

Hänvisning
Inrikesministeriets begäran om utlåtande daterad 3.7.2024
(VN/27332/2023)

Inrikesministeriet
Registratorskontoret.im@gov.fi
Elina.rydman@gov.fi

Kontaktperson
Förvaltningschef John Eriksson

Ärende

UTLÅTANDE OM FÖRSLAGET TILL REGERINGENS PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL LAGSTIFTNING OM ETT NYTT PENNINGSPELSSYSTEM

Allmänt

Inrikesministeriet har 3.7.2024 begärt ett utlåtande av Ålands landskapsregering om förslaget till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om ett nytt penningssystem (VN/27332/2023). Utlåtandet ska vara inlämnat senast 18.8.2024.

Ålands landskapsregering vill inledningsvis poängtera att i grund och botten stöder landskapsregeringen fortsättningsvis att ett system med licenser för penningsspel införs i riket. Detta så länge det i sin tur inte påverkar åländsk behörighet eller förutsättningarna att lagstifta på Åland inom rättsområdet. Målsättningen i den finska regeringens regeringsprogram att beredningen av propositionen för att säkerställa licensmodellens konsekvenser för Åland och finansieringen av självstyrelsen ska ske i samarbete med Ålands landskapsregering har tyvärr inte uppfyllts. Detta i kombination med den korta remisstiden under sommaresemesterperioden har gjort det svårt för landskapsregeringen att göra en helomfattande analys och bedömning av förslaget konsekvenser med tanke på Ålands särställning och finansieringen av självstyrelsen. Att ingen gemensam beredning av förslaget skett med Ålands landskapsregering bör framgå i propositionen då texten annars blir missvisande och då de få behörighetsfrågor som lyfts av landskapsregeringen informellt under beredningen inte heller besvarats eller beaktats i propositionen.

Förhållande till självstyrelselagen för Åland och behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket

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 lagtingets lagstiftningsbehörighet. Enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen har lagtinget lagstiftningsbehörighet även i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till lagstiftningsbehörigheten. Enligt 26 punkten i samma paragraf

har lagtinget också lagstiftningsbehörighet i fråga om utsättande och utdömmande av vite samt användning av andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till lagstiftningsbehörigheten. Förvaltningsbehörigheten och budgeträtten i angelägenheter som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet ankommer med stöd av 23 och 44 § i självstyrelselagen på de åländska myndigheterna. 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 lagtingets lagstiftningsbehörighet. Med beaktande av lagstiftningen om behörighetsfördelning och Högsta domstolens avgörande HD 2005:27 kan rikslagstiftning endast tillämpas på sådan lotteri- och penningspelsverksamhet som har anordnats eller marknadsförts inom rikets område. Riket får inte heller anta en lagstiftning som påverkar Ålands möjligheter att lagstifta och reglera ett rättsområde som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet.

Grunderna för självstyrelsen och terminologi

Landskapet Åland har självstyrelse på det sätt som framgår av självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen och jordförvärvslagen (ÅFS 1957:7), Ålands grundförfattningar, antas vardera i en egen lagstiftningsordning. De kan bara ändras eller upphävas i grundlagsordning och genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Inte heller kan avvikelse göras från dessa grundförfattningar annat än genom samma lagstiftningsordning. Den försvårade lagstiftningsordningen innebär att de åländska grundförfattningarnas giltighet endast delvis härleds från Finlands grundlag. Självstyrelselagens giltighet härleds via den egna lagstiftningsordningen tillbaka till den föregående självstyrelselagen från 1951 och före den till 1920 års självstyrelselag. Vid sidan om den första självstyrelselagen finns den rättsliga grunden för självstyrelsen i Ålandsöverenskommelsen och Nationernas förbunds beslut, vilka gav Åland internationella garantier för sin självstyrelse och Finland suveräniteten över Åland. Redan när den första självstyrelselagen antogs i grundlagsordning, som också hänvisas till i Ålandsöverenskommelsen, så fick självstyrelselagen en hierarkisk ställning som är jämförbar med grundlag. Utgående från dessa fakta är följande formulering i propositionen missvisande "*Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland*" (se s. 322). Ålands självstyrelse har inte sin utgångspunkt i Finlands grundlag utan är en lag av egen natur (Sui Generis). I propositionen används även termen "fastlandsfinland", vilket inte överensstämmer med den korrekta terminologin enligt självstyrelselagen. Detta har även Finlands grundlagsutskott bekräftat i tidigare utlåtanden och termen "riket" eller t.ex. "från andra delar av Finland" ska användas i stället (se t.ex. GrUU 17/2021 rd). Tyvärr har den felaktiga termen "fastlandsfinland" på senare tid används i flera lagförslag och generellt måste terminologin korrigeras i rikets lagberedningsprocess. Landskapsregeringen konstaterar även att i förslaget till proposition används den felaktiga termen "avtalsförordning" genomgående i stället för den korrekta termen överenskommelseförordning utgående från 32 § självstyrelselagen.

Olika och oklara definitioner av jurisdiktion och tillämpning

Av 1 § 3 mom. i förslaget till penningsspelslag framkommer att lagen tillämpas på penningsspelsverksamhet som bedrivs i eller riktas till riket. Utgående från behörighetsfördelningen i självstyrelselagen och Högsta domstolens avgörande HD 2005:27 kan rikslagstiftning däremot endast tillämpas på sådan lotteri- och penningsspelsverksamhet som har anordnats eller marknadsförts inom rikets område. Landskapsregeringen anser dels att vad som avses med penningsspelsverksamhet som bedrivs i eller riktas till riket är oklar och inte heller närmare motiveras i propositionen, dels att utvidgningen av tillämpningsområdet till att omfatta penningsspelsverksamhet som "riktas till riket" är behörighetsöverskridande. Med tanke på att regleringen inte får omfatta åländska konsumenter av penningsspel blir regleringen ännu otydligare utgående från att riket har lagstiftningsbehörigheten vad gäller konsumentskydd samt att det i propositionen inte görs någon skillnad på åländska konsumenter av penningsspel och konsumenter i riket. För att både jurisdiktionen och tillämpningsområdet för penningsspelsslagen ska vara tydlig och klar bör genomgående begreppet riket och konsumenter i riket användas t.ex. i 4 § 1 mom. penningsspelsslagen. Den oklara definitionen penningsspelsverksamhet som "riktas till riket" kan utöver att vara behörighetsöverskridande leda till onödiga rättsprocesser i alla sammanhang där penningsspelsslagen ska tillämpas.

Det utvidgade betalningsblockeringssystemet

För att inte inskränka Ålands självstyrelse och lagtingets lagstiftningsbehörighet måste det redan existerande och nu föreslagna utvidgade betalningsblockeringssystemet som nu även ska omfatta spelare, med tanke på behörighetsfördelningen mellan riket och Åland, vara konstruerat så att systemet är förenligt med självstyrelselagen. Betalningstransaktioner får inte spärras i det fall spelaren har sin hemort på Åland eller befinner sig på Åland eller ombord på fartyg inom åländsk jurisdiktion. Landskapsregeringen konstaterar därmed att riket inte genom införandet av spärrlistor eller andra åtgärder kan omöjliggöra för personer som befinner sig på Åland eller ombord på fartyg, inom lagtingets jurisdiktion, att utnyttja Ålands penningautomatförenings (PAF) eller andra spelbolags speltjänster. Inte heller kan åtgärder vidtas genom rikslagstiftning som omöjliggör för lagtinget att i framtiden t.ex. utnyttja sin lagstiftningsbehörighet så att en reglerad spelmarknad med licenser för andra privata aktörer än i riket införs på Åland och fartyg som faller inom lagtingets jurisdiktion. Det enda sättet att tekniskt uppnå en reglering kring betalningsblockering omfattande spelare som inte strider mot självstyrelselagen när Finland är ett enda betalningsland är således en spårning av individen och lokaliseringsdata. Detta i sin tur kan dock klart ifrågasättas utgående från det grundlagsskyddade privatlivet och regleringen i 10 § Finlands grundlag. Utgående från 15 § Finlands grundlag och egendomsskyddet ställer sig landskapsregeringen även högst tveksam till att den föreslagna regleringen i 75 § penningsspelsslagen rörande ett betalningsblockeringssystem som omfattar spelare skulle vara grundlagsenligt då det inte är straffbart att enbart spela penningsspel utanför licenssystemet eller inom åländsk jurisdiktion. Dessa personer har lagligen erhållit eventuella penningvinster från spel. Speciellt personer med hemort på Åland, personer som

befinner sig på Åland och personer som befinner sig ombord på fartyg inom åländsk jurisdiktion ska inte begränsas då riket inte har rätt att införa en reglering som påverkar dessa personers grundläggande rättigheter eller införa en reglering som påverkar dessa personers egendom i form av penningmedel. Riket kan inte heller utgående från 18 § Finlands grundlag införa en reglering som hindrar dessa personers rätt att lagligen genom penningspel skaffa sig en försörjning och på detta sätt begränsa personernas näringsfrihet.

Landskapsregeringen motsätter sig även konstaterandet i förslaget till proposition att grundlagsutskottet inte skulle ha haft något att anmärka på kring regleringens förhållande till Ålands självstyrelse när spärrningen av betalningsrörelse infördes 2022 (se s. 323 i förslaget till proposition och GrUU 46/2021). Orsaken till att detta konstaterande inte är korrekt är att grundlagsutskottet i sitt utlåtande utgående från det grundlagsskyddade egendomsskyddet motsatte sig en reglering rörande betalningsblockering som omfattade transaktioner till spelare samt att grundlagsutskottet de facto inte direkt tog ställning till regleringens förhållande till Ålands särställning. Det kan också konstateras att grundlagsutskottet inte heller enligt självstyrelselagen har någon roll när det kommer till att bedöma lagstiftningsbehörighetsfördelningen mellan Åland och riket samt att då grundlagsutskottet redan motsatte sig en reglering som omfattade blockering av transaktioner till spelare minskade behovet av en sådan behörighetsbedömning.

Införandet av ett system med blockering av nättrafik

För att inte inskränka på Ålands självstyrelse och lagtingets lagstiftningsbehörighet måste det nu föreslagna systemet med blockering av nättrafik i 78 § penningspelslagen likt ett system för betalningsblockering, med tanke på behörighetsfördelningen mellan riket och Åland, vara konstruerat så att systemet är förenligt med självstyrelselagen. Websidor, nättrafik och olika gränssnitt får inte blockeras för personer med hemort på Åland eller personer som befinner sig på Åland eller ombord på fartyg inom åländsk jurisdiktion. Landskapsregeringen konstaterar att riket inte heller utgående från 18 § 22 punkten i självstyrelselagen, som fastslår att näringsverksamhet hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet, kan införa en reglering som påverkar eller begränsar fysiska personers eller juridiska personers rätt att utöva näring på Åland. Både spelare, personer och nätföretag på Åland ska således ha möjlighet att bedriva näring som är laglig inom åländsk jurisdiktion. Utgående från dessa personers egendomsskydd och näringsfriheten i 15 § respektive 18 § Finlands grundlag kan inte heller riket införa en reglering som begränsar eller påverkar personernas rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt inom lagens ramar.

Då penningspelen och marknadsföringen av dessa inte är olagliga på Åland kan myndigheter i riket inte heller begränsa fysiska personers och juridiska personers rättigheter inom åländsk jurisdiktion. Till yttrandefriheten hör enligt 12 § 1 mom. i Finlands grundlag 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. Lagstiftning om reklam och marknadsföring måste därför uppfylla de allmänna villkoren för en lag som begränsar en grundläggande fri- och rättighet (se 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 UTKAST 3.7.2024 309 3/2010 rd, s. 2). Riket kan oavsett inte vidta lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder som omöjliggör för lagtinget att i framtiden utnyttja sin lagstiftningsbehörighet så att en åtkomst till och marknadsföring av andra godkända privata penningsspelaktörers än i rikets Webbsidor, nättrafik och olika gränssnitt förhindras på Åland och fartyg som faller inom åländsk jurisdiktion.

Redan följande föreslagna formulering i 78 § penningsspelsslagen visar att regleringen strider mot lagstiftningsbehörighetsfördelningen i självstyrelselagen och på ett tydligt sätt begränsar både näringsutövningen och yttrandefriheten på Åland *"Nätföretaget ska vidta blockeringsåtgärden utan dröjsmål. Nätföretaget ska på den sida som ska blockeras publicera åtminstone följande uppgifter: 1) den som förhindras att tillhandahålla penningsspel har inte licens som beviljats av tillsynsmyndigheten i Finland, 2) den som förhindras att tillhandahålla penningsspel har inte rätt att anordna penningsspel i Finland ..."*. Då Åland är en del av Finland och då landskapsregeringen de facto är tillsynsmyndighet vad gäller penningsspel som anordnas och marknadsförs på Åland är formuleringen inte korrekt samt felaktigt inkluderar den åländska jurisdiktionen för penningsspel.

Finansieringen av självstyrelsen och lotteriskatt

Beskattningen av lotteriskatten har i enlighet med det utlåtande som Riksdagens grundlagsutskott lämnade år 1992 (se GrUU 9/1992 rd) inte ansetts utgöra en näringskatt. Grundlagsutskottet ansåg att lotteriskatten i stället utgör en skatt som ersätter inkomstskatten och därmed hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Med stöd av 49 § i självstyrelselagen återförs till landskapet Åland årligen av statsmedel i skatteavräkning den på Åland betalda lotteriskattens belopp. Förslaget innebär inte någon förändring i denna del, lotteriskatt som betalas på Åland kommer liksom nu att återföras till landskapet Åland i form av skatteavräkning.

Enligt förslaget höjs lotteriskatten från 12 till 22 procent. Lotteriernas avkastning, som ligger till grund för lotteriskatten, har för PAF:s del under flera år legat rätt stabilt på nivån ca 100 miljoner euro, med undantag för en temporär minskning till följd av covid-19-pandemin. Om avkastningen antas vara oförändrad innebär den höjda lotteriskatten en ökad skatteavräkning om 10 miljoner euro (från 12 till 22 miljoner euro). I statsekonomi motsvaras ökningen i skatteavräkning av ökade skatteintäkter från lotteriskatt i samma storleksordning.

I propositionen under avsnittet 4.3.3.7 Åland framgår att reformen innebär att det blir möjligt att från Åland erbjuda penningsspel 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 penningsspel för spel inom rikets licenssystem.

I propositionen under ovan nämnda avsnitt framgår även att upphävandet av skattefriheten för penningsspelssammanslutningar 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). Även till denna del motsvaras ökningen i skatteavräkning av ökade skatteintäkter för staten från samfundsskatt i samma storleksordning.

PAF redovisar sin vinst till landskapet Åland för utdelning till olika allmännyttiga ändamål. Höjningen av lotteriskattesatsen samt införandet av samfundsskatt innebär, allt annat lika, att den vinst PAF redovisar minskar med ett belopp som motsvarar skattehöjningarna. Konsekvensen torde således bli att PAF:s avkastning som används som bidrag till föreningar m.m. minskar, medan landskapets intäkter från skatteavräkning enligt 49 § självstyrelselagen ökar i motsvarande mån.

Skattenivåerna varierar över tid. Orsaken till att skatteavräkningen ökar i detta fall är en justering av skattenivån samt att befrielsen från samfundsskatt slopas. Justeringar av skattenivåerna utgör inte någon grund för ändring av avräkningsgrunden, jämför RP 145/2021 angående temporär sänkning av lotteriskatten. PAF:s avkastning minskar därför i motsvarande grad som skattenivån höjs.

Ur avsnitt 4.3.2. om de ekonomiska konsekvenserna för statsfinanserna kan härledas att de statsinkomster som ligger till grund för avräkningsbeloppet enligt 46 § självstyrelselagen beräknas sjunka till följd av reformen. Minskningen av avräkningsbeloppet torde vara i storleksordningen 1 – 2 miljoner euro per år. Därtill har landskapsregeringen noterat att licens- och tillsynsavgifter från övriga aktörer än Veikkaus Ab torde hanteras netto i statsbudgeten, varför dessa statsinkomster därmed inte kommer att ligga till grund för beräkningen av avräkningsbeloppet. Till dessa delar finns därför anledning att se över grunderna för beräkning av avräkningen.

Av förslaget till proposition går det inte specifikt att utläsa effekterna på Ålands ekonomi, men utgående från de uppgifter som ingår i förslaget uppfattar landskapsregeringen med beaktande av ovanstående att avräkningsbeloppet kommer att sjunka bestående. Möjligheterna för landskapet Åland att lyfta avkastning från PAF för finansiering av tredje sektorn minskar med ett belopp som storleksmässigt torde motsvaras av den ökning av skatteavräkningsbeloppet som erlaggs enligt självstyrelselagens bestämmelser.

Landskapsregeringens synpunkter

Sammanfattningsvis är landskapsregeringen positiv till att riket avser att införa ett licenssystem för penningsspelsverksamhet så länge regleringen inte strider mot lagstiftningsbehörighetsfördelningen i självstyrelselagen eller påverkar och begränsar lagtingets möjligheter att reglera penningsspelsverksamhet inom åländsk jurisdiktion. Även om det indirekt framgår av förslaget till 9 § i penningsspelslagen bör det också direkt i lagtexten eller åtminstone i motiveringen till paragrafen tydligt framgå att offentligtgrättsliga föreningar så som PAF kan erhålla penningsspelslicens i riket.

Utgående från den information landskapsregeringen erhållit finns inte heller skäl att anta att den föreslagna regleringen och införandet av ett penningsspelslicenssystem i riket, förutom vad avser sänkningen av avräkningsbeloppet, skulle ha en strukturell negativ påverkan på finansieringen av självstyrelsen och finansieringen av allmännyttiga ändamål och tredje sektorn på Åland. Syftet med självstyrelsen är att bevara det svenska språket, kulturen och sedvänjorna på Åland. Kulturen på Åland finansieras i stor utsträckning utgående från de medel PAF inbringar till det åländska samhället.

Landskapsregeringen vill för tydlighetens skull poängtera att om den nu föreslagna reformen, där lotteriskatten höjs från 12 % till 22 % samt finska statens intäkter och därmed skatteavräkningen ökar, i sig inte är en grund enligt 47 § självstyrelselagen att justera avräkningsgrunden. Till de delar avräkningsbasen på ett bestående sätt urholkas som en följd av reformen ser landskapsregeringen däremot ett behov av att se över grunderna för beräkning av avräkningen enligt 47 § självstyrelselagen.

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 lagtingets lagstiftningsbehörighet. Den i självstyrelselagen föreskrivna behörigheten är uteslutande i den meningen att lagar som antagits av riksdagen inte träder i kraft på Åland och åtgärder som vidtas av rikets myndigheter får inte begränsa eller påverka personer eller näringsutövare till den del angelägenheten eller åtgärden hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet eller faller inom åländsk jurisdiktion. Av denna anledning anser landskapsregeringen att betalningsblockeringssystemet eller åtminstone förslaget att utvidga systemet till att omfatta transaktioner till spelare, systemet med blockering av nättrafik och det utvidgade tillämpningsområdet för penningsspelslagen till att omfatta penningsspelsverksamhet som "*riktas till riket*" är behörighetsöverskridande. Utgående från yttrandefriheten, egendomsskyddet och näringsfriheten som regleras i 12 §, 15 § och 18 § Finlands grundlag kan den föreslagna regleringen även ifrågasättas generellt men speciellt rörande fysiska personer eller juridiska personer som har sin hemort på Åland eller befinner sig på Åland eller ombord på fartyg inom åländsk jurisdiktion då dessa inte bedriver en olaglig verksamhet inom åländsk jurisdiktion.

Lantråd



Katrin Sjögren

Minister



Ingrid Zetterman

BILAGA: Landskapsregeringens utlåtande till grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet daterat 4.11.2021 gällande RP 135/2021 om ändring av lotterilagen och till lagar som har samband med den (ÅLR 2021/8579).

FÖR KÄNNEDOM: Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden
Landshövding Marine Holm-Johansson
Riksdagsledamot Mats Löfström
Finansministeriet