

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 22/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lotterilag samt till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Förvaltningsutskottet begärde den 27 april 2001 utlåtande av grundlagsutskottet om förvaltningsutskottets preliminära förslag i fråga om 24 och 31 § samt 62 § 2 mom. 2 punkten samt till nya 2 § 3 mom. och 5 § 2 mom. i det första lagförslaget i regeringens proposition med förslag till lotterilag samt till vissa lagar som har samband med den (RP 197/1999 rd). Utlåtande har begärts om hur grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar (GrUU 23/2000 rd) kan beaktas och propositionens ursprungliga mål samtidigt säkerställas. Förvaltningsutskottet har avgränsat sin begäran om utlåtande till de av utskottets uppskisseringar som avser att beakta grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar till bestämmelserna om gissningstävlingar och förbud mot reklam för lotterier i förslaget till lotterilag.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Jouni Laiho och konsultative tjänstemannen Tuula Sundström, inrikesministeriet
- lantrådet Roger Nordlund och förvaltningsöverinspektör Veronica Johansson, Ålands landskapsstyrelse
- professor Dan Frände
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiaten Antti Pihlajamäki
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Utskottet har fått skriftliga utlåtanden om särfrågan om tillämpningen av självstyrelselagen för Åland av specialrådgivare Sten Palmgren vid justitieministeriet, professor (emeritus) Antero Jyränki och professor Kaarlo Tuori. Utlåtandena har fogats till utskottets handlingar.

LAGFÖRSLAGET

Enligt förvaltningsutskottets preliminära förslag bör det föreskrivas i lotterilagen (24 §) att bestämmelserna i kapitlet om varulotterier också tillämpas på gissningstävlingar. Lagen bör dessutom kompletteras med en bestämmelse om allmänna villkor för gissningsföremålet (31 §).

Vidare föreslår förvaltningsutskottet att 2 § lotterilagen kompletteras med ett nytt 3 mom. om att bestämmelserna om lotterier också gäller 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. I 5 § om rätt att anordna lotterier föreslås dessutom ett nytt 2 mom. med följande lydelse: "Lotterier som spelarna deltar i per telefon, Internet eller någon annan jämförlig datateknisk

tillämpning, anses vara anordnade också i Finland, om spelaren kan delta i dem i Finland." Enligt förvaltningsutskottets syn kan 62 § 2 mom. 2 punkten i den föreslagna lotterilagen därmed strykas som obehövlig.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Förbud mot anordnande av lotterier

Förvaltningsutskottets förslag

I sitt utlåtande om förslaget till lotterilag (GrUU 23/2000 rd, s. 6) ansåg grundlagsutskottet att bestämmelserna i 62 § 2 mom. 1 och 2 punkten innebär omotiverat långtgående begränsningar i kommunikationen när det gäller reklam för lagliga lotterier på Åland och utomlands. Det räcker enligt utskottet att lagen förbjuder och gör det straffbart att sälja eller förmedla lotter för lotterier på Åland och utomlands samt att göra reklam för lagstridig försäljning och förmedling i riket. För att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste det ändras på denna punkt, menade utskottet.

Förvaltningsutskottet anser i sin begäran om utlåtande att dessa konstitutionella anmärkningar från grundlagsutskottet blir beaktade om 62 § 2 mom. 2 punkten i den föreslagna lotterilagen stryks och om lagen kompletteras med nya 2 § 3 mom. och 5 § 2 mom. De föreslagna bestämmelserna lyder som följer:

"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." (2 § 3 mom.)

"Lotterier, som spelarna deltar i per telefon, Internet eller någon annan jämförlig datateknisk tillämpning, anses vara an-

ordnade också i Finland, om spelaren kan delta i dem i Finland." (5 § 2 mom.)

Enligt bestämmelserna i förslaget till lotterilag behövs det tillstånd för att anordna lotterier av detta slag, 1) om lotter i utländska lotterier säljs eller förmedlas i Finland och 2) om lotter i lotterier som anordnas på Åland säljs eller förmedlas annanstans i Finland. Det är förbjudet att sälja eller förmedla lotter i lotterier som anordnats utan tillstånd (62 § 2 mom. 1 punkten i lagförslaget). Likaså är det förbjudet att främja lotterier av detta slag genom att publicera eller sprida reklammaterial eller på något annat motsvarande sätt. Enligt det sjunde lagförslaget i propositionen gör sig den som bryter mot dessa förbud skyldig till en gärning som skall bestraffas som lotteribrott.

Förvaltningsutskottets förslag måste bedömas med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen. Till den del förslaget gäller anordnande av lotterier i landskapet Åland måste förslaget också bedömas med tanke på vad som i självstyrelselagen för Åland föreskrivs om kompetensfördelningen i fråga om landskapet Ålands och rikets lagstiftande makt.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Substansen i principen. Enligt 8 § 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. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Denna regel svarar i långa stycken mot artikel 7.1 i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Ur den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagen och europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kan härledas ett krav på exakthet i straffbestämmelserna. Brottsrekvisiten för varje brott skall med tanke på lagskiparen uttryckas tillräckligt noggrant i lagen (RP 309/1993 rd, s. 54/I). Detta betyder att det utifrån bestämmelsens lydelse måste gå att förutse om en viss verksamhet eller försummelse är straffbar (GrUU 10/2000 rd).

Utbudet av utländska spel på nätet. Med tanke på 8 § grundlagen finns det inte i sig något hinder för att i Finland förbjuda försäljning och förmedling av lotter i lotterier som anordnas utomlands eller att föreskriva att de är straffbara. Men det är emellertid mycket besvärligt att tillämpa begreppen försäljning och förmedling av lotter på de nätspel som avses i föreslagna 5 § 2 mom. Förvaltningsutskottets förslag innebär i praktiken att alla nätspel som anordnats utanför Finland anses anordnade också i Finland. Men vår lagstiftning har sannolikt ingen inverkan på lotteriarrangörers beteende i internationella telefon- och datakommunikationsnät. Om tillämpningsområdet för lotterilagen utsträcks till nätspel som anordnas utomlands leder det dock till att de ansvariga för spel av detta slag måste betraktas som brottsmisstänkta i Finland. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna modellen som riktar sig mot utländska nätspel dels saknar effekt, dels kan få oförutsebara effekter och att den därför inte kan anses vara förenlig med den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Förmedling av lotter och främjande av lotterier. Den modell som förvaltningsutskottet har skisserat upp innehåller ett förbud mot att förmedla lotter för lotterier som anordnas utomlands och i landskapet Åland och som spelaren kan delta i i Finland genom förmedling av telefon, Internet eller någon motsvarande datateknisk tillämpning. Det är också förbjudet att främja lotterier av detta slag genom att publicera eller sprida reklammaterial eller på något annat motsvarande sätt. Det föreslagna förbudet mot förmedling och främjande riktar sig i praktiken mot kommunika-

tionsmedier och andra distributörer av reklammaterial i Finland liksom också mot nätoperatörer och användare av telefon- och datakommunikationsnät. Brott mot vart och ett förbud skall bestraffas som lotteribrott.

Begreppen "förmedling av lotter" och "främjande av lotterier" är inte tillräckligt exakta och noggrant avgränsade med tanke på exakthetskravet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i det fall då det hänvisas till verksamhet som bedrivs i telefon- och datakommunikationsnät. Det förblir oklart till exempel hur en operatör som tillhandahåller datateknisk service för lotteriarangörer skall gå till väga för att inte bli misstänkt för förmedling av lotter eller främjande av lotterier i datakommunikationsnätet, vilket enligt lagen är förbjudet och bestraffas som brott. Det är också osakligt tvetydigt hur till exempel länkar till nätspel på datanätsanvändarnas publika webbsidor eller tillhandahållande av sökprogram för nätspel för nätanvändare skall bedömas. Problemen med bestämmelsernas avsaknad av exakthet och deras tvetydighet ökar ännu mer när det måste bedömas vilket slag av gärningar som skall betraktas som medhjälp till förmedling av lotter eller främjande av lotterier, som kan bestraffas som lotteribrott. Förvaltningsutskottets förslag till nytt 5 § 2 mom. står — med hänsyn också till förvaltningsutskottets förslag till 2 § 3 mom. i samma lag och 62 § 2 mom. 1 punkt i det första lagförslaget i propositionen och det sjunde lagförslaget i samma proposition — i strid med exakthetskravet i den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen, och därför kan föreslagna 5 § 2 mom. inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har bedömt vilka möjligheter det finns att genom lag förbjuda och kriminalisera reklam för nätspel som anordnas utomlands i andra medier än telefon- och datakommunikationsnätet. Ett preciserat reklamförbud som bara riktar sig till denna typ av penningspel kan på grund av de risker för sociala olägenheter, missbruk och rättsskyddet som hänger samman med lotterier av hasardspelstyp betraktas som en acceptabel inskränkning i yttrandefriheten. Också i detta fall måste bestämmelsen uppfylla kra-

ven på exakthet och noggrannhet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Fördelningen av lagstiftningsmakten mellan landskapet Åland och riket

Föreslagna 5 § 2 mom. Enligt förvaltningsutskottets förslag anses lotterier anordnade i landskapet Åland vara anordnade också i Finland, om en spelare här kan delta i dem per telefon, Internet eller någon annan liknande datateknisk tillämpning. Enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om näringsverksamhet. Anordnande av lotterier är verksamhet som i princip omfattas av den i 18 § 1 mom. grundlagen tryggade näringsfriheten (GrUU 23/2000 rd), som måste betraktas som sådan näringsverksamhet som avses i nämnda lagrum i självstyrelselagen (se även HD:38:2001).

Förvaltningsutskottets förslag utgår från den i sig riktiga tanken att landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet inte kan sträcka sig utöver landskapets territoriella gränser över till riket och att landskapet därmed inte kan utöva sin lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller utövande av näringsverksamhet i riket. Rikets och landskapets lagstiftningsbehörigheter är ömsesidigt uteslutande.

Självstyrelselagens bestämmelser om fördelningen av lagstiftningsbehörigheten bör enligt grundlagsutskottets mening tillämpas med beaktande av särdragen i sådan verksamhet som bedrivs i telefon- och datakommunikationsnätet. Det kan inte undvikas att dessa tjänster på grund av sin natur har vissa effekter som överskrider de territoriella gränserna. Enligt utskottets mening betyder dessa effekter inte i sig att behörigheten att reglera näringsverksamheten i fråga förskjuts från landskapet till riket. Näringsverksamheten i landskapet Åland omfattas således av landskapets lagstiftningsbehörighet också när verksamheten bedrivs med hjälp av telefon- eller datakommunikationsnätet. Utskottet anser dock att det faller inom rikets behörighet att utfärda bestämmelser om sådan verksamhet, om det i sak är fråga om utövande av näringsverksamhet i rikets område. Vidare hänvisar utskot-

tet till att televäsendet enligt 27 § 40 punkten självstyrelselagen omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet och till att möjligheten att utöva näringsverksamhet i ett datakommunikationsnät typ Internet inte vägts in när självstyrelselagen för Åland stiftades.

Enligt förvaltningsutskottets förslag anses lotterier anordnade på Åland alltid vara anordnade också inom riket, om det är möjligt att delta i dem här per telefon, Internet eller någon motsvarande datateknisk tillämpning. Den föreslagna modellen innebär enligt grundlagsutskottets uppfattning att den som anordnar nätspel på Åland i praktiken inte kan utöva en sådan verksamhet inom landskapet utan att samtidigt bli misstänkt för lotteribrott inom riket. Utifrån självstyrelselagen för Åland ligger det dock inom landskapets behörighet att lagstifta om lotteriverksamhet får bedrivas i landskapet genom förmedling av telefon- eller datakommunikationsnätet eller liknande.

Förvaltningsutskottets förslag till nytt 5 § 2 mom. i lotterilagen står av dessa orsaker — med hänsyn också till förvaltningsutskottets förslag till 2 § 3 mom. i samma lag och 62 § 2 mom. 1 punkten i det första lagförslaget i propositionen och det sjunde lagförslaget i samma proposition — i strid med 18 § 22 punkten självstyrelselagen för Åland till den del förslaget gäller lotterier anordnade på Åland. För att förslaget skall kunna genomföras måste det därför behandlas enligt 69 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland. Där sägs att avvikelser från självstyrelselagen inte kan göras annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Beslut skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag.

En alternativ lagstiftningsmodell. Grundlagsutskottet har bedömt om de i sig acceptabla målen för förvaltningsutskottets förslag kunde uppnås på ett sätt som harmonierar med självstyrelselagen för Åland. Trots att anordnande av lotteriverksamhet i telefon- och datakommunikationsnätet faller inom landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet, kan riket enligt utskottets mening — med hänsyn till särdragen i verksamhet

som bedrivs i telefon- och datakommunikationsnät — föreskriva vissa förpliktelser för den som utövar sådan verksamhet i enlighet med landskapets lagstiftning, till den del verksamheten de facto innebär försäljning av lotter också inom riket. Detta accentueras i fråga om penningspelsverksamhet av att penningspelstillstånd enligt 11 § i förslaget till lotterilag inom riket beviljas som ensamrätt för varje form av penningspel.

Tekniskt kan utbudande av lotter i nätet till salu inom riket inskränkas till exempel genom att den som anordnar lotterier ställer vissa krav på den som registrerar sig som köpare. Utskottet menar att den som anordnar lotterier i landskapet Åland genom lag kan förpliktas att se till att den som stadigvarande bor inom riket här inte kan delta i lotterier anordnade i landskapet Åland per telefon, Internet eller någon annan jämförlig datateknisk tillämpning. Regleringen behöver enligt utskottets mening inte effektiviseras genom kriminalisering. Däremot är det behövt att lagstifta om rätt för Ålands länsstyrelse att förordna att den som bryter mot förpliktelserna skall uppfylla den och att förena förordnandet med vite. En reglering av detta slag harmonierar med 18 § 26 punkten och 27 § 42 punkten självstyrelselagen för Åland, eftersom det vid användningen av administrativa tvångsmedel i så fall är fråga om ett ärende som faller inom rikets och inte inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Lotterilagen kan utifrån detta kompletteras till exempel med följande bestämmelser:

"Den som i landskapet Åland anordnar lotterier per telefon, Internet eller någon annan jämförlig datateknisk tillämpning skall se till att en person som är stadigvarande bosatt inom riket inte här kan delta i sådana lotterier.

Ålands länsstyrelse kan på framställning av inrikesministeriet förordna att den som bryter mot sin förpliktelse enligt 1 mom. skall uppfylla den samt förena förordnandet med vite."

Gissningstävlingar

I sitt utlåtande om propositionen med förslag till lotterilag ansåg grundlagsutskottet att lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning, under förutsättning att gissningstävlingar inte omfattas av det föreslagna tillståndsförfarandet och att den territoriella begränsningen för gissningstävlingar stryks i förslaget (GrUU 23/2000 rd, s. 4, första spalten). Utskottet anser att gissningstävlingar inte behöver övervakas med hjälp av ett tillståndsförfarande, utan ett mindre tungt förfarande med anmälning och redovisning räcker.

I sin begäran om utlåtande framhåller förvaltningsutskottet att gissningstävlingar är förknippade med risker för fusk och missbruk. De kan förebyggas på ett betryggande sätt också med hjälp av förhandsanmälan, anser grundlagsutskottet. Det finns nämligen inga konstitutionella hinder för att det genom lag föreskrivs till exempel om befogenheter för myndigheterna att i samband med ett anmälningsförfarande meddela närmare föreskrifter om hur enskilda gissningstävlingar skall ordnas. Genom lag kan det dessutom föreskrivas om myndigheternas befogenheter att förbjuda gissningstävlingar, om det finns grundad anledning att misstänka att den som gör en anmälan bryter mot bestämmelserna eller föreskrifterna om gissningstävlingar. Förvaltningsutskottets förslag (24 §) att alla gissningstävlingar skall vara tillståndspliktiga går inte att genomföra inom ramen för vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka mot förvaltningsutskottets förslag till bestämmelse om allmänna villkor för vad gissningstävlingar får gälla (31 §).

Andra omständigheter

Utöver de frågor som förvaltningsutskottet nämner i sin begäran om utlåtande vill grundlagsutskottet särskilt påpeka att inrikesministeriet i sitt genmäle till förvaltningsutskottet från den 23 mars 2001 inte till fullo tar hänsyn till grundlagsutskottets tidigare konstitutionella anmärkningar (GrUU 23/2000 rd) i fråga om den föreslagna lotterilagens bestämmelser om delegering.

ring av lagstiftningsmakt och administrativa uppdrag i penningsspelssammanslutningar. Förslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om utskottets tidigare konstitutionella anmärkningar till punkterna ovan beaktas på behörigt sätt.

Utskottet påpekar att den föreslagna lotterilagen inte har några nationellt tillämpliga bestämmelser om anordnande av spel på nätet. I framtiden kommer det sannolikt att utöver spel finnas andra lotterier som tillhandahålls genom telefon- eller datanätet. Det är inte korrekt att regleringen är så inexakt. IT-näten känner inga nationella gränser och det är klart att spel och lotterier på nätet på sikt måste regleras med hjälp av europeiska och internationella bestämmelser. Utskottet upprepar här sin tidigare ståndpunkt att det bör utredas om det behövs nationella respektive internationella regler för lotterier på nätet och om sådana kan införas.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att 2 § 3 mom., 31 § och 62 § 2 mom. 2 punkten i det första lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning i den preliminära form som förvaltningsutskottet föreslår och

att 5 § 2 mom. i det första lagförslaget i den form det har i förvaltningsutskottets preliminära förslag strider mot dels grundlagen, dels självstyrelselagen för Åland, samt 24 § mot grundlagen, men att det första lagförslaget dock kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning på dessa punkter, om 5 § 2 mom. ersätts med grundlagsutskottets förslag till bestämmelser och om grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning i fråga om 24 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 30 maj 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Grundlagsutskottet föreslår i utlåtandet att lotterilagen kompletteras med en ny paragraf, som föreskriver att den som i landskapet Åland anordnar lotteri per telefon, Internet eller någon annan jämförlig teknisk tillämpning, skall se till att en person som är stadigvarande bosatt inom riket inte här kan delta i sådana lotterier. Efterlevnaden av förpliktelsen skulle övervakas av inrikesministeriet och länsstyrelsen på Åland.

Jag kan inte godkänna denna del av utlåtandet och dess kläm. Skälen är följande:

1. Lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagen för Åland är delad mellan landskapet och riket. Behörighetsindelningen är absolut. Förvaltningsbehörigheten mellan landskapets och rikets myndigheter är delad på samma sätt som lagstiftningsbehörigheten.

2. I fråga om lotterier har Ålands lagting lagstiftningsbehörigheten (självstyrelselagen 18 § 22 p.) och följaktligen Ålands landskapsstyrelse förvaltningsbehörigheten.

3. Lotterier föranstaltas på Åland med stöd av bestämmelserna i vederbörande landskapslag och på de villkor som ingår i landskapsstyrelsens beslut om att bevilja tillstånd att föranstalta lotteri.

4. Utskottets förslag till ny paragraf innebär att rikets lotterilag medför begränsningar i utövande av den rätt till lagstiftning och myndighetsutövning som på detta område exklusivt till-

kommer självstyrelseorganen enligt grundlagen för Finland (75 § och 120 §) och självstyrelselagen för Åland (18 § och 22 §).

5. Paragrafens andra moment innebär dessutom att inrikesministeriet och länsstyrelsen på Åland ges uppgifter på områden som är förbehållna landskapsstyrelsen.

6. Bra är det däremot att utskottet konstaterar att fråga inte är om kriminaliserad verksamhet.

Jag anser sålunda att utskottet inte borde ha lämnat detta förslag till paragraf. I stället borde utskottet ha föreslagit att man väntar med vidare reglering av lotterier via telefon och Internet till dess att tiden är mogen för internationell reglering och där man tar vederbörlig hänsyn till ovan nämnda fördelning av lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten mellan landskapet och riket.

På dessa grunder kan jag inte heller omfatta utlåtandets kläm till den del utskottet föreslår att den nya paragrafen bör tas in i förvaltningsutskottets betänkande.

Avvikande åsikt

Med stöd av ovanstående föreslår jag

att paragrafformuleringen i motiveringen till utskottets utlåtande stryks och

att de föreslagna bestämmelserna i andra stycket i utskottets kläm inte införs i lagförslaget.

Helsingfors den 30 maj 2001

Gunnar Jansson /sv