

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 36/2001 rd

Icke stadfästa lotterilag, lag om ändring av lotteriskattelagen, lag om ändring av lagen om penninginsamlingar, lag om ändring av lagen om förströelseanordningar, lag om ändring av 17 kap. strafflagen, lag om ändring av 3 och 6 § lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt, lag om ändring av 5 a § lagen om biblioteket för synskadade, lag om användning av avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel (RP 197/1999 rd), som återgått till riksdagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen sände den 14 september 2001 till förvaltningsutskottet för beredning en skrivelse från regeringen om att lotteriskattelagen, lagen om ändring av lotteriskattelagen, lagen om ändring av lagen om penninginsamlingar, lagen om ändring av lagen om förströelseanordningar, lagen om ändring av 17 kap. strafflagen, lagen om ändring av 3 och 6 § lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt, lagen om ändring av 5 a § lagen om biblioteket för synskadade och lagen om användning av avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel (RSv 91/2001 rd), som riksdagen godkände den 19 juni 2001 utifrån regeringens proposition (RP 197/1999 rd) inte blivit stadfästa (ISL 5/2001 rd) och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Jouni Laiho, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Sten Palmgren, justitieministeriet
- lantrådet Roger Nordlund och förvaltningsöverinspektör Veronica Johansson, Ålands landskapsstyrelse
- justitierådet Mikko Tulokas, högsta domstolen
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- juris licentiaten Niilo Jääskinen
- professor Olli Mäenpää
- professor Martin Scheinin
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Samband med andra handlingar

Grundlagsutskottet har lämnat utlåtandena GrUU 23/2000 rd och GrUU 22/2001 rd om re-

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

ICKE STADFÄSTA LAGAR

Republikens president beslutade den 7 september 2001 att inte stadfästa lotterilagen, som riksdagen antagit den 19 juni 2001, samt vissa lagar som har samband med den, som riksdagen antagit samma dag (RP 197/1999 rd, RSv 91/2001 rd).

Statsrådet föreslog den 12 juli 2001 att lagarna stadfästs och republikens president beslutade den 13 juli 2001 med stöd av 77 § grundlagen begära utlåtande av högsta domstolen om hur 5 § 2 och 3 mom. lotterilagen förhåller sig till själv-

styrelselagen för Åland. Högsta domstolen ansåg i sitt utlåtande 29.8.2001/nr 1625 att bestämmelserna inte harmonierar med behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet enligt självstyrelselagen för Åland. Statsrådet beslutade den 6 september 2001 ta tillbaka sitt förslag för presidenten den 12 juli 2001 om stadfästande av lagarna. Samtidigt lade statsrådet fram ett nytt förslag för presidenten om att inte stadfästa lagarna.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Om republikens president inte stadfäster en lag, återgår den enligt 77 § 2 mom. grundlagen till riksdagen för behandling. Om riksdagen godkänner lagen på nytt med oförändrat sakinhåll, träder lagen i kraft utan stadfästelse. Lagen skall anses ha förfallit, om riksdagen inte godkänner den på nytt.

En icke stadfäst lag skall enligt 78 § grundlagen utan dröjsmål tas upp till ny behandling i riksdagen. Avsikten med detta har varit att säkerställa att presidentens rätt att återsända lagar till riksdagen inte utgör något hinder för riksdagen att stifta sådana lagar som den vill och att riksdagen utan obefogat dröjsmål kan börja behandla en lag som inte har blivit stadfäst (se RP 1/1998 rd, s. 129/I). Regleringen understryker det faktum att det i sista hand är riksdagen som beslutar om lagstiftningen (RP 1/1998 rd, s. 40/I).

I 78 § grundlagen föreskrivs om behandling i riksdagen av en lag som inte har stadfästs.

Enligt paragrafen skall lagen, sedan respektive utskott lämnat sitt betänkande, godkännas med oförändrat sakinhåll eller förkastas med flertalet röster i en behandling. Därmed kan riksdagen inte göra ändringar som påverkar sakinnehållet i en lag som inte har stadfästs. Bestämmelsen om var gränsen för riksdagens möjligheter att göra ändring går bör tolkas mycket restriktivt. Ändringar skall kunna komma i fråga endast om det är ställt utom allt tvivel att de inte kan ha någon inverkan på lagens sakinhåll (se GrUB 11/1986 rd, s. 3, RP 1/1998 rd, s. 129/II).

Riksdagsbehandlingen av den icke stadfästa lotterilagen

Högsta domstolen anser i sitt utlåtande att 5 § 2 och 3 mom. i den av riksdagen antagna lotterilagen inte harmonierar med behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet enligt självstyrelselagen för Åland.

I 69 § 1 mom. självstyrelselagen ingår bestämmelser om den särskilda lagstiftningsordningen för en lag som står i strid med självstyrelselagen för Åland. Där sägs att självstyrelse-

gen kan ändras eller upphävas eller avvikelser från den göras bara genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Besluten i riksdagen skall 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.

Den icke stadfästa lotterilagen har behandlats i vanlig lagstiftningsordning sedan grundlagsutskottet lämnat utlåtande om lagförslaget (GrUU 23/2000 rd och GrUU 22/2001 rd).

Vanlig lagstiftningsordning gäller bara för lagförslag som står i samklang med både grundlagen och självstyrelselagen för Åland. Om lotterilagen hade antagits i riksdagen i fel behandlingsordning, skulle felet inte kunna korrigeras när lagen behandlas på nytt i riksdagen på grund av att den inte har stadfästs. I ett sådant fall skulle riksdagen inte kunna anta lotterilagen enligt den procedur som föreskrivs i 78 § grundlagen.

I den föreliggande saken bedömer grundlagsutskottet riksdagens möjlighet att anta lotterilagen som återgått till riksdagen för behandling.

Övervakning av lagstiftningsordningen när lagar stiftas

Enligt 42 § 1 mom. grundlagen övervakar riksdagens talman att grundlagen iakttas vid behandlingen av ärenden i plenum. Med tanke på talmannens övervakande uppgift är självstyrelselagen för Åland jämförbar med grundlagen till följd av kravet på kvalificerad lagstiftningsordning i självstyrelselagen (se RP 1/1998 rd, s. 127/II). Jämförelsen får också stöd i 120 § grundlagen om Ålands särställning som självstyrelseområde och 75 § om speciallagar om Åland.

Enligt 74 § grundlagen skall riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Grundlagsutskottet har av hävd bedömt lagförslag också i relation till självstyrelselagen för Åland och lämnat utlåtanden om huruvida de bör behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller enligt 69 § (och 59 §) självstyrelselagen för Åland (se t.ex. GrUU 9/1938 rd, GrUU 1/1950

rd, GrUU 1/1982 rd, GrUU 45/1996 rd, GrUU 10/1998 rd). Självstyrelselagen för Åland är jämförbar med grundlagen också med hänsyn till den uppgift som grundlagsutskottet enligt 74 § grundlagen har.

Grundlagsutskottets centrala ställning när det gäller kontrollen av att grundlagarna iakttas i det skede då lagar stiftas anges i 74 § grundlagen (se RP 1/1998 rd, s. 126/I). Bestämmelsen och den tillhörande motiveringen i propositionen om grundlagen svarar mot praxis som vunnit hävd redan före grundlagsreformen, dvs. att utlåtanden från grundlagsutskottet i grundlagsfrågor anses vara bindande i riksdagsbehandlingen olika faser (GrUB 10/1998 rd, s. 22/I). Att grundlagsutskottets ståndpunkt spelar en slutlig och avgörande roll vid behandlingen av en lag i riksdagen framgår också av förfarandet enligt sista meningen i 42 § 2 mom. grundlagen.

Grundlagsutskottets centrala ställning i kontrollen av lagars grundlagsenlighet understryks också i motiveringen till 106 § grundlagen om grundlagens företräde (se RP 1/1998 rd, s. 163—165, GrUB 10/1998 rd, s. 30—32). Enligt den skall avseende fästas vid grundlagsutskottets ståndpunkter när lagar stiftas när domstolen i ett enskilt ärende som den behandlar skall bedöma om tillämpningen av en viss bestämmelse i lagen uppenbart står i strid med grundlagen, om inte grundlagen ges företräde i saken. Enligt motiveringen till grundlagsreformen kan konflikten inte anses klar och ostridig på det sätt som avses i 106 § grundlagen till den del som grundlagsutskottet redan har gjort sin bedömning utifrån en tolkningssituation lik det specifika fall som behandlas av domstolen och konstaterat att lagen är grundlagsenlig (GrUB 10/1998 rd, s. 31). Systemet med förhandskontroll av lagars grundlagsenlighet som bygger på statsförfattningstraditionen och som fastställts genom grundlagsreformen följer principen att grundlagsutskottets ställningstaganden beaktas också när det gäller en lags förenlighet med självstyrelselagen för Åland.

Utifrån det ovan anförda är det klart att ett utlåtande från högsta domstolen till republikens president i en lags stadfästelsefas inte binder

riksdagen och att grundlagsutskottet inom riksdagsarbetet avgör om den till riksdagen återsända lotterilagen står i samklang med självstyrelselagen för Åland eller inte.

Relationen mellan 5 § 2 och 3 mom. lotterilagen och självstyrelselagen för Åland

Enligt 5 § 2 mom. i den lotterilag som riksdagen antagit skall den som i landskapet Åland anordnar lotterier per telefon eller via Internet eller någon annan jämförlig datateknisk tillämpning se till att en person som är stadigvarande bosatt inom riket inte här kan delta i sådana lotterier. Enligt samma paragrafs 3 mom. kan Ålands länsstyrelse på framställning av inrikesministeriet förordna att den som bryter mot sin förpliktelse enligt 2 mom. skall uppfylla den samt förena förordnandet med vite.

Högsta domstolen har ansett att dessa bestämmelser i lotterilagen står i strid med behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet enligt självstyrelselagen för Åland. I utlåtandet framhålls att behörighetsfördelningen bestäms på formella grunder, dvs. enligt det område som regleringen gäller. Lagstiftningen om penningspel och andra lotterier faller inom landskapets behörighet.

Grundlagsutskottet har ansett att 5 § 2 och 3 mom. lotterilagen inte står i strid med befogenhetsfördelningen mellan riket och landskapet enligt självstyrelselagen för Åland (GrUU 22/2001 rd, s. 5/I—II). I sin bedömning lyfter utskottet fram det faktum att datateknikbaserade spel har effekter som överskrider de territoriella gränserna. Därför menar utskottet att det genom en rikslag utan hinder av självstyrelselagen är möjligt att påföra den som anordnar lotterier per telefon eller via Internet utifrån landskapslagstiftningen vissa skyldigheter till den del som verksamheten får effekter inom rikets territorium och det därför i sak är fråga om försäljning av lotter inom riket. Att riket har lagstiftningsbehörighet på denna punkt innebär att också den administrativa befogenheten och regleringen av den i motsvarande delar hör till riket.

Grundlagsutskottet och högsta domstolen har dragit olika slutsatser om tolkningen av självsty-

relselagen för Åland när det gäller att bedöma konsekvenserna av datatekniska tillämpningar för de territoriellt bestämda behörighetsgränserna mellan riket och landskapet. Utifrån båda ställningstagandena är det klart att det ligger inom rikets behörighet att ingripa i de konsekvenser verksamhet som bedrivs i landskapet har inom rikets område.

Skillnaden i synsätt har närmast att göra med vilka metoder det finns att ingripa i dessa konsekvenser. Högsta domstolen gör till exempel skillnad mellan straffrättslig och förvaltningsrättslig reglering och anser att det med tanke på behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet inte finns någonting som hindrar att försäljning och förmedling av lotter utan lagfäst tillstånd att anordna lotterier förbjuds och kriminaliseras. På ett mera allmänt plan anser högsta domstolen i sitt utlåtande att det är möjligt att ingripa i de konsekvenser verksamhet som bedrivs i landskapet har inom rikets område genom sådana regleringsåtgärder som kan genomföras inom rikets lagskipningsområde av myndigheterna i riket.

Grundlagsutskottet bedömer att en straffrättslig reglering — beroende på hur den genomförs — i praktiken leder till att spel på Internet upphör i landskapet Åland. En sådan situation kan enligt utskottets mening inte substantiellt anses vara förenlig med självstyrelselagen för Åland (se GrUU 22/2001 rd, s. 4/II). Eftersom det faller inom rikets lagstiftningsbehörighet att reglera konsekvenserna av spelverksamhet inom riket, omfattar rikets behörighet också reglering av administrativa åtgärder för att förhindra dem. Verkställigheten av en lag inom rikets behörighet hör till myndigheterna i riket. Utskottet har ansett att en förvaltningsrättslig reglering visavi den som anordnar lotterier i landskapet Åland i denna tekniskt och inte minst juridiskt speciella konstellation är ett bättre alternativ än en reglering som bygger på straffrättsliga straff- och förverkandepåföljder. För Ålands självstyrelse är det väsentligt att rikets åtgärder mot konsekvenser inom rikets område i praktiken inte betyder att nätspel måste upphöra i landskapet, utan för landskapet återstår i sak behörigheten att beslu-

ta om rätten att bedriva nätspel inom landskapet. Bestämmelserna i 5 § 2 och 3 mom. lotterilagen, som riksdagen har antagit, uppfyller dessa villkor och därmed står lagen inte i strid med självstyrelselagen för Åland.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att riksdagen kan godkänna den icke-stadfästa lotterilagen.

Helsingfors den 11 oktober 2001

I den avgörande behandlingen deltog

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

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Grundlagsutskottets majoritet konstaterar i utlåtandet att riksdagen kan godkänna den icke stadfästa lotterilagen. Ifall riksdagen efter det att förvaltningsutskottet lämnat betänkande, godkänner lagen, träder den i kraft med stöd av 77 § 2 mom. grundlagen utan stadfästelse.

Utskottets ställningstagande har sålunda dels den formella innebörden att riksdagen kan godkänna lagen och dels den materiella innebörden att lagen i så fall träder i kraft utan stadfästelse.

Jag kan inte omfatta denna ståndpunkt därför att jag anser att utskottet inte får göra skillnad mellan det som är formellt möjligt och den materiella följden av att den formella möjligheten utnyttjas i detta fall.

Skälen till min avvikande mening är följande:

1. Högsta domstolen har 30.8.2001 i utlåtandet till Republikens President slagit fast att 5 § 2 och 3 mom. lotterilagen strider mot fördelningen av lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagen för Åland (nedan självstyrelselagen) mellan riksdagen och Ålands lagting.

2. Statsrådet förenade sig 6.9.2001 med högsta domstolens åsikt och föreslog att bl.a. lagen skall lämnas utan stadfästelse.

3. Republikens president godkände 7.9.2001 statsrådets förslag.

4. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt tidigare utlåtande GrUU 22/2001 rd/30.5.2001 att fördelningen av lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagen mellan riksdagen och Ålands lagting är ömsesidigt uteslutande mellan dessa organ med innebörd att de inte med giltig verkan får lagstifta på rättsområden, vilka lyder under det andra organets behörighet.

5. Grundlagsutskottet skall enligt 74 § grundlagen bl.a. granska lagförslagens och lagarnas förenlighet med grundlagen.

Denna skyldighet utsträcker sig inte till att utföra motsvarande granskning i förhållande till självstyrelselagens kompetensfördelning (lag-

förslags förenlighet med självstyrelselagen) — detta av fyra skäl:

a) självstyrelselagen är en lag av sui generis-karaktär (ensam i sitt slag), vilken tillkommit till följd av internationella åtaganden av Finland. Självstyrelselagen stiftas i kvalificerad grundlagsordning. Därför kan riksdagen inte ensam disponera över dess innehåll. Ålands lagtings medverkan erfordras enligt självstyrelselagen. Av detta följer att riksdagen varken på juridiska eller på politiska grunder kan ändra på kompetensfördelningen. Än mindre kan grundlagsutskottet göra det,

b) lagars (och lagförslags) förenlighet med självstyrelselagens kompetensfördelning skall bedömas enligt bestämmelserna i självstyrelselagen utifrån juridiska och inte politiska kriterier. Den juridiska bedömningen utförs av högsta domstolen med stöd av 60 § 2 mom. självstyrelselagen. Den ordningen har varit gällande från det den första självstyrelselagen stiftades,

c) den nya grundlagen medförde inga ändringar i denna kontrollfunktion, och

d) i konkurrerande lagstiftningssystem måste det alltid finnas en instans som säger vad som är rätt. Den makten kan inte finnas hos den ena parten (riksdagen) utan måste finnas hos ett oberoende utomstående organ — i detta fall hos hösta domstolen.

Av det sagda följer också att självstyrelselagen inte är och inte heller bör vara en grundlag i Finland eftersom man inte kan tänka sig en ordning där ett politiskt organ skulle ha rätt och makt att auktoritativt bedöma självstyrelsens legala räck-

vidd, vilket ju vore fallet enligt 74 § grundlagen ifall självstyrelselagen skulle betraktas som en vanlig grundlag i vår rättsordning.

6. Enligt 75 § 2 mom. grundlagen gäller om stiftande av landskapslagar det som bestäms i självstyrelselagen. Enligt 19 § självstyrelselagen underkastas besluten om antagande av landskapslagar förhandskontroll. Den kontrollen utförs av Ålandsdelegationen, högsta domstolen och av Republikens President. Symmetrin och logiken samt 60 § 2 mom. självstyrelselagen talar för att kontrollen av riksdagsbeslut i ljuset av behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen skall ske enligt samma principer, dvs. av organ som är självständiga i förhållande till lagstiftarna.

7. Grundlagsutskottets ståndpunkt försätter riksdagens talman och utskottet självt i en ohållbar situation. Enligt 42 § 2 mom. grundlagen får talmannen inte ta till behandling ett ärende, som står i strid med grundlag, lag eller annat beslut av riksdagen. Beslutet 19.6.2001 i riksdagen att godkänna lotterilagen står enligt en minoritet i riksdagen, däribland mig, enligt högsta domstolen, statsrådet och Republikens President i strid med självstyrelselagen.

Formellt kan det gå så att lagen godkänns såsom grundlagsutskottet föreslår. Men materiellt leder ett godkännande till en lagstridighet, som talmannen måste beakta enligt nämnda lagrum i grundlagen, eftersom talmannen är bunden av kravet på grundlagsenlig handläggning enligt 42 § 1 mom.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att en rättsstat och medlem av både Europarådet och Europeiska unionen måste respektera rättsstatens högsta princip — principen om "rule of law", dvs. en normbunden samhällsordning där all offentlig makt utgår från folket och utövas under lagarna. Denna princip bygger på två grundelement: a) lagar och andra författningar antas av behöriga instanser på rätta hierarkiska nivåer inom ramen för den kompetens som gäller och b) man följer dessa lagar och författningar så länge de är i kraft.

Ålands självstyrelse skall upprätthållas och respekteras enligt denna princip.

Avvikande mening

Med stöd av det ovanstående anser jag

att riksdagen inte kan godkänna den icke stadfästa lotterilagen.

Helsingfors den 11 oktober 2001

Gunnar Jansson /sv

AVVIKANDE MENING 2

Det finns vissa särdrag i anknytning till tillämpningen av självstyrelselagen för Åland och därför är jag av den åsikten att grundlagsutskottet i detta sammanhang borde ha beskrivit det problem som de facto kan uppstå, om den nu aktuella lagen träder i kraft och dess överensstämmelse med självstyrelselagen tas upp till prövning i högsta domstolen. Likaså borde utskottet ha talat om sin egen syn på hur den föreliggande konflikten i detta enskilda fall lämpligast borde lösas. Jag anser att konflikten mellan två avvikande åsikter i detta enskilda fall kan undvikas rent praktiskt.

Därför anser jag att motiveringen till utskottets betänkande borde ha avslutats med följande särskilda stycke:

Det aktuella fallets särskilda karaktär

Självstyrelselagen för Åland är en lag av sui generis-karaktär. Detta framgår bland annat av att högsta domstolen med stöd av 60 § 2 mom. självstyrelselagen spelar en särskild roll i att avgöra meningsskiljaktigheter om den administrativa befogenheten. Det är möjligt att tolkningen av den nu aktuella lagen förs upp till högsta domstolen för avgörande efter att den har trätt i kraft. På grund av den åsikt som högsta domstolen anfört i sitt utlåtande uppmärksammar grundlagsutskottet därför att det kan vara ändamålsenligt att vidta lagstiftningsåtgärder för att ändra eller upphäva 5 § 2 och 3 mom. lotterilagen, om riksdagen godkänner lotterilagen. I så fall är det skäl att försöka ordna saken så att lotterilagen och ändringarna i den träder i kraft samtidigt.

Helsingfors den 11 oktober 2001

Tuija Brax /gröna