets uppfattning verkar det som om bestämmelserna om bevisprovokation genom köp i underrättelseslagstiftningen täcker också sådana normala civilrättsliga rättshandlingar som inte är problematiska med tanke på laglighetsprincipen och för vilka det inte kan påvisas något konstitutionellt behov av att reglera och bedöma dem som okonventionella.

I propositionen ges myndigheten inte befogenhet att utföra uppgifter som är straffrättsligt straffbara även om de utförs av en myndighet, utan det är fråga om normala civilrättsliga rättshandlingar. Rätten att vid utförande av sådana rättshandlingar uppträda under annan identitet kan i vissa fall vara nödvändig för att testköpet inte ska avslöjas, men å andra sidan ska den behöriga myndigheten informera näringsidkaren och den registeransvarige om att sådan annan identitet har använts så snart denna information kan lämnas utan att syftet med testköpet äventyras.

### *Kontrollrätt*

Bestämmelser om tillsynsmyndighetens kontrollrätt finns i 65 § i förslaget. Motsvarande bestämmelser ingår i den gällande lotterilagen. Inspektioner kan med stöd av paragrafen göras i licenshavarens och ombudets lokaler, informationssystem och verksamhet, om inspektion och



granskning är nödvändig för att tillsynsuppgiften ska kunna utföras. Det föreslås inte att kontrollrätten ska omfatta utrymmen som används för boende av permanent natur. I fråga om inspektioner som utförs i företagens lokaler har grundlagsutskottet ansett att bestämmelserna i 39 § i förvaltningslagen som reglerar procedurerna för inspektioner i samband med behandlingen av förvaltningsärenden tillsammans med rättsprinciperna inom förvaltningen enligt 6 § i förvaltningslagen uppfyller de krav som ställs för lagstiftning om genomförande av inspektioner (GrUU 5/2010 rd). Den föreslagna regleringen anses således vara förenlig med grundlagsutskottets tidigare utlåtandepraxis.

## 12.6 Tillsynsavgifter och ersättning för ensamrättslicens

### *Tillsynsavgifter av skattenatur*

Bestämmelserna om tillsynsavgifter ska bedömas med avseende på 81 § i grundlagen. Enligt den ska bestämmelser om statsskatt utfärdas genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek och om de skattskyldigas rättsskydd. Bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag.

Grundlagsutskottet har bedömt t.ex. Finansinspektionens tillsynsavgift och konstaterat att den är skatt i konstitutionell mening. Enligt grundlagsutskottets vedertagna tolkning betraktas som en skatt eller som en avgift av skattenatur en betalning som inte är en ersättning eller ett vederlag för förmåner eller service som det allmänna ger den betalningsskyldige. Att betala avgift är dessutom inte frivilligt för dem som omfattas av skyldigheten, utan avgiften följer exempelvis av arten av den verksamhet som utövas (se GrUU 41/2004 rd, GrUU 67/2002 rd, och GrUU 28/2008 rd). Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ska skattskyldighetens omfattning entydigt framgå av skattelagen (GrUU 36/2005 rd, s. 3). Enligt utskottets praxis måste lagbestämmelserna också vara såtillvida exakta att de lagtillämpande myndigheterna har bunden prövning när det gäller att bestämma skattens storlek (se t.ex. GrUU 41/2004 rd och GrUU 36/2005 rd, s. 3).

I propositionen föreslås att det ska tas ut en tillsynsavgift hos licenshavarna, och grunderna för bestämmandet av avgiften beror på licenstypen. Bestämmelser om tillsynsavgifter finns i 6 kap. i penningspelslagen. De administrativa kostnaderna för tillsynsmyndighetens verksamhet täcks med tillsynsavgifter som tas ut hos licenshavarna.

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden om kommunikationsmarknadsavgiften och farledsavgiften (GrUU 44/2005 rd s. 2–3 och GrUU 45/2005 rd s. 3) konstaterat att sådana bestämmelser om beskattning baserad på myndighetens bedömning är allmänna i skattelagstiftningen. Enligt utskottet är tanken bakom en sådan reglering att underlåtenhet att anmäla eller lämna uppgifter i samband med skattskyldighet inte får innebära undantag från skatteplikt. Den skattskyldige kan i allmänhet undvika beskattning enligt uppskattning genom att lämna relevanta uppgifter för verkställande av beskattningen till myndigheten. Utskottet har också i sina utlåtanden konstaterat att det i situationer där den information som krävs inte finns att få inte med hänsyn till proportionalitet och andra krav på god förvaltning finns någon annan lämplig, alternativ metod än uppskattning. Enligt grundlagsutskottets praxis ska bestämmelserna i lagen också vara såtillvida exakt utformade att den prövningsrätt som de tillämpande myndigheterna har när det gäller att bestämma skattens storlek ska vara bunden till sin natur (se t.ex. GrUU 28/2008 rd, GrUU

41/2004 rd och GrUU 36/2005 rd s. 3). Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden om kommunikationsmarknadsavgiften och farledsavgiften konstaterat att det med tanke på rättsskyddet dessutom är av betydelse att man i avgiftsbeslutet ska nämna grunderna för uppskattningen och att beslutet kan överklagas. Grundlagsutskottet har också påpekat att det med hänsyn till att kraven på god förvaltning ska beaktas på lämpligt sätt finns skäl att komplettera lagförslaget med en bestämmelse om myndighetens skyldighet att med hot om att avgiften uppskattas uppmana företaget att lämna de uppgifter som behövs för bestämmandet av avgiften (GrUU 44/2005 rd. s. 3 och GrUU 45/2005 rd. s. 4).

Bestämmelserna om tillsynsavgifter motsvarar till många delar bestämmelserna i lagen om Finansinspektionens tillsynsavgifter (1209/2023). Grundlagsutskottet har konstaterat att den tidigare lagen om Finansinspektionens tillsynsavgifter uppfyller grundlagens krav (GrUU 28/2008 rd). Bestämmelserna om tillsynsavgiften innehåller detaljerade bestämmelser om grunderna för bestämmande av avgiften, som inte inbegriper prövningsrätt för tillsynsmyndigheten. I lagen ingår också bestämmelser om bestämmande av tillsynsavgift genom uppskattning. Bestämmelserna gäller endast fall där de uppgifter som krävs för bestämmandet av avgiften inte har lämnats eller om uppgifterna inte kan ligga till grund för avgiften eftersom de är uppenbart felaktiga eller bristfälliga. Myndighetens uppskattning är således inte skönsmässig, utan måste ta hänsyn till all tillgänglig information om faktorer som påverkar spelbidragets storlek. I lagen ingår också en bestämmelse om myndighetens skyldighet att uppmana licenshavaren att lämna uppgifter. I lagen föreskrivs också om bestämmande av tillsynsavgift om licenshavaren inte har haft penningspelslicens året innan tillsynsavgiften bestämdes. Lagen innehåller exakta grunder för bestämmande av avgiften och fastställande av tillsynsavgiftens storlek på basis av det faktiska spelbidraget. Licenshavarnas rättsskydd säkerställs genom att det blir möjligt att begära omprövning, och ett beslut som fattats med anledning av begäran får överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol.

#### *Ersättning till staten för ensamrättslicens*

I ljuset av grundlagsutskottets utlåtandepaxis är det möjligt att den föreslagna ersättningen till staten för ensamrättslicens (19 § i lagförslag 1) jämföras med skatt i konstitutionellt hänseende. Ersättningen bestäms utifrån avkastningen av penningspel som anordnas med stöd av en ensamrättslicens, och ersättningen är således inte bunden till statens kostnader för beviljande av ensamrätt och baserar sig inte heller på lagen om grunderna för avgifter till staten, där det i 6 § anges att avgiftens storlek är beloppet av totalkostnaderna för prestationen. Således bör den föreslagna regleringen i princip genomföras med den noggrannhet som 81 § 1 mom. i grundlagen förutsätter i fråga om bestämmelser om statliga skatter.

Såsom konstateras ovan ska bestämmelser om statsskatt utfärdas genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek och om de skattskyldigas rättsskydd. I grundlagsutskottets paxis har det förutsatts att bestämmelserna i en sådan lag är så exakta att de lagtillämpande myndigheternas prövning är bunden när de bestämmer skatten. Av lagen ska också entydigt framgå vilka som omfattas av skattskyldigheten (GrUU 31/2010 rd, GrUU 17/2007 rd och GrUU 46/2004 rd). Med tanke på kraven har det ansetts vara otillräckligt med exempelvis bestämmelser som ger förordningsutfärdaren så mycket prövningsrätt att fastställandet av skattens storlek inte längre grundar sig på lag (GrUU 31/2010 rd). Den föreslagna penningspelslagen innehåller bestämmelser om grunden för licensersättningen och dess storlek. I lagen föreskrivs det också om rätten för innehavare av ensamrättslicens att söka

ändring i statsrådets beslut genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Den föreslagna regleringen kan anses uppfylla kraven i grundlagsutskottets utlåtandepraxis.

### 12.7 Behandling av personuppgifter och rätt att få uppgifter

Den föreslagna penningspelslagens bestämmelser om rätten för myndigheterna och licenshavare som anordnar penningspel att få uppgifter samt om tillstånds- och tillsynsregistret och registret över skadeverkningar är relevanta med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen.

Bestämmelser om skydd för personuppgifter ska utfärdas genom lag. Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis begränsas lagstiftarens handlingsutrymme också av att skyddet av personuppgifter delvis omfattas av det skydd för privatlivet som tryggas i samma moment. Lagstiftaren ska trygga rättigheten på ett sätt som kan anses godtagbart med tanke på det samlade systemet med grundläggande fri- och rättigheter. Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis är viktiga regleringsobjekt när det gäller skyddet av personuppgifter åtminstone registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål liksom även möjligheterna att lämna ut uppgifter samt lagringstiden för dem i personregistret och den registrerades rättsskydd (t.ex. GrUU 31/2017 rd, GrUU 13/2016 rd). Kravet på att bestämmelserna ska utfärdas genom lag sträcker sig även till möjligheten att lämna ut personuppgifter genom en teknisk anslutning. Det måste dessutom föreskrivas genom lag om möjligheten att kombinera registeruppgifter (GrUU 17/2007 rd och GrUU 30/2005 rd). Regleringen av dessa omständigheter på lagnivå ska dessutom vara heltäckande, exakt och noggrant avgränsad.

I sin senaste utlåtandepraxis har grundlagsutskottet ansett att kraven på räckvidd för, exakthet hos och noggrann avgränsning av bestämmelser om skyddet av personuppgifter även kan uppfyllas genom en ändamålsenligt beredd allmän unionsförordning eller genom en allmän nationell lag (GrUU 14/2018 rd och utlåtanden som nämns där). Korrekt tolkade och tillämpade motsvarar bestämmelserna i förordningen enligt utskottets uppfattning också den nivå på skyddet för personuppgifter som bestäms utifrån Europakonventionen. Tillgodoseendet av skyddet för personuppgifter ska enligt utskottet i framtiden i första hand garanteras med stöd av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. I det sammanhanget bör man undvika nationell speciallagstiftning, som bör reserveras för situationer då den är dels tillåten enligt dataskyddsförordningen, dels nödvändig för att tillgodose skyddet för personuppgifter (GrUU 14/2018 rd, GrUU 2/2018 rd).

Grundlagsutskottet ser det som klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som också krävs i dataskyddsförordningen måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter. Bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter bör enligt grundlagsutskottets mening analyseras utifrån praxisen för tidigare bestämmelser på lagnivå i den utsträckning dataskyddsförordningen tillåter. Det bör finnas exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. (Se t.ex. GrUU 51/2018 rd, GrUU 3/2017 rd och GrUU 14/2018 rd).

Grundlagsutskottet har bedömt behandlingen av känsliga uppgifter med utgångspunkt i att inskränkningar i skyddet för privatlivet måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 14/2018 rd samt GrUU 42/2016 rd och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har ansett att särskilt tillåtande av behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 37/2013 rd), vilket inneburit att t.ex. inrättandet av register med sådana uppgifter måste bedömas mot villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 14/2018 rd, GrUU 29/2016 rd och t.ex. GrUU 21/2012 rd, GrUU 47/2010 rd samt GrUU 14/2009 rd).

Dataskyddsförordningens riskbaserade infallsvinkel innebär enligt grundlagsutskottet att det är möjligt att införa detaljerad och exakt nationell lagstiftning också när behandlingen av uppgifterna utgör en särskild risk på andra grunder än de som anges i artikel 9 och 10 i förordningen. Den nationella lagstiftningen ska också då vara förenlig med artikel 6 i förordningen (GrUU 15/2018 rd). Grundlagsutskottet har särskilt velat lyfta fram behovet av reglering i de fall där personuppgifterna behandlas av en myndighet (GrUU 14/2018 rd).

I fråga om utlämnande av uppgifter har grundlagsutskottet beaktat bl.a. vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Utskottet har ansett att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen. Ju allmännare regleringen om rätt att erhålla uppgifter är, desto större är risken att dylika intressen mycket automatiskt kan åsidosättas. Ju mer fullständigt rätten att få uppgifter är kopplad till de sakliga förutsättningarna i bestämmelserna, desto mer sannolikt är det att en enskild begäran om information i praktiken måste motiveras. Också den som lämnar uppgifter har då möjlighet att bedöma begäran utifrån de lagliga förutsättningarna för ett utlämnande. Genom att de facto vägra att lämna ut uppgifterna kan den som innehar dem göra att det uppstår ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut uppgifter, dvs. tolka bestämmelserna. Denna möjlighet är viktig då det gäller att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (GrUU 17/2016 rd s 6, GrUU 12/2014 rd, GrUU 62/2010 rd s 3/II-4/I och de utlåtanden som nämns där).

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis (GrUU 62/2018 rd och GrUU 17/2016) ansett att myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information har kunnat gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att ”uppgifterna är nödvändiga” för ett visst syfte.

Grundlagsutskottet har därtill ansett att särskilt tillåtande av behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 37/2013 rd, s. 2), vilket inneburit att inrättandet av register med sådana uppgifter måste bedömas mot villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 29/2016 rd s. 4–5 och t.ex. GrUU 21/2012 rd, GrUU 47/2010 rd och GrUU 14/2009 rd). I sina analyser av omfattning, exakthet och innehåll i lagstiftning om rätten att få och lämna ut uppgifter trots sekretess har utskottet lagt vikt vid att de uppgifter som lämnas ut är av känslig art (se t.ex. GrUU 38/2016 rd, s. 3).

I 61, 64, 78, 103 och 104 § i penningsspelslagen föreskrivs det om rätten för de behöriga myndigheterna, dvs. tillsynsmyndigheten, Institutet för hälsa och välfärd och social- och hälsovårdsministeriet att få uppgifter. Rätten att få uppgifter gäller både licenshavare, betaltjänstleverantörer, leverantörer av kryptotillgångar och andra myndigheter. I lagens 34 § föreskrivs det om rätten för licenshavare som anordnar penningsspel att behandla personuppgifter. I lagens 62 och 63 § föreskrivs det om myndighetens rätt att lämna ut uppgifter. Lagens 104 § innehåller en bestämmelse om rätten för den som anordnar penningsspel och den som för register över skadeverkningar av spel att lämna ut uppgifter för vetenskaplig forskning. De uppgifter som avses i de föreslagna bestämmelserna kan också innehålla känsliga uppgifter, såsom uppgifter om licenssökandens eller dess ägares och lednings brottsliga bakgrund.

I artikel 6 i dataskyddsförordningen föreskrivs det om villkoren för laglig behandling. Enligt artikel 6.1 c är behandlingen laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt led e i punkt 1 i samma artikel är behandlingen laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Enligt artikel 9.1 i förordningen ska behandling av personuppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter vara förbjuden. I punkt 2 i samma artikel föreskrivs det om situationer där förbudet enligt punkt 1 inte ska tillämpas.

Den föreslagna regleringen om behandling av personuppgifter utgör lagstiftning som utfärdas inom ramen för det nationella handlingsutrymme som artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen medger och som måste uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. I fråga om särskilda kategorier av personuppgifter baserar sig den föreslagna behandlingen av personuppgifter på artikel 9.2 g i den allmänna dataskyddsförordningen, enligt vilken särskilda kategorier av personuppgifter kan behandlas, om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt. I fråga om vetenskaplig forskning baserar sig behandlingen av särskilda kategorier av personuppgifter på artikel 9.2 j som innehåller bestämmelser om behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, på grundval av unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt. I bägge fallen ska regleringen om behandling av särskilda kategorier av personuppgifter stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Med stöd av den reglering som föreslås i propositionen ska personuppgifter även behandlas för andra än det ursprungliga ändamålet för insamling av uppgifterna. Innehavare av penningsspel- och ensamrättslicens behandlar spelaruppgifter förutom med stöd av penningsspelslagen även direkt med stöd av dataskyddsförordningen, varvid den rättsliga grunden för behandlingen är den registrerades samtycke, avtal eller den personuppgiftsansvariges lagstadgade intresse. Enligt de föreslagna bestämmelserna kan licenshavare även behandla de uppgifter som insamlats med stöd av dessa rättsliga grunder för iakttagande av sin lagstadgade skyldighet, när uppgifterna är nödvändiga för att säkerställa kundernas rättsskydd, förhindra oegentligheter och brott, utreda oegentligheter eller förebygga och minska skadeverkningarna av penningsspel. Dessutom kan sådana kunduppgifter om spelare som är nödvändiga för vetenskaplig forskning och myndigheternas lagstadgade uppgifter lämnas ut. Regleringen ska då bedömas mot principen för ändamålsbegränsning på det sätt som föreskrivs i artikel 6.4 i dataskyddsförordningen. Bestämmelserna ska vara en nödvändig och proportionell åtgärd för säkerställande av de ändamål som

anges i artikel 23.1 i den allmänna dataskyddsförordningen. Dessa ändamål innefattar bl.a. unionens eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse samt skydd av den registrerade.

De föreslagna bestämmelserna om rätt att få uppgifter motsvarar i stor utsträckning bestämmelserna i lotterilagen om rätt att få uppgifter, och den föreslagna 55 § om tillstånds- och tillsynsregistret i penningspelslagen motsvarar paragrafen om tillsynsregistret i lotterilagen. Grundlagsutskottet hade ingenting att anmärka om regleringens förhållande till skyddet av personuppgifter i sitt utlåtande om den reform av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022, då nya bestämmelser om behandling av personuppgifter infördes i lagen (GrUU 46/2021 rd). Jämfört med den gällande lotterilagen leder den föreslagna reformen av penningspelssystemet dock till att myndigheternas rätt att få uppgifter enligt det nya systemet utvidgas till att i stället för Veikkaus Ab gälla alla licenshavare som omfattas av det nya licenssystemet. Dessutom blir Veikkaus Ab:s rätt att behandla personuppgifter en rätt för licenshavare som anordnar penningsspel att behandla uppgifter om sina kunder och relaterade personuppgifter. Dessutom föreslås innehållsmässigt ny reglering som gäller registret över skadeverkningar av spel enligt 101 § och dess bestämmelser om personuppgiftsansvar, som inte ingår i den gällande lotterilagen. Enligt de föreslagna paragraferna om myndighetens rätt att få uppgifter gäller myndigheternas rätt att få uppgifter också eventuella sekretessbelagda uppgifter.

Rätten för personuppgiftsansvariga för tillstånds- och tillsynsregistret och registret över skadeverkningar av spel att behandla personuppgifter baserar sig på en regleringsmodell där ändamålet med behandlingen är bundet till de myndighetsuppgifter och befogenheter som föreskrivs i penningspelslagen. Behandlingen av uppgifter är inte bunden till något visst informationssystem eller någon viss teknisk lösning. Grundlagsutskottet har ansett att en sådan utgångspunkt är en godtagbar regleringslösning (GrUU 62/2018 rd och GrUU 7/2019 rd).

De uppgifter som avses i 61, 102 och 103 § i den föreslagna penningspelslagen och som omfattas av rätten att få uppgifter definieras inte på ett uttömmande sätt. En förutsättning för att uppgifter ska fås är dock att de är nödvändiga för att de behöriga myndigheterna ska kunna sköta sina uppgifter. För att uppfylla kravet på exakt avgränsning anges det i bestämmelserna dessutom vilka uppgiftskategorier som är nödvändiga för att de behöriga myndigheterna ska kunna sköta sina uppgifter. Också rätten att lämna ut uppgifter till en annan myndighet är bunden till att uppgifterna är nödvändiga för att den myndighet som lämnar ut eller tar emot uppgifterna ska kunna sköta sina uppgifter. Således kan den föreslagna regleringen bedömas vara förenlig med grundlagsutskottets utlåtandepraxis när det gäller tryggheten av skyddet för privatlivet och personuppgifter.

I enlighet med den riskbaserade metod som betonas i dataskyddsförordningen och grundlagsutskottets utlåtandepraxis ska det i 34 § om licenshavarnas rätt att behandla personuppgifter utfärdas detaljerade och noga avgränsade bestämmelser om innehållet i de personuppgifter som behandlas, i synnerhet till den del det är fråga om särskilda kategorier av personuppgifter eller uppgifter som annars är känsliga och behandlingen av dem kan bedömas medföra risker för den registrerades rättigheter.

## 12.8 Ändringssökande

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt



att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

I 12 kap. i penningsspelslagen ingår bestämmelser om ändringssökande. Bestämmelser om ändringssökande finns också i lagens 19 och 79 §. Säkerställandet av rättsskyddet för licenshavare genom ändringssökande behandlas ovan i avsnitt 12.6 med avseende på tillsynsavgifter och ersättning för ensamrättslicens. I lagens 105 § 2 mom. ingår bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i lotterilagen, enligt vilka ett beslut om förbudande av anordnande av penningsspel enligt 73 § och ett beslut om återkallande av licens enligt 80 § ska iakttas trots att ändring har sökts, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat. Det är fråga om sådana myndighetsbeslut som är centrala för att lagens syften ska uppnås och som det är nödvändigt att verkställa omedelbart. Det är möjligt för den som är föremål för beslutet att i samband med ändringssökande ansöka om verkställighetsförbud.

Enligt 79 § i penningsspelslagen, som gäller avlägsnande av lagstridigt webbinnehåll, får beslut inte överklagas genom besvär, men den som beslutet riktar sig mot och den fysiska eller juridiska person som brutit mot bestämmelserna får genom ansökan föra ett sådant beslut som inte är interimistiskt till marknadsdomstolen inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. Med tanke på rättssäkerheten bör det också anses vara av betydelse att myndigheten innan den meddelar ett beslut ska ge mottagaren av beslutet samt den fysiska eller juridiska person som överträtt bestämmelserna tillfälle att bli hörd, utom i det fall att dessa inte kan höras så snabbt som ärendets brådskande natur nödvändigtvis kräver.

Bestämmelserna om ändringssökande i fråga om påföljdsavgifter motsvarar den gällande regleringen i lotterilagen, vars förenlighet med grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har bedömts i regeringens proposition om ändring av lotterilagen (RP 135/2021 rd). Ärenden som gäller påföljdsavgifter avses bli behandlade vid marknadsdomstolen i förvaltningsprocessuell ordning på det sätt som förutsatts av grundlagsutskottet. Dessutom ska rättsskyddsgarantierna säkerställas genom att beslut om påförande av påföljdsavgift kan överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd.

## 12.9 Samband med Ålands självstyrelse

Peningsspelslagen ska tillämpas på åländska aktörer som har beviljats licens enligt penningsspelslagen. De föreslagna bestämmelserna om marknadsföring som strider mot penningsspelslagen samt om beskattning, blockering av nätrafik och blockering av betalningar bör även bedömas i förhållande till landskapet Ålands självstyrelse. När det gäller dessa bestämmelser i penningsspelslagen handlar det om reglering som tillämpas i riket och som kan bli tillämplig på en åländsk aktör, om aktören inte ansöker om licens enligt penningsspelslagen och i strid med penningsspelslagen anordnar eller marknadsför sina penningsspel i riket. Dessutom kan bestämmelserna om tekniska blockeringsmetoder vara relevanta med tanke på landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet, om den föreslagna regleringen har praktiska konsekvenser på Åland till följd av det tekniska genomförandet av regleringen och därmed begränsar landskapets lagstiftningsbehörighet.

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen är inte formellt sett en grundlag, men den jämföras med grundlag till följd av försvårad lagstiftningsordning (RP 1/1998 rd, s. 127/I). Enligt 75 § i grundlagen gäller angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och

jordförvärvslagen för Åland det som särskilt bestäms i dessa lagar. Enligt 69 § i självstyrelselagen kan den inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelser från den göras på något annat sätt. 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 utdömmande 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).

Grundlagsutskottet har i samband med tidigare regeringspropositioner som gällt rikets lotterilag bedömt den föreslagna lotterilagstiftningens förhållande till landskapet (GrUU 23/2000 rd, GrUU 22/2001 rd, GrUU 36/2001 rd och GrUU 15/2010 rd) Grundlagsutskottet har ansett att enbart det att en åländsk aktörs finskspråkiga spelsidor finns tillgängliga på nätet inte kan anses utgöra anordnande eller marknadsföring av penningspel i riket. Grundlagsutskottet har dessutom konstaterat att administrativa tvångsmedel kan riktas mot en aktör som är verksam på Åland endast om penningspelsverksamheten har anordnats inom rikets territorium (GrUU 15/2010 rd). Grundlagsutskottet hade ingenting att anmärka om regleringens förhållande till landskapet Ålands självstyrelse i sitt utlåtande om den reform av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022, då bestämmelserna om marknadsföring som strider mot lotterilagen ändrades och bestämmelser om spärrning av betalningsrörelse togs in i lagen (GrUU 46/2021 rd). 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. Penningspelslagen ska tillämpas på licenshavare på ett enhetligt sätt oberoende av deras hemort. Lagen ska således tillämpas också på sådana åländska aktörer som har beviljats licens enligt penningspelslagen. Administrativa åtgärder enligt den föreslagna penningspelslagen kan dessutom inriktas eller strafflagen tillämpas på fysiska eller juridiska personer med hemort på Åland om sådana aktörer genom aktiva åtgärder marknadsför eller anordnar sina penningspel inom rikets territorium och aktören inte har den licens som krävs enligt penningspelslagen.

Lagstiftningsbehörigheten i fråga om beskattning enligt självstyrelselagen är indelad så att landskapets lagstiftningsbehörighet omfattar t.ex. närings- och nöjesskatter vid sidan av andra skatter som särskilt anges i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen, och rikets lagstiftningsbehörighet omfattar enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen allmänt alla skatter med de undantag som anges i 18 § 5 punkten. Eftersom landskapets lagstiftningsbehörighet har räknats upp uttömmande i självstyrelselagen, har riket till denna del ingen lagstiftningsbehörighet. Riket kan inte utöva sin exklusiva lagstiftningsbehörighet på ett sätt som ingriper innehållsligt i frågor som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande i samband med stiftandet av lotteriskattelagen (GrUU 9/1992 rd) att lotteriskatten i sak är en skatt som ersätter inkomstskatten för vinsttagaren och som betalas på grundval av avkastningen av lotteriet eller det sammanlagda värdet av vinsterna. På grund av sin finansrättsliga karaktär har lotteriskatten inte ansetts vara sådan skatt på avkastning från någon viss näringsverksamhet eller sådan skatt på nöjen som enligt grundlagsutskottets bedömning avses med närings- och nöjesskatter enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen.

De ändringar i lotteriskattelagen som föreslås ändrar inte lotteriskattens karaktär, utan lotteriskatten kan fortfarande i grunden anses vara en skatt som ersätter vinsttagarnas inkomstskatt. Lotteriskatten på de penningspel som öppnas för konkurrens grundar sig även i fortsättningen på intäkterna från penningspelen. Vinsttagarna betalar inte inkomstskatt på vinster av penningspel eller andra lotterier, om lotteriskatt har betalats på vinsterna eller om det är fråga om ett i 85 § i inkomstskattelagen avsett undantag som gäller penningspel och andra lotterier som anordnas inom EES-området.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är enligt regeringen dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i frågan.

*Kläm*

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

1.

## Penningspelslag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

### 1 kap.

#### Allmänna bestämmelser

##### 1 §

##### *Lagens tillämpningsområde och syfte*

I denna lag finns bestämmelser om penningspelsverksamhet och tillsynen av den.

Syftet med denna lag är att garantera rättsskyddet för dem som deltar i penningspel, att förhindra missbruk och brott i samband med penningspel samt att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel.

Lagen tillämpas på penningspelsverksamhet som bedrivs i eller riktas till riket.

Lagen tillämpas inte på

1) fartyg inom rikets territorium, om det är fråga om oskadlig genomfart enligt Förenta Nationernas havsrättskonvention (FördrS 49–50/1996),

2) utländska luftfartyg som flyger över rikets territorium utan att trafikera en flygplats i riket,

3) penningspel som sker i sociala situationer av privat karaktär och där vederlaget för penningspelet och den eventuella förlusten är skäliga och inte står i strid med betalningsförmågan hos den som deltar i penningspelet.

Bestämmelser om anordnandet av varuvinstlotterier finns i lotterilagen (1047/2001).

##### 2 §

##### *Allmänna bestämmelser om penningspelsverksamhet*

Penningspel får anordnas endast av sådana juridiska eller fysiska personer som med stöd av denna lag har beviljats ensamrättslicens eller penningspelslicens.

Spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel får tillhandahållas endast av en sådan juridisk eller fysisk person som med stöd av denna lag har beviljats licens för spelprogramvara.

Licens krävs inte för att ta emot avgifter eller förmedla vinster i anslutning till penningspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens och inte heller för att överlåta lokaler för att tillhandahålla penningautomater eller för användning av dragningsutrustning.

## 3 §

*Definitioner av penningspel, av formerna för anordnande av dem samt av spelplatser*

I denna lag avses med

- 1) *penningspel* spel i vilka spelaren deltar mot ett penningvederlag och kan vinna pengar helt eller delvis på basis av slumpen,
- 2) *penningspelande* en helhet som består av köp och spelande av penningspel och inlösning av en eventuell penningvinst,
- 3) *penninglotteri* penningspel där pengar kan vinnas genom lottning så att slutresultatet av penningspelet lottas ut och där det ur ett gemensamt begränsat antal deltagare säkerställs att dragningen är slumpmässig i fråga om de kuponger som deltagit i dragningen eller i fråga om något annat sätt att delta som motsvarar en kupong,
- 4) *snabblotterier med penningvinst* (skraplotter) penninglotterier som anordnas i spelsalar, på kasinon eller på spelplatser, och där dragningen och säkerställandet av att lotterna är slumpmässiga sker innan försäljningen inleds och där dragningen riktar sig till en begränsad grupp lotter och gemensamt till alla lotter i samma lotteriprodukt som säljs under samma försäljningstid och där spelaren inte kan påverka spelets slutresultat genom sina val,
- 5) *elektroniska snabblotterier med penningvinst* (nätlotter) penninglotterier som anordnas på en spelwebbplats och där dragningen och säkerställandet av att lotterna är slumpmässiga kan ske innan försäljningen inleds eller vid inköpstidpunkten, och där dragningen riktar sig till en begränsad grupp lotter och gemensamt till alla lotter i samma lotteriprodukt som säljs under samma försäljningstid och där spelaren inte kan påverka spelets slutresultat genom sina val,
- 6) *vadhållning med fasta odds* penningspel där spelaren har möjlighet att genom gissning av händelser eller resultat vid idrottstävlingar och andra tävlingar, inklusive hästtävlingar, delta i fördelningen av de vinster som bestäms enligt produkten av den penninginsats spelaren ställt och det odds som utvisar sannolikheten för spelobjektets resultat,
- 7) *vadhållning med rörliga odds* andra än i 6 punkten avsedda penningspel där spelaren har möjlighet att genom gissning av händelser eller resultat vid idrottstävlingar eller andra tävlingar, dock inte hästtävlingar, delta i fördelningen av vinster,
- 8) *tippningsspel* penningspel där spelaren har möjlighet att genom lottning av nummer, märke eller andra igenkänningstecken delta i fördelningen av vinster,
- 9) *elektronisk penningbingo* penningspel där vinnare är de vars elektroniska bingobricka eller elektroniska verifikat upptar de lottade numren i den inbördes ordning mellan spelarna som spelreglerna föreskriver,
- 10) *kasinospel* roulett-, kort- och tärningsspel samt andra därmed jämförbara penningspel,
- 11) *kasinospel och penningautomatspel som förmedlas elektroniskt* roulett-, kort-, tärnings- och lyckohjulsspel och spel som visas med visuella animationer samt andra därmed jämförbara penningspel som anordnas på en spelwebbplats.
- 12) *totospel* penningspel där spelaren har möjlighet att genom gissning av resultaten vid hästtävlingar delta i fördelningen av vinster,
- 13) *penningautomat* spelautomater eller spelanordningar som är avsedda för penningspel och är fast placerade på en viss plats och som kan ge spelaren vinst i form av pengar,
- 14) *elektroniska penningspel* penningspel som anordnas på distans, i elektronisk form eller med hjälp av någon annan teknik som möjliggör kommunikation,
- 15) *fysiska penningspel* andra penningspel än sådana som anordnas elektroniskt,
- 16) *kasino* övervakade lokaler där det till spelarens förfogande kan ställas sådana penningautomater och kasinospel i vilka en eventuell förlust kan stå i uppenbar disproportion till åtminstone någon deltagares betalningsförmåga samt andra penningspel,

- 17) *spelsal* lokaler som uteslutande eller huvudsakligen reserverats för spelande av penning-  
spel,  
18) *spelplats* andra försäljningsställen för penningspel än spelsalar eller kasinon,  
19) *spelwebbplats* elektroniska spelwebbplatser där spelandet förutsätter registrering som spe-  
lare,  
20) *spelhändelse* en insats som spelaren har angett i spelet, ett resultatalternativ som spelaren  
har valt, val som spelaren har gjort och som är av betydelse med tanke på spelets slutresultat  
samt objekt- och dragningsresultat som lagras i spelsystemet hos licenshavaren eller innehava-  
ren av penningspelslicens,  
21) *spelkontotransaktion* ett belopp som motsvarar den insats som spelaren har angett och  
som har debiterats från spelarens spelkonto, ett vinstbelopp som har betalats till spelaren och  
betalats in på spelarens spelkonto, ett gottgörelsebelopp som har betalats till spelaren och beta-  
lats in på spelarens spelkonto.

#### 4 §

##### *Övriga definitioner*

I denna lag avses med

- 1) *penningspelsverksamhet* anordnande av penningspel, marknadsföring av penningspel och  
tillhandahållande av spelprogramvara,
- 2) *anordnande av penningspel* försäljning, förmedling eller tillhandahållande av penning-  
spelsprodukter för att spelas i en fysisk eller elektronisk miljö,
- 3) *anordnande av penningspel i riket* försäljning, förmedling eller tillhandahållande av pen-  
ningspelsprodukter för att spelas i en fysisk eller elektronisk miljö så att syftet med åtgärderna  
i anslutning till anordnandet och marknadsföringen av penningspel är att möjliggöra och främja  
deltagande i penningspel särskilt i riket,
- 4) *anordnare av penningspel* en fysisk eller juridisk person som anordnar penningspel,
- 5) *licenshavare* en fysisk eller juridisk person som har beviljats licens enligt denna lag för att  
anordna penningspel eller för att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara  
för anordnande av penningspel,
- 6) *spelkonto* ett konto hos licenshavaren som öppnats för spelaren för penningspel,
- 7) *marknadsföring* reklam, indirekt reklam och annan säljfrämjande verksamhet; indirekt re-  
klam är i synnerhet främjande av försäljningen av en produkt i samband med reklam för någon  
annan nytthet genom att ett etablerat kännetecken för produkten eller försäljaren oförändrat  
eller ändrat så att det ändå kan kännas igen används som kännetecken för nyttheten eller ge-  
nom att reklamen för en annan produkt på något annat sätt associerar till en bestämd produkt  
eller försäljaren,
- 8) *riktande av marknadsföring till riket* finskspråkigt marknadsföringsinnehåll, innehåll som  
särskilt intresserar finländska konsumenter, marknadsföringsinnehåll som riktar sig till finlän-  
dare, marknadsföring som riktar sig till finländska konsumenter, marknadsföring som sker i  
riket, marknadsföring på finländska webbplatser och andra marknadsföringsmetoder som på  
ovan nämnda sätt eller andra motsvarande sätt kan anses rikta sig till personer som vistas i riket,
- 9) *sponsring* finansiering eller annat ekonomiskt stöd som den som bedriver penningspels-  
verksamhet erbjuder en organisation, ett evenemang, ett lag eller en enskild person och vars  
syfte är att främja försäljningen eller kändedomen om tjänsterna hos den som bedriver penning-  
spelsverksamhet,
- 10) *skadeverkningar av penningspel* hälsomässiga, ekonomiska och sociala skadeverkningar  
av penningspel,



11) *ombud* näringsidkare eller sammanslutningar som tar emot avgifter i anslutning till penningsspel eller förmedlar vinster eller överlåter lokaler för tillhandahållande av penningautomater eller för användning av dragningsutrustning,

12) *spelsystem* elektroniska informationssystem som anordnare av penningsspel använder eller som används för dennes räkning för produktion, överföring eller behandling av spel eller slumpmässiga tal eller för fastställande, registrering eller annan behandling av spelresultat,

13) *spelprogramvara* programvara som används vid anordnandet av penningsspel,

14) *testköp* spelkontoinsättningar, penningsspelsköp, beställnings- eller medlemsavgifter, inträdesavgifter eller köp av andra material eller tjänster i anknytning till penningsspel, marknadsföring av dem eller tillsynsmyndighetens lagstadgade tillsyn i övrigt som görs eller genomförs av tillsynsmyndigheten.

## 2 kap.

### Ensamrättslicens, penningsspelslicens och licens för spelprogramvara

#### 5 §

##### *Ensamrättslicens*

Licens (*ensamrättslicens*) kan beviljas för följande former av anordnande av penningsspel under de förutsättningar som anges i denna lag:

- 1) penninglotterier och tippningsspel,
- 2) penningautomater och fysiska kasinospel,
- 3) totospel.

För varje sådan form av anordnande av penningsspel som avses i 1 mom. 1–3 punkten beviljas en separat licens.

I sådana former av anordnande som avses i 1 mom. har innehavare av ensamrättslicens rätt att anordna penningsspel som kombinationsspel, som kombinerar egenskaper av de former av anordnande som innehavaren har licens för.

Innehavare av penningsspelslicens enligt 6 § kan inte beviljas ensamrättslicens.

#### 6 §

##### *Peningsspelslicens*

Licens (*penningsspelslicens*) kan beviljas för följande former av anordnande av penningsspel under de förutsättningar som anges i denna lag:

- 1) vadhållning med fasta odds,
- 2) vadhållning med rörliga odds,
- 3) kasinospel som förmedlas elektroniskt,
- 4) elektronisk penningbingo,
- 5) penningautomatspel som förmedlas elektroniskt.

I sådana former av anordnande som avses i 1 mom. har innehavare av penningsspelslicens rätt att anordna penningsspel som kombinationsspel, som kombinerar egenskaper av de former av anordnande som innehavaren har licens för.

Innehavare av ensamrättslicens kan inte beviljas penningsspelslicens.

## 7 §

*Licens för spelprogramvara*

Licens för spelprogramvara kan beviljas för att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara som används vid anordnande av licensbelagda penningspel enligt denna lag.

## 8 §

*Allmänna villkor för beviljande av ensamrättslicens*

Ensamrättslicens enligt denna lag ska beviljas ett aktiebolag som står under statens bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997) och vars verksamhetsområde är anordnande av penningspel och om det utifrån den utredning som fåtts kan säkerställas att sökanden uppfyller de krav på tillförlitlighet och lämplighet som föreskrivs i 10 § i denna lag och att dess ägare och ledning uppfyller de krav på tillförlitlighet och lämplighet som föreskrivs i 11 §.

Om en juridisk person som hör till samma koncern som en innehavare av ensamrättslicens anordnar penningspel inom de former för anordnande som avses i 6 § eller bedriver annan verksamhet än penningspelsverksamhet, ska denna verksamhet åtskiljas från den penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av ensamrättslicensen. Alla ekonomiska relationer mellan innehavaren av ensamrättslicens och de bolag som hör till samma koncern ska ordnas på marknadsvillkor. Verksamhet som hänför sig till penningspel som anordnas med stöd av ensamrättslicens och annan affärsverksamhet ska åtskiljas och kundregister och spelkonton ska hållas åtskilda.

## 9 §

*Allmänna villkor för beviljande av penningspelslicens och licens för spelprogramvara*

Penningspelslicens och licens för spelprogramvara ska beviljas en fysisk eller juridisk person som avses i 2 § 1 mom. eller 3 § 1 eller 2 mom. i näringsverksamhetslagen (565/2023), om det utifrån den utredning som fåtts kan säkerställas att sökanden uppfyller de krav på tillförlitlighet och lämplighet som föreskrivs i 10 § i denna lag och att dess ägare och ledning uppfyller de krav på tillförlitlighet och lämplighet som föreskrivs i 11 §.

För att tillstånd ska beviljas en fysisk person förutsätts därtill att sökanden har uppnått myndighetsåldern, att sökandens handlingsbehörighet inte har begränsats med stöd av 18 § i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) och att en intressebevakare inte har förordnats för sökanden med stöd av 8 § 1 mom. i den lagen.

## 10 §

*Sökandens tillförlitlighet och lämplighet*

Beviljande av ensamrättslicens och penningspelslicens förutsätter att sökanden är tillförlitlig och lämplig när det gäller att anordna penningspel enligt denna lag. Beviljande av licens för spelprogramvara förutsätter att sökanden är tillförlitlig och lämplig när det gäller att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel.

Sökanden kan inte anses vara tillförlitlig och lämplig på det sätt som avses i 1 mom., om

- 1) sökanden inte har ett företags- och organisationsnummer som getts i enlighet med 9 § i företags- och organisationsdatalagen (244/2001),
- 2) sökanden under de fem år som föregår bedömningen har dömts till fängelsestraff eller under de tre år som föregår bedömningen har dömts till bötesstraff för ett brott som kan anses visa att sökanden är uppenbart olämplig när det gäller att anordna penningspel eller att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel,
- 3) sökanden är försatt i konkurs eller inte i fråga om sin förmögenhet förmår sköta verksamheten och fullgörandet av sina lagstadgade skyldigheter,
- 4) sökanden har skulder som ska drivas in genom utsökning och som med avseende på sökandens betalningsförmåga är större än ringa eller skulder som har återsänts från utsökningen med ett intyg över medellöshetshinder,
- 5) sökanden har eller har under innevarande år eller de tre kalenderår som föregår det haft upprepade eller betydande försummelser av sina skyldigheter i fråga om skatter eller lagstadgade avgifter,
- 6) sökanden har meddelats näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud,
- 7) sökandens licens enligt denna lag under de tre senaste åren har återkallats permanent av någon annan orsak än på sökandens egen begäran,
- 8) sökanden under de senaste fem åren har anordnat eller marknadsfört penningspel i strid med lotterilagen eller denna lag och sökanden på grund av gärningen har meddelats ett beslut om förbud, en påföljdsavgift eller dömts för lotteribrott eller penningspelsbrott eller anordnande av hasardspel,
- 9) sökanden har lämnat väsentligt oriktiga uppgifter då den lämnat tillsynsmyndigheten uppgifter som avses i detta kapitel eller försummat att lämna de uppgifter som krävs,
- 10) sökanden på basis av ägande eller bestämmande inflytande direkt eller indirekt är föremål för sanktioner på basis av sanktionsbestämmelser eller nationella frysningsbeslut.

## 11 §

### *Betydande ägares och ledningens tillförlitlighet och lämplighet*

Om sökanden är en juridisk person gäller kravet på tillförlitlighet och lämplighet även ledamöter och ersättare i sökandens styrelse och personer som hör till sökandens operativa ledning samt personer som direkt eller indirekt innehar minst 25 procent av aktierna i aktiebolaget eller av den rösträtt som aktierna medför, eller motsvarande ägande- eller bestämmanderätt om det är fråga om en annan sammanslutning än ett aktiebolag.

Tillförlitlig och lämplig anses inte den som

- 1) under de fem år som föregår bedömningen har dömts till fängelsestraff eller under de tre år som föregår bedömningen har dömts till bötesstraff för ett brott som kan anses visa att personen är uppenbart olämplig att äga eller leda en juridisk person som anordnar penningspel eller att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel,

- 2) är försatt i konkurs eller näringsförbud och vars handlingsbehörighet har begränsats.

Vid bedömningen av tillförlitligheten och lämpligheten när det gäller ägare och personer som hör till den operativa ledningen kan de omständigheter som avses i 10 § beaktas i fråga om registrerade företag och sammanslutningar enligt 3 § i företags- och organisationsdatalagen eller motsvarande sammanslutningar som är registrerade någon annanstans än i Finland och som direkt eller indirekt är kopplade till sökanden eller de personer som avses i 2 mom.

## 12 §

*Ansökan om licens*

Ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara söks skriftligen hos tillsynsmyndigheten.

Till ansökan ska fogas tillräckliga utredningar om sökanden och ägandet, ledningen och sökandens ekonomiska verksamhetsförutsättningar, om de inte redan är myndigheten tillhanda

- 1) sökandens namn, personbeteckning eller företags- och organisationsnummer eller andra identifieringsuppgifter samt kontaktuppgifter för sökanden och sökandens kontaktperson,
- 2) sökandens juridiska form,
- 3) uppgifter som beskriver organisationens ägande- och besittningsförhållanden,
- 4) uppgift om sökandens ekonomiska situation,
- 5) uppgift om huruvida sökanden har meddelats näringsförbud eller temporärt näringsförbud,
- 6) bolagsordning, sökandens stadgar eller någon annan beskrivning av syftet med sökandens verksamhet,
- 7) en beskrivning av sökandens verksamhet,
- 8) uppgift om den tid för vilken tillstånd söks,
- 9) straffregisterutdrag för en fysisk person som är sökande,
- 10) straffregisterutdrag för sökandens betydande ägare och personer som hör till den operativa ledningen.

Den som ansöker om ensamrättslicens och den som ansöker om penningspelslicens ska dessutom till ansökan foga

- 1) en utredning om de former för anordnande av penningspel som sökanden planerar,
- 2) uppgift om den programvaruleverantör av vilken sökanden köper den spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel,
- 3) en utredning om var och hur penningspel ska marknadsföras,
- 4) uppgift om företrädaren för en sökande som är etablerad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
- 5) uppgift om de ombud som sökanden anlitar,
- 6) en redogörelse för sökandens förfaringssätt och antalet utbildad personal för behandlingen av meningsskiljaktigheter, besvär och andra frågor som gäller penningspel,
- 7) identifieringsuppgifter för de tjänsteleverantörer som licenshavaren anlitar för förmedling av betalningar.

Sökanden ska på begäran av tillsynsmyndigheten utan dröjsmål lämna sådana kompletterande uppgifter som behövs för att avgöra ärendet. Sökanden ska utan dröjsmål eller inom en tidsfrist som myndigheten angett meddela tillsynsmyndigheten om omständigheter och ändringar som påverkar riktigheten i fråga om de uppgifter som lämnats i ansökan om licens.

Tillsynsmyndigheten har rätt att lämna en utredning, ett svar eller någon annan sådan handling som lämnats in obeaktad, om den handling som lämnats in är uppenbart bristfällig, har lämnats in efter tidsfristen eller till sitt innehåll inte motsvarar de uppgifter som tillsynsmyndigheten begärt eller det ärende som är under behandling.

Tillsynsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om innehållet i, formen för och bilagorna till ansökan om licens.

## 13 §

*Företrädare för innehavare av penningspelslicens som är etablerade i ett tredjeland*

Om en innehavare av penningspelslicens inte har en bostadsort i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller inte är etablerad i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska den ha en företrädare som har hemort i Finland. Företrädaren ska uppfylla villkoren enligt 10 och 11 §. Företrädaren ska i samband med ansökan om licens för sökanden lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter som avses i 12 § 2 mom. även i fråga om företrädaren.

Innehavaren av en penningspelslicens ska ge företrädaren fullmakt att företräda licenshavaren hos finska myndigheter i alla ärenden som gäller den verksamhet som licensen avser, agera på licenshavarens vägnar och ta emot stämningar mot licenshavaren samt utöva yttranderätt själv eller genom någon annans förmedling.

## 14 §

*Licensens innehåll*

I en ensamrättslicens och i en penningspelslicens ska anges

- 1) ett licensnummer som identifierar licenshavaren,
- 2) tillåtna former för anordnande av penningspel,
- 3) tillåtna kanaler för anordnande av penningspel,
- 4) tillåtna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt för penningspel,
- 5) licensens giltighetstid,
- 6) den tillåtna tidpunkten för inledande av verksamheten,

I en licens för spelprogramvara anges de uppgifter som avses i 1 mom. 5 och 6 punkten.

## 15 §

*Licensens giltighetstid*

Ensamrättslicens beviljas för tio år i sänder.

Penningspelslicens och licens för spelprogramvara beviljas för högst fem år i sänder:

Penningspelslicens och licens för spelprogramvara kan beviljas för kortare tid, om

- 1) sökanden har ansökt om en kortare tidsbegränsad licens,
- 2) verksamheten till karaktären är kortvarig,
- 3) tillsynsmyndigheten av grundad anledning anser att licensen ska beviljas för högst ett år för att följa upp sökandens eller den tillståndspliktiga verksamhetens förutsättningar eller konsekvenserna av verksamheten.

## 16 §

*Inledande och fortsättande av verksamheten*

Licenspliktig verksamhet kan inledas omedelbart efter att licensen har beviljats, om inte något annat följer av licensens giltighetstid.

Om licenshavaren ansöker om en ny licens senast sex månader innan den gällande licensen löper ut, kan verksamheten fortsätta tills ärendet som gäller den nya licensen har behandlats.

## 17 §

*Förbud mot överföring och överlåtelse av licens*

Licensen och rättigheter som ingår i licensen får inte säljas eller på annat sätt överlåtas helt eller delvis till någon annan.

## 18 §

*Licenshavarens skyldighet att anmäla ändringar samt ändring av licensen*

Innehavare av ensamrättslicens, innehavare av penningspelslicens och innehavare av licens för spelprogramvara ska meddela tillsynsmyndigheten skriftligen om väsentliga förändringar som gäller licenshavarens verksamhet, ägande, ledning och ekonomiska verksamhetsförutsättningar inom två veckor från förändringen.

Om licensen har beviljats en juridisk person och det bestämmande inflytandet över den juridiska personen som grundar sig på ägande, avtal eller något annat arrangemang överförs, ska licenshavaren skriftligen anmäla detta till tillsynsmyndigheten inom två veckor från det att bestämmanderätten överförs.

Efter att en ensamrättslicens eller penningspelslicens har beviljats kan tillsynsmyndigheten på ansökan av licenshavaren ändra licensen i fråga om de tillåtna formerna för anordnande som anges i den. Ändring av licensen förutsätter att villkoren för beviljande av licens enligt denna lag fortfarande uppfylls.

Om en innehavare av ensamrättslicens, innehavare av penningspelslicens eller innehavare av licens för spelprogramvara beslutar att väsentligt ändra arten eller omfattningen av sin verksamhet så att den beviljade licensen inte längre täcker den ändrade verksamheten eller så att villkoren för beviljande av licens inte längre uppfylls, ska licenshavaren utan dröjsmål ansöka om ändring av licensen innan ändringen genomförs. Ändringen får inte genomföras förrän tillståndsmyndigheten har fattat beslut om att ändra licensen.

## 19 §

*Ersättning som innehavare av ensamrättslicens betalar till staten*

Innehavare av ensamrättslicens ska betala en ersättning till staten för ensamrättslicensen. Ersättningen är licensspecifik och betalning av den är en förutsättning för att licensen ska vara giltig.

Ersättningen som innehavare av ensamrättslicens betalar till staten består av följande poster:

1) en grundersättning som fastställs genom beslut av statsrådet och vars belopp motsvarar det uppskattade spelbidraget av penningspel som anordnas med stöd av licensen under licensens hela giltighetstid, minskad med den avkastning som kan anses vara skälig för penningspelsverksamheten som bedrivits med stöd av licensen i fråga. Vid fastställandet av en skälig avkastning beaktas även en uppskattning av de årliga ersättningar som ska betalas enligt 2 punkten.

2) en årlig ersättning som fastställs kalenderårsvis genom beslut av statsrådet och vars belopp ska motsvara en av statsrådet fastställd proportionell andel av de faktiska spelbidragen för de penningspel som anordnats med stöd av licensen under det föregående kalenderåret.

Den exakta tidsplanen för betalning av den grundersättning som avses i 2 mom. 1 punkten fastställs genom beslut av statsrådet. Innehavare av ensamrättslicens ska betala den årliga er-



sättning som avses i 2 punkten till staten första gången under det kalenderår som följer omedelbart efter licensens ikraftträdande och sista gången under det kalenderår som följer omedelbart efter licensens upphörande.

Om den årliga ersättning som fastställts enligt 2 mom. 2 punkten inte under licensens giltighetstid möjliggör täckande av de verksamhets- och kapitalkostnader som den penningspelsverksamhet som licenshavaren bedriver med stöd av licensen förutsätter samt en skälig avkastning av penningspelsverksamheten, kan statsrådet på licenshavarens ansökan avvika från den proportionella andel som statsrådet bestämmer och som avses i 2 mom. 2 punkten när det fastställer den årliga ersättningen för det följande året, dock så att den proportionella andelen inte kan vara lägre än noll.

Ändring i ett beslut som statsrådet har fattat med stöd av 2 mom. får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvären ska behandlas skyndsamt. Statsrådets beslut ska iakttas trots ändringsökande, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat. På ändringsökande tillämpas i övrigt bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Sökande av ändring i statsrådets beslut påverkar inte giltighetstiden för licensen enligt 1 § i denna lag.

### 3 kap.

## Anordnande av penningspel

### 20 §

#### *Registrering av spelare och verifiering av spelarnas identitet*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska registrera spelaren. Personen som registreras ska vara en fysisk person som har fyllt 18 år.

När en spelare registreras ska innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens verifiera spelarens identitet.

Närmare bestämmelser om verifiering av spelarens identitet kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

Bestämmelser om de krav på kundkontroll som hänför sig till förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism finns i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017).

### 21 §

#### *Krav på bostadsort*

För penningspel som förmedlas elektroniskt får innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens registrera endast fysiska personer som bor eller vistas stadigvarande inom rikets territorium.

Vid anordnandet av penningspel som förmedlas elektroniskt ska innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens regelbundet under kundförhållandet kontrollera spelarens bostadsort.

Innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens ska förhindra spelande av spel som anordnas elektroniskt om spelaren bor eller vistas stadigvarande utanför riket.

Närmare bestämmelser om verifiering av spelarens bostadsort kan utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

22 §

*Spelkonto*

Vid anordnande av penningspel ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens öppna ett personligt spelkonto för registrerade spelare.

Vad som föreskrivs om öppnande av ett spelkonto i 1 mom. tillämpas dock inte när penningspel anordnas på ett kasino.

Innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens ska hålla spelarens medel på spelkontot åtskilda från licenshavarens egna medel. Innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens ska senast i samband med att spelkontot öppnas meddela spelaren hur medlen på spelkontot skyddas om licenshavaren blir insolvent.

Närmare bestämmelser om spelkontot kan utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

23 §

*Stängande av spelkonto*

När ett spelkonto stängs ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens utan dröjsmål betala det återstående saldot på spelkontot till spelaren.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får inte ta ut någon avgift för att stänga spelkontot.

24 §

*Åldersgräns för penningspelande*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens eller näringsidkare eller sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar och deltagaravgifter i anslutning till penningspel eller som upplåter ett utrymme för tillhandahållande av penningsautomater får inte låta personer under 18 år spela penningspel.

25 §

*Förbud mot erbjudande av spel på skuld, gratisspel och rabatter*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får inte anordna penningspel så att deltagandet i dem kan ske på skuld, med kreditkort eller mot pant.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får inte förmedla lån för penningspelande.

Licenshavaren får inte erbjuda spelpengar eller erbjuda penningspel gratis eller till nedsatt pris eller med kombinerade erbjudanden.

26 §

*Begränsningar i anordnandet*

Innehavare av penningspelslicens får inte anordna

- 1) vadhållningsspel om händelser i eller resultat av penningspel som anordnas med stöd av en ensamrättslicens,
- 2) vadhållningsspel om händelser eller resultat i tävlingar där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år,
- 3) vadhållningsspel om händelser eller resultat i tävlingar som är stötande eller olämpliga från allmän synpunkt,
- 4) vadhållningsspel om tävlingar vars slutresultat kan vara förenat med en betydande risk för oegentligheter,
- 5) vadhållningsspel där objektet är straff för brott mot tävlings- eller turneringsregler,
- 6) vadhållningsspel där objektet är statliga val,
- 7) vadhållningsspel där objektet är finansmarknaden.

27 §

*Identifiering av spelare*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att endast spelare som identifierats som registrerade spelare hos licenshavaren kan spela penningspel.

Närmare bestämmelser om förfarandet för säkerställande av att spelaren är identifierad kan utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

28 §

*Spärrande av spelandet*

Spelare kan genom en anmälan till tillsynsmyndigheten spärra allt spelande som kräver registrering.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska göra det möjligt för spelaren att ställa spel- eller spelgruppsspecifika spärrar för licenshavarens spel.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får inte låta spelare som har ställt en spelspärr spela de spärrade penningspelen.

Spelaren kan spärra spelandet tills vidare eller för viss tid. En spärr som gäller tills vidare gäller i minst ett år. Spelaren kan begära att en tills vidare gällande spärr undanröjs efter att minimitiden för spärren har löpt ut. Undanröjande av en tills vidare gällande spärr träder i kraft tre månader efter begäran om undanröjande av spärren.

Därtill ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens göra det möjligt att omedelbart spärra spelande av licenshavarens penningspel till utgången av följande dygn.

29 §

*Licenshavarspecifik gräns för penningöverföring*

I penningspel som spelas via ett spelkonto används en licenshavarspecifik gräns för penningöverföring, som är det högsta sammanlagda belopp som spelaren kan sätta in på spelkontot hos innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens.

Vid registrering som spelare eller senast före den första penningöverföringen ska spelaren ställa en gräns på hur mycket pengar spelaren sammanlagt högst kan överföra från sitt bankkonto till sitt spelkonto per dygn och månad (gräns för penningöverföring per dygn och månad).

Spelaren kan själv ändra gränserna för penningöverföring. Höjningar av gränserna för penningöverföring träder i kraft följande dag i fråga om gränsen för penningöverföring per dygn och från ingången av följande månad i fråga om gränsen för penningöverföring per månad. Sänkningar av gränserna för penningöverföring träder i kraft omedelbart.

## 30 §

*Anordnande av penningspel i fråga om innehavare av ensamrättslicens*

Innehavare av ensamrättslicens ska anordna penningspel så att spelarens rättsskydd tryggas, att missbruk och brott i anslutning till penningspel kan förhindras och så att skadeverkningarna av penningspel blir så små som möjligt.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs om

- 1) hur stor andel av de spelavgifter som insamlas vid anordnandet av penningspel som ska betalas till spelarna i form av vinster,
- 2) hur vinsterna ska avrundas,
- 3) maximiantalet penningautomater och kasinospel på spelplatser, i spelsalar och på kasinon,
- 4) maximiantalet spelsalar,
- 5) antalet kasinon, deras placeringsplatser och öppettider.

Genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om fördelningen av oinlösta vinster, intäkter från avrundning av vinster och medel som inflyter från spelavgifter i situationer där det på grund av att dragningsresultatet i penningspel är slumpmässigt undantagsvis har betalats en mindre andel av spelavgifterna som vinster till spelarna än vad som ska betalas som vinster.

Genom förordning av statsrådet kan bestämmelser utfärdas om den tillåtna tiden för försäljning av penningspel.

Genom förordning av statsrådet kan det utfärdas bestämmelser om maximala förlustgränser per dygn, månad och år i fråga om penningautomatspel, elektroniska snabblotterier med penningvinst och elektroniska tippningsspel med snabb rytm där intervallet mellan dragningarna i spelet är kortare än 7 minuter.

Genom förordning av inrikesministeriet utfärdas bestämmelser om spelreglerna för penningspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens. Spelreglerna ska innehålla

- 1) bestämmelser om vinstfördelningen och återbetalningen av spelinsatser,
- 2) bestämmelser om de största tillåtna spelinsatserna och spelvinsterna i penningautomater och kasinospel,
- 3) bestämmelser om dragningen i penningspel.

I syfte att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel kan spelreglerna också innehålla

- 1) spel- eller spelgruppsspecifika bestämmelser om spelens tempo och andra egenskaper,
- 2) bestämmelser om kvantitativa och tidsmässiga begränsningar som är specifika för olika spel, spelgrupper och spelare.

Innehavare av ensamrättslicens ska vid behov ställa kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för spelandet av penningspel enligt spelgrupp, spel och spelare samt ge spelaren möjlighet att själv ställa sådana begränsningar.

## 31 §

*Anordnande av penningspel i fråga om innehavare av penningspelslicens*

Innehavare av penningspelslicens ska anordna penningspel så att spelarens rättsskydd tryggas, att missbruk och brott i anslutning till penningspel kan förhindras och så att skadeverkningarna av penningspel blir så små som möjligt.

Genom förordning av statsrådet kan utfärdas bestämmelser om licenshavarspecifika maximala förlustgränser per dygn, månad och år i fråga om penningautomatspel som förmedlas elektroniskt, kasinospel som förmedlas elektroniskt, med undantag för elektroniska pokerspel, och elektronisk penningbingo.

Genom förordning av inrikesministeriet kan det föreskrivas om

- 1) de största tillåtna insatserna och spelvinsterna,
- 2) spel- eller spelgruppspecifika bestämmelser om spelens tempo och andra egenskaper,
- 3) kvantitativa och tidsmässiga begränsningar som är specifika för olika spelgrupper, spel och spelare.

Innehavare av penningspelslicens ska vid behov ställa kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för spelandet av penningspel enligt spelgrupp, spel och spelare samt ge spelaren möjlighet att själv ställa sådana begränsningar.

## 32 §

*Spelprogramvara som används av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får inte vid anordnandet av penningspel som nämns i den licens som beviljats dem utnyttja annan spelprogramvara än sådan som har tillverkats, tillhandahållits, installerats eller ändrats av en innehavare av licens för spelprogramvara.

Innehavare av licens för spelprogramvara får inte tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara för någon som anordnar penningspel inom rikets territorium eller riktar penningspelsutbud till rikets territorium och som inte har sådan licens för anordnande av penningspel som förutsätts i denna lag.

## 33 §

*Omsorgsplikt och egenkontroll*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att spelandet är förenligt med sociala och hälsomässiga aspekter för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det är motiverat. Omsorgsplikten omfattar bekämpning av överdrivet spelande genom kontinuerlig övervakning av spelbeteendet.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska utarbeta en skriftlig plan för att säkerställa att verksamheten är laglig samt iaktta planen och föra bok över genomförandet av den. Planen ska hållas uppdaterad, och licenshavaren ska se till att den personal som deltar i övervakningen känner till sina skyldigheter enligt denna lag och enligt planen. I planen ingår en utredning om hur omsorgsplikten fullgörs. Planen ska sändas till tillsynsmyndigheten.

Bestämmelser om egenkontroll i fråga om penningautomater finns i 36 §.

## 34 §

*Licenshavarens rätt att behandla personuppgifter*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får behandla följande personuppgifter om sina kunder och deras spelande, om det är nödvändigt för att garantera rättskyddet för dem som deltar i penningspel, förhindra missbruk och brott, utreda missbruk eller för att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel:

- 1) kundens medborgarskap och i fråga om utländska kunder uppgifterna i en handling som styrker kundens identitet,
- 2) ett fotografi av ett kasinos och en spelsals kund samt uppgifter som samlats in vid teknisk övervakning av ett kasino eller en spelsal enligt 40 §,
- 3) uppgifter om kundens störande beteende på ett kasino, i en särskild spelsal eller annars i samband med penningspelande,
- 4) uppgifter om misstänkt eller konstaterat falskspel,
- 5) uppgifter om förbud mot och begränsning av spelande,
- 6) uppgift om misstanke om penningspelande som orsakar skadeverkningar,
- 7) identifieringsuppgifter om kunden, uppgifter om spelhändelser samt andra uppgifter som hänför sig till kundrelationen hos licenshavaren, dock inte uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska med hjälp av automatisk behandling av de personuppgifter som avses i 1 mom. 3–7 punkten bedöma kundernas risk för ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar av penningspelandet och vid behov vidta åtgärder för att förebygga och minska de risker som observerats på basis av bedömningen. Ett beslut som förhindrar eller begränsar en kunds spelande får dock inte grunda sig enbart på automatisk behandling av personuppgifter.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får behandla i 1 mom. avsedda personuppgifter för de behandlingsändamål som anges i 1 mom. i fem år från det att uppgifterna registrerades eller spelförbudet eller förbudet mot marknadsföring upphörde.

## 35 §

*Uppgifter som ska lämnas i samband med anordnandet av penningspel*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska för spelarna tillgängliggöra

- 1) regler och anvisningar för penningspelet,
- 2) uppgift om penningspelets pris,
- 3) uppgift om sannolikheten för vinst i penningspelet,
- 4) uppgift om penningspelets dragningshastighet,
- 5) en bedömning av penningspelets risk för skadeverkningar,
- 6) licensnumret som identifierar licenshavaren,
- 7) andra relevanta uppgifter om penningspelet.

På varje lott eller på ett meddelande som ges gratis i samband med lottförsäljningen ska anges uppgifter om anordnandet av penninglotteriet, anordnaren samt antalet vinster, deras värde och typ.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska därtill ge uppgifter om den beviljade licensen och om tillsynsmyndigheten samt uppgifter om åldersgränsen för



penningspelande och om var det finns information om verktyg för hantering av spelet och om de tjänsteproducenter som tillhandahåller hjälp mot penningspelsproblem.

Uppgifterna som avses i 1–3 mom. ska finnas på finska och svenska.

## 36 §

*Bestämmelser om penningautomater*

Penningautomater ska placeras så att spelet på dem kan övervakas obehindrat. Penningautomaterna får inte placeras så att användningen av dem kan äventyra säkerheten eller störa ordningen.

Principerna för placering och tillhandahållande av penningautomater på spelplatser ska planeras så att de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningarna som spelet orsakar blir så små som möjligt. Vid placeringen och tillhandahållandet av spelautomater ska särskild vikt fästas vid de skadeverkningar som penningspelen orsakar minderåriga och personer i utsatt ställning.

Innehavare av ensamrättslicens ska utarbeta en skriftlig plan för det allmänna genomförandet av den övervakning och planering som avses i 1 och 2 mom. samt föra bok över utplaceringen av penningautomater och över de allmänna och särskilda föreskrifter som licenshavaren meddelat i fråga om övervakningen av dem.

Innehavare av en spelplats där en penningautomat är placerad ska utarbeta en skriftlig plan för att säkerställa att verksamheten är laglig och att den plan som avses i 3 mom. iakttas samt iakttas planen och föra bok över genomförandet av den. Planen ska hållas uppdaterad, och innehavaren av spelplatsen ska se till att den personal som deltar i övervakningen känner till sina skyldigheter enligt denna lag och enligt planen.

På penningautomater ska det på en synlig plats finnas en anteckning om innehavaren av ensamrättslicensen samt dennes kontaktuppgifter och företags- och organisationsnummer.

## 37 §

*Räkneverk för kontroll av penningautomaters penningrörelse*

Om avgiften för användningen av penningautomater inkasseras med hjälp av en anordning som startar automaten (myntlås), ska automaten vara försedd med ett sådant räkneverk för kontroll av penningrörelsen som är besiktigt och godkänt av ett kontrollorgan som tillsynsmyndigheten förordnat. Räkneverket ska på ett tillförlitligt sätt registrera uppgifter om de avgifter som användningen av anordningen inbringat. Verifikat ska uppgöras över de uppgifter som registreras och verifikaten ska förvaras på det sätt som bestäms om förvaring av bokföringsmaterial.

Tillsynsmyndigheten förordnar på ansökan kontrollorgan som företar besiktningar av och ger godkännanden för sådana räkneverk för kontroll av penningrörelsen som avses i denna lag. Förordnande ges ett organ som har till uppgift att företa tekniska besiktningar av anordningar. Förordnande ges för högst fem år.

Tillsynsmyndigheten kan återkalla sitt förordnande, om

- 1) kontrollorganet begär det,
- 2) kontrollorganet utan godtagbar orsak underlåter att fullgöra sin besiktningsskyldighet, eller
- 3) det i kontrollorganets verksamhet förekommer oegentligheter som äventyrar tillförlitligheten i besiktningarna och godkännandena.

Kontrollorganet ska tillstålla tillsynsmyndigheten uppgifter om typbesiktigade räkneverk för kontroll av penningrörelsen.

Vid besiktning och godkännande av räkneverk för kontroll av penningrörelsen iakttas förvaltningslagen (434/2003), språklagen (423/2003), samiska språklagen (1086/2003), lagen om of-fentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), dataskyddslagen (1050/2018) och arkivlagen (831/1994).

Över användningen av penningautomater ska uppgöras utredningar och verifikat av vilka framgår

- 1) var automaten finns och när den har placerats där,
- 2) det tal som räkneverket för kontroll av penningrörelsen visar när automaten tas i bruk, när räkneverket byts ut, när kassan töms samt när automaten eller spelanordningen överläts,
- 3) tidpunkten för tömning av kassan,
- 4) den tid som räkneverket för kontroll av penningrörelsen varit ur funktion på grund av att det varit i olag eller av någon annan orsak,
- 5) det antal gånger som räkneverket för kontroll av penningrörelsen eller automaten använts för granskning av att anordningen fungerar, och
- 6) antalet i automaten använda mynt som strider mot anvisningarna för anordningen.

38 §

*Förbud mot självbetjäningsterminaler*

I penningspel och penningautomater som tillhandahålls någon annanstans än på kasinon är det inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med teknisk eller elektronisk utrustning som licenshavaren eller dennes ombud erbjuder.

39 §

*Begränsningar som gäller spelande på kasinon och spelplatser*

Innehavare av ensamrättslicens får inte ge någon som är yngre än 18 år eller som är uppenbart påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel eller droger tillträde till ett kasino eller en spelsal och licenshavaren ska avlägsna sådana personer från kasinot eller spelsalen.

En innehavare av ensamrättslicens och dess personal ska hindra en persons tillträde till ett kasino eller en spelsal, avlägsna personen därifrån eller begränsa personens spelande om personen begär detta eller om personen har en gällande spärr mot allt spelande eller mot spelande på kasino eller i spelsal.

En innehavare av ensamrättslicens och dess personal har rätt att förbjuda en person tillträde till ett kasino eller en spelsal, avlägsna personen eller begränsa personens spelande, om

- 1) personen misstänks för falskspel eller har gjort sig skyldig till falskspel,
- 2) personens uppträdande stör eller kan misstänkas störa ordningen på kasinot eller i den särskilda spelsalen,
- 3) spelandet har vållat eller uppenbarligen kommer att vålla personen ekonomiska, sociala eller hälsomässiga skador,

Ett förbud eller en begränsning kan meddelas för viss tid eller tills vidare. Ett förbud eller en begränsning för viss tid gäller minst en månad och högst ett år.

En person kan begära att ett förbud eller en begränsning som meddelats tills vidare undanröjs tidigast ett år efter det att förbudet eller begränsningen meddelats. Ett förbud eller en begränsning som gäller tills vidare och som meddelats med stöd av 3 mom. 1–3 punkten ska undanröjas

om det inte finns vägande skäl till att förbudet ska fortsätta. Ett förbud eller en begränsning som gäller tills vidare och som meddelats på spelarens begäran med stöd av 2 mom. undanröjs tre månader från det att begäran om undanröjande har framställts.

40 §

*Teknisk övervakning på kasinon och i spelsalar*

Efter anmälan på förhand har innehavare av ensamrättslicens rätt att med hjälp av teknisk utrustning övervaka spelverksamheten genom observation och fotografering i kasinots eller spelsalens ingång och kundlokaler samt i kasinopersonalens arbetslokaler. Rätten till teknisk övervakning gäller inte personalens rekreationslokaler eller sociala utrymmen.

I 16 och 17 § i lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004) finns bestämmelser om kameraövervakning av arbetstagare.

41 §

*Internationellt samarbete*

Anordnandet av penningspel kan omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en organisation eller ett företag som erbjuder spel i en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Sådant samarbete förutsätter att samarbetspartnern till innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens har licens för motsvarande spel och rätt att bedriva internationellt samarbete och att samarbetspartnern inte erbjuder penningspel i riket utan licens enligt denna lag.

42 §

*Spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som används vid anordnandet av penningspel är tillförlitliga och att dragningsresultaten är slumpmässiga.

Spelsystemet, dragningsutrustningen och dragningsförfarandet för penningspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska vara godkända av tillsynsmyndigheten eller besiktigade och godkända av ett kontrollorgan som tillsynsmyndigheten utsett. I tippningsspel kan tillsynsmyndighetens elektroniska signaturtjänst användas för att säkerställa att dragningen är slumpmässig.

Tillsynsmyndigheten kan när som helst under licensens giltighetstid kräva att innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens lägger fram en utredning om funktionen och tekniska egenskaper i fråga om spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som används vid anordnandet. Tillsynsmyndigheten kan kräva att kontrollorganet besiktigar och godkänner spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden på licenshavarens bekostnad.

Tillsynsmyndigheten kan meddela närmare föreskrifter om de tekniska kraven för anordnandet av penningspel, tillförlitligheten hos de system, utrustningar och dragningsförfaranden som används vid anordnandet av penningspel och om säkerställandet av att dragningsresultaten är slumpmässiga.

43 §

*Spelsystemens och dragningsutrustningens utplacering*

Spelsystemen och dragningsutrustningen för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska vara belägna i Finland.

Spelsystemet och dragningsutrustningen kan vara belägna utanför Finland, om

- 1) licenshavaren har licens i en annan stat där en myndighet utövar tillsyn över dess anordnande av penningspel och myndigheten i fråga har ingått ett avtal med tillsynsmyndigheten om tillsyn av de penningspel som licenshavaren anordnar i Finland, eller
- 2) licenshavaren ger tillsynsmyndigheten möjlighet att verifiera tillförlitligheten hos spelsystemet och dragningsutrustningen genom distansförbindelse eller någon annan motsvarande metod.

44 §

*Särskilda bestämmelser om personalen hos innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska ha regler om vilka arbetstagare som inte får delta i de penningspel som licenshavaren anordnar. Licenshavaren ska säkerställa att dessa arbetstagare inte deltar i penningspelen i fråga.

Den som är anställd hos ett kasino får inte delta i penningspel som anordnas på kasinot.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska se till att personalen känner till sina skyldigheter enligt denna lag. Licenshavaren ska föra bok över utbildningen och kompetensen hos de personer som arbetar vid verksamhetsstället och på begäran visa upp uppgifterna för tillsynsmyndigheten.

45 §

*Förfaranden för att upptäcka och förhindra oegentligheter*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska ha förfaranden för att upptäcka och förhindra brott mot bestämmelserna om anordnande av penningspel, villkoren i avtalet mellan licenshavaren och spelaren och brott mot spelanvisningarna samt för att upptäcka och förhindra tävlingsmanipulation.

Licenshavaren ska därtill ha förfaranden genom vilka spelarna omedelbart kan underrätta licenshavaren om omständigheter som avses i 1 mom.

46 §

*Behandling av kontakt från spelare*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska ha förfaranden och tillräckligt med utbildad personal för behandlingen av meningsskiljaktigheter, besvär och andra frågor som gäller penningspel som licenshavaren anordnar.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska svara på kontakt från spelare inom skälig tid och på spelarens begäran ge ett skriftligt svar. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska behandla och ge sitt ställningstagande

till ett krav på vinstutbetalning som framställts i spelarens meddelande. Ställningstagandet ska innehålla grunder för vinstbetalning eller alternativt grunder för vägran att betala ut vinst.

47 §

*Inlösning av vinster*

En vinst som erhållits i ett penninglotteri ska lösas in inom ett år från det att resultatet av dragningen har fastställts, från utgången av den försäljningstid som antecknats på lotten eller från det att lotten köpts.

Vinster i tippningsspel ska lösas in inom ett år från det att slutresultatet enligt spelreglerna för spelet har uppnåtts eller slutresultatet har fastställts.

Vinster i totpspel och vadhållningsspel ska lösas in inom tre månader från det att slutresultatet har uppnåtts.

Vinster i penningautomatspel och kasinospel, penningautomatspel och kasinospel som förmedlas elektroniskt samt elektronisk penningbingo ska lösas in inom tre månader från det att spelet köptes.

Vinster i kombinationsspel ska lösas in inom ett år från det att det resultat som berättigar till vinst i dessa spel har uppnåtts eller slutresultatet har fastställts.

Bestämmelser om när tidsfristen för inlösning av vinster i spel som avses i 1, 2 och 5 mom. börjar utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

4 kap.

**Marknadsföring av penningspel**

48 §

*Reglering av marknadsföringen*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får marknadsföra penningspel och licenshavaren under de förutsättningar som anges i denna lag. Licenshavaren får marknadsföra penningspel och licenshavaren endast för egen del.

Penningspel och licenshavare får marknadsföras, om marknadsföringen till sin volym, omfattning, synlighet och frekvens är måttfull samt nödvändig för att efterfrågan på penningspel ska styras in på penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av denna lag.

Elektroniska kasino- och penningautomatspel, elektronisk penningbingo samt vadhållningsspel och licenshavare som anordnar sådana spel får marknadsföras

1) på licenshavarens egna webbplatser och egna konton i sociala medier så att marknadsföringen inte interagerar med konsumenten,

2) i televisions- och radioverksamhet enligt lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014),

3) vid idrottsevenemang och evenemang för allmänheten,

4) i tryckta och elektroniska medier,

5) i utomhusmarknadsföring i den omedelbara närheten av spelplatser för dessa penningspel,

6) hos ombud när det gäller penningspel som är tillgängliga vid ombudet i fråga.

Tippningsspel, penninglotterier, snabblotterier med penningvinst, elektroniska snabblotterier med penningvinst, totpspel och licenshavare som anordnar sådana får marknadsföras

- 1) på licenshavarens egna webbplatser och konton i sociala medier så att marknadsföringen inte interagerar med konsumenten,
- 2) i televisions- och radioverksamhet enligt lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation,
- 3) vid idrottsevenemang och evenemang för allmänheten,
- 4) i tryckta och elektroniska medier,
- 5) i utomhusmarknadsföring,
- 6) hos ombud.

Fysiska penningautomater och fysiska kasinospel får inte marknadsföras på andra ställen än i sådana spelsalar och kasinon där penningspelen i fråga är placerade. Spelplatserna för dessa penningspel får inte marknadsföras. Information om spelplatserna kan dock ges.

Direktmarknadsföring av penningspel är tillåten under de förutsättningar som anges i 51 §. Annan marknadsföring av penningspel än sådan som avses i 1–7 mom. är förbjuden.

#### 49 §

##### *Förbjudna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt*

Marknadsföring av penningspel och koppling av den till marknadsföringen av andra produkter eller tjänster är förbjuden genom att

- 1) förhårliga penningspelande genom att framställa det som något eftersträvansvärt eller överdrivet positivt eller genom att uppmuntra till penningspelande,
- 2) framställa rikligt penningspelande på ett positivt sätt eller framställa det att någon låter bli att spela eller spelar måttligt på ett negativt sätt,
- 3) vardagliggöra penningspelande genom att jämföra penningspelande med vardagen eller en persons vardagliga rutiner, en persons dagliga eller normala konsumtionsbeteende, såsom livsmedels- eller klädköp, eller genom att framställa penningspelande som ett nödvändigt eller oförargligt tidsfördriv,
- 4) framställa penningspelande som en lösning på en persons ekonomiska problem, ett sätt att förbättra en persons ekonomiska ställning eller bemöta utmaningar i anknytning till livshandlingen eller framställa det som ett alternativ till arbete,
- 5) beskriva penningspelande som ett sätt att främja en persons sociala framgång eller sociala acceptans,
- 6) ge en vilseledande eller osanningsenlig bild av vinstmöjligheterna i ett penningspel, överbetona möjligheterna till stora vinster eller beskriva penningspelande som ekonomiskt, socialt eller hälsomässigt riskfritt,
- 7) utnyttja okunnighet, bristande erfarenhet eller godtrogenhet i anslutning till penningspelande,
- 8) erbjuda spelpengar, eller erbjuda penningspel kostnadsfritt, till nedsatt pris eller i samerbjudanden,
- 9) i samband med köp av penningspel eller någon annan nyttighet, val av penningspel eller inlösning av vinst erbjuda spelaren köp eller val av ett annat penningspel,
- 10) i samband med köp av penningspel erbjuda någon annan slumpartad förmån än den vinstmöjlighet som ingår i penningspelet,
- 11) föga marknadsföring av snabbblån eller andra motsvarande finansiella instrument till marknadsföringen,
- 12) uppmana att finansiera allmännyttig verksamhet eller statens utgifter genom penningspel,
- 13) erbjuda konsumenten andra nyttigheter antingen till nedsatt pris eller gratis,



14) marknadsföra penningspel på något annat sätt som motsvarar de som avses i 1–13 punkterna.

50 §

*Förbud mot att rikta marknadsföring till minderåriga och personer i en utsatt ställning*

Marknadsföring får inte riktas till minderåriga eller till personer som annars är i en utsatt ställning.

Minderåriga personer får inte förekomma i marknadsföringen.

Penningspel får inte marknadsföras i samband med sådan televisions- och radioverksamhet, offentlig visning av bildprogram på biografier och publikationsverksamhet som är riktad till minderåriga eller i sådana mediers tjänster som är riktade till minderåriga.

Penningspel får inte marknadsföras vid sådana idrottsevenemang eller andra evenemang för allmänheten som är riktade till minderåriga.

51 §

*Förbud mot direktmarknadsföring*

Direktmarknadsföring får riktas endast till personer som har gett uttryckligt samtycke till det. Direktmarknadsföring per telefon är förbjuden.

Marknadsföring får inte riktas till spelare som har spärrat allt spelande eller som inte har spelat penningspelssammanslutningens spel under de två föregående åren.

Om spelaren har spärrat ett visst penningspel, får endast sådana spel marknadsföras som spelaren inte själv har spärrat.

52 §

*Information som ska ges i samband med marknadsföring*

Marknadsföring av penningspel ska alltid innehålla uppgift om den tillåtna åldersgränsen för penningspelande samt om var det finns information om verktyg för hantering av spelandet och om de tjänsteproducenter som tillhandahåller hjälp mot penningspelsproblem. Marknadsföringen av penningspel och licenshavarens marknadsföring ska alltid innehålla uppgift om den beviljade licensen och om tillsynsmyndigheten.

53 §

*Sponsring*

Avtal om sponsring får inte ingås med personer under 18 år eller i fråga om evenemang, tävlingar, serier eller därmed jämförbara evenemang för personer under 18 år.

När en licenshavare ingår avtal om sponsring ska den säkerställa att dess logotyper samt namn på spelprodukter eller speltjänster inte förekommer på produkter eller tjänster som är avsedda att användas i synnerhet av personer under 18 år.

Avtal om sponsring får inte ingås med personer som producerar innehåll som riktar sig till personer under 18 år eller gällande evenemang som riktar sig till personer under 18 år.

Sponsring får inte riktas till produkter eller tjänster som är avsedda att användas i synnerhet av personer under 18 år.

5 kap

**Tillsyn**

54 §

*Tillsynsmyndighet*

Tillstånds- och tillsynsverket är tillsynsmyndighet.

För att garantera rättskyddet för dem som deltar i penningsspel, förhindra missbruk och brott i samband med penningsspel samt förebygga och minska skadeverkningarna av penningsspel övervakar tillsynsmyndigheten att denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den iakttas vid anordnandet och marknadsföringen av penningsspel.

Dessutom övervakar tillsynsmyndigheten att innehavare av ensamrättslicens, innehavare av penningsspelslicens och ombud iakttar de bestämmelser och föreskrifter om bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism som gäller dem.

Tillsynsmyndigheten har till uppgift att följa utvecklingen på penningsspelmarknaden och årligen rapportera om den.

55 §

*Tillstånds- och tillsynsregister*

För skötseln av licens- och tillsynsuppgifter som avses i denna lag ska tillsynsmyndigheten föra register över ansökningar om ensamrättslicens, penningsspelslicens och licens för spelprogramvara, behandling av licenser, återkallande av licenser, de som ansöker om och får licens, anmälningar, anmälare, anordnande och marknadsföring av spel, spelare, spelspärar, gränser för penningöverföring och förlust, ombud, kontrollåtgärder samt åtgärder som hänför sig till förbud, blockeringar, vitesförfarande, påföljdsavgifter och ordningsavgifter.

Tillsynsmyndigheten får behandla personuppgifter i tillstånds- och tillsynsregistret, om det är nödvändigt för att den ska kunna sköta sina uppgifter enligt denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den.

56 §

*Förteckning över licenshavare*

Tillsynsmyndigheten ska föra en förteckning som finns tillgänglig i ett allmänt datanät i maskinläsbar form över innehavare av ensamrättslicens, penningsspelslicens och licens för spelprogramvara. Tillsynsmyndigheten för i förteckningen de identifieringsuppgifter enligt 12 § som licenshavarna har meddelat.

## 57 §

*Officiella övervakare*

För tillsynen kan tillsynsmyndigheten förordna officiella övervakare.

När officiella övervakare sköter uppgifter enligt denna lag tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på dem. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

Närmare bestämmelser om de officiella övervakarnas uppgifter och om förordnandet av dem till uppgiften får utfärdas genom förordning av statsrådet.

## 58 §

*Testköp*

Tillsynsmyndigheten har rätt att göra testköp för skötseln av tillsynsuppgifter enligt denna lag.

Vid testköp har tillsynsmyndigheten rätt att uppträda under annan identitet eller dölja identiteten hos den tjänsteman som utför tillsynen, om det är nödvändigt för att förhindra att testköpet avslöjas. Om sådan annan identitet har använts, ska tillsynsmyndigheten informera näringsidkaren samt en sådan personuppgiftsansvarig som avses i artikel 4.7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) om saken så snart denna information kan lämnas utan att syftet med testköpet äventyras.

Tillsynsmyndigheten har rätt att frånträda ett i 1 mom. avsett avtal, om konsumenten skulle ha motsvarande rätt enligt lag eller avtalsvillkoren.

Tillsynsmyndigheten har rätt att fakturera tillsynsobjektet för priset på ett testköp, om denne har konstaterats ha brutit mot denna lag och det annars är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Tillsynsmyndigheten har rätt att för att möjliggöra testköp använda falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar eller att skaffa och använda falska handlingar.

## 59 §

*Förbud för tillsynsmyndighetens personal att delta i penningspel*

En tjänsteman vid tillsynsmyndigheten får inte delta i sådana penningspel vars övervakning ingår i tjänstemannens uppgifter, om tjänstemannen i sina tjänsteuppgifter kan ta del av sådant material om spelhändelser som denne kan utnyttja i sitt eget spelande. Beslut om begränsat spelande fattas av tillsynsmyndigheten.

En tjänsteman som övervakar penningspel som anordnas i kasinot får inte delta i de penningspel som anordnas i kasinot.

## 60 §

*Utredningsskyldighet för tillsynsmyndighetens personal*

Den som utnämns till en sådan tjänst vid en tillsynsmyndighet till vars uppgifter hör tillstånds- eller tillsynsuppgifter enligt denna lag ska innan han eller hon utnämns till tjänsten lämna en utredning över

- 1) sitt ägande i företag som bedriver penningspelsverksamhet,
- 2) saldot på penningspelsbolagens spelkonton,
- 3) de vinster som penningspelsbolagen betalat och händelserna på penningspelsbolagens spelkonton under de senaste 12 månaderna,
- 4) sina bisysslor i anslutning till penningspelsverksamhet,
- 5) sina övriga bindningar som kan vara av betydelse för bedömningen av hans eller hennes förutsättningar att sköta de uppgifter som hör till tjänsten.

Vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas också på sådana tjänstemän som har tillgång till sekretessbelagda uppgifter om påföljdsärenden enligt denna lag för licenssökande eller licenshavare och deras ombud samt på sådana tjänstemän som har tillgång till datatekniska övervakningssystem för tillsynen över penningspel.

Utredningsskyldigheten enligt 1 mom. gäller också den som utnämns till ett tjänsteförhållande för uppgifter som hör till en tjänst som avses i 1 eller 2 mom.

De personer som avses i 1–3 mom. ska anmäla väsentliga förändringar i de uppgifter som avses i 1 mom. och avhjälpa brister i uppgifterna.

De tjänstemän som avses i 1 mom. får inte förvärva aktier eller derivat i licenshavarnas och andra penningspelsbolag. Förvärvsförbudet gäller också fondföretag vars huvudsakliga syfte (över 50 procent av fondens tillgångar) är att investera i aktier i penningspelsbolag.

## 61 §

*Tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter av licenssökanden och licenshavaren*

Tillsynsmyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att avgiftsfritt av licenssökanden och licenshavaren få de uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna utföra sina licens- och tillsynsuppgifter enligt denna lag och för statistikföringen av penningspelsverksamheten, såsom

- 1) de uppgifter som behövs för att licensen ska kunna beviljas,
- 2) de uppgifter som behövs för att tillsynsavgiften ska kunna bestämmas,
- 3) de förlust- och insättningsbegränsningar som spelaren uppställt,
- 4) de spelspärrar som gäller spelarna,
- 5) spelhändelser i penningspelen,
- 6) spelkontotransaktioner i penningspelen,
- 7) uppgifter om marknadsföring av penningspel och anordnande av penningspel,
- 8) identifieringsuppgifter om registrerade spelare,
- 9) uppgifter om spelkonsumtionen på produktnivå, regionalt, kanalvis och per försäljningsställe,
- 10) uppgifter om placeringen av försäljningsställen och penningautomater.

Rätten att få uppgifter gäller även nödvändiga personuppgifter.

De uppgifter som avses i 1 mom. 6 punkten ska lämnas ut i elektronisk form.

62 §

*Tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter av myndigheter*

Tillsynsmyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att avgiftsfritt av en myndighet få sådana uppgifter som är nödvändiga för att

- 1) bedöma de förutsättningar för beviljande av licens som avses i 8–11 §,
- 2) sätta upp, övervaka och sanktionera blockeringar mot betalningsrörelse,
- 3) ha tillsyn över att denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den följs.

Rätten att få uppgifter gäller även nödvändiga personuppgifter.

63 §

*Tillsynsmyndighetens rätt att lämna ut uppgifter till andra myndigheter*

Tillsynsmyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att till en annan myndighet lämna ut uppgifter som den samlat in för att utföra sina licens- och tillsynsuppgifter.

Trots bestämmelserna om sekretess i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) får tillsynsmyndigheten lämna ut uppgifter som den fått vid utförandet av licens- och tillsynsuppgifter enligt denna lag till en annan tillsynsmyndighet, om uppgifterna är nödvändiga för skötseln av en uppgift som föreskrivits för myndigheten i fråga.

64 §

*Rätt att få uppgifter ur bötes- och straffregistret*

Tillsynsmyndigheten har rätt att ur det bötesregister som avses i 46 § i lagen om verkställighet av böter (672/2002) få de uppgifter som behövs för att utreda om licenssökandens ägare, styrelsemedlemmar, verkställande direktör eller anställda har den tillförlitlighet som lagen förutsätter.

I straffregisterlagen (770/1993) föreskrivs om tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter ur straffregistret.

65 §

*Kontrollrätt*

Tillsynsmyndigheten har rätt att för tillsynen över att denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den iakttas inspektera licenshavarens och ombudets lokaler och granska deras informationssystem och verksamhet, om inspektion och granskning är nödvändig för att tillsynsuppgiften ska kunna utföras.

Tillsynsmyndigheten har rätt att för tillsynen över att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas granska verksamheten hos en aktör som med fog misstänks för lagstridig verksamhet. Kontrollrätten gäller lokaler, elektroniska datanät och andra redskap som används för lagstridig verksamhet.

## 66 §

*Licenshavarens rapporteringsskyldighet*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska årligen till tillsynsmyndigheten lämna in

- 1) verksamhetsplan för det följande året,
- 2) budget för det följande året,
- 3) bokslutshandlingarna för föregående år,
- 4) utredning om marknadsföringen av penningspel från föregående år,
- 5) en redogörelse för utvecklingen av spelverksamheten och om de åtgärder som licenshavaren har vidtagit föregående år för att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel.

Tillsynsmyndigheten kan meddela närmare föreskrifter om tidsfristerna för inlämnande av de utredningar som avses i 1 mom. och om utredningarnas innehåll.

De handlingar som avses i 1 mom. ska också lämnas till inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet. De handlingar som avses i 1 mom. 2 och 3 punkten ska lämnas till finansministeriet.

Licenshavaren ska på begäran av tillsynsmyndigheten avgiftsfritt lämna myndigheten rapporter som behövs för tillsynen över penningspel.

Tillsynsmyndigheten kan förena rapporteringsskyldigheten med vite. Bestämmelser om föreläggande och utdömande av vite finns i viteslagen (1113/1990).

## 67 §

*Revisorns anmälningsskyldighet*

En licenshavares revisor ska utan dröjsmål underrätta tillsynsmyndigheten om sådana omständigheter eller beslut i fråga om licenshavaren som han eller hon i sitt uppdrag har fått kännedom om och som kan anses

- 1) väsentligt strida mot förutsättningarna för beviljande av licens eller mot bestämmelserna om verksamheten eller föreskrifter som meddelats med stöd av dem,
- 2) äventyra den fortsatta verksamheten för innehavaren av ensamrättslicens eller penningspelslicens, eller
- 3) leda till något annat i revisionsberättelsen än ett i revisionslagen (1141/2015) avsett uttalande som lämnas utan reservation eller till ett påpekande som avses i 3 kap. 5 § 5 mom. i revisionslagen.

Revisorn ska till tillsynsmyndigheten också anmäla sådana i 1 mom. nämnda omständigheter eller beslut som han eller hon får kännedom om i sitt uppdrag i ett företag som hör till samma grupp eller koncern som licenshavaren eller i ett företag med betydande bindningar till licenshavaren.



## 6 kap

**Tillsynsavgift**

## 68 §

*Tillsynsavgift*

Licenshavaren är skyldig att betala tillsynsavgift till tillsynsmyndigheten. Tillsynsavgiften bestäms för varje kalenderår som en fast avgift i euro.

I fråga om ensamrättslicens bestäms tillsynsavgiften enligt följande:

- 1) 1 350 000 euro i fråga om licens som avses i 5 § 1 mom. 1 punkten,
- 2) 2 000 000 euro i fråga om licens som avses i 5 § 1 mom. 2 punkten,
- 3) 150 000 euro i fråga om licens som avses i 5 § 1 mom. 3 punkten.

I fråga om penningspelslicens bestäms tillsynsavgiften enligt följande:

- 1) 4000 euro, om spelbidraget understiger 100 000 euro,
- 2) 7500 euro, om spelbidraget överstiger 100 000 euro men understiger 1 miljon euro,
- 3) 13 500 euro, om spelbidraget överstiger 1 miljon euro men understiger 2 miljoner euro,
- 4) 25 500 euro, om spelbidraget överstiger 2 miljoner euro men understiger 5 miljoner euro,
- 5) 48 700 euro, om spelbidraget överstiger 5 miljoner euro men understiger 10 miljoner euro,
- 6) 92 000 euro, om spelbidraget överstiger 10 miljoner euro men understiger 20 miljoner euro,
- 7) 150 000 euro, om spelbidraget överstiger 20 miljoner euro men understiger 50 miljoner euro,
- 8) 265 000 euro, om spelbidraget överstiger 50 miljoner euro.

Med spelbidrag avses skillnaden mellan det sammanlagda beloppet av penninginsatserna i de penningspel som anordnats med stöd av penningspelslicens och de vinster som utbetalats till spelarna, vilken kan verifieras i det senast fastställda bokslutet för innehavaren av penningspelslicensen.

Om licenshavaren inte har haft penningspelslicens året innan tillsynsavgiften bestämdes, ska licenshavaren betala 10 000 euro i tillsynsavgift (*grundavgift*) för det första verksamhetsåret. Tillsynsmyndigheten fastställer den slutliga tillsynsavgiften för det första verksamhetsåret på basis av det faktiska spelbidrag som framgår av licenshavarens fastställda bokslut. Tillsynsmyndigheten ska ta ut eller återbetala skillnaden mellan den slutliga tillsynsavgiften och grundavgiften för det första verksamhetsåret. Skillnaden mellan den slutliga tillsynsavgiften och grundavgiften för det första verksamhetsåret kan beaktas i tillsynsavgiftens belopp för det följande året.

Tillsynsavgiften för en licens för spelprogramvara är 1500 euro.

Om licenshavaren har fler än en licens, tas en separat tillsynsavgift ut för varje licens.

## 69 §

*Bestämmande av tillsynsavgiften*

Tillsynsmyndigheten svarar för bestämmandet och debiteringen av tillsynsavgiften. Tillsynsavgiften ska betalas till tillsynsmyndigheten. Tillsynsavgiften förfaller till betalning vid en tidpunkt som tillsynsmyndigheten bestämmer, dock tidigast den sista juni under kalenderåret. Tillsynsmyndigheten ska sända avgiftsbeslutet till den avgiftsskyldige senast 30 dagar före den första förfallodagen.

Om avgiftsskyldigheten börjar under kalenderåret bestäms tillsynsavgiften genom att en tolfedel av avgiften för hela kalenderåret multipliceras med det antal kalendermånader som helt eller delvis infaller mellan avgiftsskyldighetens uppkomst och kalenderårets utgång.

Om avgiftsskyldigheten upphör under kalenderåret ska till licenshavaren på ansökan återbetalas så många tolftedelar av tillsynsavgiften som det ingår fulla kalendermånader i tiden mellan det att avgiftsskyldigheten upphör och kalenderårets slut.

Licenshavaren ska för bestämmande av tillsynsavgiften lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter som ligger till grund för tillsynsavgiften. Uppgifterna ska lämnas senast vid en tidpunkt som tillsynsmyndigheten bestämmer.

Tillsynsmyndigheten kan meddela närmare föreskrifter om betalningsförfarandet, om betalning av avgiften i flera än en post och om hur de uppgifter som behövs för bestämmande av tillsynsavgiften ska lämnas.

## 70 §

### *Bestämmande av tillsynsavgiften genom uppskattning*

Tillsynsavgiften ska bestämmas genom uppskattning, om de uppgifter som krävs för bestämmandet av avgiften inte har lämnats eller om uppgifterna är uppenbart felaktiga eller bristfälliga för bestämmandet av tillsynsavgiften.

Vid uppskattningen ska licenshavarens storlek och marknadsställning, de uppgifter som licenshavaren har meddelat under tidigare år, jämförelseuppgifter om andra licenshavare som bedriver motsvarande verksamhet samt andra med dessa jämförbara omständigheter som inverkar på grunden för bestämmande av licenshavarens avgift beaktas.

Tillsynsmyndigheten ska innan den vidtar en åtgärd som avses i 1 mom. uppmana licenshavaren att inom en av tillsynsmyndigheten utsatt skäligen tid vid äventyr att spelbidraget uppskattas lämna de uppgifter som behövs för att tillsynsavgiften ska kunna bestämmas. Uppmaningen ska innehålla uppgift om beloppet av den uppskattade tillsynsavgiften.

Tillsynsmyndigheten kan rätta debiteringen genom uppskattning på eget initiativ inom ett år från ingången av kalenderåret efter debiteringen genom uppskattning, om det i ärendet har framkommit sådan ny utredning som kunde ha inverkat på avgörandet av ärendet.

## 71 §

### *Dröjsmålsränta på tillsynsavgiften och indrivning av avgiften i utsökningsväg*

Om betalningen av en tillsynsavgift försenas tas dröjsmålsränta ut enligt 4 § 1 mom. i räntelagen (633/1982).

Tillsynsavgifter som har bestämts med stöd av denna lag jämte ränta är direkt utsökbara. Bestämmelser om indrivning av tillsynsavgifter finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

7 kap

**Förbjudande av penningspelsverksamhet och penningspelsmarknadsföring**

72 §

*Förbud mot penningspelsverksamhet*

Att anordna penningspel på andra sätt än de som avses i 3 § är förbjudet.

Det är förbjudet att

- 1) anordna penningspel utan sådan licens som förutsätts i denna lag,
- 2) sälja eller förmedla penningspel som anordnats utan sådan licens som förutsätts i denna lag,
- 3) marknadsföra penningspel som anordnats utan sådan licens som förutsätts i denna lag,
- 4) sälja eller förmedla penningspel till utlandet eller marknadsföra penningspel i utlandet, om det inte är tillåtet enligt lagstiftningen i den stat eller region till vilken penningspelen säljs eller förmedlas eller där penningspelen marknadsförs,
- 5) utan tillstånd av licenshavaren sälja eller förmedla penningspel, ta emot spelinsatser eller förmedla vinster som hänför sig till penningspel som anordnas av licenshavaren,
- 6) upplåta utrymmen för tillhandahållande av penningautomater och kasinospel utan sådan licens som föreskrivs i denna lag.

I denna paragraf jämföras med penningspel sådant spelande som sker med kryptotillgångar.

Som penningspel som anordnas utomlands betraktas inte penningspel i vilkas anordnande en licenshavare deltar.

73 §

*Förbjudande av anordnande och marknadsföring av penningspel*

Tillsynsmyndigheten kan förbjuda anordnande och marknadsföring av penningspel, om

- 1) man vid anordnande eller marknadsföring av penningspel bryter mot ett förbud som avses i 72 §,
- 2) man vid marknadsföring av penningspel bryter mot bestämmelserna i 48–53 §,
- 3) man vid anordnande av penningspel bryter mot bestämmelserna i 20–29 §, 32 §, 33 § 1 mom., 35–42 § eller 43 § 1 eller 2 mom. eller 44–46 §,
- 4) man vid anordnande av penningspel bryter mot bestämmelserna i 30 eller 31 § eller i de förordningar som utfärdats med stöd av dem,
- 5) man vid anordnande eller marknadsföring av penningspel i övrigt bryter mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av denna lag.

Förbudet kan riktas mot

- 1) licenshavaren,
- 2) den som anordnar penningspelet,
- 3) sådana näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar eller deltagaravgifter i anslutning till penningspel, upplåter ett utrymme för tillhandahållande av penningautomater eller marknadsför penningspel,
- 4) sådana fysiska personer som i syfte att få ekonomisk vinning eller annan fördel marknadsför penningspel eller på annat sätt främjar deltagande i penningspel.

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

Tillsynsmyndigheten kan temporärt förbjuda anordnandet av ett penningspel, om spelarnas rättsskydd eller övervakningen av anordnandet av penningspel äventyras och risken för oegentligheter ökar eller om tillförlitligheten av dragningen i övrigt äventyras. I exceptionella situationer kan ett beslut om förbud meddelas utan hörande. Förbudet kan gälla i högst 30 dagar åt gången. Tillsynsmyndigheten ska upphäva förbudet, om grunder för dess giltighet inte längre föreligger.

Tillsynsmyndigheten ska i ett allmänt datanät i maskinläsbar form föra en förteckning över de anordnare av penningspel som inte har licens enligt denna lag och i fråga om vilka tillsynsmyndigheten med stöd av 73 § har förbjudit anordnandet eller marknadsföringen av penningspel. Tillsynsmyndigheten ska föra identifieringsuppgifter om sådana aktörer i förteckningen.

Tillsynsmyndigheten får förena ett förbud som avses i denna paragraf med vite. Ett vite som är förenat med ett verkställighetsförbud döms ut av tillsynsmyndigheten. Ett vite som är förenat med ett marknadsföringsförbud döms ut av marknadsdomstolen på ansökan av tillsynsmyndigheten. Om förbudet gäller anordnande och marknadsföring av penningspel, dömer marknadsdomstolen ut vitet. Bestämmelser om vitesförfarandet finns i viteslagen.

#### 74 §

##### *Utdömmande av vite om anordnaren av penningspelet byts*

Ett vite som förenats med ett förbud som avses i 73 § kan dömas ut till någon annan än den anordnare som nämns i förbudet, om anordnaren av penningspelet byts efter det att förbudet har meddelats. Vite kan i stället för den som nämns i förbudet dömas ut till den

- 1) på grund av vars verksamhet vite döms ut,
- 2) som kan jämföras med den som anordnar penningspelet,
- 3) till vilken den verksamhet som har brutit mot ett förbud som avses i 73 § och som tillsynsmyndigheten har förbjudit har överlåtits, om mottagaren vid överlåtelsen kände till eller borde ha känt till tillsynsmyndighetens förbud.

Den jämförelse som avses i 1 mom. 2 punkten ska ske med beaktande av aktörens bestämmanderätt och ekonomiska relation till den anordnare av penningspel som nämns i förbudet.

#### 8 kap

### **Blockering av betalningsrörelse och nätrafik samt avlägsnande av webbinnehåll**

#### 75 §

##### *Förbudande av initiering och genomförande av betalningstransaktioner*

En betaltjänstleverantör får inte genomföra eller initiera en betalningstransaktion för penningspel där

- 1) betalaren är en spelare och betalningsmottagaren är en sådan anordnare av penningspel som avses i 73 § 5 mom.,
- 2) betalaren är en sådan anordnare av penningspel som avses i 73 § 5 mom. och betalningsmottagaren är en spelare.

Betaltjänstleverantören ska vidta blockeringsåtgärden utan dröjsmål.

Tillsynsmyndigheten är för att häva blockeringarna skyldig att utan obefogat dröjsmål underätta betaltjänstleverantören, om en anordnare av penningospel som är föremål för blockering av betalningsrörelse beviljas ensamrättslicens eller penningspelslicens.

Vad som föreskrivs i 1 mom. gäller också kryptotillgångstjänster som tillhandahålls av leverantörer av kryptotillgångar samt användning av kryptotillgångar som bytesmedel.

## 76 §

*Licenshavarens anmälningskyldighet*

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens är skyldiga att till tillsynsmyndigheten anmäla identifieringsuppgifter om de tjänstleverantörer som förmedlar betalningar och som de använder.

De uppgifter som avses i 1 mom. ska lämnas till tillsynsmyndigheten när licens söks och alltid när det sker förändringar i uppgifterna. Licenshavaren ansvarar för att säkerställa att uppgifterna är korrekta.

Om licenshavaren inte har meddelat tillsynsmyndigheten de identifieringsuppgifter som avses i 1 mom., kan tillsynsmyndigheten bestämma att betalningstransaktioner som riktar sig till eller utgår från sådana konton ska blockeras, även om aktören har i denna lag avsedd rätt att anordna penningospel med stöd av ensamrättslicens eller penningspelslicens.

Tillsynsmyndigheten har rätt att påföra licenshavaren ordningsavgift, om licenshavaren inte utan obefogat dröjsmål lämnar tillsynsmyndigheten de uppgifter som avses i denna paragraf i sin helhet.

## 77 §

*Rätt att få uppgifter av betaltjänstleverantören*

Tillsynsmyndigheten har rätt att trots sekretessbestämmelserna av en leverantör av betaltjänster eller en leverantör av kryptotillgångar avgiftsfritt få uppgifter om en anordnare av penningospel som är betalare eller betalningsmottagare och om en tjänstleverantör som på dennes vägnar genomför eller initierar en betalningstransaktion.

Rätten att få uppgifter gäller följande uppgifter:

- 1) kontonummer,
- 2) handelskategori,
- 3) uppgifter som identifierar penningspelssammanslutningen eller den som förmedlar betalningar till penningspelssammanslutningen,
- 4) antal betalningstransaktioner,
- 5) personuppgifter som är nödvändiga för tillsynen,
- 6) sådana andra än i 1–5 punkten avsedda uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över förbudet mot initiering och genomförande av en betalningstransaktion.

De uppgifter som tillsynsmyndigheten förutsätter ska lämnas senast vid en tidpunkt som tillsynsmyndigheten bestämmer.

Regionförvaltningsverket kan förena skyldigheten att lämna uppgifter med vite. Bestämmelser om föreläggande och utdömande av vite finns i viteslagen.

## 78 §

*Blockering av nättrafik*

Ett nätföretag ska blockera åtkomst till webbplatsen för en sådan anordnare av penningspel som avses i 73 § 5 mom.

Nätföretaget ska vidta blockeringsåtgärden utan dröjsmål.

Nätföretaget ska på den sida som ska blockeras publicera åtminstone följande uppgifter:

- 1) den som förhindras att tillhandahålla penningspel har inte licens som beviljats av tillsynsmyndigheten i Finland,
- 2) den som förhindras att tillhandahålla penningspel har inte rätt att anordna penningspel i Finland,
- 3) information om ansvarsfullt penningspelande, skadeverkningar av penningspel, risken för beroende av penningspel samt om serviceproducenter som tillhandahåller hjälp mot penningspelsproblem.

Tillsynsmyndigheten är skyldig att utan obefogat dröjsmål underrätta nätföretaget om att blockeringen ska hävas, om den som anordnar penningspel och som är föremål för blockeringsåtgärden beviljas ensamrättslicens eller penningspelslicens.

## 79 §

*Åläggande om avlägsnande*

Tillsynsmyndigheten kan, om det är nödvändigt för att den verksamhet som strider mot denna lag ska upphöra,

- 1) ålägga tjänsteleverantören att avlägsna webbinnehåll som gäller anordnandet eller marknadsföringen av penningspel,
- 2) ålägga den som förvaltar ett domännamnsregister eller registraren att radera ett domännamn.

Tillsynsmyndigheten får också meddela ett interimistiskt beslut som gäller tills ärendet är slutligt avgjort.

Innan tillsynsmyndigheten meddelar ett beslut enligt 1 eller 2 mom. ska den ge mottagaren av beslutet samt den fysiska eller juridiska person som överträtt bestämmelserna tillfälle att bli hörd, utom i det fall att dessa inte kan höras så snabbt som ärendets brådskande natur nödvändigtvis kräver.

Tillsynsmyndigheten kan förena sina beslut enligt 1 och 2 mom. med vite för en tjänsteleverantör eller registrar. Bestämmelser om föreläggande och utdömande av vite finns i viteslagen.

Ett i 1 mom. avsett beslut av tillsynsmyndigheten får inte överklagas genom besvär. Den som ett i denna paragraf avsett beslut riktar sig mot och den fysiska eller juridiska person som överträtt bestämmelserna får genom en ansökan föra ett sådant beslut som inte är interimistiskt till marknadsdomstolen inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. I annat fall står beslutet fast. Beslutet ska iaktas, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

Bestämmelser om behandlingen av ärenden vid marknadsdomstolen finns i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013).



9 kap

**Påföljder**

80 §

*Återkallande av licens*

Tillsynsmyndigheten ska återkalla en licens, om

- 1) licenshavaren begär det,
- 2) licenshavaren inte längre uppfyller de villkor som föreskrivs för licenshavaren i 8–11 §, eller
- 3) innehavaren av ensamrättslicens försummar att betala den ersättning som avses i 19 § inom ramen för den betalningstidtabell som statsrådet bestämmer för innehavaren.

Tillsynsmyndigheten kan återkalla licensen, om

- 1) licenshavaren upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot denna lag eller mot bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den,
- 2) licenshavaren har lämnat tillsynsmyndigheten en oriktig eller vilseledande uppgift om en omständighet som varit ägnad att väsentligt påverka beviljandet av licens, eller hemlighållit en sådan omständighet,
- 3) licenshavaren försummar att betala den tillsynsavgift som avses i 68 §.

Licensen kan återkallas i de situationer som avses i 2 mom. endast om förfarandet fortsätter uppsåtligen efter det att påföljdsavgift påförts eller förbudsbeslutet meddelats.

Innan beslut om återkallande av licens fattas ska licenshavaren ges en skälig tidsfrist för att avhjälpa de brister som upptäckts i verksamheten, om det inte är nödvändigt att omedelbart återkalla licensen för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i penningsspel och för att minska skadeverkningarna av penningsspel.

81 §

*Ordningsavgift*

Tillsynsmyndigheten ska påföra en licenshavare ordningsavgift som uppsåtligen eller av oaktsamhet

- 1) försummar eller bryter mot anmälningsskyldigheten enligt 18 §,
- 2) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 33 § 2 mom. att lämna tillsynsmyndigheten en plan för omsorgsplikten,
- 3) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 44 § 3 mom. att lämna uppgifter om utbildning och kompetens hos de personer som arbetar vid verksamhetsstället,
- 4) försummar eller bryter mot rapporteringsskyldigheten enligt 66 §,
- 5) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 69 § att lämna tillsynsmyndigheten uppgifter för bestämmande av tillsynsavgift,
- 6) lämnar de uppgifter som avses i 18, 66 och 69 § klart bristfälliga, efter utsatt tid eller i en sådan form att de innehållsmässigt inte motsvarar de uppgifter som tillsynsmyndigheten begärt eller det ärende som är under behandling.

Tillsynsmyndigheten kan påföra ordningsavgift för

- 1) licenshavarens revisor, om denne uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar eller bryter mot anmälningsskyldigheten enligt 67 §,
- 2) en betaltjänstleverantör och en leverantör av kryptotillgångar, om

denne underlåter att lämna de i 77 § avsedda uppgifter som tillsynsmyndigheten kräver i sin helhet eller delvis eller om de uppgifter som lämnats upprepade gånger är klart bristfälliga, har lämnats efter utsatt tid eller till sitt innehåll inte motsvarar de uppgifter som tillsynsmyndigheten begärt eller det ärende som behandlas.

Beloppet på ordningsavgiften baseras på en helhetsbedömning. Beloppet ska bestämmas med beaktande av förfarandets art, omfattning och varaktighet. Ordningsavgiften är minst 1 000 och högst 100 000 euro.

Om gärningen eller försummelsen är särskilt klandervärd kan det i stället för ordningsavgift påföras en påföljdsavgift.

Ordningsavgift kan påföras under förutsättning att ärendet betraktat som en helhet inte ger anledning till strängare åtgärder.

Ordningsavgifter ska betalas till staten.

## 82 §

### *Avstående från att påföra ordningsavgift*

Tillsynsmyndigheten kan avstå från att påföra ordningsavgift, om

1) licenshavaren självant har vidtagit tillräckliga korrigerande åtgärder omedelbart efter att ha upptäckt felet, utan dröjsmål har anmält felet till tillsynsmyndigheten och det inte är fråga om allvarliga eller upprepade fel eller försummelser,

2) det felaktiga förfarandet kan anses vara ringa,

3) det annars måste anses vara uppenbart oskäligt att påföra ordningsavgift.

## 83 §

### *Preskription av rätten att påföra ordningsavgift*

Tillsynsmyndigheten får inte påföra ordningsavgift om avgiftsbeslutet inte har fattats inom fem år från den dag då överträdelsen eller försummelsen skedde eller, i fråga om en fortsatt överträdelse eller försummelse, inom fem år från den dag då överträdelsen eller försummelsen upphörde.

## 84 §

### *Verkställighet av ordningsavgift*

Rättsregistercentralen sköter verkställigheten av ordningsavgifter. Ordningsavgifter ska verkställas i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter.

## 85 §

### *Påföljdsavgift*

Påföljdsavgift kan påföras den licenshavare, näringsidkare eller fysiska person som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar

1) bestämmelserna i 20–29 §, 32 §, 33 § 1 mom., 35–42 § och 43 § 1 och 2 mom. eller 44–46 § vid anordnandet av penningspel,

2) bestämmelserna i 48–53 § vid marknadsföringen av penningspel,

3) förbud enligt 72 § 1 eller 2 mom.

Påföljdsavgift kan påföras den licenshavare som vid anordnandet av penningsspel uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar bestämmelserna i 30 eller 31 § i denna lag och i förordningar som utfärdats med stöd av dem.

Påföljdsavgift kan påföras den som försummar att betala den tillsynsavgift som avses i 68 §.

Påföljdsavgift kan påföras den betaltjänstleverantör, betalningsförmedlare eller leverantör av kryptotillgångar som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar förbudet enligt 75 § att initiera och genomföra betalningstransaktioner i anslutning till penningsspel.

Påföljdsavgift kan påföras ett nätföretag, om det uppsåtligen eller av oaktsamhet inte iakttar skyldigheten enligt 78 § att blockera åtkomst till en webbplats som marknadsför penningsspel i strid med denna lag eller till en sådan penningsspelssammanslutnings webbplats som inte har licens enligt denna lag.

## 86 §

### *Påföljdsavgiftens storlek*

Påföljdsavgiftens storlek ska baseras på en helhetsbedömning och vid dess påförande ska hänsyn tas till

- 1) överträdelsens art, omfattning, klandervärdhet och varaktighet,
- 2) den vinning som erhållits genom överträdelsen, om denna uppgift finns tillgänglig,
- 3) åtgärder som vidtagits av den som påförts påföljdsavgift för att lindra eller avhjälpa skadan,
- 4) eventuella tidigare överträdelser av bestämmelserna i denna lag av den som påförts påföljdsavgift.

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

Den påföljdsavgift som påförs en fysisk person får vara högst 4 procent av dennes inkomster enligt den verkställda beskattningen för året före det då överträdelsen upphörde, dock högst 40 000 euro. Påföljdsavgiften ska dock vara minst 3 000 euro. Om inkomsterna inte kan utredas på ett tillförlitligt sätt, kan de uppskattas utifrån annan tillgänglig utredning.

Med omsättning avses i denna paragraf omsättning enligt 4 kap. 1 § i bokföringslagen eller motsvarande omsättning.

## 87 §

### *Påföljdsavgiftens förhållande till straffrättsliga bestämmelser*

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 är anhängigt för samma överträdelse eller ärendet är avgjort, får åtal inte väckas eller dom i ett brottmål meddelas.

## 88 §

*Påförande av påföljdsavgift*

Påföljdsavgift påförs av marknadsdomstolen på framställning av tillsynsmyndigheten. Påföljdsavgift får inte påföras, om inte tillsynsmyndigheten har gjort en framställning om påförande av påföljdsavgift till marknadsdomstolen inom fem år från det att överträdelsen upphörde.

Bestämmelser om behandling av ärenden i marknadsdomstolen finns i lagen om rättegång i marknadsdomstolen.

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

## 89 §

*Avstående från att påföra påföljdsavgift*

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

- 1) överträdelsen är ringa, eller
- 2) påförande av påföljdsavgift måste anses uppenbart oskäligt.

Framställning om påföljdsavgift ska inte göras och påföljdsavgift ska inte påföras, om den som anordnar penningspelet, 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 ska 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.

## 90 §

*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.

## 91 §

*Verkställighet och avskrivande av påföljdsavgift*

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

Påföljdsavgiften avskrivs när den betalningsskyldige avlider.

## 92 §

*Administrativa påföljder i samband med företagsarrangemang*

Ordningsavgift eller påföljdsavgift får påföras också en sådan näringsidkare som till följd av ett företagsförvärv eller något annat företagsarrangemang har övertagit den näringsverksamhet inom vilken försummelsen eller överträdelsen skett.

## 93 §

*Offentliggörande av administrativa påföljder och andra beslut*

Tillsynsmyndigheten ska offentliggöra beslut om påförande av ordningsavgift och påföljdsavgift, beslut om återkallande av licens och beslut om förbudande av anordnande eller marknadsföring av penningspel enligt 73 §. Beslutet ska offentliggöras utan dröjsmål efter det att den fysiska eller juridiska person som är föremål för beslutet har informerats om detta. Av offentliggörandet ska framgå huruvida beslutet att meddela påföljden har vunnit laga kraft, överträdelsens art och slag samt identiteten hos den person som är ansvarig för överträdelsen. Om besvärmyndigheten upphäver beslutet helt eller delvis, ska tillsynsmyndigheten offentliggöra besvärmyndighetens beslut på samma sätt som meddelandet av påföljden har offentliggjorts. Information om en påföljd ska finnas tillgänglig på tillsynsmyndighetens webbplats i fem år.

Om det är oskäligt att namnet på den fysiska eller juridiska person som ålagts en påföljd offentliggörs, eller om offentliggörandet av påföljden äventyrar en pågående myndighetsundersökning, kan den behöriga tillsynsmyndigheten

1) skjuta upp offentliggörandet av beslutet om påföljd tills det inte längre finns grunder för att låta bli att offentliggöra beslutet,

2) offentliggöra beslutet om påföljd utan att ange namnet på den som ålagts en påföljd.

Om tillsynsmyndigheten offentliggör ett beslut om påföljd utan angivande av namnet på den som ålagts en påföljd, kan den samtidigt fatta beslut om att offentliggöra namnet senare efter en skälig tid, om grunderna för att låta bli att offentliggöra namnet upphör under den tiden.

## 94 §

*Penningspelsförseelse*

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1) bryter mot det i 25 § föreskrivna förbudet mot erbjudande av spel på skuld, gratisspel och rabatter,

2) bryter mot vad som i 24 § föreskrivs om åldersgränsen för penningspel,

3) inte iakttar skyldigheten att förbjuda tillträde till ett kasino i de fall som avses i 39 § 1 mom.,

4) bryter mot vad som i 36 § 1 mom. föreskrivs om placeringen av penningautomater, eller

5) bryter mot vad som i 37 § föreskrivs om räkneverk för kontroll av penningrörelsen, ska för *penningspelsförseelse* dömas till böter.

95 §

*Hänvisning till strafflagen*

Bestämmelser om straff för anordnande av hasardspel, penningspelsbrott och lotteribrott finns i 17 kap. 16, 16 a och 16 b § i strafflagen (39/1889).

10 kap

**Statsunderstöd för att förebygga och minska skadeverkningarna av spel**

96 §

*Verksamhet som understöds*

Statsunderstöd kan inom ramen för ett anslag i statsbudgeten beviljas för verksamhet som syftar till att förebygga och minska skadeverkningar av spel.

Statsunderstöd för att förebygga och minska skadeverkningarna av spel kan beviljas för tre olika understödshelheter:

1) verksamhet inom elektroniska, anonyma tjänster för skadeverkningar av spel som kompletterar de lagstadgade tjänsterna (understödshelheten för elektroniska tjänster),

2) utveckling av det regionala arbetet för att minska skadeverkningarna av spel (understödshelheten för det regionala arbetet), och

3) vetenskaplig forskning som stöder förebyggande och minskande av skadeverkningar av spel (understödshelheten för vetenskaplig forskning).

Närmare bestämmelser om den verksamhet som understöds får utfärdas genom förordning av statsrådet.

97 §

*Statsbidragsmyndighet*

Statsbidragsmyndigheten är Institutet för hälsa och välfärd (688/2001).

98 §

*Dispositionsplan för anslaget*

Social- och hälsovårdsministeriet ger årligen före utgången av maj riktlinjer till Institutet för hälsa och välfärd för beredningen av dispositionsplanen för anslaget samt en preliminär anslagsram för det följande året.

Närmare bestämmelser om fastställande av dispositionsplanen för anslaget får utfärdas genom förordning av statsrådet.

99 §

*Tillämpning av statsunderstödslagen*

Bestämmelser om understödet finns dessutom i statsunderstödslagen.



11 kap

**Uppgifter inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde för att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel**

100 §

*Bevakning och utvärdering av och forskning kring skadeverkningar av penningspel samt utvecklande av förebyggande och behandling av skadeverkningarna*

Social- och hälsovårdsministeriet svarar för bevakningen och utvärderingen av och forskningen kring skadeverkningar av penningspel samt för utvecklandet av förebyggandet och behandlingen av skadeverkningar av penningspel. Institutet för hälsa och välfärd sköter uppgiften på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet.

101 §

*Register över skadeverkningar av spel*

För skötseln av de uppgifter som föreskrivs i 100 § i denna lag för Institutet för hälsa och välfärd register över ansökningar om ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara, beviljande av licenser, återkallande av licenser, de som ansöker om och får licens, anmälningar, anmälare, anordnande och marknadsföring av spel, spelare, spelspärrar, gränser för penningöverföring och förlust, ombud, kontrollåtgärder samt åtgärder som hänför sig till förbud, blockeringar, vitesförfarande, påföljdsavgifter och ordningsavgifter.

Institutet för hälsa och välfärd får behandla personuppgifter i registret över skadeverkningar av spel, om det är nödvändigt för att det ska kunna sköta sina uppgifter enligt denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den.

102 §

*Institutet för hälsa och välfärds rätt att få uppgifter*

Institutet för hälsa och välfärd har rätt att av licenshavaren erhålla de uppgifter som är nödvändiga för bevakning av och forskning kring de skadeverkningar som penningspelen ger upphov till och för utvärdering av penningspelens skadlighet och utvecklande av förebyggande och behandling av skadeverkningar, såsom

- 1) de uppgifter som lämnats för att licensen ska kunna beviljas,
- 2) de uppgifter som lämnats för att tillsynsavgiften ska kunna bestämmas,
- 3) de förlust- och insättningsbegränsningar som spelaren uppställt,
- 4) de spelspärrar som gäller spelarna,
- 5) spelhändelser i penningspelen,
- 6) spelkontotransaktioner i penningspelen,
- 7) uppgifter om marknadsföring av penningspel och anordnande av penningspel,
- 8) identifieringsuppgifter om registrerade spelare,
- 9) uppgifter om spelkonsumtionen på produktnivå, regionalt, kanalvis och per försäljningsställe,
- 10) uppgifter om placeringen av försäljningsställen och penningautomater,
- 11) uppgifter om antalet besökare på spelplatserna samt om övervakningen av minderåriga,

12) uppgifter som hänför sig till planeringen av och strategin för affärsverksamheten för den som bedriver spelverksamheten samt uppgifter om spelandet och spelmarknaden som fås genom internationellt samarbete,

13) omsorgsåtgärder som innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens riktar mot sina kunder.

Rätten att få uppgifter gäller även nödvändiga personuppgifter.

Institutet för hälsa och välfärd har rätt att samköra personuppgifter som avses i 1 mom. med uppgifter som institutet har erhållit med stöd av sådana rättigheter att få uppgifter som föreskrivs annanstans eller annars vid verkställigheten av sina lagstadgade uppgifter, om det är nödvändigt för behandlingsändamålet.

Institutet för hälsa och välfärd ska pseudonymisera personuppgifterna innan de överförs för analysering, om det är möjligt att utföra pseudonymiseringen utan att utförandet av de lagstadgade uppgifterna äventyras. På behandlingen av personuppgifter som avses i denna paragraf tillämpas inte lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården (552/2019).

### 103 §

#### *Social- och hälsovårdsministeriets rätt att få uppgifter*

Social- och hälsovårdsministeriet har rätt att trots sekretessbestämmelserna av Institutet för hälsa och välfärd avgiftsfritt erhålla de uppgifter som är nödvändiga för bevakning av och forskning kring de skadeverkningar som penningspelen ger upphov till och för utvärdering av penningspelens skadlighet och utvecklande av förebyggande och behandling av skadeverkningar, såsom

- 1) de uppgifter som lämnats för att licensen ska kunna beviljas,
- 2) de uppgifter som lämnats för att tillsynsavgiften ska kunna bestämmas,
- 3) de förlust- och insättningsbegränsningar som spelaren uppställt,
- 4) de spelspärrar som gäller spelarna,
- 5) spelhändelser i penningspelen,
- 6) spelkontotransaktioner i penningspelen,
- 7) uppgifter om marknadsföring av penningspel och anordnande av penningspel,
- 8) identifieringsuppgifter om registrerade spelare,
- 9) uppgifter om spelkonsumtionen på produktnivå, regionalt, kanalvis och per försäljningsställe,
- 10) uppgifter om placeringen av försäljningsställen och penningautomater,
- 11) uppgifter om antalet besökare på spelplatserna samt om övervakningen av minderåriga,
- 12) uppgifter som hänför sig till planeringen av och strategin för affärsverksamheten för den som bedriver spelverksamheten samt uppgifter om spelandet och spelmarknaden som fås genom internationellt samarbete.

Rätten att få uppgifter gäller även nödvändiga personuppgifter.

Institutet för hälsa och välfärd ska pseudonymisera de personuppgifter som avses i denna paragraf innan de lämnas ut. Personuppgifter får behandlas endast för det ändamål som de lämnats ut för samt för statistiska ändamål. På behandlingen av personuppgifter som avses i denna paragraf tillämpas inte lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården.

## 104 §

*Rätt för anordnare av penningspel att lämna ut uppgifter samt utlämnande av uppgifter ur registret över skadeverkningar av spel*

Den som anordnar penningspel och den som för register över skadeverkningar av spel får trots sekretessbestämmelserna för vetenskaplig forskning som stöder förebyggande och minskande av skadeverkningar av penningspel lämna ut uppgifter om kunderna till den som anordnar penningspel och deras spelande, om mottagaren av uppgifterna enligt dataskyddslagstiftningen har rätt att behandla dessa uppgifter.

## 12 kap

**Sökande av ändring**

## 105 §

*Sökande av ändring i förvaltningsdomstol*

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

Ett beslut om förbudande av anordnande av penningspel enligt 73 § och ett beslut om återkallande av licens enligt 80 § ska iaktas trots att ändring har sökts, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

## 106 §

*Begäran om omprövning av tillsynsavgiften och sökande av ändring*

Omprövning av tillsynsmyndighetens beslut att påföra tillsynsavgift enligt 68 § får begäras inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen.

Tillsynsmyndighetens beslut med anledning av en omprövningsbegäran får överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

## 107 §

*Att föra förbud mot marknadsföring till marknadsdomstolen*

I ett av tillsynsmyndigheten meddelat förbud mot marknadsföring av penningspel, förbud mot marknadsföring och anordnande av penningspel enligt 73 § eller i vite som tillsynsmyndigheten förenat med ett sådant förbud får ändring inte sökas genom besvär.

Den som tillsynsmyndigheten har ålagt ett förbud enligt 1 mom. eller förelagt vite förenat med ett sådant förbud får inom 30 dagar från delfäendet av förbudet eller föreläggandet genom ansökan föra ärendet till marknadsdomstolen för behandling. Förbudet ska följas om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

Bestämmelser om handläggningen av ärenden i marknadsdomstolen samt om sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut finns i lagen om rättegång i marknadsdomstolen.

108 §

*Sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut om påföljdsavgift*

Ändring i ett beslut om påföljdsavgift som fattats av marknadsdomstolen får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd.

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

Tillsynsmyndigheten får genom besvär överklaga ett sådant beslut av marknadsdomstolen genom vilket marknadsdomstolen helt eller delvis har avslagit tillsynsmyndighetens framställning.

13 kap

**Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser**

109 §

*Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den xx xxxx 20 .

Bestämmelserna i 2 kap., 54, 61 och 62 § om ansökan om, beviljande av och förutsättningar för licens, om behörig myndighet och myndighetens rätt att få uppgifter träder dock i kraft redan den 1 januari 2026, dock så att Polisstyrelsen är den behöriga myndighet som avses i 54 § till och med den 31 december 2026.

Med avvikelse från 2 mom. tillämpas bestämmelserna i 7, 9–12 och 14–18 § i 2 kap. om licens för spelprogramvara dock först från och med den 1 januari 2027. Bestämmelserna om licens för spelprogramvara i 2 § 2 mom. och 32 § tillämpas dock först från och med den 1 januari 2028.

## 2.

**Lag****om ändring av lotterilagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*upphävs i* lotterilagen (1047/2001) 3 §, 4 § 2–8 punkten, 3 och 4 kap., 42 a och 43 §, 45 § 3 mom., 46 §, 47 § 1–4 och 7 mom., 48–55 §, 62 a–62 n §, 64 § 2 och 3 punkten, 66 a § samt 67 § 6 punkten,

av dem 3 § och 4 § 2–7 punkten sådana de lyder i lagarna 1286/2016, 677/2019 och 1284/2021, 3 och 4 kap. sådana de lyder i lagarna 1286/2016, 1284/2021 och 335/2023, 42 a och 48 § sådana de lyder i lag 1286/2016, 43 §, 45 § 3 mom. och 47 § 1–4 och 7 mom. sådana de lyder i lag 1284/2021, 48 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 575/2011, 49–52 §, 54 och 55 §, 62 a–62 n § sådana de lyder i lag 1284/2021, 53 § sådan den lyder i lag 335/2023 och 66 a § sådan den lyder i lagarna 661/2010 och 134/2013,

*ändras* 1, 2 §, rubriken för 3 a §, 5, 8, 42, 42 b §, 44, 45 §, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 66 och 67 §,

av dem 1 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016, 1284/2021 och 335/2023, 2 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1284/2021, rubriken för 3 a § samt 5 § sådana de lyder i lag 1286/2016, 42 och 44, 64 och 66 § sådana de lyder i lag 1284/2021, 42 b § sådan den lyder i lagarna 1184/2013 och 617/2019, 45 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016 och 1284/2021, 57 § sådan den lyder i lag 506/2009, 62 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016 och 677/2019, 63 § sådan den lyder i lag 661/2010 och 67 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1286/2016, samt

*fogas till* 1 § ett nytt 4 mom. och till 8 § nya 2 och 3 mom., av dem 1 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016, 1284/2021 och 335/2023, som följer:

## 1 §

*Lagens tillämpningsområde och syfte*

I denna lag föreskrivs det om anordnande av lotterier och tillsynen över anordnandet.

Syftet med denna lag är att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, att hindra oegentligheter och brott i samband med lotterier och att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till.

Denna lag gäller inte utlovande av slumpartade förmåner vid marknadsföring, om det för erhållande av förmånen inte krävs någon annan motprestation än köp av en nyttighet eller anbud om köp.

I penningspelslagen (xxx/yyyy) föreskrivs det om anordnande av och tillsyn över penningspel.

## 2 §

*Definition av lotteri*

I denna lag avses med lotteri en sådan verksamhet, där deltagandet sker mot vederlag och deltagarna har möjlighet att få en vinst med penningvärde som helt eller delvis beror på slumpen. Som vederlag betraktas inte deltagarens postavgifter, lokal- eller fjärrsamtalsavgifter eller motsvarande kostnader för anmälan om deltagande i lotteriet vilka inte kommer lotteriarrangören till godo.

Vad som i denna lag föreskrivs om lotteri gäller även ställande av varuvinstautomater samt andra spelautomater och spelanordningar till allmänhetens förfogande mot vederlag så att spelaren kan få en vinst med penningvärde som helt eller delvis beror på slumpen.

Vad som föreskrivs om lotterier i denna lag gäller också

- 1) lotterier som anordnas utomlands, om lotter i dem säljs eller förmedlas i Finland, och
- 2) lotterier som anordnas i landskapet Åland, om lotter i dem säljs eller förmedlas också annanstans i Finland.

### 3 a §

#### *Definitioner av formerna för anordnande av lotterier*

---

### 4 §

#### *Övriga definitioner*

I denna lag avses med

1) *lott* en kupong eller ett verifikat i motsvarande elektronisk form eller i någon annan därmed jämförbar form, som utvisar rätt att delta i ett lotteri,

8) *marknadsföring* reklam, indirekt reklam och annan säljfrämjande verksamhet; indirekt reklam är i synnerhet främjande av försäljningen av en produkt i samband med reklam för en annan produkt så att ett etablerat kännetecken för produkten eller dess säljare, oförändrat eller ändrat så att det ändå kan kännas igen, används som kännetecken för den andra produkten, eller att reklamen för den andra produkten annars associerar till en bestämd produkt eller dess säljare; som sådan marknadsföring av lotterier som omfattas av denna lag betraktas inte blotta förekomsten i ett elektroniskt datanät av en utländsk eller åländsk lotteriwebbplats, oavsett språk, förutsatt att det på denna webbplats inte finns annat material som främjar deltagande i lotteri i Finland eller riket,

9) *nöjespark* ett förlusteställe vars verksamhet sker på ett fast ställe och så att den största delen av inkomsterna består av att karuseller, olika bilbanor och berg- och dalbanor eller motsvarande nöjesparksanordningar ställs till allmänhetens förfogande mot en avgift,

10) *tivoli* ett förlusteställe som förflyttar sig från ort till ort.

### 5 §

#### *Rätt att anordna lotterier*

Lotterier får anordnas av registrerade föreningar, självständiga stiftelser och andra sammanlutningar med allmännyttigt ändamål som har hemort i Finland.

Bestämmelser om rätten att anordna penningspel finns i penningspelslagen.



## 8 §

*Återkallande av tillstånd*

Tillstånd att anordna ett lotteri kan återkallas, om tillståndshavaren i väsentlig mån har handlat i strid med en med tanke på anordnande av lotterier juridiskt betydelsefull lag eller tillståndsvillkoren eller om tillståndshavaren inte längre uppfyller villkoren för erhållande av tillstånd.

Ett tillstånd att anordna lotterier som avses i 3 a § 3–4 punkten återkallas, om licenshavaren begär det.

Ett tillstånd att anordna lotterier som avses i 3 a § 1–2 punkten återkallas, om licenshavaren begär det och försäljningen av lotterna inte har inletts.

## 42 §

*Tillsynen över lotterier*

Anordnandet av lotterier övervakas för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, förhindra oegentligheter och brott samt förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som lotterier ger upphov till.

Polisstyrelsen ansvarar för den riksomfattande tillsynen över anordnandet av lotterier och för den statistikföring som gäller lotteriverksamheten. Polisstyrelsen kan ge utlåtanden och meddela anvisningar om anordnande av lotterier och om tillsynen över anordnandet.

Polisinrättningen övervakar lotterier som anordnas inom dess distrikt.

## 42 b §

*Tillsynsregister över lotterier*

För skötseln av tillstånds- och tillsynsuppgifter som avses i denna lag ska polisen föra register över anmälningar, tillståndsansökningar, tillstånd, återkallade tillstånd, redovisningar och om dem som gjort anmälan samt om tillståndssökande och tillståndshavare, om dem som i praktiken anordnar lotterier, om kontrollåtgärder samt om åtgärder som hänför sig till förbud.

Bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i polisens register finns i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019).

## 44 §

*Polisstyrelsens och polisinrättningens rätt till upplysningar*

Polisstyrelsen har rätt att trots sekretessbestämmelserna av en sammanslutning eller en stiftelse som erhållit tillstånd att anordna lotterier och av dem som i praktiken anordnar varulotterier avgiftsfritt erhålla de upplysningar som är nödvändiga för tillsynsuppgiften och för statistikföringen av lotteriverksamheten. Rätten att få upplysningar gäller även nödvändiga personuppgifter.

En polisinrättning har rätt att trots sekretessbestämmelserna av en sammanslutning eller en stiftelse som erhållit tillstånd att anordna lotterier och av dem som i praktiken anordnar varulotterier avgiftsfritt erhålla de upplysningar som är nödvändiga för tillsynsuppgiften. Rätten att få upplysningar gäller även nödvändiga personuppgifter.

Uppgifterna kan lämnas ut via ett tekniskt gränssnitt eller på annat sätt elektroniskt.

## 45 §

*Kontroll- och förbuds rätt*

En polisinrättning, Polisstyrelsen och ett i 58 § avsett kontrollorgan har rätt att kontrollera att godkända räkneverk för kontroll av penningrörelsen används i varuvinstautomater samt i sådana spelautomater och spelanordningar som avses i 56 §.

En polisinrättning och Polisstyrelsen har rätt att förbjuda att sådana automater eller spelanordningar som avses i 1 mom. tillhandahålls, om det inte i dem finns ett godkänt räkneverk för kontroll av penningrörelsen eller om de är placerade i strid med bestämmelserna om hur automater och spelanordningar ska placeras. Om den brist eller det fel som iakttagits är ringa, kan polisen i stället för att utfärda förbud förordna att saken ska rättas till.

## 47 §

*Lyftande av vinster*

En vinst som erhållits i bingospel ska lyftas inom ett år från det att det resultat som berättigar till vinsten har uppnåtts.

Vinster i varulotterier och gissningstävlingar, med undantag för sådana varulotterier som får anordnas utan i denna lag föreskrivet tillstånd, ska lyftas inom två månader från utgången av varulotteritillstånds giltighetstid.

## 57 §

*Räkneverk för kontroll av penningrörelsen*

Om avgiften för användningen av varuvinstautomater eller i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar inkasseras med hjälp av en anordning som startar automaten eller spelanordningen (*myntlös*), ska automaten eller spelanordningen vara försedd med ett sådant räkneverk för kontroll av penningrörelsen som är besiktigat och godkänt av ett kontrollorgan som Polisstyrelsen förordnat. Räkneverket ska på ett tillförlitligt sätt registrera uppgifter om de avgifter som användningen av anordningen inbringat. Över de uppgifter som registreras ska uppgöras verifikat, som ska förvaras på det sätt som bestäms om förvaring av bokföringsmaterial.

## 59 §

*Utredningar och verifikat*

Över användningen av varuvinstautomater samt i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar, dock inte lyckohjul vilka snurras för hand, ska uppgöras utredningar och verifikat som anger

- 1) var automaten eller spelanordningen finns och när den har placerats där,
- 2) det tal som räkneverket för kontroll av penningrörelsen visar när automaten eller spelanordningen tas i bruk, när räkneverket byts ut, när kassan töms samt när automaten eller spelanordningen överläts,
- 3) tidpunkten för tömning av kassan,
- 4) den tid som räkneverket för kontroll av penningrörelsen varit ur funktion på grund av att det varit i olag eller av någon annan orsak,

- 5) det antal gånger som automaten eller spelanordningen använts för granskning av att den eller räkneverket för kontroll av penningrörelsen fungerar, och
- 6) antalet i automaten eller spelanordningen använda mynt som strider mot anvisningarna för automaten eller anordningen.

60 §

*Uppgifter på automat och spelanordning samt på lotter*

På varuvinstautomater samt på sådana spelautomater och spelanordningar som avses i 56 § ska på synlig plats anges namnet på den som bedriver verksamhet med automaten eller spelanordningen samt kontaktuppgifter och företags- och organisationsnummer.

På varje lott eller på ett meddelande som ges gratis i samband med lottförsäljningen ska antecknas uppgifter om lotteriet, den som anordnar lotteriet samt antalet vinster, deras värde och typ.

62 §

*Förbud mot anordnande av lotterier*

Att anordna lotterier på andra sätt än de som avses i 3 a § eller 56 § är förbjudet.

Det är förbjudet att

- 1) sälja eller förmedla lotter för lotterier som anordnats utan sådant tillstånd som förutsätts i denna lag och att marknadsföra sådana lotterier,
- 2) sälja eller förmedla lotter till utlandet eller marknadsföra lotterier i utlandet, om det inte är tillåtet enligt lagstiftningen i den stat eller region till vilken lotterna säljs eller förmedlas eller där lotterierna marknadsförs.

Utrymmen får inte utan tillstånd som avses i denna lag upplåtas för tillhandahållande av varuvinstautomater eller i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar.

För masskuldebrev som emitteras får inte utöver räntan betalas särskild gottgörelse som baserar sig på lottning.

63 §

*Hänvisningar till strafflagen*

Bestämmelser om straff för lotteribrott finns i 17 kap. 16 b § i strafflagen (39/1889).

64 §

*Lotteriförseelse*

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

- 1) bryter mot det i 10 § föreskrivna förbudet att anordna lotteri på skuld,
- 4) bryter mot det i 27 § 3 mom. föreskrivna förbudet att delta,
- 5) i praktiken anordnar ett varulotteri i strid med vad som föreskrivs i 28 § 2 mom.,
- 6) verkställer lottningen eller blandandet av lotterna vid ett varulotteri i strid med vad som föreskrivs i 29 § 1 mom. eller inte iakttar underrättelseskyldigheten enligt 29 § 2 mom. i fråga om resultatet av lottningen,

7) bryter mot vad som i 40 § föreskrivs om placeringen av varuvinstautomater eller mot vad som föreskrivs om placeringen av spelautomater eller spelanordningar som avses i 56 § 1 mom., eller

8) bryter mot vad som i 57 § föreskrivs om räkneverk för kontroll av penningrörelsen, ska för *lotteriförseelse* dömas till böter.

#### 66 §

##### *Sökande av ändring*

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

Ett med stöd av denna lag fattat beslut om återkallande av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor ska iakttas även om det överklagas, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

#### 67 §

##### *Närmare bestämmelser*

Genom förordning av statsrådet får det utfärdas närmare bestämmelser om

- 1) de uppgifter som ska finnas på och lämnas vid försäljningen av lotterna i varulotterier,
- 2) innehållet i tillståndsansökan och en anmälan enligt 31 § samt innehållet i tillståndsbesluten,
- 3) förfarandena och tidsfristerna i anslutning till anordnandet av lotterier,
- 4) innehållet i redovisningarna över de lotterier som avses i 3 a §, framläggande av redovisningarna, tidsfrister i anslutning till framläggandet av redovisningarna samt förvaringen av redovisningarna,
- 5) de räkneverk för kontroll av penningrörelsen som avses i 57 §, de anordningar och handlingar som ska tillställas ett kontrollorgan som avses i 58 §, undantag från typbesiktningsskyldigheten samt besiktning och godkännande av räkneverken.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På upptagande av avkastningen av penningspel som anordnats före ikraftträdandet av denna lag i statsbudgeten och på redovisning av avkastningen tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

På penningspel som anordnats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser i 47 § om lyftande av vinster och de bestämmelser i 48 § om rekommendation till avgörande och i de bestämmelser som utfärdats med stöd av den som gällde vid ikraftträdandet.

På lämnande av Veikkaus Ab:s redogörelse för avkastningen för 2026 och på lämnande av bokslutshandlingar tillämpas de bestämmelser i 17 § 3 mom. och 53 § 1 mom. som gällde vid ikraftträdandet.

**3.**

**Lag**

**om upphävande av vissa bestämmelser i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019) 12 § 2 mom. och 38 § 2 mom. 6 punkten, sådana de lyder, 12 § 2 mom. i lag 1285/2021 och 38 § 2 mom. 6 punkten i lag 696/2021.

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

## Lag

### om ändring av 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. 2 § 1 mom. 9 punkten och 3 § 3 mom. samt 7 kap. 1 § 1 mom. 2 punkten, av dem 1 kap.  
3 § 3 mom. sådant det lyder i lag 1286/2021, som följer:

1 kap.

#### Allmänna bestämmelser

2 §

#### *Tillämpningsområde*

Denna lag tillämpas på

---

9) licenshavare enligt 5 och 6 § i penningsspeglagen (xxx/yyyy),

---

3 §

#### *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 som en registrerad spelare på det sätt som avses i 20 § i penningsspeglagen.

---

7 kap.

#### Tillsyn

1 §

#### *Tillsynsmyndigheterna och anmälan till centralen för utredning av penningtvätt*

Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av bestämmelser som utfärdats och föreskrifter som meddelats med stöd av den utövas av följande myndigheter:

---



2) Tillstånds- och tillsynsverket när det är fråga om licenshavare enligt 1 kap. 2 § 1 mom. 9 punkten och penningspelssammanslutningar enligt 1 kap. 2 § 1 mom. 10 punkten samt i 1 kap. 2 § 2 mom. avsedda näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaravgifter och deltagaranmälningar för penningspel som tillhandahålls av sådana licenshavare som avses i 1 kap. 2 § 1 mom. 9 punkten och sådana penningspelssammanslutningar som avses i 1 kap. 2 § 1 mom. 10 punkten,

---

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

5.

## Lag

### om ändring av lotteriskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lotteriskattelagen (297/2021) 1 § 1 mom., 2 § 1 mom. samt 4 § 1 och 3 mom.,  
av dem 2 § 1 mom. sådant det lyder delvis ändrat i lag 1292/2016 och 4 § 1 mom. sådant det  
lyder i lag 1315/2011, samt  
*fogas* till 1 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

#### 1 §

##### *Tillämpningsområde*

Lotteriskatt betalas till staten

- 1) på penningspel och andra lotterier som anordnas i Finland med ensamrätt,
  - 2) på penningspel som tillhandahålls för att spelas i Finland på basis av en licens som beviljats i Finland,
  - 3) på andra än i 1 och 2 punkten avsedda lotterier som anordnas i Finland.
- Skatt betalas inte på penningspel som erbjuds från Finland för att spelas i en annan stat.
- 

#### 2 §

##### *Definitioner*

Med lotteri avses

- 1) spel i vilka spelaren deltar mot ett penningvederlag och kan vinna pengar helt eller delvis på basis av slumpen (penningspel),
  - 2) i 3 a § i lotterilagen (1047/2001) avsedda lotterier samt tillhandahållande för allmänheten av sådana spelautomater och spelanordningar som avses i 56 § i lotterilagen,
  - 3) annan än i lotterilagstiftningen avsedd offentligt anordnad lottning, gissning, vadhållning eller därmed jämförbar verksamhet som helt eller delvis är beroende av slumpen och där man kan vinna pengar eller en förmån med penningvärde som inte ska betraktas som ett skäligt vederlag för någon prestation eller som lön enligt lagen om förskottsuppbörd (1118/1996).
- 

#### 4 §

##### *Skattegrunden och skattesatsen*

Lotteriskatten för penningspel och andra lotterier som avses i 1 § 1 mom. 1 och 2 punkten är 22 procent av avkastningen.

**UTKAST 3.7.2024**

---

För bingospel där vinst inte kan fås i form av pengar är skatten 5 procent av de utdelade vinsternas sammanlagda värde, till vilket inte räknas vinster som berättigar till ett nytt spel.

---

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

6.

## Lag

### om ändring av inkomstskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*upphävs* i inkomstskattelagen (1535/1992) 21 c §, sådan den lyder i lag 1293/2016, och  
*ändras* 85 §, sådan den lyder i lag 334/2005, som följer:

#### 85 §

##### *Lotterivinster*

Skattepliktig inkomst är inte vinst från

- 1) penningspel eller andra lotterier enligt 1 § 1 mom. i lotteriskattelagen,
- 2) andra lotterier än penningspel som anordnats i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i enlighet med dess lagstiftning,
- 3) penningspel som erbjudits för att spelas i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i enlighet med dess lagstiftning.

Sådan inkomst är dock vinster som kan anses som skälig ersättning för någon prestation eller som kan betraktas som lön enligt lagen om förskottsuppbörd.

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

7.

## Lag

### om ändring av lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999)  
20 § 5 punkten, sådan den lyder i lag 1500/2011, som följer:

20 §

#### *Utlämnande av uppgifter till vissa myndigheter*

Skatteförvaltningen kan utan hinder av sekretesskyldigheten på begäran

---

5) för behandling av ett tillståndsärende som gäller anordnande av lotteri enligt lotterilagen (1047/2001) och penningspel enligt penningspelslagen (xxx/yyy) till en myndighet lämna ut uppgifter om lotterier och penningspel och för dem betalda lotteriskatter, jämte identifieringsuppgifter om den skattskyldige,

---

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

8.

## Lag

### om ändring av 17 kap. 16 a och 16 b § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i strafflagen (39/1889) 17 kap. 16 a och 16 b §, sådana de lyder i lagarna 1287/2016 och 578/2011, som följer:

#### 17 kap.

#### Om brott mot allmän ordning

#### 16 a §

#### *Penningspelsbrott*

Den som

- 1) anordnar penningspel utan licens enligt penningspelslagen (xxx/yyyy),
  - 2) säljer eller förmedlar penningspel som anordnats av någon annan än en licenshavare enligt penningspelslagen eller marknadsför sådana penningspel i strid med förbudet i 72 § 2 mom. 2 eller 3 punkten i den lagen,
  - 3) säljer eller förmedlar penningspel till utlandet eller marknadsför penningspel i utlandet i strid med förbudet i 72 § 2 mom. 4 punkten i penningspelslagen,
  - 4) utan tillstånd av den som anordnar penningspel säljer eller förmedlar penningspel som anordnas av en licenshavare enligt 5 eller 6 § i penningspelslagen eller tar emot spelinsatser eller förmedlar vinster som hänför sig till sådana penningspel i strid med förbudet i 72 § 2 mom. 5 punkten i den lagen, eller
  - 5) i strid med förbudet i 72 § 2 mom. 6 punkten i penningspelslagen upplåter en lokal för tillhandahållande av penningautomater eller kasinospel, om dessa tillhandahålls av någon annan än en licenshavare enligt 5 eller 6 § i den lagen,
- ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för penningsspelsbrott dömas till böter eller fängelse i högst två år.

#### 16 b §

#### *Lotteribrott*

Den som

- 1) anordnar ett annat lotteri än ett sådant som avses i 16 a § 1 punkten utan sådant tillstånd som avses i lotterilagen,
- 2) på ett annat sätt än vad som avses i 16 a § bryter mot ett förbud i 62 § 1–4 mom. i lotterilagen,



3) använder avkastningen av ett lotteri på ett sätt som väsentligt strider mot en bestämmelse i lag, tillståndet att anordna lotteriet eller tillståndet att ändra det ändamål för vilket avkastningen kan användas,

4) försummar den redovisningsskyldighet som hör samman med anordnandet av lotterier,

5) anordnar ett sådant mindre lotteri som avses i 27 § 1 mom. i lotterilagen utan att uppfylla de villkor som i 5 § i den lagen ställs på den som anordnar ett lotteri,

6) väsentligt eller upprepat bryter mot villkoren eller bestämmelserna i tillståndet att anordna lotteriet,

7) väsentligt eller upprepat anordnar penningspel i strid med den förordning som utfärdats med stöd av 30 eller 31 § i penningspelslagen, eller

8) bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningspel i 48–53 § i penningspelslagen,

9) anordnar penningspel i strid med förbudet i 72 § 1 mom. i penningspelslagen, ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för lotteribrott dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

9.

**Lag**

**om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter**

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om verkställighet av böter (672/2002) 1 § 1 mom. 17 punkten, sådan den lyder  
i lag 1209/2022, som följer:

1 §

*Lagens tillämpningsområde*

I den ordning som föreskrivs i denna lag verkställs följande påföljder:

-----  
17) i penningspelslagen (xxx/yyyy) avsedd ordningsavgift och påföljdsavgift som påförts av  
marknadsdomstolen,  
-----

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

10.

## Lag

### om ändring av lagen om rättegång i marknadsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) 1 kap. 2 § 2 mom. 7 punkten och 6 § 2 mom. 6 punkten, sådana de lyder i lag 1287/2021, samt 5 kap. 2 § 7 mom., som följer:

1 kap.

#### Allmänna bestämmelser

2 §

*Konkurrens- och tillsynsärenden*

---

Marknadsdomstolen handlägger som konkurrens- och tillsynsärenden också följande ärenden som hör till dess behörighet:

7) Tillstånds- och tillsynsverkets framställning om påförande av påföljdsavgift enligt penningspelslagen (xxx/yyyy).

6 §

*Marknadsrättsliga ärenden*

---

Som marknadsrättsliga ärenden handlägger marknadsdomstolen också följande ärenden som hör till dess behörighet:

6) andra ärenden enligt penningspelslagen än de som gäller påförande av påföljdsavgift.

5 kap.

#### Handläggning av marknadsrättsliga ärenden

2 §

*Vem som har rätt att väcka ett ärende*

Bestämmelser om vem som har rätt att väcka ärenden som avses i alkohollagen, penningspelslagen och tobakslagen utfärdas särskilt.

---

Denna lag träder i kraft den 20 .  
Framställningar som avses i 1 kap. 2 § 2 mom. 7 punkten kan göras av Polisstyrelsen fram till den 31 december 2026.

---

11.

## Lag

### om ändring av konsumentskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i konsumentskyddslagen (38/1978) 2 kap. 8 a § 2 mom. 10 punkten, 5 a kap. 2 § 1 mom. 2 punkten och 6 kap. 2 § 1 mom. 8 punkten, sådana de lyder, 2 kap. 8 a § 2 mom. 10 punkten och 6 kap. 2 § 1 mom. 8 punkten i lag 1211/2013 och 5 a kap. 2 § 1 mom. 2 punkten i lag 1242/2021, som följer:

2 kap.

#### Marknadsföring samt förfaranden i kundrelationer

8 a §

*Information innan ett avtal ingås*

---

Vad som föreskrivs i denna paragraf tillämpas inte på

---

10) avtal som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen (1047/2001) och penningspelslagen (xxx/yyyy),

5 a kap.

#### Avtal om digitalt innehåll och digitala tjänster

2 §

*Begränsningar av tillämpningsområdet*

Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på avtal

---

2) som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen och penningspelslagen,

---

6 kap.

#### Hemförsäljning och distansförsäljning

2 §

386

*Begränsningar av tillämpningsområdet*

Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på

-----  
8) avtal som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen och penning-  
spelslagen,  
-----

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



12.

## Lag

### om ändring av 32 och 173 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) 32 § 1 mom. 1 punkten och 173 § 1 mom. 5 punkten, av dem 32 § 1 mom. 1 punkten sådan den lyder i lag 1271/2021, som följer:

#### 32 §

##### *Återkallande av programkoncession*

Koncessionsmyndigheten kan återkalla en koncession helt eller delvis, om

1) koncessionshavaren upprepade gånger och allvarligt har brutit mot denna lag, mot bestämmelserna i 72 § 2 mom. 3 punkten i penningsspe-lagen (xxx/yyyy) om marknadsföring av penningsspel som anordnas utan licens, mot bestämmelserna i 6 § i lagen om bildprogram om iakttagande av åldersgränser för bildprogram eller mot de koncessionsvillkor som avses i 27 eller 37 § i denna lag, eller har gjort sig skyldig till hets mot folkgrupp enligt 11 kap. 10 § i strafflagen, grov hets mot folkgrupp enligt 10 a § i det kapitlet eller offentlig uppmaning som har anknytning till terroristbrott enligt 34 a kap. 5 e § i strafflagen,

---

#### 173 §

##### *Begränsningar av tillämpningsområdet*

Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på

---

5) lotteri- och penningsspe-lverksamhet som sker mot vederlag.

---

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

13.

## Lag

### om upphävande av 2 § i lagen om hästtävlingar

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs i lagen om hästtävlingar (796/1993) 2 §, sådan den lyder i lag 1310/2016.

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

14.

## Lag

### om ändring av 8 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968) 8 § 22 punkten, sådan den lyder i lag 1577/2019, samt  
*fogas* till 8 § 1 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lagarna 661/1989, 1539/1992, 1160/2002, 717/2004, 1077/2008, 471/2009, 938/2010, 490/2012, 645/2014, 1087/2014, 1405/2014, 825/2017, 308/2019, 736/2019, 1577/2019, 1075/2020 och 957/2021, en ny 23 punkt som följer:

#### 8 §

Ovan i 7 § avsedda avdragbara utgifter äro bland andra:

22) förluster beräknade i enlighet med 35 b § 5 mom. i inkomstskattelagen av sådana sparlivförsäkringar, kapitaliseringsavtal och pensionsförsäkringar som avses i 35 b § i den lagen,

23) ersättning som ska betalas med stöd av 19 § i penningspelslagen (xxx/yyyy) för licens som ger rätt att anordna penningsspel.

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

Helsingfors den 20xx

**Statsminister**

**Förnamn Efternamn**

..minister Förnamn Efternamn

## 2.

**Lag****om ändring av lotterilagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*upphävs* i lotterilagen (1047/2001) 3 §, 4 § 2–8 punkten, 3 och 4 kap., 42 a och 43 §, 45 § 3 mom., 46 §, 47 § 1–4 och 7 mom., 48–55 §, 62 a–62 n §, 64 § 2 och 3 punkten, 66 a § samt 67 § 6 punkten,

av dem 3 § och 4 § 2–7 punkten sådana de lyder i lagarna 1286/2016, 677/2019 och 1284/2021, 3 och 4 kap. sådana de lyder i lagarna 1286/2016, 1284/2021 och 335/2023, 42 a och 48 § sådana de lyder i lag 1286/2016, 43 §, 45 § 3 mom. och 47 § 1–4 och 7 mom. sådana de lyder i lag 1284/2021, 48 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 575/2011, 49–52 §, 54 och 55 §, 62 a–62 n § sådana de lyder i lag 1284/2021, 53 § sådan den lyder i lag 335/2023 och 66 a § sådan den lyder i lagarna 661/2010 och 134/2013,

*ändras* 1, 2 §, rubriken för 3 a §, 5, 8, 42, 42 b §, 44, 45 §, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 66 och 67 §,

av dem 1 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016, 1284/2021 och 335/2023, 2 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1284/2021, rubriken för 3 a § samt 5 § sådana de lyder i lag 1286/2016, 42 och 44, 64 och 66 § sådana de lyder i lag 1284/2021, 42 b § sådan den lyder i lagarna 1184/2013 och 617/2019, 45 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016 och 1284/2021, 57 § sådan den lyder i lag 506/2009, 62 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016 och 677/2019, 63 § sådan den lyder i lag 661/2010 och 67 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1286/2016, samt

*fogas till* 1 § ett nytt 4 mom. och till 8 § nya 2 och 3 mom., av dem 1 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016, 1284/2021 och 335/2023, som följer:

*Gällande lydelse*

1 §

*Lagens tillämpningsområde och syfte*

I denna lag föreskrivs det om anordnande av lotterier och tillsynen över anordnandet, *Veikkaus Ab:s verksamhet och begränsningar i verksamheten, redovisningen av avkastningen och de ändamål för vilka avkastningen kan användas samt tillsynen över användningen av avkastningen.*

Syftet med denna lag är att garantera rättskyddet för dem som deltar i lotterier, att hindra oegentligheter och brott i samband med lotterier och att förebygga och minska de eko-

*Föreslagen lydelse*

1 §

*Lagens tillämpningsområde och syfte*

I denna lag föreskrivs det om anordnande av lotterier och tillsynen över anordnandet.

Syftet med denna lag är att garantera rättskyddet för dem som deltar i lotterier, att hindra oegentligheter och brott i samband med lotterier och att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga

*Gällande lydelse*

nomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till.

Denna lag gäller inte utlovande av slumpartade förmåner vid marknadsföring, om det för erhållande av förmånen inte krävs någon annan motprestation än köp av en nyttinghet eller anbud om köp.

2 §

*Definition av lotteri*

I denna lag avses med lotteri en sådan verksamhet, där deltagandet sker mot vederlag och deltagarna har möjlighet att få en vinst med penningvärde som helt eller delvis beror på slumpen. Som vederlag betraktas inte deltagarens postavgifter, lokal- eller fjärrsamtalsavgifter eller motsvarande kostnader för anmälan om deltagande i lotteriet vilka inte kommer lotteriarrangören till godo.

Vad som i denna lag föreskrivs om lotteri gäller även *bedrivande av kasinoverksamhet och ställande av kasinospel, penningautomater och varuvinstautomater samt andra spelautomater* och spelanordningar till allmänhetens förfogande mot vederlag så att spelaren kan få en vinst med penningvärde som helt eller delvis beror på slumpen.

Vad som föreskrivs om lotterier i denna lag gäller också

- 1) lotterier som anordnas utomlands, om lotteri i dem säljs eller förmedlas i Finland, och
- 2) lotterier som anordnas i landskapet Åland, om lotteri i dem säljs eller förmedlas också annanstans i Finland.

3 §

*Definitioner av penningspel och av formerna för anordnande av dem*

*Med penningspel avses i denna lag sådana lotterier där spelaren kan vinna pengar. I denna lag avses med*

*Föreslagen lydelse*

skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till.

Denna lag gäller inte utlovande av slumpartade förmåner vid marknadsföring, om det för erhållande av förmånen inte krävs någon annan motprestation än köp av en nyttinghet eller anbud om köp.

*I penningspelslagen (xxx/yyyy) föreskrivs det om anordnande av och tillsyn över penningspel.*

2 §

*Definition av lotteri*

I denna lag avses med lotteri en sådan verksamhet, där deltagandet sker mot vederlag och deltagarna har möjlighet att få en vinst med penningvärde som helt eller delvis beror på slumpen. Som vederlag betraktas inte deltagarens postavgifter, lokal- eller fjärrsamtalsavgifter eller motsvarande kostnader för anmälan om deltagande i lotteriet vilka inte kommer lotteriarrangören till godo.

Vad som i denna lag föreskrivs om lotteri gäller även ställande av varuvinstautomater samt andra spelautomater och spelanordningar till allmänhetens förfogande mot vederlag så att spelaren kan få en vinst med penningvärde som helt eller delvis beror på slumpen.

Vad som föreskrivs om lotterier i denna lag gäller också

- 1) lotterier som anordnas utomlands, om lotteri i dem säljs eller förmedlas i Finland, och
- 2) lotterier som anordnas i landskapet Åland, om lotteri i dem säljs eller förmedlas också annanstans i Finland.

3§

(upphävs)



*Gällande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

1) penninglotteri ett penningspel där pengar kan vinnas genom lottning,

2) vadhållningsspel ett penningspel, där spelaren har möjlighet att, genom gissning av händelser eller resultat vid idrottstävlingar och andra tävlingar, inklusive hästtävlingar, samt penningspel, delta i fördelningen av de vinster som bestäms enligt produkten av den penninginsats spelaren ställt och det odds som utvisar sannolikheten för spelobjektets resultat; vid vadhållning kan spelaren lösa ut vinsten helt eller delvis även om vadhållningsobjektet ännu inte gett något resultat,

3) tippningsspel ett annat än i 2 punkten avsett penningspel där spelaren har möjlighet att genom gissning av händelser eller resultat vid idrottstävlingar eller andra tävlingar, inklusive hästtävlingar, eller genom lottning av nummer, märke eller andra igenkännings-tecken delta i fördelningen av vinster,

4) penningautomat en spelautomat eller spelanordning som kan ge spelaren vinst i form av pengar,

5 punkten har upphävts genom L 17.5.2019/677.

6) kasinospel roulett-, kort- och tärningsspel samt andra därmed jämförbara penning-  
spel,

7) totopspel ett penningspel där spelaren har möjlighet att genom gissning av resultaten vid hästtävlingar delta i fördelningen av vinster,

8) kombinationsspel ett penningspel med en kombination av egenskaper hos de penning-  
spel som avses i 1–7 punkten.

Sådana penningspel som avses i 2 mom. kan anordnas även virtuellt så att vinsten då bestäms på basis av lottning.

3 a §

3 a §

*Definitioner av formerna för anordnande av  
**andra** lotterier*

*Definitioner av formerna för anordnande av  
lotterier*

I denna lag avses med

1) *varulotteri* ett lotteri där deltagaren genom lottning eller på något annat därmed jämförbart sätt som beror på slumpen kan vinna

*Gällande lydelse*

varor eller present- eller köpkort som kan bytas ut mot varor eller tjänster,

2) *gissningstävling* ett varulotteri där deltagaren har möjlighet att genom gissning angående gissningsobjektet, dock inte angående idrottstävlingar eller andra tävlingar, vinna varor eller present- eller köpkort som kan bytas ut mot varor eller tjänster,

3) *bingospel* ett lotteri där vinnare är de vars bingobricka eller motsvarande verifikat i elektronisk form upptar de lottade numren i den ordning som spelreglerna föreskriver och där deltagarna kan vinna varor eller present- eller köpkort som kan bytas ut mot varor eller tjänster, samt

4) *varuvinstautomat* en spelautomat eller spelanordning där spelaren som vinst kan få varor.

4 §

*Övriga definitioner*

I denna lag avses med

1) *lott* en kupong eller ett verifikat i motsvarande elektronisk form eller i någon annan därmed jämförbar form, som utvisar rätt att delta i ett lotteri,

2) *penningspelsverksamhet anordnande av penningspel*,

3) *penningspel som förmedlas elektroniskt ett penningspel som anordnas på distans, i elektronisk form eller med hjälp av någon annan teknik som möjliggör kommunikation*,

4) *spelkonto en spelares konto som penning-spelsbolaget tillhandahåller för penningspel*,

5) *kasino en godkänd och övervakad lokal där det till spelarens förfogande kan ställas sådana penningautomater och kasinospel i vilka en eventuell förlust kan stå i uppenbar disproportion till åtminstone någon deltagares betalningsförmåga samt andra penningspel*,

6) *särskild spelsal en lokal som uteslutande eller huvudsakligen reserverats för spelande av penningspel eller en sådan elektronisk spelwebbplats där en förutsättning för att*

*Föreslagen lydelse*

4 §

*Övriga definitioner*

I denna lag avses med

1) *lott* en kupong eller ett verifikat i motsvarande elektronisk form eller i någon annan därmed jämförbar form, som utvisar rätt att delta i ett lotteri,

(upphävs)

(upphävs)

(upphävs)

(upphävs)

(upphävs)

*Gällande lydelse*

*kunna spela är att man registrerat sig som spelare,*

*7) spelplats ett annat försäljningsställe för penningspel än en särskild spelsal eller ett kasino,*

*8) marknadsföring reklam, indirekt reklam och annan säljfrämjande verksamhet; indirekt reklam är i synnerhet främjande av försäljningen av en produkt i samband med reklam för en annan produkt så att ett etablerat kännetecken för produkten eller dess säljare, oförändrat eller ändrat så att det ändå kan kännas igen, används som kännetecken för den andra produkten, eller att reklamen för den andra produkten annars associerar till en bestämd produkt eller dess säljare; som sådan marknadsföring av lotterier som omfattas av denna lag betraktas inte blotta förekomsten i ett elektroniskt datanät av en utländsk eller åländsk lotteriwebbplats, oavsett språk, förutsatt att det på denna webbplats inte finns annat material som främjar deltagande i lotteri i Finland eller riket; som sådan marknadsföring av lotterier som omfattas av denna lag betraktas inte heller marknadsföring av lotterier i utländska eller åländska publikationer som sprids i Finland eller riket, förutsatt att publikationens huvudsakliga syfte inte är att marknadsföra penningspel och att marknadsföringen av lotterier inte uttryckligen tar sikte på Finland eller riket,*

*9) nöjespark ett förlusteställe vars verksamhet sker på ett fast ställe och så att den största delen av inkomsterna består av att karuseller, olika bilbanor och berg- och dalbanor eller motsvarande nöjesparksanordningar ställs till allmänhetens förfogande mot en avgift,*

*10) tivoli ett förlusteställe som förflyttar sig från ort till ort.*

5 §

*Rätt att anordna lotterier*

*Föreslagen lydelse*

(upphävs)

*8) marknadsföring reklam, indirekt reklam och annan säljfrämjande verksamhet; indirekt reklam är i synnerhet främjande av försäljningen av en produkt i samband med reklam för en annan produkt så att ett etablerat kännetecken för produkten eller dess säljare, oförändrat eller ändrat så att det ändå kan kännas igen, används som kännetecken för den andra produkten, eller att reklamen för den andra produkten annars associerar till en bestämd produkt eller dess säljare; som sådan marknadsföring av lotterier som omfattas av denna lag betraktas inte blotta förekomsten i ett elektroniskt datanät av en utländsk eller åländsk lotteriwebbplats, oavsett språk, förutsatt att det på denna webbplats inte finns annat material som främjar deltagande i lotteri i Finland eller riket,*

*9) nöjespark ett förlusteställe vars verksamhet sker på ett fast ställe och så att den största delen av inkomsterna består av att karuseller, olika bilbanor och berg- och dalbanor eller motsvarande nöjesparksanordningar ställs till allmänhetens förfogande mot en avgift,*

*10) tivoli ett förlusteställe som förflyttar sig från ort till ort.*

5 §

*Rätt att anordna lotterier*

*Gällande lydelse*

Lotterier får anordnas av registrerade föreningar, självständiga stiftelser och andra sammanslutningar med allmännyttigt ändamål som har hemort i Finland.

I 11 § föreskrivs om ensamrätt att anordna penningsspel.

8 §

*Återkallande av tillstånd*

Tillstånd att anordna ett lotteri kan återkallas, om tillståndshavaren i väsentlig mån har handlat i strid med en med tanke på anordnande av lotterier juridiskt betydelsefull lag eller tillståndsvillkoren eller om tillståndshavaren inte längre uppfyller villkoren för erhållande av tillstånd.

3 kap

**Penningspelsverksamhet**

11 §

*Ensamrätt att anordna penningsspel*

*Veikkaus Ab har ensamrätt att anordna penningsspel.*

12 §

*Veikkaus Ab*

*Veikkaus Ab är ett aktiebolag som helt och hållet ägs av staten.*

*Bolaget ska bedriva penningsspelsverksamhet så att rättsskyddet för dem som deltar i penningsspel garanteras, så att man strävar efter att förhindra oegentligheter och brott och*

*Föreslagen lydelse*

Lotterier får anordnas av registrerade föreningar, självständiga stiftelser och andra sammanslutningar med allmännyttigt ändamål som har hemort i Finland.

*Bestämmelser om rätten att anordna penningsspel finns i penningsspelslagen.*

8 §

*Återkallande av tillstånd*

Tillstånd att anordna ett lotteri kan återkallas, om tillståndshavaren i väsentlig mån har handlat i strid med en med tanke på anordnande av lotterier juridiskt betydelsefull lag eller tillståndsvillkoren eller om tillståndshavaren inte längre uppfyller villkoren för erhållande av tillstånd.

*Ett tillstånd att anordna lotterier som avses i 3 a § 3–4 punkten återkallas, om licenshavaren begär det.*

*Ett tillstånd att anordna lotterier som avses i 3 a § 1–2 punkten återkallas, om licenshavaren begär det och försäljningen av lotterna inte har inletts.*

(upphävs 3 kap)

(upphävs)

(upphävs)

*Gällande lydelse*

*så att de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till förebyggs och minskas.*

*Bolaget har ett förvaltningsråd. Förvaltningsrådet ska följa och övervaka att bolaget bedriver penningpelsverksamhet på det sätt som föreskrivs i 2 mom. samt stödja samarbetet mellan bolaget och dess intressentgrupper.*

*Veikkaus Ab:s dotterbolag som bildats med stöd av i 13 b § 2 mom. avsett tillstånd får bedriva annan verksamhet än penningpelsverksamhet. Sådan verksamhet ska bokföringsmässigt särskiljas från Veikkaus Ab:s penningpelsverksamhet. De ekonomiska relationerna mellan dotterbolaget och Veikkaus Ab ska ordnas på marknadsvillkor.*

*Om inte något annat föreskrivs i denna lag eller någon annanstans i lag, tillämpas på Veikkaus Ab bestämmelserna om aktiebolag samt lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (1368/2007).*

*Föreslagen lydelse*

13 b §

*Begränsningar i Veikkaus Ab:s verksamhet*

*Veikkaus Ab får inte anordna andra lotterier än penningspel.*

(upphävs)

*Veikkaus Ab får inte utan tillstånd av statsrådets kansli bilda eller förvärva andra bolag än sådana som behövs för dess penningpelsverksamhet eller förvärva aktier i dem eller överlåta aktier i dessa bolag till en ny ägare.*

*Veikkaus Ab eller dess dotterbolag får inte utan tillstånd av statsrådets kansli*

*1) inrätta fonder eller göra överföringar till ospecificerade reserver eller ändra deras bokföringskaraktär,*

*2) ändra sitt aktiekapital eller sin bolagsordning,*

*3) bevilja lån,*

*4) göra andra investeringar än sådana anskaffningar av anläggningstillgångar som verksamheten förutsätter.*

*Veikkaus Ab får inte ge utdelning av sin vinst eller sitt fria egna kapital till aktieägarna. Veikkaus Ab och dess dotterbolag får*

*Gällande lydelse*

*inte heller dela ut vederlagsfria förmåner av sin vinst eller sitt överskott till sina anställda.*

*Föreslagen lydelse*

13 c §

*Anordnande av penningspel*

*Penningspel ska anordnas så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspelsverksamhet garanteras, så att man strävar efter att förhindra oegentligheter och brott och så att de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till förebyggs och minskas.*

*Genom förordning av statsrådet föreskrivs*

*1) hur stor andel av avkastningen av spelavgifterna vid anordnandet av penningspel som ska betalas till spelarna som vinst, hur vinsterna ska avrundas och hur uttagna vinster ska fördelas,*

*2) de olika typerna av och maximiantalet penningautomater och kasinospel på spelplatser, i särskilda spelsalar och i kasinon, maximiantalet särskilda spelsalar samt antalet kasinon, var de är belägna och deras öppettider.*

*Genom förordning av statsrådet får dessutom bestämmelser utfärdas om den tillåtna tiden för försäljning av penningspel.*

*Genom förordning av inrikesministeriet utfärdas bestämmelser om spelreglerna för penningspel. Spelreglerna ska innehålla bestämmelser om vinstfördelningen och återbetalningen av spelinsatser samt om de största tillåtna spelinsatserna och spelvinsterna i penningautomater och kasinospel. Reglerna för penninglotterier samt tippnings-, vadhållnings- och totospel ska dessutom innehålla bestämmelser om lottningen.*

*I syfte att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till kan spelreglerna även innehålla*

*1) bestämmelser om speltempot eller andra egenskaper hos vissa kategorier av spel, vissa typer av spel eller vissa spel,*

*2) bestämmelser om uppställandet av kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för*

(upphävs)



*Gällande lydelse*

*vissa kategorier av spel, vissa typer av spel, vissa spel och vissa spelare.*

*Föreslagen lydelse*

14 §

*Registrering av spelare, identifiering vid spelande, spelkonto samt kundkontroll*

*För att säkerställa genomförandet av de begränsningar för spelande som avses i 13 c § 5 mom. och 14 c § ska Veikkaus Ab vid anordnandet av penningspel registrera spelaren, öppna ett spelkonto för spelaren och se till att spelaren kan spela penningspel endast om denne har identifierat sig som registrerad spelare hos Veikkaus Ab.*

(upphävs)

*En spelare får ha endast ett spelkonto. Spelkontot är personligt.*

*Vid registrering av en spelare ska Veikkaus Ab kontrollera spelarens identitet för att fastställa att spelaren har uppnått myndighetsåldern. Veikkaus Ab ska vid registrering av en spelare och regelbundet under kundrelationen kontrollera var spelaren är bosatt för att fastställa att det territoriella tillämpningsområdet för lagstiftningen i en annan stat eller region respekteras.*

*Vad som i 1 och 3 mom. föreskrivs om öppnande av spelkonto och om kontrollen av var spelaren är bosatt tillämpas dock inte när penningspel anordnas på ett kasino.*

*Spelaren ska ges uppgifter om de medel som finns på spelkontot och om transaktioner, spelhändelser och begränsningar för spelande.*

*Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om spelkontot, om kontrollen av spelarens identitet och av var spelaren är bosatt samt om förfarandet för säkerställande av att spelaren identifierat sig som registrerad spelare.*

*Bestämmelser om de åtgärder för kundkontroll som hänför sig till förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism finns i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017).*

Gällande lydelse

14 a §

*Åldersgränsen för penningspel*

*Veikkaus Ab samt näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar eller deltagaravgifter i anslutning till penningspel eller som upplåter ett utrymme för tillhandahållande av penningautomater får inte låta personer under 18 år spela penningspel.*

*Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om sätten att kontrollera att en spelare har uppnått myndighetsåldern.*

Föreslagen lydelse

(upphävs)

14 b §

*Marknadsföring av penningspel*

*Veikkaus Ab får marknadsföra penningspelelen och bolaget om marknadsföringen till sin volym, omfattning, synlighet och frekvens är måttfull samt nödvändig för att efterfrågan på penningspel ska styras in på sådan penningspelsverksamhet som bedrivs enligt denna lag och på sådant penningspelande som ger upphov till mindre ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar.*

*Marknadsföringen får inte främja sådant penningspelande som ger upphov till ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar genom att*

*1) förhärliga penningspelande genom att framställa det som något lockande eller överdrivet positivt eller uppmuntra till penningspelande,*

*2) framställa rikligt penningspelande på ett positivt sätt eller framställa det att någon låter bli att spela eller spelar måttligt på ett negativt sätt,*

*3) vardagliggöra penningspelande genom att jämställa penningspelande med vardagen eller en persons vardagliga rutiner, en persons dagliga eller normala konsumtionsbeteende, såsom livsmedels- eller klädköp, eller genom att framställa penningspelande som ett nödvändigt eller oförargligt tidsfördriv,*

(upphävs)

*Gällande lydelse*

4) framställa penningspelande som en lösning på en persons ekonomiska problem, ett sätt att förbättra en persons ekonomiska ställning eller bemöta utmaningar i anknytning till livshanteringen eller som ett alternativ till arbete,

5) beskriva penningspelande som ett sätt att främja en persons sociala framgång eller den sociala acceptansen av en person,

6) ge en vilseledande eller osanningsenlig bild av vinstmöjligheterna i ett penningspel, överbetona möjligheterna till stora vinster eller beskriva penningspelande som ekonomiskt, socialt eller hälsomässigt riskfritt,

7) utnyttja okunnighet, bristande erfarenhet eller godtrogenhet i anslutning till penningspelande,

8) erbjuda spelpengar, eller erbjuda penningspel kostnadsfritt, till nedsatt pris eller i samerbjudanden,

9) i samband med köp av penningspel eller annan nyttighet, val av penningspel eller lyftande av vinst erbjuda spelaren att köpa eller välja ett annat penningspel,

10) i samband med köp av penningspel utlova annan slumpartad förmån än den vinstmöjlighet som ingår i penningspelet,

11) uppmana en person att genom penningspelande finansiera allmännyttig verksamhet,

12) främja penningspelandet på något annat än i 1–11 punkten avsett, men därmed jämförbart sätt.

Marknadsföring får inte riktas till minderåriga eller till personer som annars är i utsatt ställning. Minderåriga personer får inte förekomma i marknadsföringen. Penningspel får inte marknadsföras i samband med sådan televisions- och radioverksamhet, offentlig visning på biografer av bildprogram och publikationsverksamhet som är riktad till minderåriga eller i sådana mediers tjänster som är riktade till minderåriga eller som särskilt tilltalar minderåriga och unga personer.

Följande penningspel får inte marknadsföras på andra ställen än sådana särskilda spelsalar och kasinon där spelen finns:

1) penninglotterier, när de anordnas elektroniskt,

*Föreslagen lydelse*

*Gällande lydelse*

2) tippningsspel med snabb spelrytm, när de uteslutande anordnas elektroniskt,

3) penningautomater,

4) kasinospel.

Sådana kombinationsspel som i samband med utfärdande av spelreglerna har konstaterats vara förenade med en särskild risk för skadeverkningar till följd av penningspel får inte marknadsföras på andra ställen än de särskilda spelsalar, kasinon och travbanor där spelet eller försäljningsställen för spelet finns.

Spelplatser för penningspel som avses i 4 och 5 mom. får inte marknadsföras. Information får dock ges om spelplatserna.

Marknadsföring av penningspel ska alltid innehålla uppgift om den tillåtna åldersgränsen för penningspelande samt om var det finns information om verktyg för hantering av spelandet och om serviceproducenter som tillhandahåller hjälp mot penningspelsproblem.

Marknadsföring får inte riktas till en spelare som ställt in en spärr som gäller allt spelande. Om spelaren har ställt in en spärr för ett visst penningspel, får endast sådana spel marknadsföras som spelaren inte själv har spärrat.

Polisstyrelsen har till uppgift att övervaka att bestämmelserna i denna lag och konsumentskyddslagen (38/1978) följs vid marknadsföringen av penningspel. Veikkaus Ab ska varje år ge inrikesministeriet och Polisstyrelsen en rapport om marknadsföringen av penningspel.

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om innehållet i den rapport som avses i 9 mom.

*Föreslagen lydelse*

14 c §

*Veikkaus Ab:s begränsningar för spelande*

Veikkaus Ab ska vid behov uppställa kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för vissa kategorier av spel, vissa typer av spel, vissa spel och vissa spelare i syfte att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet

(upphävs)

*Gällande lydelse*

*ger upphov till samt erbjuda spelaren möjlighet att själv uppställa ovannämnda begränsningar.*

*Föreslagen lydelse*

15 §

*Förhindrande av och förbud mot spelande i kasinon och i särskilda spelsalar*

*Veikkaus Ab får inte ge någon som är yngre än 18 år eller som är uppenbart påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel eller droger tillträde till ett kasino eller en särskild spelsal och ska avlägsna sådana personer från kasinon och särskilda spelsalar.*

(upphävs)

*Veikkaus Ab och dess personal har rätt att förbjuda en person tillträde till ett kasino eller en särskild spelsal, avlägsna personen eller begränsa personens spelande, om*

*1) personen misstänks för falskspel eller har gjort sig skyldig till falskspel,*

*2) personens uppträdande stör eller kan misstänkas störa ordningen i kasinot eller den särskilda spelsalen,*

*3) spelandet har vållat eller uppenbarligen kommer att vålla personen ekonomiska, sociala eller hälsomässiga men,*

*4) personen har begärt att Veikkaus Ab ska vägra personen tillträde till kasinot eller den särskilda spelsalen eller begränsa personens spelande.*

*Ett förbud eller en begränsning kan meddelas för viss tid eller tills vidare. Ett förbud eller en begränsning för viss tid gäller minst en månad och högst ett år.*

*En person som meddelats ett förbud eller en begränsning tills vidare kan tidigast ett år efter det att förbudet eller begränsningen meddelats begära att förbudet eller begränsningen undanröjs. Ett förbud eller en begränsning som meddelats med stöd av 2 mom. 1–3 punkten för att gälla tills vidare ska undanröjas om det inte finns vägande skäl till att förbudet ska fortsätta. Ett förbud eller en begränsning som gäller tills vidare och som meddelats med stöd av 2 mom. 4 punkten på spelarens begäran undanröjs tre månader*

*Gällande lydelse*

*från det att begäran om undanröjande har framställts.*

*Föreslagen lydelse*

16 §

*Särskilda bestämmelser om penningautomater*

*Penningautomater ska placeras så att spelandet på dem obehindrat kan övervakas. Penningautomaterna får inte placeras så att användningen av dem kan äventyra säkerheten eller störa ordningen.*

(upphävs)

*Principerna för placering och tillhandahållande av penningautomater på spelplatser ska planeras så att de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningarna som spelandet ger upphov till blir så små som möjligt. Vid placeringen av automater och vid hållandet av dem tillgängliga på spelplatser ska särskild vikt fästas vid de skadeverkningar som penningspelen orsakar minderåriga och personer i utsatt ställning.*

16 a §

*Egenkontroll som gäller penningautomater*

*Veikkaus Ab ska utarbeta en skriftlig plan för det allmänna genomförandet av den övervakning och planering som avses i 16 § samt föra bok över utplaceringen av penningautomater och över de allmänna och särskilda föreskrifter som bolaget meddelat i fråga om övervakningen av dem.*

(upphävs)

*Innehavaren av en spelplats för penningautomater ska utarbeta en skriftlig plan för att säkerställa att verksamheten är laglig och att den plan som avses i 1 mom. iaktas samt iaktta planen och föra bok över genomförandet av den. Planen ska hållas uppdaterad, och innehavaren av spelplatsen ska se till att den personal som deltar i övervakningen känner till sina skyldigheter enligt denna lag och enligt planen.*

*De planer som avses i 1 och 2 mom. ska innehålla en beskrivning av de lagstadgade*

*Gällande lydelse*

*skyldigheterna, de risker som är förknippade med det praktiska genomförandet av planerna, på vilket sätt iakttagandet av skyldigheterna följs upp och hur upptäckta brister avhjälpas.*

*Närmare bestämmelser om utarbetandet av de planer som avses i 1 och 2 mom. och om deras innehåll och genomförande får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.*

4 kap

**Avkastningen från Veikkaus Ab**

17 §

*Upptagande av Veikkaus Ab:s avkastning i statsbudgeten och redovisning av avkastningen*

*I statsbudgeten tas varje år för användning in ett anslag som motsvarar vinsten enligt Veikkaus Ab:s senast fastställda bokslut.*

*Veikkaus Ab ska redovisa den vinst som avses i 1 mom. som intäkt till staten.*

*Veikkaus Ab ska inom en månad från fastställandet av bokslutet lämna finansministeriet, statsrådets kansli, inrikesministeriet och Polisstyrelsen en redogörelse för den avkastning som redovisats.*

42 §

*Tillsynen över lotterier*

Anordnandet av lotterier övervakas för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, förhindra oegentligheter och brott samt förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som lotterier ger upphov till.

Polisstyrelsen ansvarar för den riksomfattande tillsynen över anordnandet av lotterier och för den statistikföring som gäller lotteri- verksamheten. Polisstyrelsen kan ge utlåtanden och meddela anvisningar om anordnande av lotterier och om tillsynen över anordnandet. Dessutom övervakar Polisstyrelsen att

*Föreslagen lydelse*

(upphävs 4 kap)

(upphävs)

42 §

*Tillsynen över lotterier*

Anordnandet av lotterier övervakas för att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, förhindra oegentligheter och brott samt förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som lotterier ger upphov till.

Polisstyrelsen ansvarar för den riksomfattande tillsynen över anordnandet av lotterier och för den statistikföring som gäller lotteri- verksamheten. Polisstyrelsen kan ge utlåtanden och meddela anvisningar om anordnande av lotterier och om tillsynen över anordnandet.



*Gällande lydelse*

*Veikkaus Ab och sådana näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaransmälningar eller deltagaravgifter i anslutning till de penningspel som tillhandahålls av Veikkaus Ab iaktar på dem tillämpliga bestämmelser och föreskrifter om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.*

Polisinrättningen övervakar lotterier som anordnas inom dess distrikt.

*Vid tillsynen över anordnandet av penningspel ska elektroniska övervakningssystem användas vid behov. Närmare bestämmelser om elektroniska övervakningssystem för penningspel får utfärdas genom förordning av statsrådet.*

*Inrikesministeriet godkänner ibruktagandet av Polisstyrelsens arrangemang för tillsyn i fråga om anordnandet av sådana penningspel vars spelsystem är belägna i en medlemsstat i Europeiska unionen eller en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.*

42 a §

*Delegationen för penningspelsärenden*

*Vid inrikesministeriet finns en delegation för penningspelsärenden som är tillsatt av statsrådet och som har till uppgift att följa uppnåendet av och utvecklingsbehoven för de penningspelspolitiska målsättningarna.*

*Genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om delegationens närmare uppgifter och sammansättning.*

42 b §

*Tillsynsregister över lotterier*

För skötseln av tillstånds- och tillsynsuppgifter som avses i denna lag ska polisen föra register över anmälningar, tillståndsansökningar, tillstånd, återkallade tillstånd, redovisningar och om dem som gjort anmälan samt om tillståndssökande och tillståndshavare, om dem som i praktiken anordnar lotterier, om

*Föreslagen lydelse*

Polisinrättningen övervakar lotterier som anordnas inom dess distrikt.

(upphävs)

42 b §

*Tillsynsregister över lotterier*

För skötseln av tillstånds- och tillsynsuppgifter som avses i denna lag ska polisen föra register över anmälningar, tillståndsansökningar, tillstånd, återkallade tillstånd, redovisningar och om dem som gjort anmälan samt om tillståndssökande och tillståndsha-

*Gällande lydelse*

kontrollåtgärder samt om åtgärder som hänför sig till *förbud och vitesförfarande*.

Bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i polisens register finns i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019).

*Föreslagen lydelse*

vare, om dem som i praktiken anordnar lotterier, om kontrollåtgärder samt om åtgärder som hänför sig till förbud.

Bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i polisens register finns i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019).

43 §

*Tillsynen över penningspel samt officiella övervakare*

*Polisstyrelsen ska övervaka att de spelregler som utfärdats genom förordning av inrikesministeriet med stöd av 13 c § iakttas vid anordnande av penningspel och att uppgifterna i Veikkaus Ab:s spelsystem och uppgifterna i övervakningssystemet motsvarar varandra. Polisstyrelsen ska genom utnyttjande av övervakningssystemen för varje spelomgång fastställa resultatet och vinsternas antal i tippningsspel, om inte en officiell övervakare utför dessa uppgifter med samtycke av Polisstyrelsen. Polisstyrelsen ska även kontrollera dragningen i samband med penninglotterier och blandningen av lotterna samt fastställa resultatet av dragningen, om inte notarius publicus utför dessa uppgifter med samtycke av Polisstyrelsen.*

*För tillsynen över penningspelsverksamheten kan Polisstyrelsen förordna officiella övervakare. När officiella övervakare sköter uppgifter enligt denna lag tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på dem. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).*

*En tjänsteman vid Polisstyrelsen får inte delta i sådana penningspel vars tekniska övervakning ingår i tjänstemannens uppgifter, om tjänstemannen i sina tjänsteuppgifter kan ta del av sådant material om spelhändelser som denne kan utnyttja i sitt eget spelande. Beslut om begränsat spelande fattas av Polisstyrelsen.*

*Inrikesministeriet kan bevilja tillstånd till anordnande av penningspel som avses i 62 §*

(upphävs)

*Gällande lydelse*

5 mom. och godkänna ibruktagandet av arrangemangen för tillsyn över sådana penningspel.

## 44 §

*Polisstyrelsens, polisinrättningens och de officiella övervakarnas rätt till upplysningar*

Polisstyrelsen har rätt att trots sekretessbestämmelserna av *Veikkaus Ab*, av en sammanslutning eller en stiftelse som erhållit tillstånd att anordna lotterier och av dem som i praktiken anordnar varulotterier avgiftsfritt erhålla de upplysningar som är nödvändiga för tillsynsuppgiften och för statistikföringen av lotteriverksamheten. Rätten att få upplysningar gäller även nödvändiga personuppgifter.

En polisinrättning har rätt att trots sekretessbestämmelserna av en sammanslutning eller en stiftelse som erhållit tillstånd att anordna lotterier och av dem som i praktiken anordnar varulotterier avgiftsfritt erhålla de upplysningar som är nödvändiga för tillsynsuppgiften. Rätten att få upplysningar gäller även nödvändiga personuppgifter.

*En officiell övervakare har rätt att trots sekretessbestämmelserna av Veikkaus Ab avgiftsfritt erhålla de upplysningar som är nödvändiga för tillsynsuppgiften. Rätten att få upplysningar gäller även nödvändiga personuppgifter.*

Uppgifterna kan lämnas ut via ett tekniskt gränssnitt eller på annat sätt elektroniskt.

## 45 §

*Kontroll- och förbuds rätt*

En polisinrättning, Polisstyrelsen och ett i 58 § avsett kontrollorgan har rätt att kontrollera att godkända räkneverk för kontroll av penningrörelsen används i *penningautomater* och varuvinstautomater samt i sådana spelautomater och spelanordningar som avses i 56 §.

En polisinrättning och Polisstyrelsen har rätt att förbjuda att sådana automater eller spelanordningar som avses i 1 mom. tillhandahålls,

*Föreslagen lydelse*

## 44 §

*Polisstyrelsens och polisinrättningens rätt till upplysningar*

Polisstyrelsen har rätt att trots sekretessbestämmelserna av en sammanslutning eller en stiftelse som erhållit tillstånd att anordna lotterier och av dem som i praktiken anordnar varulotterier avgiftsfritt erhålla de upplysningar som är nödvändiga för tillsynsuppgiften och för statistikföringen av lotteriverksamheten. Rätten att få upplysningar gäller även nödvändiga personuppgifter.

En polisinrättning har rätt att trots sekretessbestämmelserna av en sammanslutning eller en stiftelse som erhållit tillstånd att anordna lotterier och av dem som i praktiken anordnar varulotterier avgiftsfritt erhålla de upplysningar som är nödvändiga för tillsynsuppgiften. Rätten att få upplysningar gäller även nödvändiga personuppgifter.

Uppgifterna kan lämnas ut via ett tekniskt gränssnitt eller på annat sätt elektroniskt.

## 45 §

*Kontroll- och förbuds rätt*

En polisinrättning, Polisstyrelsen och ett i 58 § avsett kontrollorgan har rätt att kontrollera att godkända räkneverk för kontroll av penningrörelsen används i varuvinstautomater samt i sådana spelautomater och spelanordningar som avses i 56 §.

En polisinrättning och Polisstyrelsen har rätt att förbjuda att sådana automater eller spelanordningar som avses i 1 mom. tillhandahålls,

*Gällande lydelse*

om det inte i dem finns ett godkänt räkneverk för kontroll av penningrörelsen eller om de är placerade i strid med bestämmelserna om hur automater och spelanordningar ska placeras. Om den brist eller det fel som iakttagits är ringa, kan polisen i stället för att utfärda förbud förordna att saken ska rättas till.

*Polisstyrelsen har rätt att för tillsynen över att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas inspektera Veikkaus Ab:s lokaler och granska bolagets informationssystem och verksamhet, om inspektion och granskning behövs för skötseln av övervakningsuppgiften.*

46 §

*Ersättning för kostnaderna för tillsynen över penningspelsverksamheten*

*Veikkaus Ab ska ersätta staten för kostnaderna för tillsynen över penningspelsverksamheten.*

*Genom förordning av inrikesministeriet utfärdas bestämmelser om uttagande av kostnaderna.*

47 §

*Lyftande av vinster*

*En vinst som erhållits i ett penninglotteri ska lyftas inom ett år från det att resultatet av dragningen har fastställts, från utgången av den försäljningstid som antecknats på lotten eller från det att lotten köpts.*

*Vinster i tippnings- och vadhållningsspel ska lyftas inom ett år och vinster i totospel inom tre månader från det att slutresultatet enligt spelreglerna för dessa spel har uppnåtts eller slutresultatet har fastställts.*

*Vinster i penningautomatspel och kasinospel ska lyftas inom ett år från det att det resultat som berättigar till vinsten har uppnåtts.*

*Vinster i kombinationsspel ska lyftas inom ett år från det att det resultat som i enlighet med spelreglerna för dessa spel berättigar till vinsten har uppnåtts.*

*Föreslagen lydelse*

om det inte i dem finns ett godkänt räkneverk för kontroll av penningrörelsen eller om de är placerade i strid med bestämmelserna om hur automater och spelanordningar ska placeras. Om den brist eller det fel som iakttagits är ringa, kan polisen i stället för att utfärda förbud förordna att saken ska rättas till.

(upphävs)

47 §

(upphävs 1–4 mom.)

*Gällande lydelse*

En vinst som erhållits i bingospel ska lyftas inom ett år från det att det resultat som berättigar till vinsten har uppnåtts.

Vinster i varulotterier och gissningstävlingar, med undantag för sådana varulotterier som får anordnas utan i denna lag föreskrivet tillstånd, ska lyftas inom två månader från utgången av varulotteritillståndets giltighetstid.

*Bestämmelser om när tidsfristen för lyftande av vinster i spel som avses i 1 och 2 mom. börjar utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.*

48 §

*Rekommendation till avgörande*

*En spelare kan skriftligen begära en rekommendation till avgörande av Polisstyrelsen då meningsskiljaktigheter som gäller vinstbetalningen råder mellan spelaren och en penning-spelssammanslutning som anordnar penning-spel.*

*Officiella övervakare som avses i 43 § får inte delta då en rekommendation till avgörande ges. För en rekommendation uppbärs ingen avgift. Ändring får inte sökas i en rekommendation till avgörande. En rekommendation eller ansökan därom hindrar inte att ärendet förs till domstol för avgörande.*

*Genom förordning av statsrådet kan bestämmas närmare om ansökan om en rekommendation till avgörande och de utredningar som skall bifogas ansökan, tidsfristen för ansökan om en rekommendation till avgörande samt innehållet i en rekommendation.*

49 §

*Begränsning som gäller spel i kasinon*

*Den som är anställd hos ett kasino och en officiell övervakare enligt 43 § som övervakar penningspel som anordnas i kasinot får inte delta i de penningspel som anordnas i kasinot.*

*Föreslagen lydelse*

En vinst som erhållits i bingospel ska lyftas inom ett år från det att det resultat som berättigar till vinsten har uppnåtts.

Vinster i varulotterier och gissningstävlingar, med undantag för sådana varulotterier som får anordnas utan i denna lag föreskrivet tillstånd, ska lyftas inom två månader från utgången av varulotteritillståndets giltighetstid.

(upphävs)

(upphävs)

Gällande lydelse

50 §

*Teknisk övervakning i kasinon och särskilda spelsalar*

*Efter anmälan på förhand har Veikkaus Ab rätt att med hjälp av teknisk utrustning övervaka spelverksamheten genom observation och fotografering i ingången till kasinot eller den särskilda spelsalen, i kasinots eller den särskilda spelsalens kundlokaler, samt i kasinopersonalens arbetslokaler. Rätten till teknisk övervakning gäller inte personalens rekreationslokaler eller sociala utrymmen.*

*Bestämmelser om kameraövervakning av arbetstagare finns i 16 och 17 § i lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004).*

51 §

*Veikkaus Ab:s rätt att behandla personuppgifter*

*Veikkaus Ab får behandla följande personuppgifter om bolagets kunder och deras penningsspelare om det är nödvändigt för att säkerställa rättsskyddet för dem som deltar i penningsspel, förhindra oegentligheter och brott, utreda oegentligheter eller förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som penningsspelandet ger upphov till:*

*1) kundens medborgarskap och i fråga om utländska kunder uppgifterna i den handling som styrker kundens identitet,*

*2) ett fotografi av kunden hos ett kasino eller en särskild spelsal samt de uppgifter som insamlats vid den tekniska övervakning av ett kasino eller en särskild spelsal som avses i 50 §,*

*3) uppgifter om kundens störande beteende i kasinot eller den särskilda spelsalen eller annars i samband med penningsspelare,*

*4) uppgifter om misstänkt eller konstaterat falskspel,*

*5) uppgifter om förbud mot eller begränsning av penningsspelare,*

Föreslagen lydelse

(upphävs)

(upphävs)

*Gällande lydelse*

6) uppgift om misstänkt spelande som orsakar skadeverkningar,

7) identifieringsuppgifter om kunden, uppgifter om spelhändelser samt andra uppgifter som hänför sig till kundrelationen hos Veikkaus Ab, dock inte uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter.

Veikkaus Ab ska med hjälp av automatisk behandling av de personuppgifter som avses i 1 mom. 3–7 punkten bedöma den risk för ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som penningspelandet vållar för kunden och vid behov vidta åtgärder för att förebygga och minska de risker som observerats på basis av bedömningen. Ett beslut som förhindrar eller begränsar en kunds spelande får dock inte enbart grunda sig på automatisk behandling av personuppgifter.

Veikkaus Ab får behandla i 1 mom. avsedda personuppgifter för de behandlingsändamål som anges i 1 mom. i fem år från det att uppgifterna registrerades eller spelförbudet eller förbudet mot marknadsföring upphörde.

*Föreslagen lydelse*

## 52 §

*Bevakning av och forskning kring skadeverkningar som lotterier ger upphov till, bedömning samt utveckling av prevention och behandling av dem*

*De skadeverkningar som deltagandet i lotterier ger upphov till ska följas och vara föremål för forskning. Social- och hälsovårdsministeriet svarar för bevakningen av och forskningen kring skadeverkningarna, för bedömningen av skadeverkningar som är förenade med anordnande av penningspel samt för utvecklandet av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dessa skadeverkningar. Institutet för hälsa och välfärd verkställer uppgiften i enlighet med ett uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet.*

*Veikkaus Ab ska ersätta staten för kostnaderna för bevakning, för bedömning av de skadeverkningar som är förenade med anordnande av penningspel, för forskning kring*

(upphävs)



*Gällande lydelse*

*skadeverkningarna och för utveckling av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dem. Social- och hälsovårdsministeriet tar hos bolaget ut en avgift som motsvarar de totalkostnader som verksamheten orsakar.*

*Genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet utfärdas bestämmelser om debitering av avgiften.*

*Föreslagen lydelse*

53 §

*Upplýsingar som lämnas av Veikkaus Ab*

*Veikkaus Ab ska varje år lämna sin verksamhetsplan, sin budget för det följande året samt sina bokslutshandlingar omedelbart när de blivit färdiga till finansministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och Polisstyrelsen.*

*Veikkaus Ab ska varje år lämna inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och Polisstyrelsen en berättelse om hur bolagets spelverksamhet har utvecklats och om de åtgärder det har vidtagit för att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till.*

*Veikkaus Ab får trots sekretessbestämmelserna för vetenskaplig forskning lämna ut uppgifter som gäller bolagets kunder och deras spelande, om mottagaren av upplýsingarna enligt dataskyddslagstiftningen har rätt att behandla dessa uppgifter.*

(upphävs)

54 §

*Social- och hälsovårdsministeriets rätt till upplýsingar*

*Social- och hälsovårdsministeriet har rätt att trots sekretessbestämmelserna av Veikkaus Ab och Institutet för hälsa och välfärd avgiftsfritt erhålla de uppgifter som är nödvändiga för bevakning av och forskning kring skadeverkningar som deltagandet i lotterier ger upphov till och för bedömning av penningspelens skadlighet och utvecklande av prevention och behandling av skadeverkningar. Rätten*

(upphävs)

*Gällande lydelse*

att få upplysningar gäller även nödvändiga personuppgifter. Uppgifterna kan lämnas ut via ett tekniskt gränssnitt eller på annat sätt elektroniskt.

Veikkaus Ab och Institutet för hälsa och välfärd ska pseudonymisera de personuppgifter som avses i denna paragraf innan de lämnas ut. Personuppgifter får behandlas endast för det ändamål som de överlåtits till samt för statistiska ändamål. På behandlingen av personuppgifter som avses i denna paragraf tillämpas inte lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården (552/2019).

*Föreslagen lydelse*

## 55 §

*Institutet för hälsa och välfärds rätt till upplysningar*

Institutet för hälsa och välfärd har rätt att trots sekretessbestämmelserna av Veikkaus Ab och social- och hälsovårdsministeriet avgiftsfritt erhålla de uppgifter som är nödvändiga för bevakning av och forskning kring skadeverkningar som deltagandet i lotterier ger upphov till och för bedömning av penningspelens skadlighet och utvecklande av prevention och behandling av skadeverkningar. Rätten att få upplysningar gäller även nödvändiga personuppgifter. Uppgifterna kan lämnas ut via ett tekniskt gränssnitt eller på annat sätt elektroniskt.

(upphävs)

Institutet för hälsa och välfärd har rätt att samköra personuppgifter som avses i 1 mom. med uppgifter som institutet har erhållit med stöd av sådana rättigheter att få uppgifter som föreskrivs annanstans, om det är nödvändigt för behandlingsändamålet.

Institutet för hälsa och välfärd ska pseudonymisera personuppgifterna innan de överförs för analysering. Personuppgifter får behandlas endast för det ändamål som de överlåtits till samt för statistiska ändamål. På behandlingen av personuppgifter som avses i denna paragraf tillämpas inte lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården.

*Gällande lydelse*

57 §

*Räkneverk för kontroll av penningrörelsen*

Om avgiften för användningen av *penningautomater* eller varuvinstautomater eller i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar inkasseras med hjälp av en anordning som startar automaten eller spelanordningen (*myntlås*), ska automaten eller spelanordningen vara försedd med ett sådant räkneverk för kontroll av penningrörelsen som är besiktigat och godkänt av ett kontrollorgan som Polisstyrelsen förordnat. Räkneverket ska på ett tillförlitligt sätt registrera uppgifter om de avgifter som användningen av anordningen inbringat. Över de uppgifter som registreras ska uppgöras verifikat, som ska förvaras på det sätt som bestäms om förvaring av bokföringsmaterial.

59 §

*Utredningar och verifikat*

Över användningen av *penningautomater* och varuvinstautomater samt i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar, dock inte lyckohjul vilka snurras för hand, skall uppgöras utredningar och verifikat som anger

- 1) var automaten eller spelanordningen finns och när den har placerats där,
- 2) det tal som räkneverket för kontroll av penningrörelsen visar när automaten eller spelanordningen tas i bruk, när räkneverket byts ut, när kassan töms samt när automaten eller spelanordningen överläts,
- 3) tidpunkten för tömning av kassan,
- 4) den tid som räkneverket för kontroll av penningrörelsen varit ur funktion på grund av att det varit i olag eller av någon annan orsak,
- 5) det antal gånger som automaten eller spelanordningen använts för granskning av att den eller räkneverket för kontroll av penningrörelsen fungerar, och
- 6) antalet i automaten eller spelanordningen använda mynt som strider mot anvisningarna för automaten eller anordningen.

*Föreslagen lydelse*

57 §

*Räkneverk för kontroll av penningrörelsen*

Om avgiften för användningen av varuvinstautomater eller i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar inkasseras med hjälp av en anordning som startar automaten eller spelanordningen (*myntlås*), ska automaten eller spelanordningen vara försedd med ett sådant räkneverk för kontroll av penningrörelsen som är besiktigat och godkänt av ett kontrollorgan som Polisstyrelsen förordnat. Räkneverket ska på ett tillförlitligt sätt registrera uppgifter om de avgifter som användningen av anordningen inbringat. Över de uppgifter som registreras ska uppgöras verifikat, som ska förvaras på det sätt som bestäms om förvaring av bokföringsmaterial.

59 §

*Utredningar och verifikat*

Över användningen av varuvinstautomater samt i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar, dock inte lyckohjul vilka snurras för hand, ska uppgöras utredningar och verifikat som anger

- 1) var automaten eller spelanordningen finns och när den har placerats där,
- 2) det tal som räkneverket för kontroll av penningrörelsen visar när automaten eller spelanordningen tas i bruk, när räkneverket byts ut, när kassan töms samt när automaten eller spelanordningen överläts,
- 3) tidpunkten för tömning av kassan,
- 4) den tid som räkneverket för kontroll av penningrörelsen varit ur funktion på grund av att det varit i olag eller av någon annan orsak,
- 5) det antal gånger som automaten eller spelanordningen använts för granskning av att den eller räkneverket för kontroll av penningrörelsen fungerar, och
- 6) antalet i automaten eller spelanordningen använda mynt som strider mot anvisningarna för automaten eller anordningen.

*Gällande lydelse*

60 §

*Uppgifter på automat och spelanordning samt på lotter*

På *penningautomater* och varuvinstautomater samt på sådana spelautomater och spelanordningar som avses i 56 § skall på synlig plats anges namnet på den som bedriver verksamhet med automaten eller spelanordningen samt kontaktuppgifter och företags- och organisationsnummer.

På varje lott eller på ett meddelande som ges gratis i samband med lottförsäljningen skall antecknas uppgifter om lotteriet, den som anordnar lotteriet samt antalet vinster, deras värde och typ.

62 §

*Förbud mot anordnande av lotterier*

Att anordna lotterier på andra sätt än de som avses i 3 § 2 eller 3 mom., 3 a § eller 56 § är förbjudet.

Det är förbjudet att

1) sälja eller förmedla lotter för lotterier som anordnats utan sådant tillstånd som förutsätts i denna lag och för *penningsspel som anordnas av någon annan än Veikkaus Ab* och att marknadsföra sådana lotterier,

2) sälja eller förmedla lotter till utlandet eller marknadsföra lotterier i utlandet, om det inte är tillåtet enligt lagstiftningen i den stat eller region till vilken lotterna säljs eller förmedlas eller där lotterierna marknadsförs,

3) utan tillstånd av *Veikkaus Ab* sälja eller förmedla lotter, ta emot spelinsatser eller förmedla vinster som hänför sig till *penningsspel som anordnas av bolaget*.

Utrymmen får inte utan tillstånd som avses i denna lag upplåtas för tillhandahållande av *penningautomater, kasinospel*, varuvinstautomater eller i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar.

För masskuldebrev som emitteras får inte utöver räntan betalas särskild gottgörelse som baserar sig på lottning.

*Föreslagen lydelse*

60 §

*Uppgifter på automat och spelanordning samt på lotter*

På varuvinstautomater samt på sådana spelautomater och spelanordningar som avses i 56 § ska på synlig plats anges namnet på den som bedriver verksamhet med automaten eller spelanordningen samt kontaktuppgifter och företags- och organisationsnummer.

På varje lott eller på ett meddelande som ges gratis i samband med lottförsäljningen ska antecknas uppgifter om lotteriet, den som anordnar lotteriet samt antalet vinster, deras värde och typ.

62 §

*Förbud mot anordnande av lotterier*

Att anordna lotterier på andra sätt än de som avses i 3 a § eller 56 § är förbjudet.

Det är förbjudet att

1) sälja eller förmedla lotter för lotterier som anordnats utan sådant tillstånd som förutsätts i denna lag och att marknadsföra sådana lotterier,

2) sälja eller förmedla lotter till utlandet eller marknadsföra lotterier i utlandet, om det inte är tillåtet enligt lagstiftningen i den stat eller region till vilken lotterna säljs eller förmedlas eller där lotterierna marknadsförs.

Utrymmen får inte utan tillstånd som avses i denna lag upplåtas för tillhandahållande av varuvinstautomater eller i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar.

För masskuldebrev som emitteras får inte utöver räntan betalas särskild gottgörelse som baserar sig på lottning.

*Gällande lydelse*

*Som lotterier som anordnas utomlands betraktas inte penningspel i vilkas anordnande Veikkaus Ab deltar.*

*Föreslagen lydelse*

62 a §

*Förbudande av anordnande av penningspel*

*Polisstyrelsen kan förbjuda ett penningspel, (upphävs)  
om*

*1) penningspelet anordnas av någon annan än Veikkaus Ab,*

*2) man vid anordnande av penningspelet bryter mot ett förbud som avses i 62 § 1–4 mom., eller*

*3) man vid anordnande av penningspel i övrigt, på något annat sätt än vad som avses i 62 b §, bryter mot denna lag eller en förordning som utfärdats med stöd av denna lag.*

*Förbudet kan riktas mot*

*1) den som anordnar penningspelet,*

*2) sådana näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar eller deltagaravgifter i anslutning till penningspel, upplåter ett utrymme för tillhandahållande av penningautomater eller marknadsför penningspel,*

*3) sådana fysiska personer som i syfte att få ekonomisk vinning eller annan fördel marknadsför penningspel eller på annat sätt främjar deltagande i penningspel.*

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

*Polisstyrelsen kan temporärt förbjuda anordnandet av ett penningspel, om spelarnas rättsskydd eller övervakningen av anordnandet av penningspel äventyras och risken för oegentligheter ökar eller om tillförlitligheten av lottningen i övrigt äventyras. Förbudet kan gälla i högst 30 dagar åt gången. Polisstyrelsen ska upphäva förbudet, om grunder för dess giltighet inte längre föreligger.*

Gällande lydelse

62 b §

*Förbudande av marknadsföring av penning-  
spel*

*Polisstyrelsen kan förbjuda sådan marknadsföring av penningspel som strider mot 14 b §.*

*Förbudet kan riktas mot*

*1) den som anordnar penningspelet,  
2) sådana näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar eller deltagaravgifter i anslutning till penningspel, upplåter ett utrymme för tillhållande av penningautomater eller marknadsför penningspel.*

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

62 c §

*Vite*

*Polisstyrelsen får förena i 62 a, 62 b och 62 m § avsedda förbud med vite.*

*Ett vite som är förenat med ett i 62 a eller 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 sådan anordnare av penningspel eller näringsidkare som uppsåtligen bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningspel i 14 b §.*

*Påföljdsavgift kan påföras en sådan anordnare av penningspel, näringsidkare eller fy-*

*Föreslagen lydelse*

(upphävs)

(upphävs)

(upphävs)

*Gällande lydelse*

*sisk person som uppsåtligen bryter mot förbudet mot marknadsföring i 62 § 2 mom. 1 punkten.*

*Föreslagen lydelse*

62 e §

*Påföljdsavgiftens storlek*

*Påföljdsavgiftens storlek ska baseras på en samlad bedömning och vid dess påförande ska hänsyn tas till*

(upphävs)

*1) överträdelsens art, omfattning och varaktighet samt hur allvarlig överträdelsen är,*

*2) den vinning som erhållits genom överträdelsen, om denna uppgift finns tillgänglig,*

*3) åtgärder som vidtagits av den som anordnar penningspelet, näringsidkaren eller den fysiska personen för att lindra eller avhjälpa skadan,*

*4) eventuella tidigare överträdelser som den som anordnar penningspelet, näringsidkaren eller den fysiska personen har gjort sig skyldig till 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 dennas omsättning under året före det då överträdelsen upphörde, dock högst fem miljoner euro. Påföljdsavgiften ska dock vara minst 10 000 euro. Om bokslutet ännu inte är klart när påföljdsavgiften påförs, om affärsverksamheten nyligen inletts och något bokslut inte finns att tillgå eller om bokslutet av någon annan orsak inte finns att tillgå, kan omsättningen uppskattas utifrån annan tillgänglig utredning.*

*Den påföljdsavgift som påförs en i 62 § 2 mom. 3 punkten avsedd fysisk person får vara högst 4 procent av dennes inkomster enligt den verkställda beskattningen för året före det då överträdelsen upphörde, dock högst 40 000 euro. Påföljdsavgiften ska dock vara minst 500 euro. Om inkomsterna inte kan utredas på ett tillförlitligt sätt, kan de uppskattas utifrån annan tillgänglig utredning.*

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



Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

62 f §

*Avstående från påföljdsavgift*

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

(upphävs)

- 1) överträdelsen är ringa, eller*
- 2) påförande av påföljdsavgift måste anses uppenbart oskäligt.*

*Framställning om påföljdsavgift ska inte göras och påföljdsavgift ska inte påföras, om den som anordnar penningspelet, 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 ska 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. Inte heller den som har dömts för samma överträdelse i ett brottmål får påföras påföljdsavgift.*

(upphävs)

*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*

(upphävs)

*Gällande lydelse*

*Påföljdsavgift påförs av marknadsdomstolen på framställning av Polisstyrelsen. Påföljdsavgift får inte påföras, om inte Polisstyrelsen har gjort en framställning om påförande av påföljdsavgift till marknadsdomstolen inom fem år från det att överträdelsen upphörde. Bestämmelser om behandling av ärenden i marknadsdomstolen finns i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013).*

*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 utan 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 avskrivande av påföljdsavgift*

*Verkställigheten av påföljdsavgifter sköts av Rättsregistercentralen. Bestämmelser om*

*Föreslagen lydelse*

(upphävs)

(upphävs)

(upphävs)

*Gällande lydelse*

*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.*

*Föreslagen lydelse*

62 l §

*Förbud mot initiering och genomförande av betalningstransaktion*

*Polisstyrelsen ska föra en förteckning som finns tillgänglig i ett allmänt datanät i maskinläsbar form över sådana anordnare av penningspel som marknadsför penningspel i strid med 62 § 2 mom. 1 punkten och vilkas anordnande av penningspel Polisstyrelsen har förbjudit med stöd av 62 a §.*

(upphävs)

*En betaltjänstleverantör får inte genomföra eller initiera en betalningstransaktion som gäller penningspelande och där betalaren är en fysisk person i egenskap av spelare och betalningsmottagaren en i 1 mom. avsedd anordnare av penningspel.*

*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 §

*Förbjudande av initiering och genomförande av betalningstransaktioner*

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

(upphävs)

*Förbudet kan riktas mot betaltjänstleverantören eller tillhandahållaren av virtuell valuta.*

*Gällande lydelse*

*Förbudet gäller i högst 12 månader. Polisstyrelsen kan förlänga förbudets giltighetstid med högst 12 månader åt gången, om förfarandet vid initieringen och genomförandet av en betalningstransaktion inte har rättats till.*

*Föreslagen lydelse*

62 n §

*Rätt att få uppgifter av betaltjänstleverantören*

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

(upphävs)

*Rätten att få uppgifter gäller följande uppgifter, om de finns tillgängliga i de system som drivs av tjänstleverantören:*

- 1) kontonummer,*
- 2) handelskategori,*
- 3) uppgifter som identifierar penningsspelssammanslutningen eller den som förmedlar betalningar till penningsspelssammanslutningen,*
- 4) antal betalningstransaktioner,*
- 5) sådana andra än i 1–4 punkten avsedda uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över förbudet mot initiering och genomförande av en betalningstransaktion.*

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

63 §

*Hänvisningar till strafflagen*

*Bestämmelser om straff för penningsspelbrott och lotteribrott finns i 17 kap. 16 a och 16 b § i strafflagen (39/1889).*

64 §

*Lotteriförseelse*

63 §

*Hänvisningar till strafflagen*

*Bestämmelser om straff för lotteribrott finns i 17 kap. 16 b § i strafflagen (39/1889).*

64 §

*Lotteriförseelse*

*Gällande lydelse*

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1) bryter mot det i 10 § föreskrivna förbudet att anordna lotteri på skuld,

2) bryter mot vad som i 14 a § föreskrivs om åldersgränsen för penningspel,

3) inte iakttar skyldigheten att förbjuda tillträde till ett kasino eller en särskild spelsal i de fall som avses i 15 § 1 mom.,

4) bryter mot det i 27 § 3 mom. föreskrivna förbudet att delta,

5) i praktiken anordnar ett varulotteri i strid med vad som föreskrivs i 28 § 2 mom.,

6) verkställer lottningen eller blandandet av lotterna vid ett varulotteri i strid med vad som föreskrivs i 29 § 1 mom. eller inte iakttar underrättelseskyldigheten enligt 29 § 2 mom. i fråga om resultatet av lottningen,

7) bryter mot vad som i 16 § 1 mom. föreskrivs om placeringen av penningautomater eller i 40 § om placeringen av varuvinstautomater eller mot vad som föreskrivs om placeringen av spelautomater eller spelanordningar som avses i 56 § 1 mom., eller

8) bryter mot vad som i 57 § föreskrivs om räkneverk för kontroll av penningrörelsen, ska för *lotteriförseelse* dömas till böter.

66 §

*Sökande av ändring*

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

Ett med stöd av denna lag fattat beslut om återkallande av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor, *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.

*Föreslagen lydelse*

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1) bryter mot det i 10 § föreskrivna förbudet att anordna lotteri på skuld,

4) bryter mot det i 27 § 3 mom. föreskrivna förbudet att delta,

5) i praktiken anordnar ett varulotteri i strid med vad som föreskrivs i 28 § 2 mom.,

6) verkställer lottningen eller blandandet av lotterna vid ett varulotteri i strid med vad som föreskrivs i 29 § 1 mom. eller inte iakttar underrättelseskyldigheten enligt 29 § 2 mom. i fråga om resultatet av lottningen,

7) bryter mot vad som i 40 § föreskrivs om placeringen av varuvinstautomater eller mot vad som föreskrivs om placeringen av spelautomater eller spelanordningar som avses i 56 § 1 mom., eller

8) bryter mot vad som i 57 § föreskrivs om räkneverk för kontroll av penningrörelsen, ska för *lotteriförseelse* dömas till böter.

66 §

*Sökande av ändring*

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

Ett med stöd av denna lag fattat beslut om återkallande av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor ska iakttas även om det överklagas, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

Gällande lydelse

66 a §

*Att föra förbud mot marknadsföring till marknadsdomstolen*

*I ett av Polisstyrelsen meddelat förbud mot marknadsföring av penningsspel enligt 62 b § eller i vite som Polisstyrelsen förenat med ett sådant förbud får ändring inte sökas genom besvär.*

*Den som Polisstyrelsen har ålagt ett förbud enligt 62 b § mot marknadsföring av penningsspel eller förelagt vite förenat med ett sådant förbud får inom 30 dagar från delfäendet av förbudet eller föreläggandet genom ansökan föra ärendet till marknadsdomstolen för behandling. Förbudet ska följas om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.*

*Bestämmelser om handläggningen av ärenden i marknadsdomstolen samt om sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut finns i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013).*

67 §

*Närmare bestämmelser*

Genom förordning av statsrådet föreskrivs om

- 1) de uppgifter som ska finnas på och lämnas vid försäljningen av lotterna i *penning- och varulotterier*,
- 2) innehållet i tillståndsansökan och en anmälan enligt 31 § samt innehållet i tillståndsbesluten,
- 3) förfarandena och tidsfristerna i anslutning till anordnandet av lotterier,
- 4) innehållet i redovisningarna över de lotterier som avses i 3 a §, framläggande av redovisningarna, tidsfrister i anslutning till framläggandet av redovisningarna samt förvaringen av redovisningarna,
- 5) de räkneverk för kontroll av penningrörelsen som avses i 57 §, de anordningar och handlingar som ska tillställas ett kontrollorgan

Föreslagen lydelse

(upphävs)

67 §

*Närmare bestämmelser*

Genom förordning av statsrådet *får det utfärdas närmare bestämmelser om*

- 1) de uppgifter som ska finnas på och lämnas vid försäljningen av lotterna i varulotterier,
- 2) innehållet i tillståndsansökan och en anmälan enligt 31 § samt innehållet i tillståndsbesluten,
- 3) förfarandena och tidsfristerna i anslutning till anordnandet av lotterier,
- 4) innehållet i redovisningarna över de lotterier som avses i 3 a §, framläggande av redovisningarna, tidsfrister i anslutning till framläggandet av redovisningarna samt förvaringen av redovisningarna,
- 5) de räkneverk för kontroll av penningrörelsen som avses i 57 §, de anordningar och handlingar som ska tillställas ett kontrollorgan som avses i 58 §, undantag från typbesiktningsskyldigheten samt besiktning och godkännande av räkneverken.

*Gällande lydelse*

som avses i 58 §, undantag från typbesiktningsskyldigheten samt besiktning och godkännande av räkneverken,

6) skyldighet för Polisstyrelsen och polisinspektionerna att översända uppgifter för bevakning av och forskning kring skadeverkningar som lotterier ger upphov till och för bedömning av penningspelens skadlighet.

*Föreslagen lydelse*

Denna lag träder i kraft den 20 .

På upptagande av avkastningen av penningsspel som anordnats före ikraftträdandet av denna lag i statsbudgeten och på redovisning av avkastningen tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

På penningspel som anordnats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser i 47 § om lyftande av vinster och de bestämmelser i 48 § om rekommendation till avgörande och i de bestämmelser som utfärdats med stöd av den som gällde vid ikraftträdandet.

På lämnande av Veikkaus Ab:s redogörelse för avkastningen för 2026 och på lämnande av bokslutshandlingar tillämpas de bestämmelser i 17 § 3 mom. och 53 § 1 mom. som gällde vid ikraftträdandet.



## 4.

**Lag****om ändring av 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. 2 § 1 mom. 9 punkten och 3 § 3 mom. samt 7 kap. 1 § 1 mom. 2 punkten, av dem 1 kap.  
 3 § 3 mom. sådant det lyder i lag 1286/2021, som följer:

*Gällande lydelse*

1 kap

**Allmänna bestämmelser**

2 §

*Tillämpningsområde*

Denna lag tillämpas på

---

 9) penningspelssammanslutningar enligt 11 § i lotterilagen (1047/2001),
 

---

3 §

*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 som en registrerad spelare på det sätt som avses i 14 § i lotterilagen.
 

---

7 kap

**Tillsyn**

1 §

*Föreslagen lydelse*

1 kap.

**Allmänna bestämmelser**

2 §

*Tillämpningsområde*

Denna lag tillämpas på

---

 9) *licenshavare enligt 5 och 6 § i penningspelslagen (xxx/yyyy)*,
 

---

3 §

*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 som en registrerad spelare på det sätt som avses i 20 § i penningspelslagen.
 

---

7 kap.

**Tillsyn**

1 §

*Gällande lydelse*

*Tillsynsmyndigheterna och anmälan till centralen för utredning av penningtvätt*

Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av bestämmelser som utfärdats och föreskrifter som meddelats med stöd av den utövas av följande myndigheter:

2) Polisstyrelsen när det är fråga om penningospelssammanslutningar enligt 1 kap. 2 § 1 mom. 9 och 10 punkten samt i 1 kap. 2 § 2 mom. avsedda näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaravgifter och deltagaranmälningar för penningspel som tillhandahålls av sådana penningospelssammanslutningar som avses i 1 kap. 2 § 1 mom. 9 och 10 punkten,

*Föreslagen lydelse*

*Tillsynsmyndigheterna och anmälan till centralen för utredning av penningtvätt*

Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av bestämmelser som utfärdats och föreskrifter som meddelats med stöd av den utövas av följande myndigheter:

2) *Tillstånds- och tillsynsverket* när det är fråga om *licenshavare enligt* 1 kap. 2 § 1 mom. 9 *punkten* och penningospelssammanslutningar enligt 1 kap. 2 § 1 mom. 10 punkten samt i 1 kap. 2 § 2 mom. avsedda näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaravgifter och deltagaranmälningar för penningspel som tillhandahålls av *sådana licenshavare* som avses i 1 kap. 2 § 1 mom. 9 *punkten* och sådana penningospelssammanslutningar som avses i 1 kap. 2 § 1 mom. 10 punkten,

*Denna lag träder i kraft den*      20 . .

## 5.

**Lag****om ändring av lotteriskattelagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i lotteriskattelagen (297/2021) 1 § 1 mom., 2 § 1 mom. samt 4 § 1 och 3 mom.,  
av dem 2 § 1 mom. sådant det lyder delvis ändrat i lag 1292/2016 och 4 § 1 mom. sådant det  
lyder i lag 1315/2011, samt  
fogas till 1 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

*Gällande lydelse*

1 §

*Tillämpningsområde*

Lotteriskatt skall enligt denna lag betalas till  
staten på lotterier som anordnas i Finland.

2 §

*Definitioner*

Med lotteri avses  
1) i 3 § i lotterilagen (1047/2001) avsedda  
penningspel och i 3 a § i lotterilagen avsedda  
andra lotterier samt tillhandahållande av såd-  
ana spelautomater och spelanordningar som  
avses i 56 § i lotterilagen för allmänheten,  
2) annan än i lotterilagstiftningen avsedd,  
offentligt anordnad lottnings, gissningstävling,  
vadhållning eller något annat därmed jämför-  
bart förfarande som helt eller delvis är bero-  
ende av slumpen och som i vinst kan ge

*Föreslagen lydelse*

1 §

*Tillämpningsområde*

Lotteriskatt betalas till staten  
1) på *penningspel och andra* lotterier som  
anordnas i Finland *med ensamrätt*,  
2) på *penningspel som tillhandahålls för att  
spelas i Finland på basis av en licens som be-  
viljats i Finland*,  
3) på *andra än i 1 och 2 punkten avsedda  
lotterier som anordnas i Finland*.  
*Skatt betalas inte på penningspel som er-  
bjuds från Finland för att spelas i en annan  
stat.*

2 §

*Definitioner*

Med lotteri avses  
1) *spel i vilka spelaren deltar mot ett pen-  
ningvederlag och kan vinna pengar helt eller  
delvis på basis av slumpen (penningspel)*,  
2) i 3 a § i lotterilagen (1047/2001) avsedda  
lotterier samt tillhandahållande för allmän-  
heten av sådana spelautomater och spelanord-  
ningar som avses i 56 § i lotterilagen,

*Gällande lydelse*

pengar eller andra förmåner med penningvärde som inte kan anses som skälig ersättning för någon prestation eller betraktas som lön enligt lagen om förskottsuppbörd (1118/1996).

---

*Föreslagen lydelse*

3) annan än i lotterilagstiftningen avsedd offentligt anordnad lottning, gissning, vadhållning eller därmed jämförbar verksamhet som helt eller delvis är beroende av slumpen och där man kan vinna pengar eller en förmån med penningvärde som inte ska betraktas som ett skäligt vederlag för någon prestation eller som lön enligt lagen om förskottsuppbörd (1118/1996).

---

4 §

*Skattegrunden och skattesatsen*

Lotteriskatten för ett lotteri som anordnas med ensamrätt är 12 procent av avkastningen.

---

För bingospel är skatten 5 procent av det sammanlagda värdet av de utdelade vinsterna, till vilka inte hänförs vinster som berättigar till ett nytt spel.

---

4 §

*Skattegrunden och skattesatsen*

Lotteriskatten för penningspel och andra lotterier som avses i 1 § 1 mom. 1 och 2 punkten är 22 procent av avkastningen.

---

För bingospel där vinst inte kan fås i form av pengar är skatten 5 procent av de utdelade vinsternas sammanlagda värde, till vilket inte räknas vinster som berättigar till ett nytt spel.

---

Denna lag träder i kraft den 20 .

---

## 6.

**Lag****om ändring av inkomstskattelagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
upphävs i inkomstskattelagen (1535/1992) 21 c §, sådan den lyder i lag 1293/2016, och  
ändras 85 §, sådan den lyder i lag 334/2005, som följer:

*Gällande lydelse*

21 c §

*Penningspelssammanslutningarnas skattskyldighet*

Veikkaus Ab är skyldigt att betala skatt endast på andra inkomster än inkomsterna från den penningspelsverksamhet som bolaget bedriver med stöd av ensamrätten i enlighet med lotterilagen (1047/2001).

Ålands Penningautomatförening är skyldig att betala skatt endast på andra inkomster än inkomsterna från den lotteri- och penningspelsverksamhet som föreningen bedriver med stöd av ensamrätten i enlighet med landskapslagen om lotterier (Ålands författningssamling 1966/10).

85 §

*Lotterivinster*

Skattepliktig inkomst är inte vinster från lotterier som avses i 2 § i lotteriskattelagen eller från lotterier som i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet anordnats i enlighet med dess lagstiftning. Sådan inkomst är dock vinster som kan anses som skälig ersättning för någon prestation eller som kan betraktas som lön enligt lagen om förskottsuppbörd.

*Föreslagen lydelse*

(upphävs)

85 §

*Lotterivinster*

*Skattepliktig inkomst är inte vinst från*  
1) penningspel eller andra lotterier enligt 1 § 1 mom. i lotteriskattelagen,  
2) andra lotterier än penningspel som anordnats i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i enlighet med dess lagstiftning,  
3) penningspel som erbjudits för att spelas i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i enlighet med dess lagstiftning.

*Sådan inkomst är dock vinster som kan anses som skälig ersättning för någon prestation*

*Gällande lydelse*

*Föreslagen lydelse  
eller som kan betraktas som lön enligt lagen  
om förskottsuppbörd.*

*Denna lag träder i kraft den            20            .*

7.

## Lag

### om ändring av lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999)  
20 § 5 punkten, sådan den lyder i lag 1500/2011, som följer:

*Gällande lydelse*

20 §

*Utlämnande av uppgifter till vissa myndigheter*

Skatteförvaltningen kan utan hinder av sekretesskyldigheten på begäran

5) för behandling av ett tillståndsärende som gäller verkställande av lotteri enligt lotterilagen (1047/2001) till en myndighet lämna ut uppgifter om lotterier och för dem betalda lotteriskatter, jämte identifieringsuppgifter om den skattskyldige,

*Föreslagen lydelse*

20 §

*Utlämnande av uppgifter till vissa myndigheter*

Skatteförvaltningen kan utan hinder av sekretesskyldigheten på begäran

5) för behandling av ett tillståndsärende som gäller anordnande av lotteri enligt lotterilagen (1047/2001) och penningspel enligt penningspelslagen (xxx/yyy) till en myndighet lämna ut uppgifter om lotterier och penningspel och för dem betalda lotteriskatter, jämte identifieringsuppgifter om den skattskyldige,

Denna lag träder i kraft den 20 .



## 8.

**Lag****om ändring av 17 kap. 16 a och 16 b § i strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i strafflagen (39/1889) 17 kap. 16 a och 16 b §, sådana de lyder i lagarna 1287/2016  
och 578/2011, som följer:

*Gällande lydelse*

17 kap

**Om brott mot allmän ordning**

16 a §

*Penningspelsbrott*

Den som

- 1) anordnar penningsspel olovligen,
- 2) säljer eller förmedlar lotter för penningsspel som anordnats av någon annan än det i 11 § i lotterilagen (1047/2001) nämnda penningsspelsbolaget eller marknadsför sådana penningsspel, i strid med förbudet i 62 § 2 mom. 1 punkten i den lagen,
- 3) säljer eller förmedlar lotter för penningsspel till utlandet eller marknadsför penningsspel i utlandet i strid med förbudet i 62 § 2 mom. 2 punkten i lotterilagen,
- 4) utan tillstånd av den som anordnar penningsspel säljer eller förmedlar lotter, tar emot spelinsatser eller förmedlar vinster som hänför sig till penningsspel som anordnats av det i 11 § i lotterilagen nämnda penningsspelsbolaget, i strid med förbudet i 62 § 2 mom. 3 punkten i den lagen, eller
- 5) i strid med förbudet i 62 § 3 mom. i lotterilagen upplåter en lokal för tillhandahållande av penningautomater, *specialautomater* eller kasinospel, om dessa tillhandahålls av någon annan än det i 11 § i lotterilagen nämnda penningsspelsbolaget,

*Föreslagen lydelse*

17 kap.

**Om brott mot allmän ordning**

16 a §

*Penningspelsbrott*

Den som

- 1) anordnar penningsspel *utan licens enligt penningsspelslagen (xxx/yyyy)*,
- 2) säljer eller förmedlar *penningsspel som anordnats av någon annan än en licenshavare enligt penningsspelslagen eller marknadsför sådana penningsspel i strid med förbudet i 72 § 2 mom. 2 eller 3 punkten i den lagen*,
- 3) säljer eller förmedlar penningsspel till utlandet eller marknadsför penningsspel i utlandet i strid med förbudet i 72 § 2 mom. 4 punkten i *penningsspelslagen*,
- 4) utan tillstånd av den som anordnar penningsspel säljer eller förmedlar penningsspel som anordnas av en *licenshavare enligt 5 eller 6 § i penningsspelslagen* eller tar emot spelinsatser eller förmedlar vinster som hänför sig till sådana penningsspel i strid med förbudet i 72 § 2 mom. 5 punkten i den lagen, eller
- 5) i strid med förbudet i 72 § 2 mom. 6 punkten i *penningsspelslagen* upplåter en lokal för tillhandahållande av penningautomater eller kasinospel, om dessa tillhandahålls av någon annan än en licenshavare enligt 5 eller 6 § i den lagen,

*Gällande lydelse*

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *penningsspelsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

16 b §

*Lotteribrott*

Den som

1) anordnar ett annat lotteri än ett sådant som avses i 16 a § 1 punkten utan sådant tillstånd som avses i lotterilagen,

2) på ett annat sätt än vad som avses i 16 a § bryter mot ett förbud i 62 § 1–4 mom. i lotterilagen,

3) använder avkastningen av ett lotteri på ett sätt som väsentligt strider mot en bestämmelse i lag, tillståndet att anordna lotteriet eller tillståndet att ändra det ändamål för vilket avkastningen kan användas,

4) försummar den redovisningsskyldighet som hör samman med anordnandet av lotterier,

5) anordnar ett sådant mindre lotteri som avses i 27 § 1 mom. i lotterilagen utan att uppfylla de villkor som i 5 § i den lagen ställs på den som anordnar ett lotteri,

6) väsentligt eller upprepat bryter mot villkoren eller bestämmelserna i tillståndet att anordna lotteriet,

7) väsentligt eller upprepat anordnar penningspel i strid med den förordning som utfärdats med stöd av 13 c eller 14 § i lotterilagen, eller

8) bryter mot bestämmelserna i 14 b § i lotterilagen om marknadsföring av penningspel,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för lotteribrott dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

*Föreslagen lydelse*

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *penningsspelsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

16 b §

*Lotteribrott*

Den som

1) anordnar ett annat lotteri än ett sådant som avses i 16 a § 1 punkten utan sådant tillstånd som avses i lotterilagen,

2) på ett annat sätt än vad som avses i 16 a § bryter mot ett förbud i 62 § 1–4 mom. i lotterilagen,

3) använder avkastningen av ett lotteri på ett sätt som väsentligt strider mot en bestämmelse i lag, tillståndet att anordna lotteriet eller tillståndet att ändra det ändamål för vilket avkastningen kan användas,

4) försummar den redovisningsskyldighet som hör samman med anordnandet av lotterier,

5) anordnar ett sådant mindre lotteri som avses i 27 § 1 mom. i lotterilagen utan att uppfylla de villkor som i 5 § i den lagen ställs på den som anordnar ett lotteri,

6) väsentligt eller upprepat bryter mot villkoren eller bestämmelserna i tillståndet att anordna lotteriet,

7) väsentligt eller upprepat anordnar penningspel i strid med den förordning som utfärdats med stöd av 30 eller 31 § i penningspelslagen, eller

8) bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningspel i 48–53 § i penningspelslagen,

9) anordnar penningspel i strid med förbudet i 72 § 1 mom. i penningspelslagen,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för lotteribrott dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 20 .

9.

## Lag

### om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om verkställighet av böter (672/2002) 1 § 1 mom. 17 punkten, sådan den lyder  
i lag 1209/2022, som följer:

*Gällande lydelse*

1 §

*Lagens tillämpningsområde*

I den ordning som föreskrivs i denna lag  
verkställs följande påföljder:

-----  
17) påföljdsavgift som påförts av marknads-  
domstolen enligt lotterilagen (1047/2001),  
(20.12.2022/1209)  
-----

*Föreslagen lydelse*

1 §

*Lagens tillämpningsområde*

I den ordning som föreskrivs i denna lag  
verkställs följande påföljder:

-----  
17) i *penningspelslagen* (xxx/yyyy) avsedd  
ordningsavgift och påföljdsavgift som påförts  
av marknadsdomstolen,  
-----

-----  
*Denna lag träder i kraft den*    20 .  
-----

## 10.

**Lag****om ändring av lagen om rättegång i marknadsdomstolen**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) 1 kap. 2 § 2 mom. 7 punkten och 6 § 2 mom. 6 punkten, sådana de lyder i lag 1287/2021, samt 5 kap. 2 § 7 mom., som följer:  
:

*Gällande lydelse*

1 kap.

**Allmänna bestämmelser**

2 §

*Konkurrens- och tillsynsärenden*

Marknadsdomstolen handlägger som konkurrens- och tillsynsärenden också följande ärenden som hör till dess behörighet:

7) Polisstyrelsens framställningar om påförande av påföljdsavgift enligt lotterilagen (1047/2001).

6 §

*Marknadsrättsliga ärenden*

Som marknadsrättsliga ärenden handlägger marknadsdomstolen också följande ärenden som hör till dess behörighet:

6) andra ärenden enligt lotterilagen än de som gäller påförande av påföljdsavgift.

5 kap.

*Föreslagen lydelse*

1 kap.

**Allmänna bestämmelser**

2 §

*Konkurrens- och tillsynsärenden*

Marknadsdomstolen handlägger som konkurrens- och tillsynsärenden också följande ärenden som hör till dess behörighet:

7) *Tillstånds- och tillsynsverkets* framställning om påförande av påföljdsavgift enligt *penningspelslagen* (xxx/yyyy).

6 §

*Marknadsrättsliga ärenden*

Som marknadsrättsliga ärenden handlägger marknadsdomstolen också följande ärenden som hör till dess behörighet:

6) andra ärenden enligt *penningspelslagen* än de som gäller påförande av påföljdsavgift.

5 kap.

*Gällande lydelse*

**Handläggning av marknadsrättsliga ärenden**

2 §

*Vem som har rätt att väcka ett ärende*

-----  
Bestämmelser om vem som har rätt att väcka ärenden som avses i lotterilagen, alkohollagen och tobakslagen utfärdas särskilt.  
-----

*Föreslagen lydelse*

**Handläggning av marknadsrättsliga ärenden**

2 §

*Vem som har rätt att väcka ett ärende*

-----  
Bestämmelser om vem som har rätt att väcka ärenden som avses i alkohollagen, *penningspelslagen* och tobakslagen utfärdas särskilt.  
-----

-----  
*Denna lag träder i kraft den 20 .  
Framställningar som avses i 1 kap. 2 § 2 mom. 7 punkten kan göras av Polisstyrelsen fram till den 31 december 2026.*  
-----

## 11.

**Lag****om ändring av konsumentskyddslagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i konsumentskyddslagen (38/1978) 2 kap. 8 a § 2 mom. 10 punkten, 5 a kap. 2 § 1 mom. 2 punkten och 6 kap. 2 § 1 mom. 8 punkten, sådana de lyder, 2 kap. 8 a § 2 mom. 10 punkten och 6 kap. 2 § 1 mom. 8 punkten i lag 1211/2013 och 5 a kap. 2 § 1 mom. 2 punkten i lag 1242/2021, som följer:

<i>Gällande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
2 kap	2 kap.
<b>Marknadsföring samt förfaranden i kundrelationer</b>	<b>Marknadsföring samt förfaranden i kundrelationer</b>
8 a §	8 a §
<i>Information innan ett avtal ingås</i>	<i>Information innan ett avtal ingås</i>
-----	-----
Vad som föreskrivs i denna paragraf tillämpas inte på	Vad som föreskrivs i denna paragraf tillämpas inte på
10) avtal som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen (1047/2001),	10) avtal som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen (1047/2001) och penningspelslagen (xxx/yyyy),
5 a kap	5 a kap.
<b>Avtal om digitalt innehåll och digitala tjänster</b>	<b>Avtal om digitalt innehåll och digitala tjänster</b>
2 §	2 §
<i>Begränsningar av tillämpningsområdet</i>	<i>Begränsningar av tillämpningsområdet</i>
Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på avtal	Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på avtal
-----	-----
2) som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen,	2) som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen och penningspelslagen,

*Gällande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

6 kap

6 kap.

**Hemförsäljning och distansförsäljning**

**Hemförsäljning och distansförsäljning**

2 §

2 §

*Begränsningar av tillämpningsområdet*

*Begränsningar av tillämpningsområdet*

Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas inte på

Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på

8) avtal som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen,

8) avtal som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen och *penningpelslagen*,

*Denna lag träder i kraft den 20 .*



## 12.

**Lag****om ändring av 32 och 173 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) 32 § 1 mom. 1 punkten och 173 § 1 mom. 5 punkten, av dem 32 § 1 mom. 1 punkten sådan den lyder i lag 1271/2021, som följer:

*Gällande lydelse*

32 §

*Återkallande av programkoncession*

Koncessionsmyndigheten kan återkalla en koncession helt eller delvis, om

1) koncessionshavaren upprepade gånger och allvarligt har brutit mot denna lag, mot bestämmelserna i 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen (1047/2001) om försäljning eller förmedling av lotter, mot bestämmelserna i 6 § i lagen om bildprogram om iakttagande av åldersgränser för bildprogram eller mot de koncessionsvillkor som avses i 27 eller 37 § i denna lag, eller har gjort sig skyldig till hets mot folkgrupp enligt 11 kap. 10 § i strafflagen, grov hets mot folkgrupp enligt 10 a § i det kapitlet eller offentlig uppmaning som har anknytning till terroristbrott enligt 34 a kap. 5 e § i strafflagen,

173 §

*Begränsningar av tillämpningsområdet*

Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på

5) lotteriverksamhet som sker mot vederlag.

*Föreslagen lydelse*

32 §

*Återkallande av programkoncession*

Koncessionsmyndigheten kan återkalla en koncession helt eller delvis, om

1) koncessionshavaren upprepade gånger och allvarligt har brutit mot denna lag, mot bestämmelserna i 72 § 2 mom. 3 punkten i *penningspelslagen (xxx/yyyy) om marknadsföring av penningspel som anordnas utan licens*, mot bestämmelserna i 6 § i lagen om bildprogram om iakttagande av åldersgränser för bildprogram eller mot de koncessionsvillkor som avses i 27 eller 37 § i denna lag, eller har gjort sig skyldig till hets mot folkgrupp enligt 11 kap. 10 § i strafflagen, grov hets mot folkgrupp enligt 10 a § i det kapitlet eller offentlig uppmaning som har anknytning till terroristbrott enligt 34 a kap. 5 e § i strafflagen,

173 §

*Begränsningar av tillämpningsområdet*

Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på

5) lotteri- och *penningspelsverksamhet* som sker mot vederlag.

*Gällande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

## 14.

**Lag****om ändring av 8 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968) 8 § 22 punkten, sådan den lyder i lag 1577/2019, samt  
*fogas* till 8 § 1 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lagarna 661/1989, 1539/1992, 1160/2002, 717/2004, 1077/2008, 471/2009, 938/2010, 490/2012, 645/2014, 1087/2014, 1405/2014, 825/2017, 308/2019, 736/2019, 1577/2019, 1075/2020 och 957/2021, en ny 23 punkt som följer:

*Gällande lydelse*

8 §

Ovan i 7 § avsedda avdragbara utgifter äro  
bland andra:

-----  
22) förluster beräknade i enlighet med 35 b § 5 mom. i inkomstskattelagen av sådana sparlivförsäkringar, kapitaliseringsavtal och pensionsförsäkringar som avses i 35 b § i den lagen.  
-----

*Föreslagen lydelse*

8 §

Ovan i 7 § avsedda avdragbara utgifter äro  
bland andra:

-----  
22) förluster beräknade i enlighet med 35 b § 5 mom. i inkomstskattelagen av sådana sparlivförsäkringar, kapitaliseringsavtal och pensionsförsäkringar som avses i 35 b § i den lagen,  
23) *ersättning som ska betalas med stöd av 19 § i penningspelslagen (xxx/yyyy) för licens som ger rätt att anordna penningsspel.*  
-----

*Denna lag träder i kraft den*      20 .  
-----