

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 samt att 13 lagar ändras och att bestämmelser i två lagar upphävs. I den nya 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 licenshavare i de penningspel som de anordnar få använda uteslutande spelprogramvara som tillhandahålls av innehavare av licens för spelprogramvara.

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.

I penningspelslagen föreslås bestämmelser om registrering av spelare och verifiering av spelarens identitet och bostadsort. I lagen ska det föreskrivas bland annat om åldersgränsen för penningspel, om spelkontot och identifierat spelande samt om spelspärar och begränsningar av spelandet. Enligt förslaget ska lagen innehålla bestämmelser om marknadsföring, metoder och sätt som är 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 tillsynsavgift som tas ut av licenshavarna 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 samt ordningsavgift och påföljdsavgift. Dessutom föreslås det att tillsynsmyndigheten ska ha rätt att bestämma att olagligt webbinnehåll som gäller anordnande och marknadsföring av penningspel ska avlägsnas eller att domännamn som innehåller sådant innehåll ska avregistreras ur ett domännamnsregister.

I penningspelslagen föreslås bestämmelser om social- och hälsovårdsministeriets uppgift att bevaka, forska kring och utvärdera de skadeverkningar som penningspelen orsakar. Enligt förslaget verkställer Institutet för hälsa och välfärd dessa uppgifter. Det föreslås att statsunderstöd kan beviljas för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel.

I propositionen föreslås också ändringar i lotterilagen, lotteriskattelagen, inkomstskattelagen, strafflagen och vissa andra lagar samt att bestämmelser i vissa lagar upphävs. Den enhetliga lotteriskattesatsen för penningspelsverksamhet ska i Finland vara 22 procent. Vinster från penningspel som tillhandahållits utan licens ska vara skattepliktig inkomst för mottagaren.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2026.

Penningspelslagen och de övriga föreslagna lagarna avses i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2027, varvid penningspelsverksamheten kan inledas. Penningspelslagens bestämmelser om licensförfarandet och ersättning som betalas till staten för ensamrättslicens samt vissa andra bestämmelser i penningspelslagen ska dock enligt förslaget träda i kraft redan vid ingången av 2026. Därtill ska lagen om ändring av lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet träda i kraft den 1 januari 2026.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	9
1 Bakgrund och beredning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Beredning	10
2 Nuläge och bedömning av nuläget	12
2.1 Utvecklingen av systemet med ensamrätt och de senaste revideringarna av lotterilagen	12
2.2 Nuläget för penningspelandet och penningsspelens skadeverkningar	13
2.2.1 Penningspelande i systemet med ensamrätt	13
2.2.2 Spelandet av Veikkaus Ab:s penningspel	17
2.2.3 Spelandet av penningspel utanför systemet	20
2.2.4 Penningspelande bland unga	25
2.2.5 Penningsspelens skadeverkningar i ljuset av forskning	26
2.2.6 Penningsspelsproblem i ljuset av hjälptjänster mot skadeverkningarna av penningspel	29
2.2.7 Överskuldsättning	31
2.2.8 Diagnostisering av penningspelberoende	32
2.2.9 Stöd och behandling på riksnivå vid penningsspelsproblem	33
2.3 Reglering och styrning av anordnandet av penningspel	35
2.3.1 Tillämpningsområde och definitioner i lagstiftningen om penningsspelsverksamhet	35
2.3.2 Styrning av anordnandet av penningspel	36
2.4 Marknadsföring av penningspel	38
2.4.1 Minderårigas exponering för marknadsföring av penningspel	41
2.4.2 Marknadsföringens inverkan på personer som upplever skadeverkningar av penningspel	42
2.4.3 Marknadsföring av penningsspelsbolag utanför systemet med ensamrätt	42
2.4.4 Marknadsföring av penningspel ur den förebyggande och behandlande personalens synvinkel	44
2.4.5 Regleringen av marknadsföringen ur Veikkaus Ab:s synvinkel	44
2.5 Spelspärar och andra verktyg för att hantera penningspelande	46
2.5.1 Spelspärar	46
2.5.2 Förlustgränser	47
2.5.3 Insättningsgränser	49
2.5.4 Spelspärar i kasinon och i spelsalar	49
2.5.5 Behandling av personuppgifter och identifiering av riskbeteende i Veikkaus Ab:s verksamhet	51
2.6 Placering av penningautomater och egenkontroll	51
2.7 Tillsyn över penningsspelsverksamheten	54
2.7.1 Nuläget inom den datatekniska övervakningen	56

2.7.2 Kostnader för tillsynen över penningsspelsverksamheten	57
2.8 Bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism samt reglering av kryptotillgångar.....	57
2.8.1 Verifiering av kundens identitet när beloppsgränserna uppnås i synnerhet vid spelande via spelkonto och sammanhängande betalningar	61
2.8.2 Bestämmelser i penningtvättslagen som avser ombud	62
2.8.3 Bestämmelser som avser administrativa påföljder	62
2.8.4 Reglering av kryptotillgångar	63
2.9 Bekämpning av tävlingsmanipulation	63
2.9.1 Veikkaus Ab:s val av objekt och riskhantering	65
2.9.2 Samarbetet United Lotteries for Integrity in Sports (ULIS).....	66
2.9.3 Veikkaus Ab:s matchobservationssystem.....	66
2.9.4 Etiska principer för motion och idrott	67
2.9.5 Om tillsynsmyndighetens roll och uppgift	67
2.10 Bekämpning av utbud och marknadsföring utanför systemet för ensamrätt	68
2.11 Aktörer på penningsspelsmarknaden	71
2.11.1 Veikkaus Ab	71
2.11.2 PAF	72
2.11.3 Övriga penningsspelsbolag	73
2.12 Veikkaus Ab:s avkastning	74
2.13 Beskattning	75
2.14 Bevakning och utvärdering av och forskning kring skadeverkningar av penningsspel samt utvecklande av förebyggande och behandling av skadeverkningarna	77
2.14.1 Förebyggande och minskning av penningsspelens skadeverkningar som en helhet	78
2.15 Landskapet Åland	82
2.15.1 Penningsspels- och penningtvättslagstiftningen.....	82
2.15.2 Lagstiftningsbehörighet gällande särskilt lotteriskatt	82
2.15.3 Avräkning till Åland och skatteavräkning	83
2.15.4 Frågor i anslutning till övergången till ett licenssystem.....	84
2.16 Europeiska unionens rätt och internationella förpliktelser som är bindande för Finland	84
2.16.1 Penningsspelsbranschen	84
2.16.2 Konkurrensrätt och statliga stöd	88
2.16.3 EU-lagstiftning om bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism	90
2.16.4 Skydd för personuppgifter	91
2.17 Sammandrag över bedömningen av nuläget	91
3 Målsättning	93
4 Förslagen och deras konsekvenser	94
4.1 De viktigaste förslagen	94
4.2 EU-rättslig bedömning av förslagen	99
4.3 De huvudsakliga konsekvenserna	108

4.3.1 Allmänt om propositionens konsekvenser	108
4.3.1.1 Verkningsmekanismer	108
4.3.1.2 Erfarenheter från andra nordiska länder om marknadsutvecklingen efter en övergång till ett licenssystem.....	113
4.3.2 Ekonomiska konsekvenser.....	118
4.3.2.1 Statsfinanserna	118
4.3.2.2 Företagen	129
4.3.2.3 Hushållen	148
4.3.3 Andra konsekvenser för människor och samhälle	149
4.3.3.1 Myndigheter.....	149
4.3.3.2 Välbefinnande och hälsa	171
4.3.3.3 Brottslighet och säkerhet i vardagen.....	175
4.3.3.4 Grundläggande och mänskliga rättigheter	177
4.3.3.5 Grupper av människor	178
4.3.3.6 Demokrati- och rättsstatsutveckling	181
4.3.3.7 Åland.....	183
4.3.3.8 Kommuner och välfärdsområden	185
4.3.3.9 Gränsöverskridande konsekvenser	190
4.3.3.10 Dataskydd	190
4.3.3.11 Regional utveckling och landsbygden	191
4.3.4 Sammandrag av riskerna för att propositionens mål inte ska uppnås.....	192
5 Alternativa handlingsvägar.....	192
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	192
5.1.1 Allmänt	192
5.1.2 Om systemnivåns alternativ och deras konsekvenser.....	203
5.1.3 Former för anordnande av penningspel som tas med licenssystemet och Veikkaus Ab:s ensamrätt	210
5.1.4 Veikkaus Ab:s verkställandemodell för ensamrätt, licensens längd och ersättning för ensamrätt	213
5.1.5 Veikkaus Ab:s koncernstruktur	216
5.1.6 Reglering som gäller anordnandet av penningspel	218
5.1.7 Spelspärar och andra redskap för hantering av penningspel	222
5.1.8 Bestämmelser om marknadsföring av penningspel	224
5.1.9 Behörig licens- och tillsynsmyndighet och finansieringen av verksamheten.....	227
5.1.10 Licensförfarandet.....	229
5.1.11 Tillsynsmyndighetens befogenheter	232
5.1.12 Förhindrande av penningtvätt, finansiering av terrorism och snedvridning av konkurrensen.....	234
5.1.13 Bekämpning av verksamhet och marknadsföring utanför systemet	235
5.1.14 Bedömning och uppföljning av samt forskning i skadeverkningarna av penningspel	241
5.1.15 Lotteribeskattningen	242
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	244

5.2.1 Penningspelssystem	244
5.2.2 Licensförfarande och licensavgifter	248
5.2.3 Omsorgsplikt, spelspärrar och andra verktyg för hantering av spelande.....	250
5.2.4 Marknadsföring av penningspel samt sponsring	254
5.2.5 Tillsyn över penningspelsverksamheten, myndigheternas befogenheter och finansiering, förhindrande av oegentligheter och brott samt konsumentskydd	259
5.2.6 Bekämpning av utbudet och marknadsföringen av penningspel utanför systemet.....	265
5.2.7 Statsbolag, ägande och koncernstruktur	267
5.2.8 Bedömning och bevakning av penningspelens skadeverkningar och relaterad forskning	271
5.2.9 Beskattning	272
6 Remissvar	274
6.1 Expertsamråd under beredningen	274
6.2 Remissbehandling.....	277
6.3 Utlåtande av Rådet för bedömning av lagstiftningen	286
7 Specialmotivering.....	287
7.1 Penningspelslag	287
7.2 Lotterilagen.....	390
7.3 Lagen om upphävande av 12 § 2 mom. och 38 § 2 mom. 6 punkten i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet.....	397
7.4 Lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.....	397
7.5 Lotteriskattelagen	399
7.6 Inkomstskattelagen	401
7.7 Lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter	406
7.8 Strafflagen.....	406
7.9 Lagen om verkställighet av böter	407
7.10 Lagen om rättegång i marknadsdomstolen	407
7.11 Konsumentskyddslagen	408
7.12 Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation	409
7.13 Lagen om upphävande av 2 § i lagen om hästtävlingar.....	409
7.14 Lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet	409
7.15 Lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi	410
7.16 Mervärdesskattelagen	410
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	410
9 Ikraftträdande	413
10 Verkställighet och uppföljning	415
11 Förhållande till andra propositioner	417
11.1 Samband med andra propositioner	417
11.2 Förhållande till budgetpropositionen	418
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	419
12.1 Främjande av befolkningens hälsa.....	421
12.2 Licenssystemet.....	422
12.3 Marknadsföring av penningspel samt sponsring	427

12.4 Tillsynsbefogenheter.....	432
12.5 Påföljder.....	435
12.5.1 Förbudande av anordnande och marknadsföring.....	435
12.5.2 Återkallande av licens.....	435
12.5.3 Administrativa påföljder av straffkaraktär.....	436
12.5.4 Offentliggörande av administrativa påföljder och andra beslut	439
12.5.5 Straffrättsliga påföljder.....	440
12.6 Tillsynsavgifter och ersättning för ensamrättslicens	441
12.7 Behandling av personuppgifter och rätt att få uppgifter.....	443
12.8 Rättsskydd och ändringssökande.....	449
12.9 Samband med Ålands självstyrelse	450
LAGFÖRSLAG.....	454
1. Penningspelslag.....	453
2. Lag om ändring av lotterilagen.....	498
3. Lag om upphävande av 12 § 2 mom. och 38 § 2 mom. 6 punkten i lagen om 4. lag behandling av personuppgifter i polisens verksamhet.....	504
4. Lag om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.....	505
5. Lag om ändring av lotteriskattelagen	507
6. Lag om ändring av inkomstskattelagen	509
7. Lag om ändring av 20 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter.....	510
8. Lag om ändring av 17 kap. 16 a och 16 b § i strafflagen	511
9. Lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter	513
10. Lag om ändring av 1 och 5 kap. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen	514
11. Lag om ändring av konsumentskyddslagen.....	516
12. Lag om ändring av 32 och 173 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation	518
13. Lag om upphävande av 2 § i lagen om hästtävlingar	519
14. Lag om ändring av 8 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet	520
15. Lag om ändring av 6 § i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi	521
16. Lag om ändring av 59 § i mervärdesskattelagen	522
BILAGA.....	524
PARALLELLTEXTER.....	524
2. Lag om ändring av lotterilagen.....	524
4. Lag om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.....	561
5. Lag om ändring av lotteriskattelagen	564
6. Lag om ändring av inkomstskattelagen	566
7. Lag om ändring av 20 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter.....	568
8. Lag om ändring av 17 kap. 16 a och 16 b § i strafflagen	569
9. Lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter	572

10. Lag om ändring av 1 och 5 kap. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen	573
11. Lag om ändring av konsumentskyddslagen.....	575
12. Lag om ändring av 32 och 173 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation	577
14. Lag om ändring av 8 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet ..	579
15. Lag om ändring av 6 § i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi	580
16. Lag om ändring av 59 § i mervärdesskattelagen	581

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Nuvarande penningspelssystem baserar sig på en ensamrätt som föreskrivs i lotterilagen (1047/2001). Veikkaus Ab, som helt ägs av staten, har ensamrätt att anordna penningspel. 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 penningspelssystemet 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 penningspelssystemets 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 penningspelspolitiken inte har varit lyckad eftersom penningspel är ett betydande problem för en del finländare. Systemet med ensamrätt har en marknadsandel på närmare 50 procent av det digitala penningspelandet, och de företag på marknaden för digitala penningspel 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 penningspelsbranschen effektiviseras, tillräckliga resurser för tillsynen tryggas och bland annat penningtvätt och resultatmanipulation förhindras effektivt. Tillräckliga resurser för att förebygga penningspelens 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 spelspärre 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 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.

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

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

1.2 Beredning

Regeringens proposition har beretts vid inrikesministeriet. Propositionen baserar sig på ett utkast som bereddes av en arbetsgrupp i ett projekt för en reform av penningspelssystemet, som inrikesministeriet tillsatte den 24 oktober 2023, och på remissvaren om det utkastet. 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 har publicerats på projektsidan.

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 samt Konkurrens- och konsumentverket, nedan *KKV*. Företrädaren för *KKV* lämnade ett kompletterande uttalande om det propositionsutkast som skickades ut på remiss. En politisk styrgrupp bestående av statssekreterare styrde med sina riktlinjer arbetsgruppens arbete och den fortsatta beredningen efter remissbehandlingen.

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 vi 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 penningsspelens skadeverkningar, aktörer som bedriver penningspelsverksamhet, 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 penningspelssystemet och kartlägga alternativa modeller till stöd för det politiska beslutsfattandet. I projektet utnyttjades också bl.a. Institutet för hälsa och välfärds befolkningsundersökning Finländarnas penningspelande 2023 och utredningar av en arbetsgrupp som verkar i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet och bedömer de skaderisker och skadeverkningar som anordnandet av penningspel ger upphov till, nedan *bedömningsgruppen*. Dessutom har man i projektet utnyttjat KKV:s forskningsrapport Nuläget och utvecklingen i fråga om penningspel på internet och utanför monopolsystemet¹ och KKV:s andra utredningar.

Det förslag till proposition som projektarbetsgruppen beredde var ute på remiss den 3 juli–den 18 augusti 2024. Remisstiden var cirka sex veckor, och alltså kortare än de åtta veckor som förutsatts för omfattande propositioner. Den kortare remisstiden berodde på att regeringen hade som mål att lämna propositionen till riksdagen under vårsessionen 2025 och på EU:s informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter, som beskrivs nedan. Yttranden begärdes av ministerier, myndigheter, kommunala och regionala aktörer, organisationer med insikt i penningspelens skadeverkningar, företrädare för penningspelsbranschen, idrottssektorn, medierna och evenemangsindustrin, företrädare för Veikkaus Ab:s försäljningsställen för penningspel, nätoperatörer och betaltjänstleverantörer samt Ålands landskapsregering. Yttrandena har publicerats i Utlåtandetjänsten ([VN/27332/2023](#)) och på projektsidan ([SM053:00/2023](#)). Ett sammandrag av yttrandena har publicerats på projektsidan. Under den fortsatta beredningen efter remissbehandlingen hördes olika intressentgrupper särskilt i fråga om konsekvensbedömningen.

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav ett utlåtande om utkastet till proposition den 2 januari 2025. Utlåtandet har publicerats på projektsidan.

Lagförslagen om ändring av penningspelssystemet ska anmälas till Europeiska kommissionen i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska

¹ 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 (sammandrag på svenska) på adressen <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-03-tutkimusraportteja-rahapelaaminen.pdf>. Nedan KKV, 2023.

föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Efter anmälningen inleds en tre månader lång väntetid i enlighet med direktivet och före det kan förslaget inte godkännas. Godkännandet av förslaget måste skjutas upp ytterligare en månad om kommissionen eller någon annan medlemsstat inom de tre månaderna inkommer med ett detaljerat utlåtande enligt vilket den planerade åtgärden kan skapa hinder för tjänsternas fria rörlighet på den inre marknaden. Lagförslagen anmälades till kommissionen i november 2024 ([2024/0601/FI](#)). Kommissionen lämnade inga synpunkter och inget detaljerat utlåtande. Malta inkom med ett detaljerat utlåtande den 4 februari 2025. Finland gav en underrättelse till kommissionen med anledning av Maltas detaljerade utlåtande. I sitt svar ansåg Finland att lagförslagen är förenliga med EU-domstolens rättspraxis, och att utlåtandet inte föranledde några ändringar i dem. Motiveringen i propositionen har dock kompletterats till följd av iakttagelserna i Maltas detaljerade utlåtande. Den tid under vilken direktivet anger att förslaget inte får godkännas gick ut den 4 mars 2025. 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 penningsspel samt öka myndigheternas möjligheter att ingripa i lagstridig penningsspelsverksamhet. Bland annat infördes en lägsta åldersgräns på 18 år för allt penningsspel, och en bestämmelse om tillåten marknadsföring av penningsspel togs in i lagen (RP 96/2008 rd, RP 212/2008 rd). 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 ensamrätter där rätten trädde i kraft vid ingången av 2017 och syftade till att stärka systemet med ensamrätt sammanslogs penningsspelssammanslutningarna Fintoto Oy, Penningautomatföreningen och Veikkaus Ab (RP 207/2010 rd). 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 (RP 132/2016 rd). I en reform 2019 fogades till lotterilagen bestämmelser om obligatorisk identifiering vid spelande på utplacerade penningautomater för att effektivare minska och förebygga skadeverkningar till följd av penningsspel (RP 213/2018 rd). Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2022.

Syftet med revideringen som trädde i kraft vid ingången av 2022 var att ytterligare effektivisera förebyggandet och minskningen av de skadeverkningar som penningsspel ger upphov till, att förhindra sådan penningsspelsverksamhet och marknadsföring av penningsspel som strider mot lotterilagen och att stödja ensamrättssystemets förmåga att styra efterfrågan till det utbud av penningsspel som regleras genom lotterilagen. Revideringen innefattade flera åtgärder för förebyggande och minskning av de skadeverkningar som penningsspel ger upphov till. Dessutom stärktes Polisstyrelsens befogenheter att ingripa i marknadsföring som bedrivs av penningsspelbolag 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 licensvillkoren 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 penningspelens skadeverkningar

2.2.1 Penningspelande i systemet med ensamrätt

Sedan 2003 har Institutet för hälsa och välfärd 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 på det finländska fastlandet.

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 Institutet för hälsa och välfärds 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. De populäraste speltyperna enligt Institutet för hälsa och välfärds befolkningsenkät 2023 var

Veikkaus Ab:s spel: lottospel och/eller Joker (52 procent), lotter (40 procent) och penningautomatspel utanför kasinon (18 procent).²

Digitaliseringen präglar penningspelkulturens förändring på lång sikt. Andelen 18-åringar och äldre som spelat penningspel på nätet har ökat bland såväl män som kvinnor sedan 2007. Mellan 2015 och 2019 ökade andelen som spelat på nätet med nästan 13 procentenheter.³ Digitaliseringen har gjort det möjligt att inrikta utbudet utanför systemet på det finländska fastlandet. Enligt svaren i Institutet för hälsa och välfärds spelundersökning 2019⁴ 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 Institutet för hälsa och välfärds undersökning 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 enkätformulär och mätningar vid hälsoundersökningar på fastlandet och på Åland. Knappt 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 det är svårt att uppskatta sin egen konsumtion 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 konsumtionsutgifterna har också sjunkit, eftersom hushållen 2016 använde 0,7 procent av sina konsumtionsutgifter på penningspel och 2012 0,6

² Grönroos T., Salonen A., Latvala T., Kontto J., Hagfors H. Befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande 2023. Statistikrapport 15/2024. Institutet för hälsa och välfärd. Tillgänglig på adressen <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024040414663>. Nedan *Institutet för hälsa och välfärd, 2024*.

³ Institutet för hälsa och välfärd, 2024.

⁴ Salonen A., Lind K., Hagfors H., Castrén S., Kontto J. Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007–2019 – Suomalaisten rahapelaaminen 2019. Statistikrapport 18/2020. Tillgänglig på finska (sammanfattning på svenska) på adressen <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-594-0>.

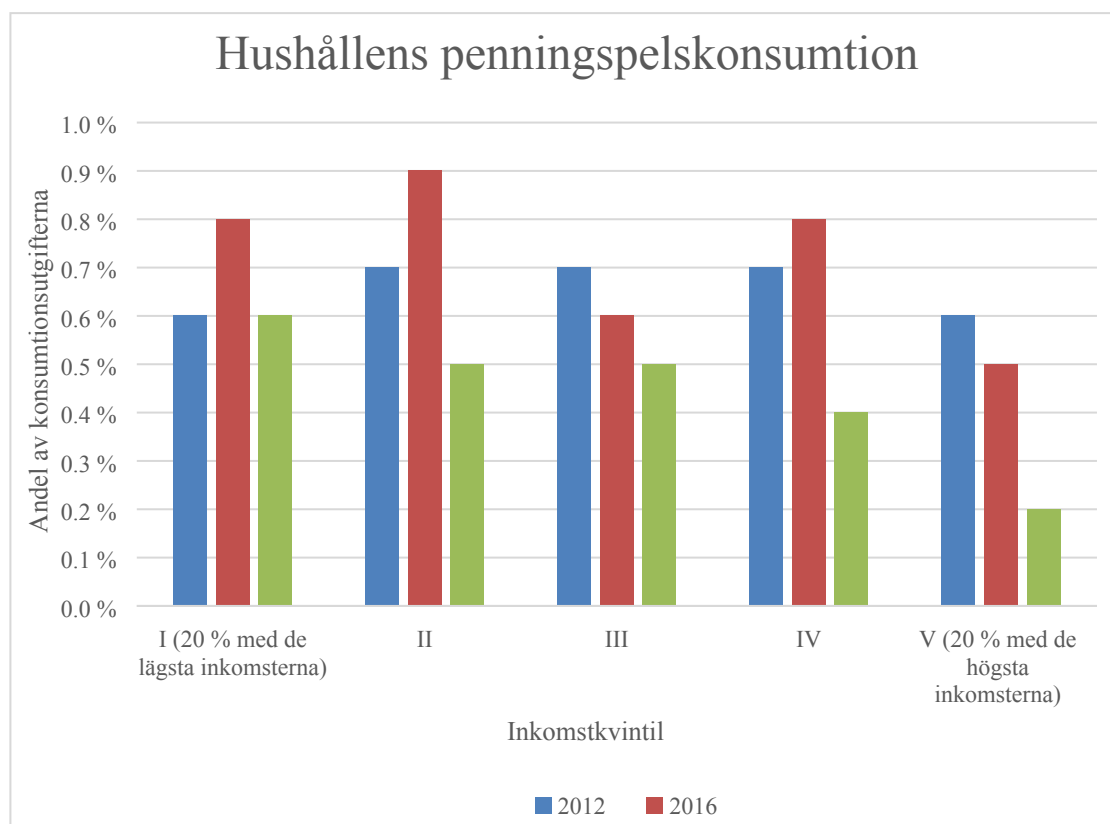
procent.⁵ Man bör dock förhålla sig med en viss reservation till exakta uppskattningar i euro, eftersom de med säkerhet kan förmodas vara underskattade. Utifrån den genomsnittliga konsumtionen 2022 skulle de finländska hushållen per år använda totalt mindre än en halv miljard euro på penningspel⁶, vilket 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.⁷

⁵ Finlands officiella statistik (FOS): Hushållens konsumtion [nätpublikation]. ISSN=1798-3533. Helsingfors: Statistikcentralen. Hämtad 11.4.2024. Tillgänglig på adressen <https://stat.fi/sv/statistik/ktutk>.

⁶ 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.

⁷ Finlands officiella statistik (FOS): Hushållens konsumtion [nätpublikation]. ISSN=1798-3533. Helsingfors: Statistikcentralen. Hämtad 11.4.2024. Tillgänglig på adressen <https://stat.fi/sv/statistik/ktutk>.



Figur 1. Penningspelens andel av hushållens konsumtionsutgifter i olika inkomstklasser 2012–2022 Källa: 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 penningsspelande utanför systemet för penningsspel. En del av penningsspelandet 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 penningsspelande på nätet utanför ensamrättssystemet.

Olika aktörers uppskattningar av volymen av spelande 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. Spelöverskottet 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 spelöverskottet 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 spelöverskottet 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. KKV uppskattade i sin tur 2023 att Veikkaus Ab:s andel av den totala marknaden de senaste åren har varit 60–70 procent.

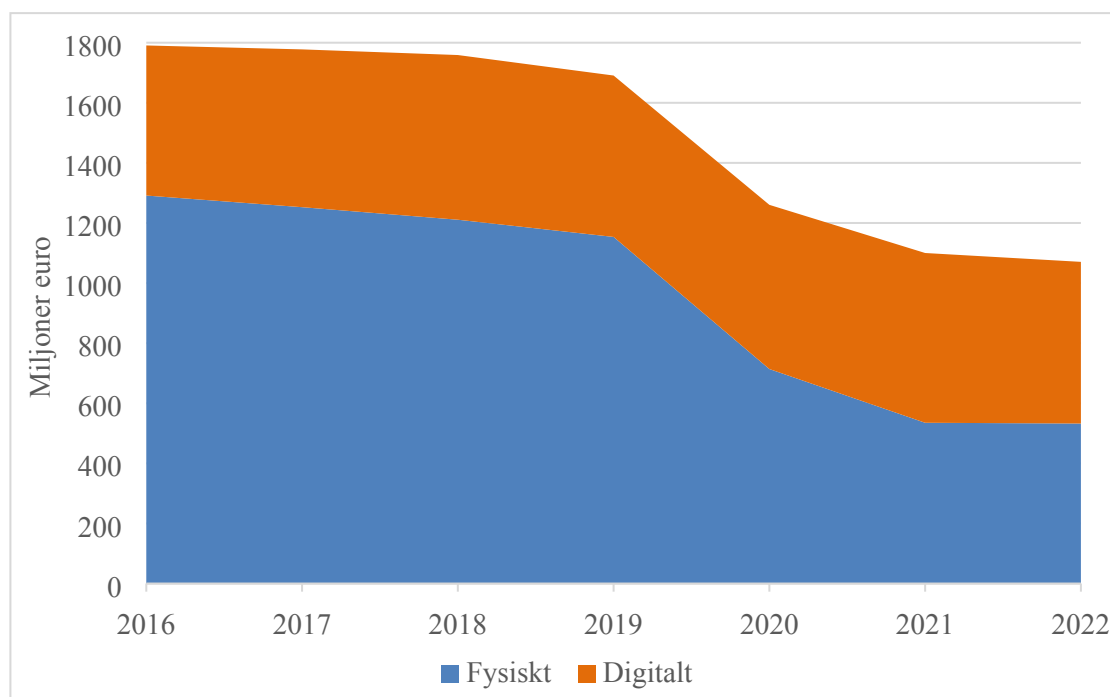
Det finns flera faktorer som påverkar den totala marknadsutvecklingen och den oförändrade situationen på befolkningsnivå när det gäller penningspelandet. Eftersom uppskattningarna av den totala marknaden för penningspel började uppvisa en negativ trend redan innan den totala tillgången till penningspel 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 bestämmelser 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 2.2.3).

2.2.2 Spelandet av Veikkaus Ab:s penningspel

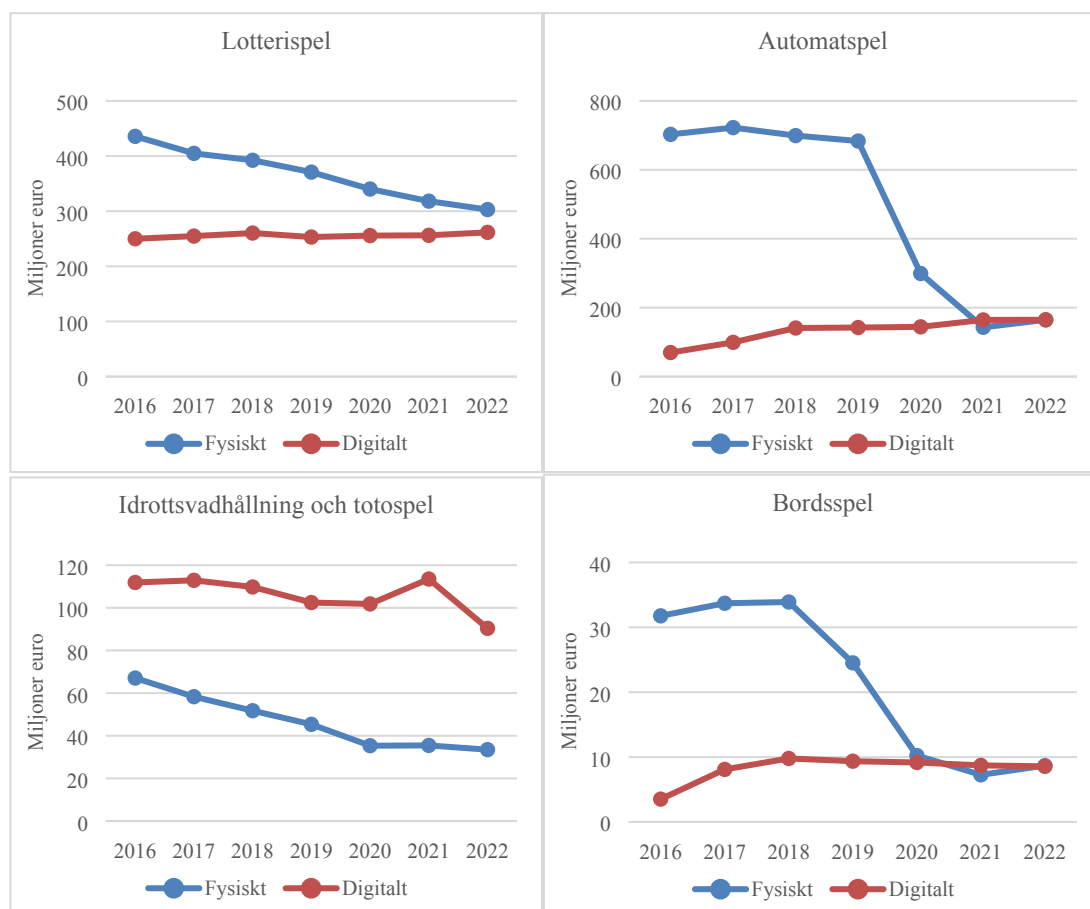
Volymen av penningspelande inom systemet med ensamrätt mätt med spelöverskottet ökade under hela 2000-talet fram till 2017. År 2016 var det sammanlagda spelöverskottet för gamla Veikkaus Ab, Penningautomatföreningen och Fintoto Oy, dvs. avkastningen av spelverksamheten, 1,79 miljarder euro. Spelöverskottet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

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



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

I KKV:s forskningsrapport 3/2023 beskrivs utvecklingen av Veikkaus Ab:s spelöverskott enligt speltyp och försäljningskanal. Enligt rapporten har spelöverskottet 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 spelöverskott från digitalt spelande inte har minskat särskilt mycket i de kategorier som är mest utsatta för konkurrens, dvs. automat- och bordsspel samt idrottssvadhållning. Spelöverskottet från digitala spel har ökat de senaste åren inom automatspel, minskat inom idrottssvadhållning 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 spelöverskott enligt speltyp i den fysiska och den digitala försäljningskanalen 2016–2022. Källa: KKV.

Veikkaus Ab:s åtgärder för samhällsansvar har enligt bolagets bedömning haft effekter på spelöverskottet och andelen av hela penningsspelmarknaden i Finland. Enligt bolagets bedömning har utvidgningen av obligatorisk identifiering till fysiska spelautomater och kupongspel haft den största effekten på spelöverskottet. Den senaste större reformen som gäller samhällsansvaret och som har påverkat spelöverskottet 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.

Trots den allmänna trenden att sköta ärenden digitalt har Veikkaus Ab:s partnernätverk och egna spelplatser en viktig roll i spelandet av bolagets penningsspel. Veikkaus Ab uppskattar att cirka 1,3 miljoner spelare spelade Veikkaus Ab:s spel på fysiska spelplatser under 2024.

Den allmänna minskningen av andelen penningspelare i befolkningen märks i Veikkaus Ab:s spelöverskott, men det finns också andra faktorer som påverkar. Mätt i Veikkaus Ab:s spelöverskott 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 föreskrevs genom förordning av inrikesministeriet och 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 spelöverskottets utveckling. Förutom av spelarnas insatser påverkas spelöverskottet också av den andel som spelbolaget återbetalar till spelarna i form av vinster. Därmed kan också ändringar i återbetalningsprocenterna påverka hur spelöverskottet utvecklas.

Utifrån analyser av Veikkaus Ab:s uppgifter om spel och spelare fortsätter det sporadiska spelandets andel av det totala spelöverskottet 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. 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 spelöverskottet 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 spelöverskott.

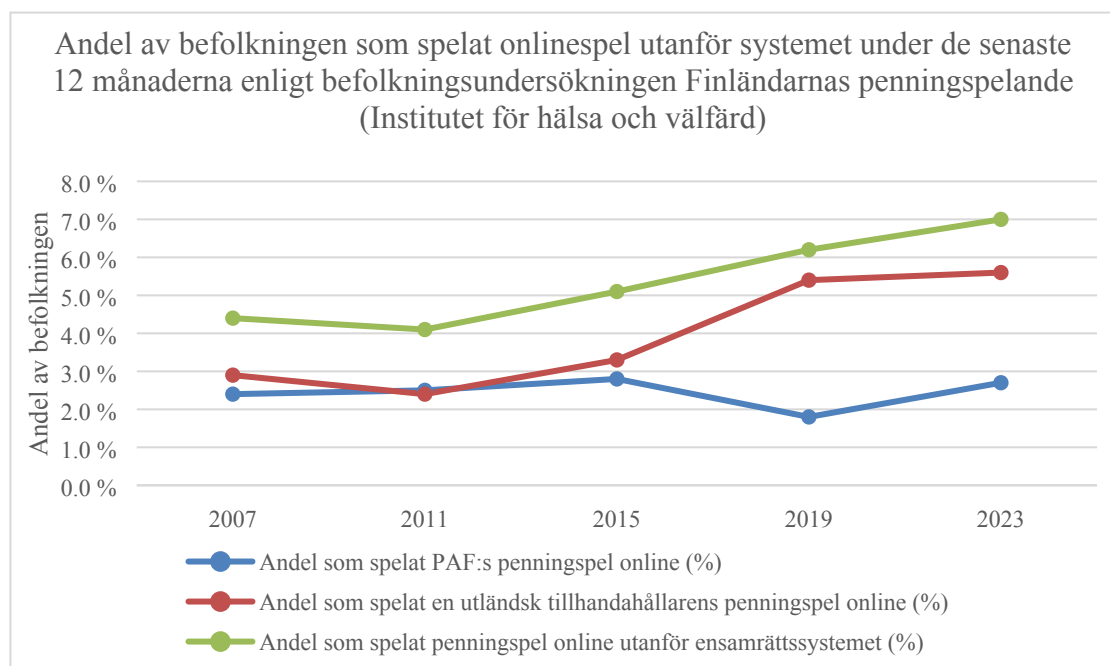
De mest spelade enskilda penningspelsprodukterna är de veckovisa lotterispelen, som Lotto och Eurojackpot. Cirka 90 procent av Veikkaus Ab:s kunder spelar någotdera av de spelen. Cirka 70 procent av Veikkaus Ab:s spelare använde den digitala kanalen 2023 och cirka 60 procent av spelarna besökte fysiska försäljningsställen (en del av kunderna använder båda kanalerna). De veckovisa lotterispelen utgör drygt en tredjedel av Veikkaus Ab:s spelöverskott, men spelöverskottstrenden i den produktkategorin har varit nedåtgående under de senaste fem åren. Nätkasinot är den enda produktkategorin där spelöverskottet har ökat. Nätkasinot täcker nästan en femtedel av bolagets spelöverskott. Veikkaus Ab har uppskattat att antalet registrerade kunder är nästan 2,6 miljoner vid utgången av 2024.

2.2.3 Spelandet 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, spelöverskottsuppgifter i euro från spelbolagen samt konsultbolaget H2GC:s uppskattningar. I beskrivningen av spelandet bland personer med spelproblem utnyttjas också uppgifter från Peluuri.

Penningsspelandet utanför systemet med ensamrätt ser inte ut att öka mätt i antalet spelare. Det visar både befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande⁸ och enkäterna i Institutet för hälsa och välfärd aktualiserade uppföljning.

Andelen som spelat PAF:s onlinespel ökade 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.⁹



Figur 4. Andel av befolkningen som spelat onlinespel utanför systemet under de senaste 12 månaderna enligt befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande. Källa: Institutet för hälsa och välfärd.

Vid sidan av befolkningsenkäten Finländarnas penningspelande bevakar Institutet för hälsa och välfärd också penningsspelandet 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 Institutet för hälsa och välfärd 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 2022. Andelen

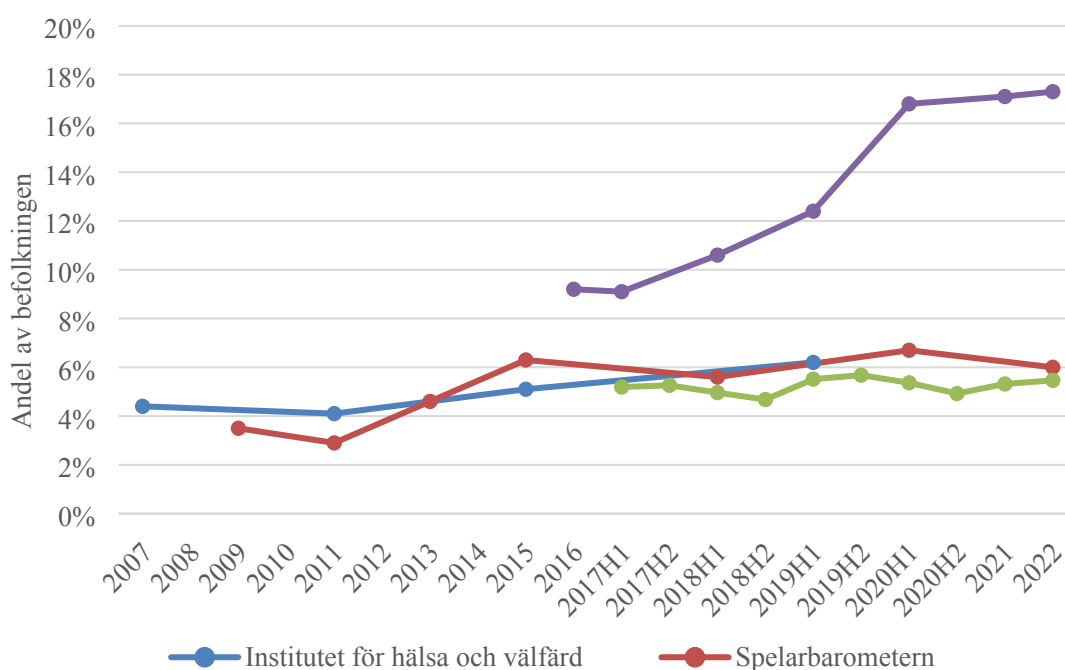
⁸ Institutet för hälsa och välfärd, 2024.

⁹ Institutet för hälsa och välfärd, 2024.

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 spelöverskott från Finland.



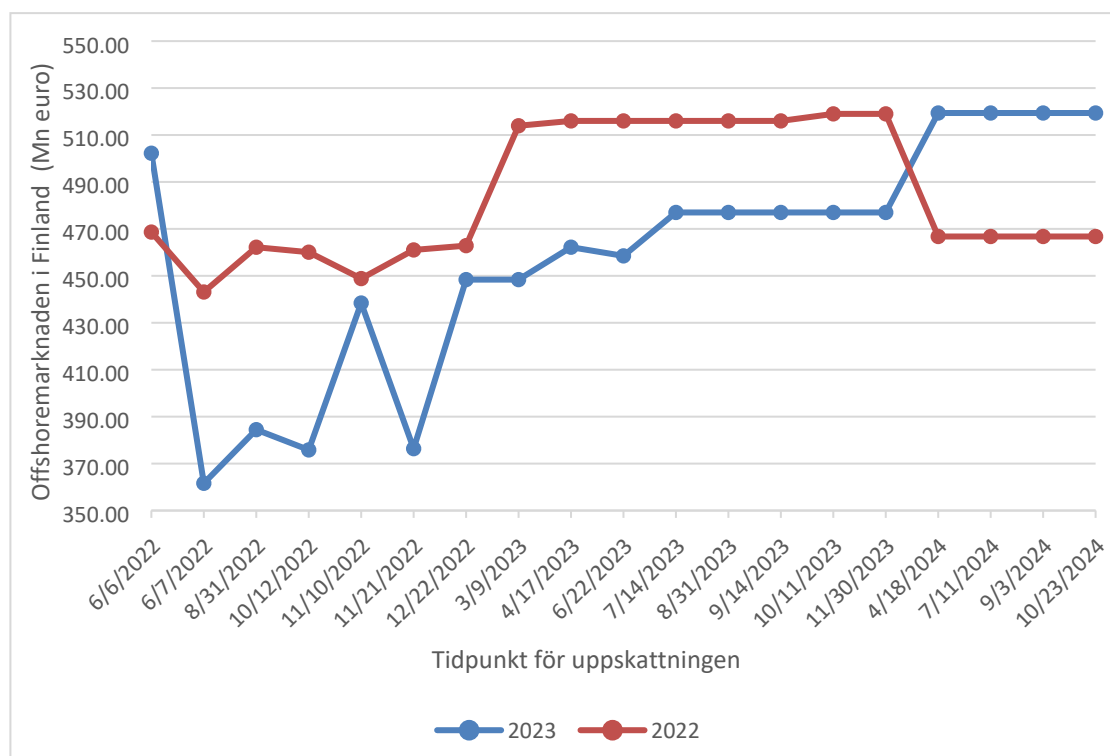
Figur 5. Andel av befolkningen i olika enkätundersökningar som spelat penningspel utanför systemet med ensamrätt under de senaste 12 månaderna. Källa: KKV, 2023.

Med undantag för PAF:s spelöverskottsuppgifter har det inte funnits några exakta uppgifter tillgängliga om de eurobelopp som konsumeras i penningspelandet utanför Veikkaus Ab. PAF:s spelöverskott för marknaden på det finländska fastlandet har varierat mellan 80 och 90 miljoner euro mellan 2017 och 2023. Spelöverskottet var som högst 2022 (90,2 miljoner euro).

Rahapeliala ry uppskattar att det sammanlagda spelöverskottet för deras sju medlemsföretag i Finland 2021 var cirka 330 miljoner euro¹⁰.

Enligt H2GC:s uppskattning (uppdaterad den 23 oktober 2024) spelades penningsspel utanför systemet med ensamrätt i Finland för knappt 400 miljoner euro mätt i spelöverskott 2021. Uppskattningarna för 2022 och 2023 har förändrats betydligt under det senaste årets lopp. Figur 6 nedan, som Institutet för hälsa och välfärd utarbetat, visar hur H2GC:s uppskattningar av penningsspelsvolymer utanför systemet med ensamrätt har varierat för 2022 och 2023. Av figuren framgår det att uppskattningarna är förenade med betydande variation och osäkerhet, och i hög grad beror på tidpunkten då uppskattningen producerats. Detta gäller också uppskattningar av det förflutna, vilket framgår av figuren. PAF:s marknadsandel har ökat från 17,3 procent till 18 procent av den uppskattade marknaden utanför systemet 2022–2023. Det gäller även Veikkaus Ab:s andel av den totala marknaden, dvs. den s.k. kanaliseringsgraden. I bl.a. 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 Institutet för hälsa och välfärds 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.

¹⁰ KKV, 2023.



Figur 6. H2GC:s uppskattningar vid olika tidpunkter av offshoremarknadens storlek i Finland 2022 och 2023.

KKV har uppskattat Veikkaus Ab:s marknadsandel genom att kombinera information från olika källor om olika spelbolags spelöverskott 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 spelöverskott 2021. Dessutom utnyttjade KKV uppgifter från en enkätundersökning av Taloustutkimus om vilka spelsidor respondenterna hade använt för att spela penningsspel, och kom på det sättet fram till en uppskattning av marknadsandelen för Veikkaus Ab, PAF och medlemsföretagen i Rahapeliala ry. Utifrån dessa uppgifter kunde spelöverskottet uppskattas också för andra än de ovannämnda spelbolagen. Utifrån dessa uppgifter uppskattade KKV att spelet utanför systemet med ensamrätt 2021 uppgick till 520–590 miljoner euro. Vidare uppskattade KKV att Veikkaus Ab:s marknadsandel av hela marknaden för penningsspel i Finland var cirka 60–70 procent och av finländarnas penningsspelande på nätet cirka 50–60 procent. KKV utnyttjade också uppgifterna från Institutet för hälsa och välfärds befolkningsenkät Finländarnas penningsspelande om de penningssummor som spelarna uppskattade att använts för spelande, och uppskattade utifrån dem att Veikkaus

Ab:s andel av hela penningspelmarknaden var cirka 60 procent och av marknaden för penningspel på nätet cirka 50 procent.¹¹

Enligt olika informationskällor (bl.a. KKV, Institutet för hälsa och välfärd, 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 euro. KKV konstaterar i sin rapport att det förekommer en kraftig koncentring 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 systemet¹².

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 kanaliseringsgraden 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 spelöverskottet från spelandet utanför systemet härstammar från personer som drabbats av spelens skadeverkningar och lider av svåra spelproblem. Detta har betraktats som en grund för att i första hand inrikta åtgärder för att förbättra kanaliseringsgraden 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. Det finns inga uppskattningar av volymen av spelandet på kryptokasinon eller huruvida sådana uppgifter exempelvis delvis ingår i uppskattningar av spelandet utanför systemet. I avsnitt 2.8.4 behandlas bestämmelserna om kryptotillgångar.

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

¹¹ KKV, 2023.

¹² KKV, 2023.

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 penningautomater och skraplotter har varit populära bland minderåriga.

I en undersökning med material från enkäten Hälsa i skolan (N=238 939) jämfördes grupper av 14–16-åringar från olika bakgrunder med varandra. I undersökningen framkom det att unga som var födda utomlands spelade penningspel mer än unga med föräldrar födda i Finland. Fler unga som var födda utomlands, hade invandrarbakgrund eller kom från familjer med två kulturer spelade penningspel varje vecka jämfört med unga med föräldrar födda i Finland. Fler pojkar än flickor spelade penningspel varje vecka i alla grupper av unga, men särskilt vanligt var det bland pojkar födda utomlands. Det fanns inget samband mellan dålig ekonomi och penningspelande bland unga med utländsk bakgrund och invandrarbakgrund, men en god ekonomi ökade sannolikheten för att unga födda i Finland spelade penningspel.

Den europeiska skolundersökningen (ESPAD) om ungas droganvändning undersöker förändringarna i europeiska jämnåriga ungas 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 penningspelande sammanfördes. Andelen unga som inte spelar ökade stadigt från och med 1995, särskilt bland flickor.

I juli 2011 steg åldersgränsen för penningspelautomater från 15 till 18 år. Andelen flickor som spelar på penningspelautomater minst varje vecka varierade mellan 5 och 8 procent 1995–2011, men föll därefter nästan till noll. Andelen pojkar som spelar på penningspelautomater minst varje vecka har fallit från 45 procent 2011 till 4 procent 2024. Andelen unga som någon gång i sitt liv spelat på penningspelautomater har sjunkit kraftigt. År 2011 hade 87 procent av pojkarna spelat någon gång, medan andelen 2024 var 25 procent. Bland flickorna sjönk andelen från 54 procent till 6 procent.¹³

2.2.5 Penningspelens skadeverkningar i ljuset av forskning

Skadeverkningar till följd av penningspel 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

¹³ Raitasalo, K. (2024). Miten yleisiä perheiden päihdeongelmat ovat? Institutet för hälsa och välfärd 23/2024. Tillgänglig på finska på adressen <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-313-3>.

bemärkelse. De allvarligaste skadeverkningarna är penningspelsproblem, spelberoende och självmord.

Sedan 2003 har befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande vart fjärde år bevakat penningspelens skadeverkningar och hur de förändrats. I enkäten 2023 mättes penningspelsproblemets 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 penningspelande på låg risknivå vanligare under samma tidsperiod.

Det finns sannolikt flera bakgrundsfaktorer som förklarar den förändring i penningspelens skadeverkningar som syns i befolkningsenkätens resultat, och de fördjupande analyserna av befolkningsundersökningens material fortsätter. Behovet av fördjupande analyser accentueras när man beaktar att penningspelandet samtidigt blivit mindre vanligt, den totala marknaden för penningspelande minskat och andelen av befolkningen som spelar penningspel utanför systemet förblivit konstant. I systemet med ensamrätt kan penningspelandet 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 penningspelsutbudet inom systemet med ensamrätt. Utbudet av penningspel och produktutvecklingen som helhet präglas både av digitaliseringen och av en utveckling där de tillgängliga penningspelens egenskaper och distribution i allt högre grad inbegriper risker för skadeverkningar. Penningspelsindustrin har reagerat på det minskande intresset för och den sjunkande efterfrågan på penningspelande genom att utveckla ett allt mer attraktivt utbud. En annan viktig bakgrundsfaktor är att den digitala spelmiljön ökar risken för skadeverkningar.

Utifrån materialet i Institutet för hälsa och välfärds enkätundersökning Finländarnas penningspelande 2019 förekommer spelande på risknivå oftast bland personer som spelar såväl fysiska penningspel som penningspel 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.¹⁴

Materialet i Institutet för hälsa och välfärds enkätundersökning Finländarnas penningspelande 2023 visade att olika grader av penningspelsproblem var klart vanligast bland personer som spelade minst fyra olika speltyper och spelade dagligen eller nästan dagligen. Samtidigt var spelande på låg risknivå (PGSI 1–2) vanligare bland spelare som spelade en till tre gånger per månad och minst tre olika typer av penningspel än bland spelarna i genomsnitt. Olika grader av penningspelsproblem var vanligast bland personer som spelade både på internet och i fysiska lokaler. Personer som enbart spelade på internet hade oftare problem än de som enbart spelade i fysiska lokaler. Även personer som spelade utanför systemet med ensamrätt upplevde problem oftare än de som endast spelade Veikkaus Ab:s spel. Spelande på minst en moderat risknivå (PGSI ≥ 3) var dock vanligast bland personer som spelade både Veikkaus Ab:s spel och spel utanför systemet med ensamrätt.

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 ≥ 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 problemnivå (PGSI ≥ 8). Problemspelande var vanligast bland män under 40 år. Av dem spelade tre procent på problemnivå. Bland män var problemspelande ovanligare i äldre åldersklasser. Av kvinnorna hade 0,5 procent spelat på problemnivå. 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 problemnivå accentuerades i Vanda och Kervo välfärdsområde och Birkalands välfärdsområde (2 procent). Spelande på problemnivå 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 problemnivå 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, förstagångsfångar och fångar med stöld eller egendomsbrott som domslutets huvudbrottsrubrik har sannolika penningspelsproblem. Ett samband mellan domar i brottmål, social utsatthet och

¹⁴ KKV, 2023.

penningspelsproblemets svårighetsgrad har iakttagits också på befolkningsnivå¹⁵. Ett penningsspelsproblem som inte behandlas belastar personens ekonomi och relationer och försvårar anpassningen till en vardag utan brott efter domen.

Allvarliga skadeverkningar av penningsspel var en viktig faktor i samband med åtminstone 21 självmord i Finland 2017–2021. I en undersökning granskade Institutet för hälsa och välfärd polisens undersökningshandlingar och observerade att personer som upplevt allvarliga skadeverkningar av penningsspel och begått självmord levde i svåra sociala förhållanden. De sociala förhållandena präglades av olika faktorer som orsakar stress, såsom relationsproblem, överskuldsetting, 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 penningsspelandet under undersökningens gång.¹⁶

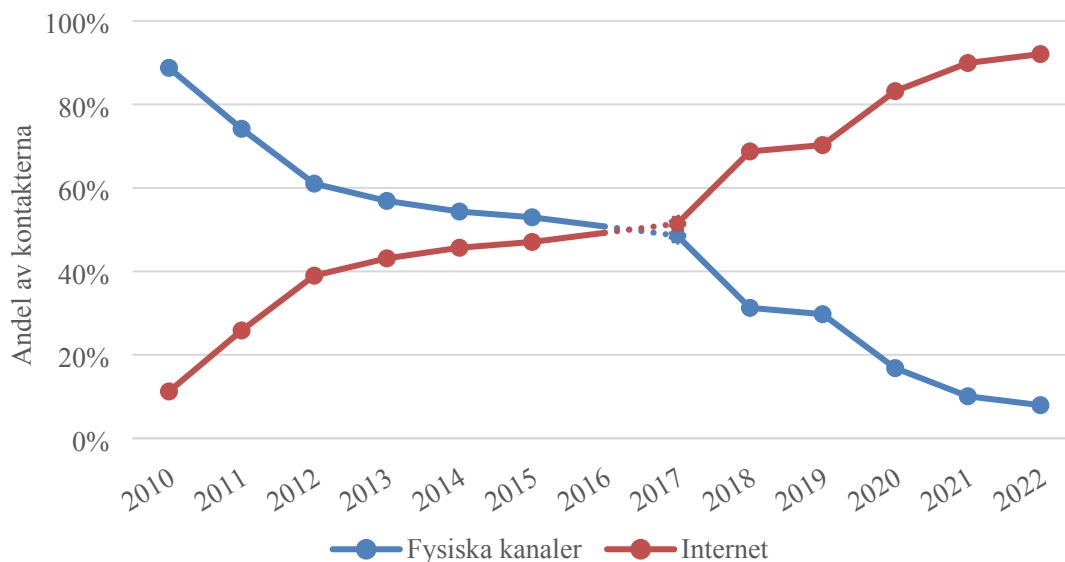
Institutet för hälsa och välfärd genomförde 2022 och 2023 två enkäter om penningsspelens skadeverkningar främst med kvalitativa metoder. Enkäterna riktades till de ansvariga för förebyggandet av penningsspelens skadeverkningar och till personer som arbetar med stöd och behandling vid penningsspelsproblem på olika håll i landet. Personalen identifierade en höjd självmordsrisk i samband med allvarliga penningsspelsproblem. Eftersom risknivån och det problematiska penningsspelandet 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.

¹⁵ Lind, K., Hagfors, H., & Salonen, A. H. (2023). Gambling behavior and criminal convictions: a register-based investigation. *Addiction Research & Theory*, 32(3), s. 167–177. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1080/16066359.2023.2230877>.

¹⁶ 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), s. 104–110. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1080/16066359.2023.2224965>.



Figur 7. 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. Källa: KKV, 2023 utifrån Peluuris material om klientkontakter.

Enligt årsrapporten 2023¹⁷ från den riksomfattande digitala tjänsten Peluuri, som hjälper personer som lider av skadeverkningar av penningsspel, var penningautomater på internet den spelform som oftast (65 procent) orsakade problem. År 2022 var motsvarande andel 59 procent. Generellt märktes det tydligt att spelande på nätet blivit vanligare bland de spelare som kontaktade Peluuri. Andelen som i första hand spelade på nätet hade redan nått 92 procent 2023 (90 procent 2022 och 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 spel¹⁸.

Största delen (77 procent) av spelarna som kontaktade Peluuri 2023 spelade endast på webbplatser för spelbolag utanför systemet med ensamrätt (inklusive PAF en procent), då motsvarande andel 2022 var 65 procent och 2021 71 procent. Ännu i början av 2010-talet var andelen som spelade spel utanför systemet med ensamrätt betydligt mindre¹⁹. År 2023 spelade 13 procent endast Veikkaus Ab:s spel (18 procent 2022), medan 11 procent av respondenterna (17 procent 2022) spelade båda typerna av spel lika mycket.

¹⁷ Silvennoinen Inka (2024), Peluuris årsrapport 2023. Tillgänglig på finska (referat på svenska) på adressen https://www.peluuri.fi/sites/default/files/2024-04/Peluuri_vuosiraportti_2023.pdf.

¹⁸ KKV, 2023.

¹⁹ KKV, 2023.

Av Peluuris kunder 2023 hade 73 procent finansierat sitt spelande med arbetsinkomster (67 procent 2022 och 57 procent 2021). I 55 procent av fallen finansierades spelandet med lån eller handlån (53 procent 2022 och 47 procent 2021). Bland dem som spelade på nätet var den andelen 57 procent (55 procent 2022 och 51 procent 2021). Spelskulder uppgick oftast till 20 000–50 000 euro. År 2023 antecknades skulder på över 10 000 euro för 64 procent (60 procent 2022) av de spelare som kontaktade Peluuri och som tjänsten antecknade ett skuldbelopp för. Cirka tre procent av spelarna hade skulder på över 100 000 euro (tre procent 2022 och fem procent 2021). Det är oftast yngre män som spelar på nätet som samlar på sig stora spelskulder. Av penningspelarna med ett antecknat skuldbelopp som översteg 10 000 euro spelade 93 procent i första hand på nätet. Av de penningspelare som hade skulder på över 10 000 euro var 82 procent män och 61 procent under 34 år gamla.

Enligt Peluuris årsrapport 2023 var spelarprofilen likadan som tidigare år. Den största kategorin penningspelare som tar kontakt är unga vuxna män. En betydande del av spelarna var män (64 procent), och 62 procent av de spelare som tog kontakt var under 34 år gamla. Av alla kontakter kom 28 procent från närstående. Av de närstående var 78 procent kvinnor och 68 procent över 34 år gamla. Den största åldersgruppen var personer över 55 år.

Av dem som spelade på internet 2023 spelade 96 procent åtminstone ibland med mobila enheter (93 procent 2022), och 48 procent spelade endast med mobila enheter (48 procent 2022). Spelandet på penningspelautomater (internet och spelplatser) är den spelform som under hela Peluuris historia har orsakat överlägset mest spelproblem. År 2019 var automaternas andel som den primära problematiska spelformen sammanlagt 83 procent (penningautomatspel på nätet 43 procent och på spelplatser 40 procent). År 2022 orsakade penningautomatspelen på internet problem för 59 procent av de personer som uppgav vilket spel som orsakade problem. Motsvarande andel för penningspelautomaterna på spelplatserna var 10 procent. År 2023 orsakade penningautomaterna på nätet problem för 65 procent av de personer som uppgav vilket spel som orsakade problem. Motsvarande andel för penningautomaterna på spelplatserna var sju procent. Penningautomatspelandets andel av spelproblemen har alltså förblivit betydande, men tyngdpunkten har kraftigt förskjutits till internet. Kasinobordsspel på internet (22 procent) och vadhållning på internet (14 procent) orsakade näst mest problem. Bland personer som främst spelade på spelplatser gällde 46 procent av problemen skraplotter och 53 procent penningspelautomater.

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 spelandet med lånade pengar. Av dem som inledde programmet Peli poikki 2022 hade 74 procent skulder som berodde på spelandet. 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.

Under åren 2019–2022 kontaktades Peluuris hjälptelefon 11 346 gånger. Cirka 40 procent av dem som ingick i materialet hade skulder på grund av penningspelande eller finansierade sitt penningspelande med lån. Cirka 18 procent hade skulder som översteg 50 000 euro. Skuldsättning var vanligare bland dem som spelade hos spelbolag utanför systemet med ensamrätt än bland dem som spelade Veikkaus Ab:s spel, men ännu vanligare bland dem som uppgav att de spelade lika mycket både inom och utanför systemet med ensamrätt (över 55 procent av dessa spelare uppgav att de hade skulder). Efter standardiseringen av de demografiska bakgrundsvariablerna minskade skuldsättningen också signifikant beroende på året: den var högre 2019 och hade minskat 2022. Detta beror sannolikt på de spelpolitiska reformerna, som den obligatoriska identifieringen.²⁰

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

Penningspelskonsumtionen bland överskulsatta har studerats med hjälp av banktransaktionsbaserat material (N=23 231) från bolaget Solidate, som ger regleringslån. Resultaten visar att penningspelande är både vanligt och koncentrerat bland skuldsatta. I materialet var cirka hälften (49,5 procent) av alla betalningar i anslutning till penningspel koncentrerade till de 5 procent som konsumerade mest. Med hjälp av materialet har man också kunnat jämföra penningspelandet hos Veikkaus Ab och utanför systemet med ensamrätt. Hela 96 procent av alla betalningar i materialet gick till spelande utanför systemet med ensamrätt. Största delen (69 procent) av dessa betalades med betaltjänster. Av de övriga betalningarna gick drygt tre fjärdedelar närmast till bolag som erbjuder kasinospel. Även i det här materialet är det dock personer som spelar både i systemet med ensamrätt och utanför det som totalt konsumerar mest penningspel och skuldsätter sig allra mest.²¹

Institutet för hälsa och välfärd genomförde våren 2022 och våren 2023 två enkäter om penningspelens skadeverkningar främst med kvalitativa metoder. Enkäterna riktades till de ansvariga för förebyggandet av penningspelens 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 nätkasinon och kopplingen mellan digitala spel och penningspel som en del av penningspelsproblemen särskilt bland unga spelare.

²⁰ Marionneau, V., Havuaho, S., Jokirinne, N. & Lahtinen, A. (kommer).

²¹ Marionneau, V. K., Lahtinen, A. E., & Nikkinen, J. T. (2024). Gambling among indebted individuals: An analysis of bank transaction data. *European Journal of Public Health*, 34(2), s. 342–346. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckad117>. Nedan Marionneau m.fl. 2024.

I vissa fall har den unga genast efter att ha blivit myndig börjat spela på nätkasino och ta snabblån och råkat ut för problem på grund av det. Skadeverkningar av penningsspel 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 penningsspelens 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 spelskulder. Överskuldsättning till följd av penningsspel och en svår ekonomisk situation belastar spelaren själv men också ett stort antal närstående. Yrkespersonerna var särskilt oroade över situationen i barnfamiljer där den ena eller båda föräldrarna har problem med penningsspelande.

2.2.8 Diagnostisering av penningsspelberoende

Med penningsspelberoende (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 på det finländska fastlandet 2011–2021 diagnosen penningsspelberoende. Bland män diagnostiserades penningsspelberoende 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 penningsspelberoende utifrån befolkningsundersökningen Finländarnas penningsspelande, vilket tyder på att fenomenet underdiagnostiseras och att penningsspelproblem inte identifieras tillräckligt väl inom social- och hälsovården.

Peningsspelberoende är ofta förknippat med associerade sjukdomar. Hos personer som fått diagnosen penningsspelberoende har i synnerhet andra psykiska störningar och beteendestörningar som depression, ångeststörningar och substansbrukssyndrom iakttagits. Nästan 90 procent av dem som diagnostiseras med penningsspelberoende har någon associerad psykisk störning eller beteendestörning²². Även flera olika somatiska sjukdomar, särskilt neurologiska sjukdomar, minnessjukdomar, kroniska lungsjukdomar, diabetes och matsmältningssjukdomar, är framträdande bland personer som diagnostiserats med penningsspelberoende jämfört med befolkningen som helhet. Dessutom har en mångfaldig självmordsrisk iakttagits hos personer med diagnosen penningsspelberoende i jämförelse med befolkningen i övrigt. Detta accentueras i synnerhet i samband med samtidiga andra psykiska störningar och beteendestörningar.

²² Grönroos T., Kontto J., Kouvonen A., Latvala T.A., Partonen T., Salonen A.H. (2024). Somatic and psychiatric comorbidity in people with diagnosed gambling disorder: A Finnish nation-wide register study. *Addiction*. 2024;119(11):2015–22. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1111/add.16615>. Nedan Grönroos m.fl. 2024.

2.2.9 Stöd och behandling på riksnivå vid penningsspelsproblem

Välfärdsområdets social- och hälsovårdstjänster ansvarar för att ordna stöd och behandling vid penningsspelsproblem som en del av missbrukar- och beroendevården inom hälso- och sjukvården (hälso- och sjukvårdslagen 1326/210) 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 penningsspelande, och på det sättet förtydligades och stärktes välfärdsområdets ansvar för att ordna dessa tjänster.

Den psykosociala behandlingen av penningsspelsproblem 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. Tjänsten som funnits sedan 2004 har ordnats genom ett samarbetsavtal mellan Veikkaus Ab (tidigare Veikkaus Ab, Penningautomatföreningen och Fintoto Oy), social- och hälsovårdsministeriet och tjänsteproducenterna. Veikkaus Ab konkurrensutsatte verksamheten hösten 2024. Utöver Peluuri 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 Institutet för hälsa och välfärd samlat in rapporterade nästan alla (93 procent) av kommunerna på det finländska fastlandet före social- och hälsovårdsreformen att det fanns öppenvård och rehabilitering för penningsspelsproblem att tillgå²³. Rehabilitering i slutenvård för penningsspelberoende ordnades vid åtminstone 17 enheter²⁴. Öppen vård och rehabilitering i öppen vård är oftare offentlig tjänsteproduktion medan rehabilitering i slutenvård genomförs med hjälp av offentlig upphandling²⁵.

Även om det enligt Institutet för hälsa och välfärd uppgifter finns vård tillgänglig, förekommer det fortfarande praktiska utmaningar och bristande informationsunderlag i fråga om vårdens tillgänglighet och effekt. Enligt Institutet för hälsa och välfärd enkät 2020 bedömde 74 procent av kommunerna att det inte fanns tillräckligt med information om vårdtjänster vid

²³ Heiskanen, M., Kuussaari, K., Kesänen, M., Partanen, A., Nesterinen, N., Määttänen, M., Autti, L. & Hemmilä, I. (2023) Päihde- ja riippuvuuspalvelut manner-Suomen kunnissa 2022. Tuloksia kuntakyselystä. Institutet för hälsa och välfärd. Arbetsdokument 1/2023. Helsingfors 2023. Tillgänglig på finska (sammandrag på svenska) på adressen <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-012-5>. Nedan *Institutet för hälsa och välfärd*, 2023.

²⁴ Nevalainen, E., Kuussaari, K., Partanen, A., Heiskanen, M. & Määttänen, M. (2022). Laitosmuotoisen päihdehoidon ja -kuntoutuksen saatavuus ja käytetyt menetelmät 2021. Institutet för hälsa och välfärd. Arbetsdokument 12/2022. Helsingfors 2022. Tillgänglig på finska (sammandrag på svenska) på adressen <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-848-4>.

²⁵ Institutet för hälsa och välfärd, 2023.

penningspelsproblem på webbplatserna. Endast cirka 40 procent ansåg i enkäten 2020 att kunderna hänvisas från andra tjänster till behandling av penningsspelsproblem om det behövs.²⁶

I en del av landet statistikför hälso- och sjukvården antalet strukturerade kartläggningar av penningsspelsproblem. Tidig identifiering av penningsspelsproblem 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.²⁷ 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. Penningspelsproblem kan också vara förknippade med brottmålsdomar och i typiska fall långvarig utsökning av skulder.

Det är typiskt att penningsspelsproblem är kopplade till andra problem. Enligt Institutet för hälsa och välfärds undersökning hade sju procent av dem som alkohol- eller drogrelaterat uppsökte social- och hälsovården 2019 också penningsspelsproblem. 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 penningsspelsproblem. Bland kunder som inte var födda i Finland och vars vårdbesök var alkohol- eller drogrelaterade hade 13 procent penningsspelsproblem.²⁸ De anställda på tillfälliga inkvarteringsställen för personer som använder berusningsmedel identifierade i Institutet för hälsa och välfärds forskningsprojekt kunder som var bostadslösa och behövde tillfällig inkvartering just på grund av sina penningsspelsproblem, även om de ofta också hade samtidiga missbruksproblem.²⁹

2.3 Reglering och styrning av anordnandet av penningsspel

2.3.1 Tillämpningsområde och definitioner i lagstiftningen om penningsspelsverksamhet

Lotterilagstiftningen är det viktigaste verktyget för att genomföra och styra penningsspelspolitiken. Syftet med lotterilagen är att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som deltagande i lotterier ger upphov till. Ett syfte

²⁶ Heiskanen M., Kesänen M., & Tenkanen O. (2021). Rahapeliongelman hoidon saatavuus Suomessa: kuntakyselyn tuloksia. Institutet för hälsa och välfärd, Tutkimuksesta tiiviisti 23/2021. Tillgänglig på finska på adressen <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-655-8>.

²⁷ Avohilmo 2024. Åtgärder inom hälso- och sjukvårdens öppenvård enligt välfärdsområde och kommun. Strukturerad kartläggning av penningsspelproblem (IHA14). Institutet för hälsa och välfärd. https://sampo.thl.fi/pivot/prod/sv/avo/perus13/fact_ahil_perus13?&row=toimenpide-415498&column=aika-87596&fo. Nedan Avohilmo, 2024.

²⁸ Heiskanen M. & Kuussaari K. (2023). Kasautuneita ongelmia? Samanaikainen päihde- ja rahapeliongelma sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä. Yhteiskuntapolitiikka (2023):1 s. 19–31. Tillgänglig på finska på adressen <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023021627533>.

²⁹ Kuussaari, K., Kesänen, M., Heiskanen, M., Jääskeläinen, M. & Nesterinen, N. (2024). Päihteitä käyttävien aikuisten selviämispalvelut ja tilapäismajoitus Suomessa 2022. Käsitteet, nykytila ja kustannukset. Institutet för hälsa och välfärd. Arbetsdokument 8/2024. Helsingfors 2024. Tillgänglig på finska (sammandrag på svenska) på adressen <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-262-4>.

är också att hindra oegentligheter och brott och att garantera rättsskyddet för dem som deltar i lotterier.

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. I lagen definieras penningspel fortfarande som lotterier där spelaren kan vinna pengar och i lotterilagen föreskrivs det fortfarande att helt och hållet statsägda Veikkaus Ab har ensamrätt att anordna dem. 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. Därmed omfattar den gällande lotterilagens tillämpningsområde alla sätt att anordna lotterier.

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

I lotterilagen definieras penningspel, 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 penningspelande, vilket gör det tekniskt möjligt att använda spelspärar och begränsningar av det reglerade utbudet av penningspel. Penningspel får inte säljas till personer under 18 år, vilket den obligatoriska identifieringen stöder.

Lotterilagen innehåller förutom ensamrätten att anordna penningspel 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 penningspel. Mer detaljerade bestämmelser om tillgången till och egenskaperna hos penningspel finns i de förordningar som utfärdas med stöd av lotterilagen, och genom dem föreskrivs det också om flera begränsningar för penningspelande.

De viktigaste förordningarna som reglerar anordnandet av penningspel är statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel (1414/2016) och inrikesministeriets förordning om spelregler för Veikkaus Ab:s penningspel (VN/19779/2023). Förordningarna har utfärdats med stöd av bemyndigandet om anordnande av penningspel i 13 c § i lotterilagen. Enligt 13 c § i lotterilagen ska penningspel 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. Lotterilagen innehåller förutom bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning om anordnandet av penningspel 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 penningspel 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 penningspel, om penningspelens egenskaper samt om kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för spelande. Förordningen har ändrats på grund av ändringar 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.

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 samhällsansvarsarbetet 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 Institutet för hälsa och välfärd 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 blev klart 2022. Programmet innehåller mål och åtgärder för att minska skadeverkningar av penningspel fram till 2030. Målen gäller att enhetligt styra anordnandet av penningspel, att säkerställa att penningspelssystemet 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 penningspelssystemet med tanke på förebyggandet av skadeverkningar. Förmånstagarnas och det civila samhällets koppling till penningspelsverksamheten och därigenom till hanteringen av penningspelens 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 penningspelens 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 penningspelswebbplats, 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 fastlandet.

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 penningspel. Skyldigheten att övervaka marknadsföringen av penningspel 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 penningspel utanför systemet med ensamrätt.

I bestämmelserna om marknadsföring fästs särskild uppmärksamhet vid att skydda minderåriga mot penningspelens skadeverkningar. 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.

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 penningspel enligt lotterilagen. I lotterilagen finns bestämmelser om Polisstyrelsens befogenhet att förbjuda marknadsföring som strider mot lotterilagen och om att förbudet kan riktas mot ett penningspelsbolag, 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 penningspel, 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 penningspel. Konsumentombudsmannens behörighet bestäms enligt 2 kap. i konsumentskyddslagen (38/1978), 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. Konsumentombudsmannen övervakar också att marknadsföringen inte strider mot god sed. Till den delen är bestämmelserna nationella, eftersom direktivet inte gäller bedömning av marknadsföring på etiska grunder. Även marknadsföring som riktar sig till minderåriga eller i allmänhet når dem bedöms i förhållande till god sed. Marknadsföring som riktar sig till eller i allmänhet når minderåriga anses strida mot god sed i synnerhet om den är utformad så att de minderårigas bristande erfarenhet och deras godtrogenhet utnyttjas, om den är ägnad att påverka den balanserade utvecklingen hos de minderåriga på ett negativt sätt eller om den syftar till att undergräva föräldrarnas roll som fullvärdiga fostrare av sina barn. Vid bedömningen av om marknadsföringen strider mot god sed ska åldern och utvecklingsnivån hos de minderåriga som i allmänhet nås av marknadsföringen samt övriga omständigheter beaktas.

Marknadsföringsbestämmelserna ändrades när lotterilagen reviderades 2022. Syftet med lagändringen var att effektivare förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga

skadeverkningarna som penningspelande 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 penningspelsutbud som regleras genom lotterilagen för att ytterligare effektivisera förebyggandet och minskningen av penningspelens skadeverkningar. Bestämmelserna om marknadsföring av Veikkaus Ab:s penningspel ändrades så att preciserande bestämmelser fogades till lotterilagen om förbjuden marknadsföring av penningspel, 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 oreglerade vadhållningsspel på nätet övergick till att spela Veikkaus Ab:s vadhållningsspel.

2.4.1 Minderårigas exponering för marknadsföring av penningspel

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

I en studie som jämförde Veikkaus Ab:s och i Sverige verksamma penningspelsbolags 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 totopspel. I cirka 10 procent av Veikkaus Ab:s inlägg nämndes åldersgränser eller ansvarsfullt spelande, vilket var en mindre andel än i Sverige³⁰.

2.4.2 Marknadsföringens inverkan på personer som upplever skadeverkningar av penningspel

Internationell forskning visar att personer som upplevt skadeverkningar av penningspel är en utsatt grupp eftersom reklamen ökar sannolikheten för att de ska fortsätta spela. De upplever att reklamen bl.a. ökar deras tankar på penningspelande, avsikter att spela och faktiska spelande. Reklam ökar sannolikheten för att de ska uppleva skadeverkningar av penningspel.³¹ Internet är den marknadsföringskanal som observerats påverka penningspelandet starkast.

³⁰ Lindeman M., Männistö-Inkinen V., Hellman M., et al. Gambling operators' social media image creation in Finland and Sweden 2017–2020. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*. 2023;40(1), s. 40–60. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1177/14550725221111317>.

³¹ McGrane E., Wardle H., Clowes M., Blank L., Pryce R., Field M., Sharpe C., Goyder E. What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health*. 2023 Feb;215, s. 124–130. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2022.11.019>. Epub 2023 Jan 26. PMID: 36725155.

En annan studie där Veikkaus Ab:s kanaler i sociala medier undersöktes visade att innehållet ofta var nyhetsliknande eller journalistiskt utan direkta hänvisningar till penningspelande³². 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 penningspel.

2.4.3 Marknadsföring av penningspelsbolag utanför systemet med ensamrätt

Med marknadsföring av penningspelsbolag utanför systemet med ensamrätt avses annan marknadsföring än Veikkaus Ab:s. En förutsättning för att ensamrättssystemet ska kunna upprätthållas har varit att staten motarbetar penningspel som anordnas olovligen 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 hade Polisstyrelsens uppgifter inom marknadsföringtillsynen och ingripandet i lagstridig penningspelsverksamhet ökat avsevärt i ljuset av de befintliga personalresurserna. 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.

³² Jääskeläinen, P. P., Hellman, M., & Lindeman, M. C. (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*. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.4309/SPPW6618>.

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 fastlandet 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 på det finländska fastlandet. 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 Polisstyrelsen och de aktörer som är föremål för tillsynen inbegripit den geografiska etableringen utanför fastlandet samt marknadsföringsspråkets effekter på inriktningen av marknadsföringen. Särskilt personer som marknadsför i streamingtjänster har etablerat sig utanför fastlandet 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 på fastlandet. Huruvida penningspelen i praktiken kan spelas på fastlandet ska också tillämnas betydelse. Marknadsföringen övervakas enligt samma principer som för aktörer etablerade på det finländska fastlandet.

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 på det finländska fastlandet. 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 penningspelens skadeverkningar främst med kvalitativa metoder³³. Enkäterna riktades till de ansvariga för förebyggandet av penningspelens 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 influerarmarknadsföring, 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 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 elektroniska penningspel. 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

³³ Heiskanen, M., Karlsson, N., Nesterinen, N. & Latvala-White, H. (2024) Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen muuttuvassa rahapeliympäristössä: tuloksia ammattilaiskyselyistä. Tutkimuksesta tiiviisti 16/2024. Institutet för hälsa och välfärd. Helsingfors 2024. Tillgänglig på finska på adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-289-1>.

också den information om åldersgränsen för penningspelande, verktyg för hantering av spelandet och serviceproducenter som tillhandahåller hjälp mot penningspelsproblem som ska ingå i marknadsföringen av penningspel visat sig fungera bra.

Influerarmarknadsföring är förbjudet för Veikkaus Ab, och offentliga personer får alltså inte dela Veikkaus Ab:s innehåll i sina egna kanaler mot vederlag 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 marknadsföringsbudskap. 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 influerarmarknadsföring 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 Spelspärar 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 Spelspärar

En möjlighet till spelspär 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 spelspärarna med en spär för allt spelande. Identifiering och

spärrmöjlighet för skraplotter infördes vid ingången av 2024. Sedan 2024 har det varit möjligt att ställa in spärren för en bestämd tid eller tills vidare.

I inrikesministeriets förordning finns också bestämmelser om spelspärrar som spelaren själv kan ställa in för en bestämd tid eller tills vidare. I penningspelen 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.³⁴ 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.

³⁴ Se t.ex. Caillon J., Grall-Bronnec M., Perrot B., Leboucher J., Donnio Y., Romo L., Challet-Bouju G. Effectiveness of At-Risk Gamblers' Temporary Self-Exclusion from Internet Gambling Sites. *J Gambl Stud.* 2019 Jun;35(2), s. 601-615. Tillgänglig på adressen <https://dx.doi.org/10.1007/s10899-018-9782-y>. McMahon N., Thomson K., Kaner E., Bamba C. (2019). Effects of prevention and harm reduction interventions on gambling behaviours and gambling related harm: An umbrella review. *Addict Behav.* 2019 Mar;90, s. 380–388. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2018.11.048>.

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.

Forskningsrönen om hur spelkonsumtionsgränser påverkar spelandets volym och spelproblemen är inte oomstridda, men enligt forskningen kan man med fog bedöma att konsumtionsgränser minskar konsumtionen av penningspel.³⁵ Av den anledningen är obligatoriska och tillräckligt låga konsumtionsgränser ett fungerande sätt att effektivt förebygga skadeverkningarna av överdrivet penningspelande. Förlustgränsernas effekter på spelandets 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 spelöverskott. Exempelvis minskade spelöverskottet från penningautomaterna tydligt efter att den obligatoriska identifieringen infördes. På motsvarande sätt märktes en minskning i spelöverskottet omedelbart i de fysiska penningautomaterna efter att också förlustgränserna införts 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 spelöverskottet för de penningspel som förlustgränserna gäller. I fråga om penningspelens skadeverkningar är det särskilt anmärkningsvärt att spelöverskottet minskade uttryckligen för dem som spelar på risknivå.

³⁵ Se t.ex. McAuliffe W.H.B., Edson T.C., Louderback E.R., LaRaja A., LaPlante D.A. (2021). Responsible product design to mitigate excessive gambling: A scoping review and z-curve analysis of replicability. PLoS One. 2021 Apr 20;16(4):e0249926. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0249926>. Marionneau, V., Selin, J., Impinen, A., & Roukka, T. (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). Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1186/s12889-024-18325-z>.

När det gäller förlustgränsernas art och funktion ur ett skadeperspektiv är det viktigt att de är obligatoriska och bindande. Internationella studier³⁶ och bedömningsgruppens iakttagelser som beskrivs ovan har visat att frivilliga förlustgränser inte förebygger omåttligt spelande och skadeverkningarna av penningsspel lika effektivt. Penningsspel 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 penningsspelsproblem.

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 penningsspel liknar systemet på det finländska fastlandet, 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. Hjälpjämnsterna har gjort liknande iakttagelser, i synnerhet efter att de obligatoriska förlustgränserna för penningautomatspelande trädde i kraft.

Social- och hälsovårdsministeriets och Institutet för hälsa och välfärds experter har fört fram att det väsentliga med spelbegränsningar och andra regleringsmetoder inom systemet är att motverka utbudet utanför systemet. Detta innebär alla sätt 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 penningsspel 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

³⁶ Se t.ex. Ivanova E., Magnusson K., Carlbring P. (2019). Deposit Limit Prompt in Online Gambling for Reducing Gambling Intensity: A Randomized Controlled Trial. *Front Psychol.* 2019 Mar 28;10:639. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.00639>.

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. Institutet för hälsa och välfärds 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 penningsspelverksamheten. 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 penningspelsverksamheten, 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 524 fram till utgången av 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 29 år 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 år 2023 fyra 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 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), nedan *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 penningsspelsbeteendet och möjliggöra åtgärder som gäller skadligt penningsspelande. 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 spelspärar. 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 penningsspel 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 licenssystem. Antalet spelare som sannolikt har penningsspelsproblem 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 penningsspelande. 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 penningsspel. Då placeras penningautomaterna så att de som besöker affärslokalen, inklusive minderåriga och personer med spelproblem, inte direkt utsätts för penningsspel 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 penningsspelande 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 penningsspelsverksamhet. 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 penningsspelsverksamhet 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 bolagets 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 bevakning 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 penningautomater 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 parterna 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 Institutet för hälsa och välfärds 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 också 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 spelsystemet har överförts 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. Vikinglotto 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

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

Reparationsåtgärderna i situationer med för övervakningssystemets funktion väsentliga fel och störningar inleds med en svarstid på två timmar och de utreds på plats eller i mån av möjlighet vid Polisstyrelsens verksamhetsställe via hanteringsanslutningar. Den datatekniska övervakningen har två fysiskt separata helheter för huvudövervakningssystemet med uppgiften att utgöra gränssnitt mellan övervakningen och Veikkaus Ab. Systemen är identiska och deras funktion är baserad på att tjänsten ständigt ska kunna användas samt på beredskap för återhämtning från avbrott och problemsituationer. Till beräknings- och prestationskapaciteten kan båda systemen ensamma upprätthålla hela övervakningssystemets produktion. Utöver detta ingår det tre lättare förgrundstjänster i övervakningen som förmedlar övervakningsmaterial från spelsystemets gränssnitt på så nära fysiskt håll som möjligt.

Övervakningssystemet har sitt center i Polisstyrelsens lokaler i Riihimäki. Dit överförs materialet om penningspelsövervakningen bl.a. för rapportering. Centret verkar även som en centraliserad hanteringscentral samt som ett reservlagringsutrymme för att möjliggöra återsändning av material. Lokaliteterna och åtgärderna för hanteringen av systemet är noggrant begränsade till endast de experter som använder dem för att hantera tillträdet till systemen såväl fysiskt som på programnivå. Övervakningssystemet och den programvara det utnyttjar revideras regelbundet av en tredje part.

Ett sätt att övervaka penningspelsverksamheten är rapportering för vilket det i övervakningssystemet finns ett separat system. Rapporteringssystemet går igenom det insamlade materialet och skapar utifrån det sådant i förväg angivet material som behövs i övervakningen. Ett exempel på material som systemet skapar är den faktiska återbetalningsprocenten för olika penningspel.

För övervakningen över penningspelsverksamheten behövs skräddarsydd programvara som har tagits fram i samprojekt med olika spelsystem. För den här uppgiften har Polisstyrelsen valt ett externt programvaruföretag som avtalspartner. Varje nytt spelsystem som Veikkaus Ab inför

integreras så att det blir kompatibelt med övervakningsprogramvaran. Detta görs med hjälp av projektarbeten, testprocesser och genom att ta systemen i produktion.

2.7.2 Kostnader för tillsynen över penningspelsverksamheten

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

År 2021 var kostnaderna för tillsynen över penningspelsverksamheten totalt cirka 4,5 miljoner euro. Personalkostnaderna för penningspelstillsynen uppgick till cirka 1,2 miljoner euro och kostnaderna för den datatekniska övervakningen till cirka 2,7 miljoner euro. Utöver de nämnda kostnaderna orsakade bl.a. arvoden till de officiella övervakarna kostnader. År 2022 var kostnaderna för tillsynen totalt cirka 4,7 miljoner euro, varav personalutgifterna uppgick till cirka 1,36 miljoner euro och utgifterna för den datatekniska övervakningen cirka 2,74 miljoner euro. Sedan 2023 har personalutgifterna 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. Alla tjänster inom lotteriförvaltningen har inte varit tillsatta hela tiden. Enligt rambeslutet 2022 var hela lotteriförvaltningens årsverkesram för 2023 39,3 årsverken. År 2023 var kostnaderna för tillsynen över penningspelsverksamheten sammanlagt cirka 5,28 miljoner euro. Personalkostnaderna för penningspelstillsynen uppgick till cirka 1,82 miljoner euro och kostnaderna för den datatekniska övervakningen till cirka 2,72 miljoner euro. Polisstyrelsens lotteriförvaltning ansvarar med stöd av lotterilagen även för den riksomfattande tillsynen över anordnandet av varulotterier och beviljandet av vissa varulotteritillstånd och bingotillstånd samt granskningen av redovisningarna i anslutning till tillstånden. Dessutom ansvarar lotteriförvaltningen för tillsynen över efterlevnaden av lagen om penninginsamlingar och för uppgifter i anslutning till penninginsamlingstillstånd.

2.8 Bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism samt reglering av kryptotillgångar

Lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017), nedan *penningtvättslagen*, tillämpas på Veikkaus Ab och alla de penningspel som bolaget anordnar. På Veikkaus Ab:s ombud tillämpas 3 och 4 kap. i penningtvättslagen i deras helhet samt kap. 7 och 8 till vad 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. Syftet med Polisstyrelsens tillsyn 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 och deltagaravgifter i anslutning till de penningspel som tillhandahålls av Veikkaus Ab uppfyller de skyldigheter som föreskrivs för dem i penningtvättslagen, om Veikkaus Ab har överfört ansvaret för kundkontroll och rapportering till näringsidkaren eller sammanslutningen. 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 att påföra administrativa påföljder och utfärda 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 frysningsbestämmelserna som en del av kundkontrollen (RP 323/2022 rd).

Tillsynen över förhindrandet av penningtvätt har ett nära samband med tillsynen över penningspelsverksamheten som föreskrivs för 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 penningspelsverksamheten.

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 att dessa personer verkar i den operativa ledningen.

I Europeiska kommissionens gränsöverskridande 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 bl.a. anonyma elektroniska pengar eller 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 vadslagningstjänster 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 penningspelsverksamhet 2, dvs. måttligt betydelsefull. Den största risken för penningtvätt är anlitaandet 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 återbetalning till spelaren. Spridning av spelet allmänt mellan det finländska fastlandet och Åland ses som en måttlig risk. Det anses föreligga en betydande risk för penningtvätt också i situationer där medel överförs till ett spelkonto och vidare till ett uttagskonto som inte är detsamma som insättningskontot. En måttlig risk för penningtvätt förekommer i situationer där pengar transfereras via ett spelkonto tillbaka till samma konto som den ursprungliga överföringen gjordes från. Som måttlig risk i samband med penningspel betraktas användning av distansidentifiering, varvid identitetskontroll görs utan att personen är närvarande.

Totalrisknivån för finansiering av terrorism i samband med penningspelsverksamhet är 2, dvs. måttligt betydelsefull. En betydande risk utgörs av spelande i utländska spelbolag och den anknyttande splittrade tillsynen som är en sårbarhet. Tillsynen är splittrad på olika myndigheter i flera olika länder. Som måttlig risk ses överlag penningspel utanför monopolsystemet, särskilt onlinespel.

Polisstyrelsen publicerade i januari 2021 en övervakarspecifik riskbedömning av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom penningspelsverksamheten på det finländska fastlandet. Riskbedömningen är tillsynsmyndighetens syn på faktorer och händelser som hotar penningspelsverksamheten med avseende på penningtvätt och finansiering av terrorism. I riskbedömningen identifieras de mest sannolika och betydande riskerna relaterade till penningtvätt samtidigt som det läggs fram verktyg för att minska dem. Polisstyrelsen publicerade i maj 2024 en uppdaterad övervakarspecifik riskbedömning.

Enligt den kan riskerna för penningtvätt i och med den obligatoriska identifieringen anses ha minskat vid ombuds- och spelplatser samt vid travbanor och i synnerhet i 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 verifieras när beloppsgränser uppnås 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 identifierade riskerna i anslutning till sanktioner och frysningsbeslut som identifierats i penningspelsverksamheten är person-, system- och kundrisker. Det faktum att Veikkaus Ab:s penningspelskunder kan vara endast fysiska personer med finsk personbeteckning och hemort i Finland kan anses ha en minskande effekt på sanktionsrisken, vilket innebär att sanktionsrisken i penningspelsverksamheten för närvarande inte anses vara särskilt sannolik. Konsekvenserna kan dock bli betydande om risken realiseras, eftersom en realisering av risken kan innebära en möjlighet till 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 avseende penningautomaterna inom penningspelsverksamheten på det finländska fastlandet, som bör granskas samtidigt med den allmänna delen av den övervakarspecifika riskbedömningen. Den här riskbedömningen av penningautomater tar upp de vanligaste mest betydande riskerna för penningtvätt vid penningspel på penningautomater utifrån den riskbedömning lotteriförvaltningen vid Polisstyrelsen har gjort. Enligt riskbedömningen kan bl.a. följande faktorer öka risken för penningtvätt vid penningautomater: eventuella brister/otillräcklighet i identifieringen av kunden och verifieringen 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 penningspel 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 fastställa att spelaren har uppnått

myndighetsåldern och att det territoriella tillämpningsområdet för lagstiftningen i en annan stat eller region respekteras. Elektroniskt spelande via webben förutsätter även efter att spelkonto har öppnats att spelaren identifieras och spelar som identifierad. 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 tidigare lade 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 identifieringen i kraft.

I penningtvättslagen förutsätts det att kunden identifieras och identiteten kontrolleras när ett fast kundförhållande etableras. Enligt penningtvättslagen ska kunden och dennes transaktioner följas så länge kundförhållandet består. I praktiken förutsätter det alltid att Veikkaus Ab har identifierat spelaren för att denne ska få tillträde till bolagets spelkasinon. 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 påvisa 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 av finansiering av terrorism. I 14 § i lotterilagen ingår en hänvisningsbestämmelse enligt vilken bestämmelser om den skyldighet till 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 som så kundkontroll och relaterade förfaranden enligt penningtvättslagen, men den kan användas som stöd för 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 § i lotterilagen. Tillämpningsområdet för penningtvättslagen ändrades i samband med lagändringarna som avsåg obligatorisk identifiering vid utlokaliserade penningautomater (RP 213/2018 rd).

I lotterilagen avser identifierat spelande inte sådan identifiering 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 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 skadeverkningarna av penningspel.

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 eller spelen. Utifrån riskbedömningen anger bolaget de förfaranden och tillsynsåtgärder genom vilka det eftersträvar att minska och effektivt hantera 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 verifiering av identiteten, förfaranden som avser personer i politiskt utsatt ställning och rapportering 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 som ombuden med stöd av 3 kap. 7 § i penningtvättslagen kan fullgöra för bolagets räkning.

2.8.1 Verifiering av kundens identitet när beloppsgränserna uppnås i synnerhet vid spelande via spelkonto och sammanhängande betalningar

Formuleringen i penningtvättslagen är inte entydig i fråga om kontroll av kundens identitet som baseras på beloppsgränser och upptäckt och definition av sammanhängande betalningar. Enligt Polisstyrelsens syn utgör i dagsläget spelande via spelkonto och att upptäcka sammanhängande betalningar betydande utmaningar för förhindrandet av penningtvätt och finansiering av terrorism. En särskild utmaning är att verifiera kundens identitet när beloppsgränserna enligt penningtvättslagen överskrids, i synnerhet vid spelande via spelkonton och när det gäller att upptäcka och definiera sammanhängande betalningar.

Penningtvättslagen förutsätter att kundens identitet alltid kontrolleras när beloppet 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 via spelkonto samt spelande som går utöver spelformerna. I praktiken tar varken penningtvättslagen, lagens förarbeten eller penningtvättsdirektivet ställning till när gränsen på 2 000 euro anses ha uppnåtts och hur sammanhängande betalningar ska beaktas. Problemet blir särskilt tydligt vid spelande via spelkonto och spelande som inbegriper olika spelformer.

En utmaning i nuläget är att man inte kan verifiera kundens identitet utifrån beloppsgränsen vid spelande via spelkonto eller penningautomater. Dessutom kan man de facto inte koppla betalningar till varandra i synnerhet vid spelande som överskrider spelformerna. En identifierad utmaning för tillsynen är att också små insatser och vinster vid spelande via spelkonto och spelande av olika spelformer snabbt när de räknas ihop kan uppnå gränsen på 2 000 euro, men någon verifiering 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 verifieras. 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 på kasinon och i andra fysiska lokaler är samma spelares spelande inom öppethållningstiderna eller ett dygn. Identifiering av kunden och verifiering av identiteten är de mest effektiva sätten att förhindra och förebygga penningtvätt.

2.8.2 Bestämmelser i penningtvättslagen som avser ombud

Man kan anse att penningtvättslagen innehåller en viss motstridighet som gäller ombudens skyldigheter enligt penningtvättslagen. I 1 kap. 2 § i penningtvättslagen föreskrivs det att bestämmelserna i 3 och 4 kap. i penningtvättslagen tillämpas på penningspelssammanslutningars ombud om penningspelssammanslutningen har överfört ansvaret för kundkontroll och rapporteringsskyldigheten till ombudet. Denna lags 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 penningspelssammanslutningen 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 penningspelssammanslutningen utan dröjsmål av denna får uppgifter om kundkontrollen och kontrollen av kundens identitet. Penningspelssammanslutningen 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 uteslagna 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 uppsåtligt eller av oaktsamhet 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 eller dess ombud kan meddelas en offentlig varning. Det är möjligt att påföra Veikkaus Ab en ordningsavgift och påföljdsavgift, men i fråga om ombud är det i praktiken inte möjligt att påföra administrativa påföljder.

2.8.4 Reglering av kryptotillgångar

Undantaget bestämmelserna om bekämpning av penningtvätt inkluderades kryptotillgångarna i tillämpningsområdet för Europeiska unionens regelverk om finansiella tjänster först 2024. Avsaknaden av enhetliga europeiska bestämmelser har utsatt innehavare av kryptotillgångar för risker i synnerhet på de områden som inte täcks av konsumentskyddsbestämmelser. Det här har bedömts medföra betydande risker för kryptomarknadens integritet som t.ex. marknadsmissbruk och ekonomisk brottslighet. Det här har varit en utmaning i synnerhet med

hänsyn till att det handlar om en fullständigt digital tjänstemodell. Investeringarna kan således enkelt anlita tjänster både i de olika medlemsstaterna och i länder utanför EES.

Förordningen (EU) 2023/1114 om marknader för kryptotillgångar (*MiCA-förordningen*) fastställer enhetliga bestämmelser för utgivare av sådana kryptotillgångar som tills vidare inte har reglerats genom någon annan av Europeiska unionens rättsakter om finansiella tjänster samt för tjänsteleverantörer i anslutning till kryptotillgångar. Förordningen tillämpas på utgivning, erbjudande till allmänheten och upptagande till handel av kryptotillgångar samt erbjudande av tjänster i anslutning till kryptotillgångar. Förordningen skiljer mellan e-pengatoken dvs. kryptotillgångar som stabiliserar sitt värde gentemot en officiell valuta, tillgångsanknutna token dvs. kryptotillgångar som stabiliserar sitt värde i förhållande till en viss tillgång eller korg av tillgångar samt andra kryptotillgångar än tillgångsanknutna token eller e-pengatoken. Regleringen av kryptotillgångar ändrar inte kryptotillgångarnas ställning så att de blir officiell valuta även om regleringen ställer villkor för verksamhet med kryptotillgångar.

I förordningen (EU) 2023/1113 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och vissa kryptotillgångar (*förordningen om information om betalaren, TFR*) fastställs regler om de uppgifter om betalare och betalningsmottagare som ska åtfölja överföringar av medel, i alla valutor, och de uppgifter om avsändare och mottagare som ska åtfölja överföringar av kryptotillgångar. MiCA-förordningen och förordningen om uppgifter om betalaren tillämpas från den 30 december 2024. Bestämmelserna om tillgångsanknutna token och e-pengatoken i MiCa-förordningen tillämpas dock redan från den 30 juni 2024.

För närvarande är en betydande del av de tusentals olika kryptotillgångarna inte i aktiv användning, och cirka 70 procent av kryptotillgångsmarknaden fokuserar på Bitcoin och Ethereum som i den nya regleringen sorterar under kategorin andra kryptotillgångar. Det är möjligt att det kan ske avsevärda förändringar i branschen till följd av den nya EU-lagstiftningen. I synnerhet e-pengatoken utgör en ny marknad, och i dagens läge vet man inte hur populär användningen av dem blir. Eftersom EU:s regelverk om kryptotillgångar har trätt i kraft helt nyligen, har man ännu inte hunnit samla in erfarenheter om dess inverkan på konsumentskyddet och kryptomarknadens utveckling. Förordningen blir tillämplig fullt ut först den 30 december 2024. Dessutom har medlemsstaterna kunna föreskriva om en ytterligare övergångstid som tillämpas på tjänsteleverantörer som redan finns på marknaden.

2.9 Bekämpning av tävlingsmanipulation

I Finland saknas särskild 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 på grund 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 tävlingsmanipulation. I konventionen åläggs konventionsstaterna vidta vissa åtgärder som rör åtgärder av regleringsmyndigheter på vadållningsområdet, vadållningsaktörer inom idrott samt bekämpning av olaglig vadållning inom idrott. Ratificering av konventionen skulle göra det möjligt för Finland att delta fullt ut i det mellanstatliga samarbetet och vore därför önskvärd. Det förutsätter emellertid att frågorna om Europeiska unionens behörighet utreds.

Begreppen om tävlingsmanipulation varierar. De mest använda är matchmanipulation, resultatmanipulation, 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.

Tävlingsmanipulation 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, som t.ex. att vinna eller förlora en viss viktig match, behålla en serieplats eller avancera till en högre serie.

I Finland bekämpas tävlingsmanipulation 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 tävlingsmanipulation och till 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 tävlingsmanipulation. Enligt lägesbilden för tävlingsmanipulation är situationen lugn i Finland och bättre än i flera grannländer. Lägesbilden för 2021 togs fram när det nuvarande monopolsystemet för penningsspel gällde. I december 2024 publicerades en uppdaterad lägesbild som inte längre är lika bra som 2021. Tävlingsmanipulationen har ökat i Finland och det finns starka tecken på att organiserad brottslighet är involverad. Risken för tävlingsmanipulation är emellertid fortfarande totalt sett låg i finsk idrott. De största riskerna hänför sig till de större bollsporterna, i synnerhet lag på lägre serienivåer.³⁷

I Finland har fall av tävlingsmanipulation behandlats mest utifrån näringslivets bestämmelser om muta. Det har inte ansetts ändamålsenligt att kriminalisera idrottsbedrägeri eller några andra rekvisit som uttryckligen gäller tävlingsmanipulation.

Veikkaus Ab deltar aktivt i bekämpningen av tävlingsmanipulation för att förebygga brottslighet och fusk som riktas mot penningsspelbranschen både i hemlandet och internationellt. Centrala i arbetet mot tävlingsmanipulation är åtgärder för att förebygga försök till tävlingsmanipulation. Veikkaus Ab deltar i bekämpning av tävlingsmanipulation genom att observera och skaffa information om eventuella oegentligheter, varefter bolaget omedelbart förmedlar de uppgifter det fått till sina samarbetspartner. Också upptäckt 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

³⁷ Nationell lägesbild gällande tävlingsmanipulation 2024, Finlands centrum för etik inom idrotten FCEI rf. Tillgänglig på adressen <https://suek.fi/wp-content/uploads/2024/12/Nationell-lagesbild-gallande-tavlingsmanipulation-2024.pdf>, läst 15.1.2025.

manipulation och röja faktiska manipulationsförsök via bekämpningsarbete och informationsanskaffning.

Samarbetet med FCEI och grenförbunden är fortlöpande. Utbildnings- och kommunikationsansvaret gällande tävlingsmanipulation för att förebygga fusk har koncentrerats till FCEI. Veikkaus Ab har aktivt verkat för 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 tävlingsmanipulation och förhindrandet av sådan.

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

Veikkaus Ab är mycket sällan part i misstänkta manipulationer. Oftast gäller vadhållning i fråga om 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 hos polisen.

Veikkaus Ab är medlem i den nationella samarbetsgruppen (National Platform) enligt EU:s konvention mot manipulering av idrottstävlingar. 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 tävlingsmanipulation 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 erbjuda 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 kan kopplas till penningtvätt. I huvudsak följs de insatser 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 underrättas om misstanken.

De serievisa riskgränserna är relativt låga, och ju mindre publik som följer serien, desto lägre sätts i princip riskgränsen. Om något misstänkt verkar ske, uppfylls 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 tävlingsmanipulation 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 har ett fortlöpande internationellt samarbete inom förebyggande av fusk, i synnerhet med ULIS, vars medlemmar utöver Veikkaus Ab består av andra länders nationella penningsspelsbolag. ULIS möjliggör fortlöpande och konfidentiellt informationsutbyte om vadhållningsobjekt och matchobjekt mellan nationella penningsspelsbolag som tillhandahåller idrottsvadhållning och bidrar den vägen till informationsinhämtningen om försök till manipulation. ULIS observerar och analyserar globalt de internationella vadhållningsmarknaderna och särskilt radikala oddssvängningar samt rapporterar aktivt om sina upptäckter 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) matchs oddslinjer sker snabba och radikala förändringar på den globala vadhållningsmarknaden. ULIS tillsyn omfattar i praktiken alla länders viktigaste idrottsserier 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 (Tipsligan, 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 ut 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 matchmanipulation vidare till FCEI och bidrar på detta sätt till att skaffa information om försök till manipulation. I akuta fall har matchobservatörerna 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 inhemsk fotboll har Veikkaus Ab motsvarande observatörsverksamhet i de nationella bobollsserierna och ishockeyserien Mestis. Också andra idrottsgrenar monitoreras enligt ovan nämnda 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 tävlingsmanipulation 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 tillsynen över penningspelsverksamheten en betydande roll för att förhindra, utreda och avslöja oegentligheter i anslutning till tävlingsmanipulation.

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 tävlingsmanipulation inte separat har föreskrivits som uppgift för Polisstyrelsen, har Polisstyrelsen inte haft mer övergripande metoder för att sköta den samordning och tillsyn som avser tävlingsmanipulation 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 tävlingsmanipulation 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 på det finländska fastlandet. Penningspelsbolag utanför systemet för ensamrätt har trots det entydiga förbudet i lotterilagen riktat olika marknadsföringsåtgärder till det finländska fastlandet och konsumenterna där. Teknikens utveckling, enkel tillgång till de sociala mediernas tjänster, flexibel och snabbt reagerande marknadsföring har förutom penningspelsbolagens marknadsföring ökat även privatpersoners 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.

Till lotterilagen fogades en bestämmelse 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, om 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:s penningspel. 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 skadeverkningarna av penningspel 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 penningspelssammanslutningar som på det finländska fastlandet 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 på det finländska fastlandet, 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 t.ex. spelinsatser eller överföringar till spelkontot. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lotterilagen föreslogs det att spärrarna 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 (731/1999) och att spelaren har fått sin eventuella vinst lagligen (GrUU 46/2021 rd). Utskottet ansåg 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 befogenheter som föreskrivits för Polisstyrelsen har gett övervakaren bättre möjligheter att reagera på den ökade lagstridiga penningspelssamheten 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 penningspel som görs av privata personer i digitala miljöer 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 penningspel 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 ett ärende 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 uppge 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 penningspelssajt 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 penningspelsverksamheten 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 (434/2003) 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.

Polisstyrelsen har prövningsrätt huruvida den gör en framställning till marknadsdomstolen om påförande av påföljdsavgift för brott mot bestämmelserna om marknadsföring av penningspel. 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 klar uppsåt eller 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 uppsåtlig. Det är Polisstyrelsens skyldighet att visa att handlingen har varit uppsåtlig. Omfattningen av skyldigheten att påvisa att handlingen är uppsåtlig har lett till praktiska utmaningar vid tillämpningen av den lagstadgade påföljdsavgiften. Skyldigheten att påvisa att en marknadsföringsöverträdelse varit uppsåtlig 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 skadeverkningarna av spelande.

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 penningspel, 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 penningspel av andra än Veikkaus Ab straffbart som penningspelsbrott.

2.11 Aktörer på penningspelsmarknaden

2.11.1 Veikkaus Ab

Veikkaus Ab är ett helt och hållet statsägt bolag med specialuppgifter. Enligt 12 § i lotterilagen ska bolaget bedriva penningspelsverksamhet så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspel 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 penningspel. Veikkaus Ab får inte utan tillstånd av statsrådets kansli bilda eller förvärva andra bolag än sådana som behövs för dess penningspelsverksamhet 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 penningspelsverksamhet. En sådan verksamhet ska bokföringsmässigt särskiljas från Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet. 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 penningspelsbolag. 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 sam använda 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 penningspelande har visat sig vara konkurrenskraftigt och mervärdesproducerande även på andra penningspelsmarknader. Veikkaus Ab förmår i den digitala penningspelsverksamheten 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 2023 var cirka 180 miljoner euro och vinsten uppgick samma

år till cirka 55 miljoner euro. Av koncernens omsättning kom 87 procent från penningspelande på webben, 12 procent från spel på fartyg och en procent från penningspel som fysiskt sker på Åland. Bolaget hade cirka 300 anställda 2023.³⁸

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.³⁹ Också LeoVegas har sin hemort i Sverige, men det ägs numera av amerikanska MGM Resorts International, som bl.a. bedriver kasinoverksamhet i Las Vegas.⁴⁰ 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.⁴¹

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.⁴² 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

³⁸ PAF (2024). PAF 2023 Årsberättelse. Publicerad i april 2024. Tillgänglig på adressen <https://aboutpaf.com/sv/foretaget/arsredovisning/>.

³⁹ Betsson (2024). Betsson Ab Års- och hållbarhetsredovisning 2023. Publicerad 5.4.2024. Tillgänglig på adressen <https://www.betssonab.com/sites/default/files/pr/202404035952-1.pdf>.

⁴⁰ LeoVegas (2022). LeoVegas Becomes a Part of MGM Resorts. Hämtat den 3 maj 2024. Tillgänglig på adressen <https://leovegasgroup.com/about-us/leovegas-becomes-a-part-of-mgm-resorts/>.

⁴¹ LeoVegas (2023). Annual report 2022. 27.4.2023 Tillgänglig på adressen <https://leovegasgroup.com/wp-content/uploads/e-leovegas-2022.pdf>.

⁴² 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.

länderna. Största delen av koncernens omsättning kom från olika kasinospel. Koncernen hade cirka 2 500 anställda 2023.⁴³

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 penningspel 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-penningspel. Koncernen hade cirka 11 000 anställda 2023.⁴⁴ Entain Group är känt bl.a. för varumärkena Ladbrokes och Bwin. Koncernens bolag är globalt verksamma i tiotals 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 2023.⁴⁵

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

2.12 Veikkaus Ab:s avkastning

Ändringarna i lotterilagen om användningsändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning trädde i kraft vid ingången av 2024. 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 fastställa 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

⁴³ 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>

⁴⁴ 888 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

⁴⁵ 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>

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 av penningspel, 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
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 penningspel enligt lotterilagen på det finländska fastlandet och av Ålands Penningautomatförening (PAF) som på Åland bedriver lotteri- och penningspelsverksamhet enligt vad som beskrivs i avsnitt 2.11.2.

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. spelöverskottet. Skatterna bokförs enligt prestationsprincipen för den månad då avkastningen av penningspel 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 2017–2024, beloppen i miljoner euro.

År	Skatt sammanlagt	Veikkaus Ab	Veikkaus Ab:s andel	PAF	PAF:s andel
2024	118				
2023	56	49,4	88 %	4,9	9 %
2022	46	40,4	88 %	3,7	8 %
2021	81	73,3	90 %	6	7 %
2020	175	162,7	93 %	10,4	6 %
2019	221	206,6	93 %	12,4	6 %
2018	226	211,9	94 %	12,2	5 %
2017	227	212,8	94 %	12,7	6 %

Andelen av skatteinflödet från de andra anordnarna av penningspel än Veikkaus Ab och PAF var 2023 cirka 3,0 procent, dvs. 1,7 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 2.2.2. Det kan finnas också andra bakomliggande faktorer. Fr.o.m. 2021 har minskningen också påverkats av den tillfälliga sänkningen av lotteriskattesatsen, som syftade till att trygga de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna för understödstagarna till följd av effekterna av penningspelssystemets minskade avkastning och covid-19-pandemin.

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 penningspelssammanslutningars skattskyldighet i 21 c § i inkomstskattelagen. Enligt den är Veikkaus Ab skyldigt att betala skatt endast på andra inkomster än inkomsterna från den penningspelsverksamhet som bolaget bedriver med stöd av ensamrätten i enlighet med lotterilagen, och PAF endast på andra inkomster än inkomsterna från den lotteri- och penningspelsverksamhet som föreningen bedriver med stöd av ensamrätten i enlighet med landskapslagen om lotterier. Penningspel omfattas inte av mervärdeskatt.

Vid övergången till ett licenssystem ska tillhandahållare av penningspel med licens liksom också vinsttagarna behandlas på ett icke-diskriminerande sätt. Det här förutsätter ändringar i lotteribeskattningen av penningspel. För att uppnå de mål som satts för skatteintäkterna och den önskade kanaliseringsgraden blir det en central fråga att fastställa skattesatsen på en ändamålsenlig nivå med hänsyn även till aspekter i anslutning till förebyggande och minskning av skadeverkningarna av penningspel.

Att befria penningspelssammanslutningarna 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 och utvärdering av och forskning kring skadeverkningar av penningspel samt utvecklande av förebyggande och behandling av skadeverkningarna

I lotterilagen föreskrevs 2002 att social- och hälsovårdsministeriet ska bevaka och forska kring de skadeverkningar som anordnandet av penningspel ger upphov till. Senare utvidgades uppgiften till utveckling av förebyggande åtgärder och vård i anslutning till problem som penningspel vållar (RP 96/2008 rd), och senare i enlighet med det internationella paradigmskiftet utvidgades uppgiften till att gälla skadeverkningar av penningspel (RP 132/2016 rd). I de ändringar i lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 effektiviserades lagstiftningsgrunden som gäller förebyggande och minskade av skadeverkningar genom att lagstiftningsvägen fastställa dels Institutet för hälsa och välfärds roll som den som verkställer arbetet, dels bedömningen av skaderiskerna av penningspel som en del av uppgifterna enligt 52 § i lotterilagen. År 2022 publicerades en verksamhetsöversikt över förebyggandet och minskandet av skadeverkningar av penningspel i enlighet med 52 § i lotterilagen för åren 2007–2020⁴⁶.

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 penningspel 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 som penningspelsverksamheten ger upphov till. Bedömningen görs i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet.

⁴⁶ Jaakkola T. (red.) (2022). Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen vuosina 2007–2020-toimintakatsaus: Rahapelihaittojen seuranta ja tutkimus sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen. Institutet för hälsa och välfärd. Tillgänglig på finska på adressen <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022061747316>.

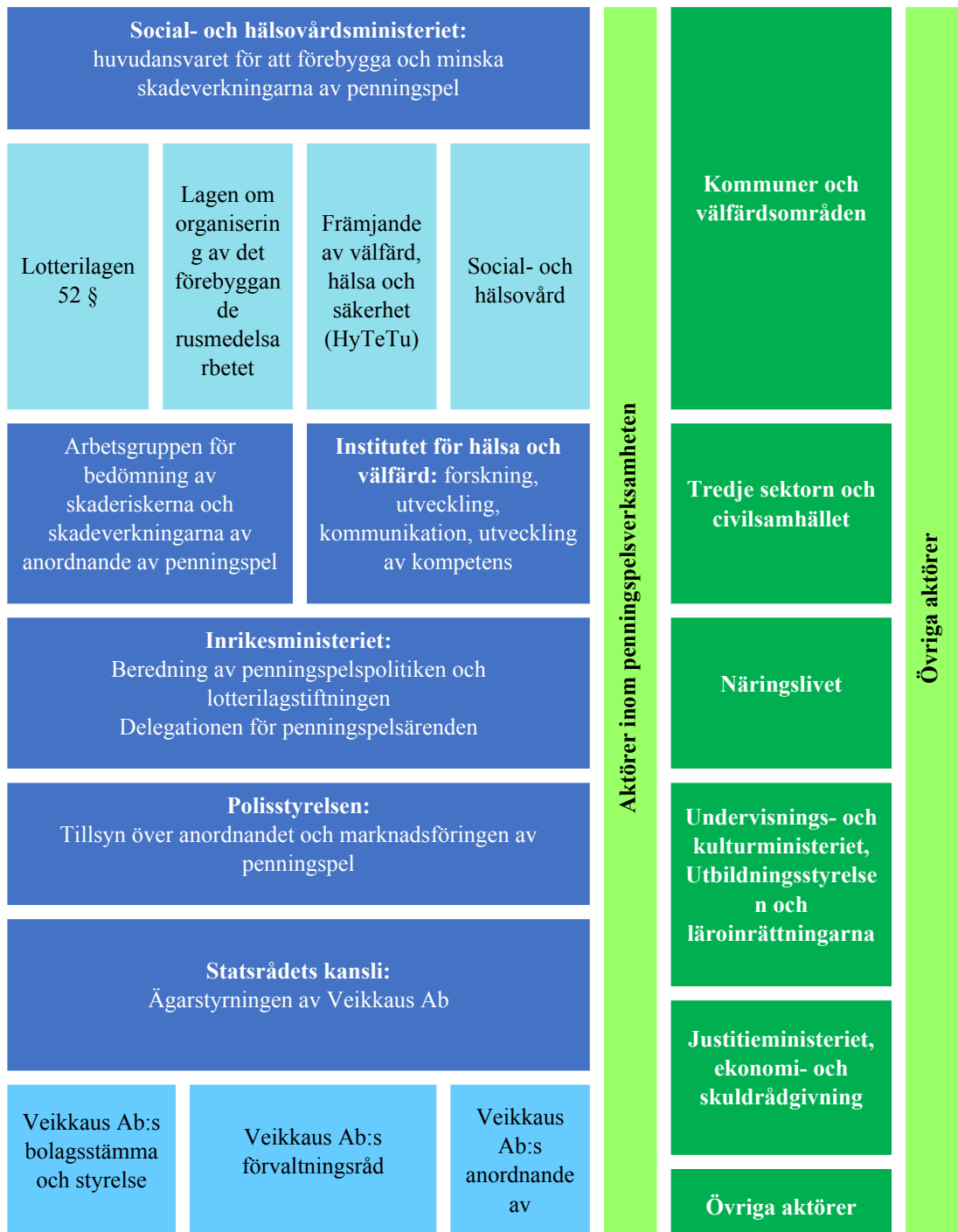
Enligt 52 § i lotterilagen ska Veikkaus Ab ersätta staten för kostnaderna för det preventiva arbetet mot skadeverkningar av penningsspel som avses i paragrafen. Social- och hälsovårdsministeriet tar hos bolaget ut en avgift som motsvarar de totala kostnader som verksamheten orsakar. Genom förordning 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.

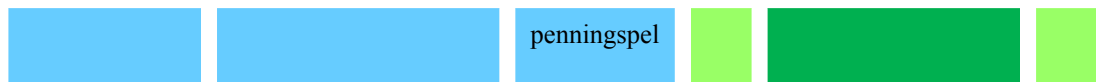
Genom de ändringar av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 stärktes förutsättningarna för effektivt genomförande av det arbete som avses i 52 §, särskilt genom att möjliggöra rätten att få Veikkaus Ab:s spel- och spelardata. Användningen av Veikkaus Ab:s spel- och spelardata i bevakningen 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 Institutet för hälsa och välfärds 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 Institutet för hälsa och välfärd 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 nödvändiga kunskapsbas som krävs för att uppnå målen med penningsspelspolitiken och utvecklas verktyg för att förebygga och minska skador. Institutet för hälsa och välfärd 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. Institutet för hälsa och välfärds vårdanmälningsregister) vid studier av skadeverkningar av penningsspel och relaterade fenomen, utveckling av forskningsmetoder och bedömning av resultatens tillförlitlighet. Institutet för hälsa och välfärd bedriver forskning om finländsk penningsspelspolitik 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 penningsspelspolitiken, dess mål, metoder och effekter. Resultaten används bl.a. inom expertarbete och myndighetsarbete.

2.14.1 Förebyggande och minskning av penningsspelens skadeverkningar som en helhet

Förebyggandet av sociala, ekonomiska och hälsomässiga skador som orsakas av penningsspel har blivit den viktigaste styrande principen för penningsspelspolitiken, varför ansvaret för skadeverkningarna ligger hos alla aktörer i penningsspelssystemet. Penningsspelspolitikens 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 8. Förebyggande och minskning av penningspelens skadeverkningar som en helhet. Källa: Spelpolitisk program, Statsrådets publikationer 2022:40).

Social- och hälsovårdsministeriet har huvudansvaret för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel. Ministeriet 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 åtgärder som ökar befolkningens välfärd och sociala delaktighet samt hälsa och funktionsförmåga. Förebyggandet och minskningen av skadeverkningarna av penningspel och samordningen av arbetet styrs av det spelpolitiska programmet, som social- och hälsovårdsministeriet har huvudansvaret för. Programmet innehåller riktlinjer för förebyggande och minskning av skadeverkningar av penningspel fram till 2030 och samlar de aktörer som är involverade i att förebygga och minska spelrelaterade skador. I programmets mål ingår att styra anordnandet 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 till stöd för definieringen av den nationella målnivån för att minska skadeverkningar av penningspel. De övergripande målnivåer för att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel 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 Institutet för hälsa och välfärd utvecklar och styr förebyggandet av skadeverkningarna av penningspel. Detta görs som en del av det förebyggande rusmedelsarbetet i samarbete med andra myndigheter. 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 penningspelsproblem som en del av missbrukar- och beroendevården enligt 28 § i hälso- och

sjukvårdslagen samt alkohol- och drogarbetet och beroendearbetet 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. Penningspelsproblem kan även vara förknippade med straffdomar 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 olika organisationer utgör en helhet till stöd för återhämtning från missbruk och för rehabilitering. Institutet för hälsa och välfärds 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 utveckling av yrkespersonernas kompetens. Utvecklingsarbetet sker i nära samarbete med innehållen och nätverken inom det förebyggande rusmedelsarbetet, vilka samordnas av Institutet för hälsa och välfärd, samt mer omfattande med funktionerna inom forskning och utveckling av missbrukar- och beroendetjänsterna. Institutet för hälsa och välfärd 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 skadeverkningarna av penningspel. 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 samhälleliga målen i anslutning till specialuppgiften är primära jämfört med de ekonomiska målen. Statsrådets kansli svarar för ägarstyrningen av Veikkaus Ab. Veikkaus Ab:s ledning ansvarar för att bolaget 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 och bildningsväsendet. I justitieministeriets förvaltningsområde ingår t.ex.

genomförandet av strategin för att främja ekonomiskt kunnande samt lagstiftning om att motverka överskuldsättning och tjänster för ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning, vilka i betydande grad hör samman med penningsspelens skadeverkningar.

2.15 Landskapet Åland

2.15.1 Penningsspels- och penningtvättslagstiftningen

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 penningsspel. 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.

I de bestämmelser i självstyrelselagen som gäller rikets och landskapets lagstiftningsmakt nämns inte uttryckligen bekämpning av penningtvätt och terrorism. Penningtvättslagens tillämpningsområde omfattar bl.a. tillhandahållare av penningsspelstjänster, som faller under landskapet Ålands lagstiftningsmakt och om vilka landskapslagstiftning har antagits. Tillhandahållarna av penningsspelstjänster omfattas emellertid även av straffbestämmelserna i strafflagen bl.a. i fråga om penningtvätt, och allmänt omfattas deras verksamhet även av den nationella lagstiftning som tillämpas på penningtvätt. Därför har rikets myndigheter enligt 30 § i självstyrelselagen i princip ansvaret för tillsynen i enlighet med penningtvättslagstiftningen.

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 den penningsspelverksamhet som PAF bedriver i landskapet. Eftersom det föreskrivs om penningsspelverksamhet och tillsynen över den i landskapets lagstiftning överfördes tillsynsbehörigheten genom en i 32 § i självstyrelselagen avsedd överenskommelseförordning (500/2018) till landskapets tillsynsmyndighet Lotteriinspektionen. Överföringen av tillsynsbehörigheten ansågs möjliggöra tillsynen över efterlevnaden av penningtvättslagen som en del av den övriga tillsynen över näringsidkarna i fråga. Lotteriinspektionen har avvecklats efter att den tidigare överenskommelseförordningen utfärdades och tillsynen ingår numera i Ålands landskapsregerings behörighet. En ny överenskommelseförordning om tillsynsbehörigheten har utfärdats (478/2024). Också behörigheten enligt penningtvättslagen att påföra PAF administrativa påföljder har överförts med överenskommelseförordningen.

2.15.2 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 på det finländska fastlandet.

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 uträkningssättet 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 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.

2.15.3 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 i statsbokslutets grunder som enligt bestämmelserna i självstyrelselagen ska anses påverka storleken på avräkningsbeloppet. 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 budgetpropositionen för 2025 har det budgeterats 204,2 miljoner euro för avräkningen till Åland (*moment 28.80.30*) för att finansiera förskottet för 2025. Den slutliga avräkningen 2023 till Åland fastställdes den 25 oktober 2024 och beloppet var 247,1 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.

2.15.4 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 spelöverskottet från spelandet och utgör en del av licenssystemet för penningspel med grund i lagstiftningen. Nivån på och syftet med en licensavgift – huruvida avgiftsnivån väsentligen grundar sig på ett kostnadssamband 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.

I samband med reformen ska det göras en bedömning av uttaget av bl.a. licens- och tillsynsavgifter i riket 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 där spelandet sker utifrån licens som beviljats i riket.

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 penningspelsverksamheten 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, Läära, mål C-258/08, Ladbroke, 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 uteslutit en kontrollerad expansiv politik inom området för penningspel, trots att målet med det nationella systemet är att begränsa spelmöjligheterna. 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 (så kallad 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 uppmåna 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 penningsspel innebär enligt domstolen inte i sig att ett begränsat offentligt monopol som tillämpas på ett visst penningsspel inte skulle vara ägnat att säkerställa att det mål som legat till grund för inrättandet av detsamma uppnås, trots att penningsspel 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 de 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 dualistiskt 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 iakttäta 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. Nämnade 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 marknadsstrukturen 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 snedvrida konkurrensen genom att stödmottagaren gynnas, och 4) den påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Om den planerade åtgärden uppfyller samtliga ovannämnda kriterier ska myndigheten innan stödet verkställs utreda vilken regel om statligt stöd stödarrangemangets godtagbarhet grundar sig på och vid behov iakttä 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 ovannämnda 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 transaktioner (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.

Vad som är lämplig bedömningsmetod beror normalt 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 snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen, om åtgärden kan medföra att mottagarens konkurrensställning förbättras jämfört med andra företag som mottagaren konkurrerar med. I praktiken anses konkurrensen bli snedvriden 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 snedvridning 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 penningsspelssystemet 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, 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 skyldigheten till kundkontroll och verkliga huvudmän samt den nationella tillsynsmyndighetens och finansunderrättelseenheter befogenheter. Förordningen och direktivet om mekanismer för bekämpning av penningtvätt utgör en del av det gemensamma regelverket om 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 penningsspelstjänster är rapporteringsskyldiga. Medlemsstaterna har möjlighet att helt eller delvis utesluta tillhandahållare av penningsspelstjänster 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 Skydd för personuppgifter

I fråga om behandlingen av personuppgifter finns det EU-reglering som ska beaktas i penningsspelsverksamheten. 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 penningsspelsverksamhet 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 artikel 1.2 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.

2.17 Sammandrag över bedömningen av nuläget

En samlad bedömning av det befintliga penningsspelssystemet ingår som en väsentlig del i reformen av systemet. Samtidigt är uppgiften mycket omfattande eftersom penningsspelande och hithörande reglering anknyter till viktiga samhällsliga frågor. Sådana är t.ex. skadeverkningar av penningsspel och metoder för att motverka dem i syfte att trygga medborgarnas välfärd, tillsynen över anordnandet och marknadsföringen av penningsspel, det lagreglerade systemets funktion och ändamålsenlighet, berättigandet av monopol och funktionaliteten i en marknadsekonomi med fri konkurrens, statens roll i den ekonomiska verksamheten och frågor kring statens ägarskap samt de EU-rättsliga utgångspunkterna.

Ovan beskrivs nuläget för det gällande systemet med ensamrätt genom att bedöma systemets olika delområden så ingående som möjligt. Delområdena omfattar den tidigare utvecklingen av penningsspelssystemet och de senaste reformerna av lotterilagen, nuläget för penningsspelandet och spelens skadeverkningar, regleringen och styrningen av anordnandet av penningsspel,

marknadsföringen av penningspel, placeringen av penningautomater och egenkontrollen, tillsynen över penningspelsverksamheten, bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i penningspelbranschen, regleringen av kryptotillgångar, bekämpningen av tävlingsmanipulation, bekämpningen av utbud och marknadsföring utanför systemet för ensamrätt, de centrala aktörerna på penningspelsmarknaden, Veikkaus Ab:s avkastning, beskattningsfrågor, bevakning och utvärdering av och forskning kring skadeverkningar av penningspel och utveckling av förebyggande och behandling av skadeverkningarna, särskilda frågor rörande landskapet Åland samt Europeiska unionens rätt och de internationella förpliktelser som är bindande för Finland.

I bedömningen framhävs penningspelens skadeverkningar och deras förebyggande, effekten av den digitala spelkanalens växande betydelse på spelande utanför systemet samt regleringen och tillsynen över marknadsföringen av penningspel som särskilda utmaningar. Utanför systemet med ensamrätt spelas det årligen uppskattningsvis för så mycket som 520–590 miljoner euro. Hela 90 procent av de pengar som används för detta kommer från cirka sex procent av dem som spelar utanför systemet med ensamrätt. Således accentueras också risken för att spelandet ska leda till skadeverkningar hos ett relativt litet antal personer som spelar utanför systemet. Sannolikheten för allvarliga skador är emellertid mycket hög hos denna grupp. Forskningsdata visar att de som huvudsakligen spelar utanför systemet med ensamrätt spelade för i snitt mer än 10 000 euro om året, medan motsvarande belopp för dem som spelade ensamrättsinnehavaren Veikkaus Ab:s spel var cirka 340 euro.

Det har identifierats att det i penningspelssystemet enligt gällande reglering finns ändamålsenliga bestämmelser och ett flertal välfungerande förfaranden och rutiner. Sådana är bl.a. den obligatoriska identifieringen som har underlättat förebyggandet och övervakningen av skadeverkningarna av penningspel, spelbegränsningarna som konstaterats vara effektiva för att hantera skadeverkningar av penningspel samt modellen med egenkontroll som främjar ansvarstagandet i penningspelsverksamheten inkl. planerna för egenkontroll. Social- och hälsovårdsministeriets och Institutet för hälsa och välfärds samlade uppdrag att utvärdera och beakta skadeverkningarna av penningspel anses också vara en central del i förebyggandet och minskandet av skadeverkningarna av penningspel totalt sett. Även samarbetet mellan olika myndigheter och organisationer samt utbildningen om förebyggande av skadeverkningar av penningspel har som det beskrivs ovan varit viktiga åtgärder för att hantera skadeverkningar av penningspel.

Tabell 3. Utmaningar och förfaranden i nuläget.

Exempel på mål	Utmaning	Befintliga förfaranden och genomförda reformer
Förebyggande och minskande av skadeverkningar av penningspel	Förebyggande av penningspel genom reglering	• Obligatorisk identifiering • Spelbegränsningar • Egenkontroll
Förebyggande och minskande av skadeverkningar av penningspel	Identifiering av hur allmänna och allvarliga skadeverkningarna av penningspel är	• Bedömning av skadeverkningar som är förenade med anordnandet av penningspel (social- och hälsovårdsministeriet/ Institutet för hälsa och välfärd)

Exempel på mål	Utmaning	Befintliga förfaranden och genomförda reformer
Förebyggande och minskande av skadeverkningar av penningspel	Evidensbaserade metoder för att minska och förebygga skadeverkningar av penningspel	• Utveckling av förebyggandet av skadeverkningar som är förenade med anordnandet av penningspel och av behandlingen (social- och hälsovårdsministeriet/Institutet för hälsa och välfärd)
Tryggandet av ett system enligt gällande lagstiftning	Den digitala spelkanalens betoning i penningspelandet, marknadsföring av penningspelsbolag utanför systemet med ensamrätt	• Beslut om förbud • Påföljdsavgifter • Blockering av betalningsrörelse
Tryggandet av ett system enligt gällande lagstiftning	Tillräckliga och effektiva övervakningsmetoder	• Samarbete mellan de olika aktörerna • Ökade uppgifter och resurser för tillsynsmyndigheterna inkl. beslut om förbud, påföljdsavgifter och blockering av betalningsrörelse

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 Ab 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.

Enligt regeringsprogrammet är syftet med reformen att förebygga och minska de hälsomässiga, ekonomiska och sociala skadeverkningar som spelandet orsakar samt att förbättra penningspelssystemets kanaliseringsgrad. Kanaliseringsgraden beskriver den andel av det totala spelandet 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 missbruk och brott i samband med penningspel. Propositionen syftar i enlighet med regeringsprogrammet till att göra det möjligt för konsumenter att skaffa en spelspärre 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.

Propositionens allmänna mål är att bygga upp ett fungerande penningspelssystem i ett läge där det nuvarande på lag baserade systemet med ensamrätt och systemets syfte riskerar mista sin betydelse till följd av spelandet utanför systemet och det kraftigt ökande penningspelandet på nätet. Systemet med ensamrätt fungerar sämre på grund av förändringar i tekniken och samhället, t.ex. att tjänster flyttar till nätet och att penningspelandet och tjänsterna är gränsöverskridande. Volymen och den relativa marknadsandelen för spelande utanför systemet

med ensamrätt är i sig ett direkt problem för den nuvarande lagstiftningens funktion och den EU-rättsliga grund som berättigar systemet med ensamrätt. Läget försvåras ytterligare av att penningspelsbolag och andra aktörer som försöker främja spelandet utanför systemet med ensamrätt i stor utsträckning kan undvika den gällande lagens påföljder för lagstridig verksamhet, bl.a. för att de administrativa tillsynsprocesserna är utdragna och bolagen kringgår bestämmelserna på olika sätt.

Utmaningarna i det gällande penningspelssystemet förutsätter brådskande åtgärder för att ändra nuläget för att det nuvarande penningspelsutbudet som inte ingår i systemet och som riktar till riket ska kunna regleras och övervakas och för att det ska gå att ta itu med de allvarliga skadeverkningarna av detta utbud inom ramen för det reglerade penningspelssystemet. Propositionen har också som mål att med internationella erfarenheter i åtanke lösa de nuvarande utmaningarna så att de begränsande bestämmelserna för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel är i jämvikt med element som stöder kanaliseringens förmågan och gör penningspelssystemet attraktivt. Ett mål är också att göra näringsutövningen friare och ge nya aktörer möjlighet att komma in på den reglerade penningspelsmarknaden genom att skapa licensförutsättningar som är tydliga för de sökande och införa en tydlig regleringsram där penningspelsbolagen lovligt får anordna penningspel under myndighetstillsyn.

Målet att reformera penningspelssystemet genom att delvis tillåta konkurrens står generellt inte i strid med regeringsprogrammets mål att förebygga och minska spelens skadeverkningar och förbättra kanaliseringsgraden. För att målet att förebygga och minska skadeverkningarna ska kunna uppnås är det viktigt att den reglerade marknadens relativa andel ökar avsevärt jämfört med nuläget och att den befintliga efterfrågan kan styras in på det reglerade och övervakade utbudet. Målen att förebygga och minska spelens skadeverkningar och förbättra kanaliseringsgraden kan dock inte uppnås samtidigt utan att en viss flexibilitet accepteras i båda avseendena. En reglering som endast syftar till att förebygga och minska skadeverkningarna skulle vara väldigt strikt särskilt när det gäller anordnandet och marknadsföringen av penningspel, medan en reglering som endast syftar till att maximera kanaliseringsgraden skulle tillåta så mycket som möjligt i det avseendet. Om penningspelandet utanför systemet minskar, ökar möjligheterna att förebygga och minska skadeverkningar jämfört med nuläget, eftersom regleringen kan utsträckas till en större del av utbudet och spelandet.

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 inte tillhandahålla spelprogramvara till en anordnare av penningspel som anordnar eller marknadsför penningspel

i strid med lag utan licens. 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 samt penningspelautomater och kasinospel. Penningspelslicens kan i sin tur beviljas för anordnande av vadhållning med fasta odds, vadhållning med rörliga odds, virtuell vadhållning, elektroniska kasinospel, elektronisk penningbingo samt elektroniska penningautomatspel. 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 finska statens bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997) och vars verksamhetsområde är anordnande av penningspel. I lagen föreskrivs det om ett krav att åtskilja verksamhet som bedrivs av en innehavare av ensamrättslicens 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 en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Beviljande av ensamrättslicens och penningspelslicens förutsätter att sökanden är tillförlitlig och lämplig när det gäller att anordna penningspel enligt denna lag. En leverantör av spelprogramvara ska vara tillförlitlig och lämplig när det gäller att tillverka, tillhandahålla, installera eller anpassa 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 inrikesministeriets förordning med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) under en övergångsfas som varar året 2026, då Polisstyrelsen är den myndighet som är behörig att bevilja licenser. Efter att Tillstånds- och tillsynsverket tar över uppgiften är avsikten att bestämmelser om ansökningsavgifterna ska utfärdas genom statsrådets förordning med stöd av ett bemyndigande i den föreslagna lagen om Tillstånds- och tillsynsverket.

Anordnande av penningspel

För att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel, förhindra missbruk och garantera spelarnas rättsskydd och konsumentskyddet föreskrivs det i penningspelslagen bl.a. om åldersgränsen för penningspel, registrering av spelare och verifiering av spelarens identitet, spelande via spelkontot och annat spelande som identifierad samt om spelspärar och begränsningar av spelandet. Åldersgränsen för penningspelande föreslås vara 18 år. Allt penningspelande förutsätter enligt förslaget att spelaren identifierar sig. I lagen föreslås bestämmelser om ett sådant centralt register över spelspärar som avses i regeringsprogrammet och som kan användas för att ställa en spelspär för alla licenshavares penningspel.

I lagen föreskrivs det också om en skyldighet för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av 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.

Anordnandet av penningspel med ensamrättslicens regleras mer detaljerat än penningspel som anordnas av innehavare av penningspelslicens. I lagförslaget föreslås t.ex. att bestämmelser om spelregler för de penningspel som innehavaren av ensamrättslicens anordnar ska utfärdas genom förordning av inrikesministeriet, liksom enligt den gällande regleringen. När det gäller innehavare av ensamrättslicens föreslås det att statsrådet genom förordning också ska utfärda bestämmelser om hur stor andel av spelavgifterna för licenshavarens penningspel som ska betalas till spelarna som vinst, hur vinsterna ska avrundas, om maximiantalet penningspelautomater och kasinospel på spelplatser, i spelsalar och i kasinon, om maximiantalet spelsalar samt antalet kasinon, var de är belägna och deras öppettider.

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 på fastlandet i Finland 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 upprepning. 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 innehavare av penningspelslicens är

skyldiga att årligen rapportera till tillsynsmyndigheten om marknadsföringen av penningspel, penningspelverksamhetens utveckling, omsättningen, det följande årets planerade verksamhet och budget, omsorgsåtgärder samt åtgärder för att bekämpa tävlingsmanipulation.

Tillsynsmyndighet och tillsyn över penningspelverksamheten, licens- och tillsynsregister samt myndighetens rätt att få uppgifter

Tillstånds- och tillsynsverket är tillsynsmyndighet enligt den föreslagna penningspelslagen och ansvarar för licens- 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 penningspelverksamhet.

I enlighet med regeringsprogrammets mål om att effektivisera tillsynen föreslås det i propositionen att tillsynsmyndigheten ska ha mångsidiga befogenheter och andra tillsynsmöjligheter. Ett viktigt sätt att övervaka anordnandet av penningspel är teknisk övervakning av spelhändelser och spelkontotransaktioner, som gör det möjligt att t.ex. övervaka om spelarna följer förlustgränser, gränser för penningöverföring och spelspärrar som de själva ställt. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska också säkerställa att spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som används vid anordnandet av penningspel är tillförlitliga och att dragningsresultaten är slumpmässiga. Tillförlitligheten och dragningsresultatens slumpmässighet säkerställs genom en utvärdering som utförs av ett externt kontrollorgan som tillsynsmyndigheten har godkänt. Dessutom kan tillsynsmyndigheten när den utför sina tillsynsuppgifter bl.a. granska licenshavarnas lokaler och informationssystem. Dessutom föreskrivs det om myndighetens behörighet att meddela beslut om att avlägsna lagstridigt webbinnehåll. Tillsynsmyndigheten är för att utföra sina lagstadgade uppgifter personuppgiftsansvarig för licens- 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, offentliggörande av administrativa påföljder och andra beslut samt vite som förenas med vissa myndighetsbeslut. Dessutom föreskrivs det om administrativa påföljder av straffkaraktär. För mindre överträdelse ska en ordningsavgift kunna påföras, och för allvarigare 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.

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. Utöver administrativa påföljder mot utbud utanför systemet föreslås en rätt för tillsynsmyndigheten att ålägga avlägsnande av olagligt webbinnehåll som gäller anordnande och marknadsföring av penningspel eller ålägga avregistrering av ett domännamn med sådant innehåll.

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 de skadeverkningar som penningspelen 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.

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 anordnar penningspel skattskyldig. Skatten beräknas på avkastningen, dvs. skillnaden mellan spelinsatserna och de vinster som betalats till spelarna, det s.k. spelöverskottet, 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.

De övriga lagförslagen

Till följd av övergången till ett licenssystem föreslås också ändringar i lotterilagen, strafflagen, penningtvättslagen och vissa andra lagar.

I lotterilagen föreskrivs det i fortsättningen endast om anordnande av och tillsyn över varuvinstlotterier, och därför föreslås det att de paragrafer som gäller endast penningspel upphävs.

Allt penningspelande, inklusive på penningspelautomater utanför kasinon, hör även i fortsättningen till penningtvättslagens tillämpningsområde.

4.2 EU-rättslig bedömning av förslagen

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

I propositionen föreslås det att ensamrättssystemet delvis ska frångås och penningspelssystemet 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. Genom propositionen främjas därmed den fria rörligheten för tjänster på den inre marknaden. Den nya penningspelslagens mål att bekämpa skadeverkningar och brottslighet och skydda konsumenterna har i EU-domstolens rättspraxis ansetts vara godtagbara skäl för ett nationellt penningspelsmonopol. Olika åtgärder för att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel handlar om att skydda spelarnas välfärd, hälsa och säkerhet. Ett av propositionens syften är också att styra in efterfrågan på penningspelande på det utbud som regleras i den nya penningspelslagen, vilket kan anses vara ett godtagbart mål enligt EU-domstolens rättspraxis.

Enligt rättspraxis ska ett nationellt penningspelssystem trygga att de mål som satts upp nås på ett konsekvent och systematiskt sätt. EU-domstolen har också förutsatt att nationella åtgärder för att uppnå det mål som satts upp är förenliga med proportionalitetsprincipen. Åtgärderna ska vara ägnade att säkerställa att målet uppnås. Åtgärderna ska också vara proportionerliga och får inte vara mer inskränkande än vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Proportionalitetsprincipen förutsätter dock inte att medlemsstaten bland alla tänkbara alternativ hittar det som minst påverkar utövandet av grundläggande friheter. I avsnitt 2.16.1 beskrivs närmare EU-domstolens beslutspraxis i fråga om penningspelsbranschen.

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.

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 som kombinerar ensamrätt med en konkurrensutsatt licensmarknad har också genomförts i flera europeiska länder.

I ett kommittébetänkande (SOU 2017:30) om reformen av den svenska penningspelslagstiftningen, som trädde i kraft 2019, konstaterades det t.ex. att EU-domstolen redan före reformen ansett att penningspelssystemet grundar sig på ett allmänt intresse. I betänkandet påpekades 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. I kommittébetänkandet konstaterades det 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 betänkandet behandlades också frågan om vilka spelformer som inte borde öppnas upp för konkurrens. Med hänvisning till EU-domstolens rättspraxis konstaterades det i betänkandet 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.

Genom de föreslagna bestämmelserna öppnas penningspelsmarknaden delvis för konkurrens i enlighet med regeringens program. Vadhållningsspel samt kasino- och penningautomatspel som anordnas på nätet öppnas för konkurrens. En stor del av konsumtionen av dessa penningspel sker utanför penningspelssystemet. Dessutom öppnas elektronisk penningbingo för konkurrens. Aktörer utanför ensamrättssystemet har ett utbud av sådana bingospel. Elektronisk penningbingo hör till den konkurrensutsatta licensmarknaden också i t.ex. Sverige och Danmark.

I den föreslagna nya penningspelslagen föreskrivs det för vissa former av penningspel om en särskild typ av licens, som endast kan beviljas ett aktiebolag som står under finska statens bestämmande inflytande och som ger innehavaren ensamrätt att i riket, i praktiken på det finländska fastlandet, anordna sådana former av penningspel som omfattas av licensen. Det självstyrande landskapet Åland har ett särskilt penningspelssystem och särskild lagstiftning. Andra penningspelsaktörer än innehavare av ensamrättslicens får enligt förslaget inte anordna sådana former av penningspel som omfattas av ensamrätten och har inte heller möjlighet att få en licens som ger dem rätt att göra det. Därmed inskränker de föreslagna bestämmelserna om ensamrätt avsevärt friheterna på den inre marknaden, i synnerhet den fria rörligheten för tjänster.

Ett penningspelssystem som bygger på ensamrätter har i princip ansetts vara ett bra sätt att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel. 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 förebygga och minska penningspelandet och därmed de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningarna av spelandet. Användningen av konkurrensmedel kan också begränsas genom lagstiftning.

Ett system som bygger på ensamrätter förebygger och minskar dock inte skadeverkningar lika effektivt när spelarna går över till att spela penningspel på nätet, eftersom det är lätt att spela också andra än ensamrättsaktörens penningspel på nätet. När konsumenterna spelar sådana spel utsätts de också i praktiken för penningspelsbolagens olika konkurrensmedel, vilket sannolikt ökar penningspelandet och skadeverkningarna. Det går inte att med hjälp av lagstiftning effektivt ingripa i sådant spelande eller i skadeverkningarna av det, eftersom spelutbudets innehåll utanför ensamrättssystemet inte kan regleras. Man kan dock försöka begränsa och spärra utbudet och marknadsföringen genom nationell lagstiftning.

Det innebär att ett system med ensamrätt inte nödvändigtvis är det effektivaste sättet att förebygga och minska skadeverkningarna av de former för anordnande av penningspel där konsumenterna lätt kan börja spela utanför systemet. Med tanke på bekämpningen av penningspelens 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 bekämpningen av skadeverkningar om spelandet sker i en reglerad miljö än om det sker i en oreglerad miljö, även om det innebär att konkurrensmedel eventuellt används i större utsträckning inom ramen för systemet.

Det är svårt att jämföra olika sätt att organisera penningspel. I avsnitt 5.1.2 bedöms alternativen på systemnivå och deras konsekvenser. Ett system med ensamrätt kan dock bedömas vara det mest effektiva sättet att motverka skadeverkningarna i de former för anordnande av penningspel där det inte är ett seriöst alternativ för konsumenterna att spela spel utanför systemet, t.ex. eftersom det inte finns något utbud utanför systemet. Om nästan allt spelande redan i nuläget sker inom systemet behöver spelen i systemet inte göras attraktivare. En större konkurrens inom sådana former av anordnande ökar sannolikt penningspelandet och skadeverkningarna av det.

Vi bedömningen av de former för anordnande av penningspel som ska omfattas av ensamrätten respektive den konkurrensutsatta marknaden har man beaktat bl.a. deras art, de delvis olika skaderisker som de medför samt möjligheterna att reglera och styra penningspelsverksamheten i olika kanaler. Dels har man separat bedömt hur konsekvent varje förslag är i förhållande till målen för ensamrättssystemet, dels har man analyserat den föreslagna regleringen som helhet. Även proportionalitetsprincipen har bedömts på det sättet.

När det gäller vadhallningsspel är de spel som anordnas i fysiska kanaler i praktiken samma spel som anordnas på nätet. I EU:s lagstiftning inom inre marknad och konkurrensrätt kan det vara svårt att hitta godtagbara objektiva grunder för att vadhallningsspel i den fysiska kanalen fortfarande ska omfattas av ensamrätten. Arrangemanget kan ge ensamrättsaktören en fördel i förhållande till konkurrenterna på licensmarknaden om den kan anordna samma penningspel såväl elektroniskt som i en fysisk kanal, medan aktörerna på licensmarknaden endast kan göra det elektroniskt.

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 på den konkurrensutsatta marknaden införa begränsningar som är befogade för att förebygga och minska de sociala, ekonomiska och hälsomässiga skadeverkningarna av penningspel. 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, inklusive begränsningarna av anordnandet av penningspel i det konkurrensutsatta licenssystemet.

Varje medlemsstat anger utifrån sina egna premisser målen för sin penningspelspolitik och den eftersträlvade skyddsnivån med hänsyn till EU-domstolens rättspraxis. Det effektivaste sättet att bekämpa skadeverkningarna av penningspel och förhindra oegentligheter bedöms vara att delvis hålla fast vid ensamrätten. I den EU-rättsliga bedömningen av det nya penningspelsystemet som kombinerar ensamrätt med en konkurrensutsatt licensmarknad har man också beaktat flera andra medlemsstaters mycket likartade lösningar som gäller ensamrätt, licensförfaranden och penningspel som omfattas av den konkurrensutsatta licensmarknaden.

Licensförfarande

Licensförfarandet syftar till att säkerställa att de som bedriver verksamhet med penningspel eller spelprogramvara kan fullgöra sina lagstadgade skyldigheter, att de kan övervakas och att man effektivt kan ingripa i eventuell lagstridig verksamhet. Det föreslagna systemet med licenser som beviljas på förhand för ensamrätt, penningspel och spelprogramvara baserar sig på förutsägbara, exakt avgränsade och objektiva prövningsgrunder. Myndigheten ska alltid bevilja licens om förutsättningarna uppfylls. Till den delen är myndighetens prövningsrätt bunden. I lagen anges vilka omständigheter bedömningen av en sökandes tillförlitlighet och lämplighet att bedriva penningspelsverksamhet baserar sig på. Bestämmelser om bedömning av tillförlitlighet och lämplighet har ansetts vara nödvändiga i penningspelslagen eftersom penningspelsverksamheten är en särskild typ av ekonomisk verksamhet som orsakar skadeverkningar och är förknippad med risker för oegentligheter. För att uppnå målen med den föreslagna lagstiftningen kan man på det sättet t.ex. säkerställa att inga licenser beviljas sökande som begått brott eller oegentligheter som äventyrar penningspelsverksamhetens tillförlitlighet eller som har ekonomiska problem. Ett hinder för att bevilja licens är att den sökande har brutit mot den gällande lotterilagen eller den nya penningspelslagen och meddelats ett beslut om förbud eller påförts en påföljdsavgift för det. Medvetna brott mot den gällande penningspelslagstiftningen och påföljder som påförts till följd av det tyder på en klart likgiltig inställning till lagstadgade skyldigheter och visar därmed att aktören inte är tillförlitlig och lämplig att bedriva sådan penningspelsverksamhet som avses i penningspelslagen. De som ansöker om ensamrättslicens, penningspelslicens eller licens för spelprogramvara, alltså alla olika licenstyper, ska uppfylla samma krav på tillförlitlighet och lämplighet.

Bestämmelserna om innehållet i de uppgifter som förutsätts i licensansökan, som anges enligt vilka uppgifter som är nödvändiga för att bedöma förutsättningarna för beviljande av licens, bidrar också till ett förutsägbart och objektivt licensförfarande. Bestämmelserna om licensförfarandet diskriminerar ingen, eftersom beviljandet av licens inte begränsas enligt

sökandens juridiska form eller etableringsstat. Licenshavare som är etablerade i tredjeländer ska ha en företrädare i EES-området. I propositionen ingår inte heller några bestämmelser om begränsningar av antalet licenser på den konkurrensutsatta penningspelsmarknaden. Licensförfarandet för spelprogramvara är enklare än förfarandet för andra licenser, och innehavaren av licens för spelprogramvara har inte samma rapporteringsskyldighet som innehavare av penningspels- eller ensamrättslicens. Tillsynsavgiften för innehavare av licens för spelprogramvara är också betydligt lägre. Av de skäl som anges ovan anses licensförfarandet också vara proportionerligt. Ändring i beslut som gäller licenser får enligt förslaget sökas i domstol, och på det sättet garanteras rättsskyddet för de sökande.

Affärsverksamhet med spelprogramvara är inte riktad till konsumenter, men är ändå en särskild form av ekonomisk verksamhet som är direkt associerad till penningspelsverksamhet. Med stöd av internationella erfarenheter har licensplikten för spelprogramvara betraktats som ett viktigt sätt att uppnå målen för penningspelsreformen, som också godtagits i EU-domstolens rättspraxis. Tack vare licensplikten för spelprogramvara kan man i det nya penningspelssystemet effektivare ingripa i utbudet av lagstridiga penningspel i det nya marknadsläget, och därmed också effektivisera förebyggandet och minskningen av penningspelens skadeverkningar. Bland annat ger kravet på licens för spelprogramvara tillsynsmyndigheten en bättre överblick över leveranskedjorna för spelprogramvara och begränsar tillgången till spelprogramvara för aktörer utanför systemet som tillhandahåller spel i riket.

Licensbaserad ensamrätt

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 innehavare av såväl ensamrättslicens som penningspelslicens ska anordna penningspelen så att spelarens rättsskydd tryggas, missbruk och brott i anslutning till penningspel kan förhindras och skadeverkningarna av penningspel blir så små som möjligt. Dessutom utfärdas bestämmelser om anordnande av penningspel med ensamrättslicens genom förordning av statsrådet. I förordningen ingår liksom i den gällande lagstiftningen bl.a. bestämmelser om så kallade återbetalningsprocenter, maximiantalet penningspelautomater samt antalet kasinon, deras placeringsplatser och öppettider. Genom förordning av inrikesministeriet utfärdas dessutom bestämmelser om spelreglerna för penningspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens. Spelreglerna ska innehålla bestämmelser om vinstfördelningen och återbetalningen av spelinsatser, bestämmelser om de största tillåtna spelinsatserna och spelvinsterna i penningspelautomater och kasinospel samt bestämmelser om dragningen i penningspel. Spelreglerna kan också innehålla andra bestämmelser som behövs för att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel.

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 tre olika penningspelssammanslutningar parallellt hade ensamrätt på det finländska fastlandet, men inga tydliga och objektiva kriterier för beviljande av ensamrätt ingick i den dåvarande 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 med stöd av rätten att få upplysningar enligt aktiebolagslagen och vid behov i enlighet med den lagen 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.

Bestämmelser om anordnande och marknadsföring av penningspel samt tillsyn

För att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel och garantera spelarnas rättsskydd och konsumentskyddet föreskrivs det i penningspelslagens 3 kap. bl.a. om åldersgränsen för penningspelande, registrering av spelare, spelande som identifierad samt spelspärrar och begränsningar av spelandet. På samma sätt som i den gällande lagstiftningen föreskrivs också i den föreslagna nya penningspelslagen att det är obligatoriskt att identifiera sig i alla penningspel. Det möjliggör ett centralt register över spelspärrar och andra begränsningar och kontroller som kan ställas in för spelandet. I enlighet med målen för den nya penningspelslagen innehåller lagen också bestämmelser om licenshavarnas skyldighet att anordna penningspel så att spelarnas rättsskydd tryggas, missbruk och brott i anslutning till penningspel kan förhindras och skadeverkningarna av penningspel blir så små som möjligt. Dessutom försöker man uppnå det nya penningspelssystemets mål om bekämpning av skadeverkningar och förhindrande av missbruk med hjälp av bestämmelser om bl.a. omsorgsplikt för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens, tillförlitlighet för spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden samt förfaranden för att upptäcka, förhindra och rapportera om missbruk. Bestämmelser som begränsar anordnandet av penningspel har ansetts vara nödvändiga för att skadeverkningar av penningspel ska kunna bekämpas i det nya penningspelssystemet. I de föreslagna bestämmelserna beaktas också proportionalitetsprincipen så att en del av begränsningarna för anordnandet grundas direkt på lag, en del vid behov kan föreskrivas i lagstiftning på lägre nivå och en del kan genomföras av licenshavarna själva.

Bestämmelserna i penningspelslagens föreslagna 3 kap. om anordnande av penningspel beaktar också den kontrollerade expansiva politik som EU-domstolen godtagit i sin rättspraxis, vilket har ansetts möjliggöra att licenshavarna utgör ett tillförlitligt, men samtidigt attraktivt alternativ till utbudet utanför penningspelssystemet. Med reglering och myndighetstillsyn över licenshavarna försöker man ändå säkerställa att konsumenterna inte uppmuntras till överdriven spelkonsumtion. Målet har varit att hitta en lösning där regleringen som begränsar anordnandet

av penningspel för att förebygga och minska skadeverkningarna är i jämvikt med de bestämmelser som stöder kanaliseringsförmågan och gör penningspelssystemet attraktivt.

Om man utnyttjar spel- och spelardata får man ett bättre och större kunskapsunderlag för bevakningen av skadeverkningar och bedömningen av skaderisker, vilket effektiviserar förebyggandet och minskandet av skadeverkningar. Bestämmelser som de gällande om licenshavarnas rätt att behandla personuppgifter och deras skyldighet att lämna ut personuppgifter till myndigheter kan anses vara nödvändiga för att målen för penningspelspolitiken ska kunna uppnås. Uppgifter på individnivå behövs för den ingående forskning som krävs för att bereda behövliga åtgärder för att förebygga och minska skadeverkningar och för att bevaka och utvärdera genomförda åtgärder. Skyldigheterna enligt EU:s dataskyddsförordning har omsorgsfullt bedömts och beaktats vid beredningen av bestämmelserna.

Penningspelslagens 4 kap. innehåller bestämmelser om marknadsföring, förbjudna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt, uppgifter som ska ges i samband med marknadsföring, sponsring samt förbud mot direktmarknadsföring. Marknadsföringen ska i enlighet med regeringsprogrammet vara måttfull i fråga om volym, omfattning, synlighet och upprepning. EU-domstolens rättspraxis har beaktats särskilt i marknadsföringsbestämmelsernas innehåll. Exempelvis de marknadsföringssätt som enligt förslaget ska vara förbjudna baseras i stor utsträckning på principer som EU-domstolen i sin rättspraxis har ansett stå i strid med ett penningspelssystem som siktar på att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel. Sådana principer är t.ex. att uppmuntra till eller vardagliggöra penningspel och att betona möjligheterna till stora vinster. I de föreslagna bestämmelserna om marknadsföring beaktas dessutom i enlighet med regeringsprogrammet skyddet av minderåriga och annars utsatta personer mot exponering för marknadsföring av penningspel. Samtidigt beaktar bestämmelserna också behovet av att styra efterfrågan till den reglerade och övervakade penningspelsverksamheten, något som också i EU-domstolens rättspraxis har ansetts vara en godtagbar del av en kontrollerad expansiv penningspelspolitik. Även i regeringsprogrammet konstateras det att möjligheten att styra konsumtionen till det licensierade utbudet bl.a. genom marknadsföring garanteras i samband med reformen. Till den delen kan det anses vara befogat att effektivisera den befintliga styrningen av efterfrågan på penningspel för att uppnå målen för det föreslagna nya penningspelssystemet. Regleringen av marknadsföringen har samma mål som regleringen av anordnandet, nämligen att hitta en lösning där bestämmelserna för att förebygga och minska penningspelens skadeverkningar är i jämvikt med de bestämmelser som stöder kanaliseringsförmågan och gör penningspelssystemet attraktivt.

I den nya penningspelslagen föreslås bestämmelser om mångsidiga befogenheter och andra tillsynsmetoder för tillsynsmyndigheten för att säkerställa att bestämmelserna om anordnande och marknadsföring av penningspel följs och att licensförutsättningarna uppfylls. Ett viktigt sätt att övervaka anordnandet av penningspel är teknisk övervakning av spelhändelser och spelkontotransaktioner, som gör det möjligt att t.ex. övervaka om spelarna följer förlustgränser, gränser för penningöverföring och spelpärar som de själva ställt. Dessutom säkerställs spelsystemens, dragningsutrustningens och dragningsmetodernas tillförlitlighet och dragningsresultatens slumpmässighet genom en utvärdering som utförs av ett externt kontrollorgan som tillsynsmyndigheten har godkänt. I lagen föreskrivs det också om licenshavarens skyldighet att i regel placera spelsystemen och dragningsutrustningen i Finland. Bestämmelsen kräver dock inte ett fast driftsställe, utan spelsystemen och dragningsutrustningen kan också placeras utanför Finland om de föreskrivna förutsättningarna

uppfylls. För att säkerställa att lagstiftningen följs kan tillsynsmyndigheten också bl.a. granska licenshavarens lokaler och informationssystem. Tillsynsmyndigheten har omfattande rättigheter att av licenshavarna få uppgifter som behövs för tillsynen. Omfattande anmälningsskyldigheter för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens är också en viktig del av tillsynen för att säkerställa att lagens mål uppnås. Förutsättningen att utredningar och dokument rapporteras bidrar till myndighetens möjligheter att bevaka anordnandet och marknadsföringen av penningspel i riket och bedöma om förutsättningarna för att bevilja licens är uppfyllda.

Penningspel som anordnas av en innehavare av ensamrättslicens regleras som det beskrivs ovan striktare och mer detaljerat än penningspel som anordnas av innehavare av penningspelslicens, och därmed är också den datatekniska och övriga tillsynen över ensamrättsverksamheten striktare. Bestämmelserna om ensamrättsverksamhet ska bidra till att säkerställa att en innehavare av ensamrättslicens konsekvent och systematiskt kan eftersträva målen med den nya penningspelslagstiftningen när det gäller att förebygga och minska skadeverkningar, garantera spelarnas rättsskydd och förhindra missbruk.

Skydd för personuppgifter

I specialbestämmelserna om behandling av personuppgifter i det första lagförslaget i propositionen utnyttjas det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger. Behandlingen av personuppgifter ska bygga på en sådan allmän rättslig grund som avses i artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen. Artikel 6.1 c och e i den allmänna dataskyddsförordningen tillämpas som rättslig grund för den föreslagna behandlingen av personuppgifter. Enligt artikel 6.1 c får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt artikel 6.1 e får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Med hänsyn till att den föreslagna lagen föreskriver bl.a. om skyldigheter i samband med personuppgiftsansvar och utlämnande av uppgifter är den primära rättsgrunden för behandling av personuppgifter artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen, och den registrerades rättigheter bestäms utifrån den. Samtidigt kan behandlingen dock anses vara förknippad med en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som avses i led e. Behandlingen av personuppgifter kan inte direkt basera sig på dessa artiklar i den allmänna dataskyddsförordningen, utan enligt artikel 6.3 ska grunden för behandlingen fastställas antingen i enlighet med unionsrätten eller med en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Eftersom det inte finns någon relevant unionsrätt ska det föreskrivas särskilt i nationell lag om behandlingen av personuppgifter. Det nationella handlingsutrymme utnyttjas med stöd av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen, enligt vilken dataskyddsförordningens bestämmelser kan anpassas genom särskilda bestämmelser t.ex. om vilken typ av uppgifter som ska behandlas, de registrerade, utlämnande av personuppgifter och ändamålsbegränsningar. När behandlingen grundar sig på artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen ska medlemsstatens lagstiftning uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. En bedömning av behovet av nationella bestämmelser om behandling av personuppgifter ska dessutom vara riskbaserad. I avsnitt 12.7 bedöms hur nödvändigt och proportionellt det är att i det första lagförslaget utnyttja det nationella handlingsutrymme, samt hur det påverkar skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna.

Veikkauskoncernen, konkurrensrätt och statliga stöd

Bestämmelserna om Veikkaus Ab har beretts utgående från regeringsprogrammets skrivning om att den ensamrättsverksamhet som kvarstår hos Veikkaus Ab och den verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad separeras till olika bolag inom samma koncern. Under beredningen har man insett att risken för en snedvridning av konkurrensen på den konkurrensutsatta marknaden ökar om Veikkaus Ab:s verksamhet på den konkurrensutsatta marknaden och bolagets verksamhet inom ramen för ensamrätten ingår i samma koncern. Det är viktigt att förslagen om Veikkauskoncernen granskas t.ex. 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.

Ett tidigare monopolbolag som fortsätter sin verksamhet på marknaden kan på grund av ensamrättsställningen ha fördelar som nya bolag som kommer in på marknaden inte har kunnat och inte kommer att kunna uppnå. Därmed är det väsentligt att granska särskilt huruvida Veikkaus Ab till följd av sin beviljade ensamrätt får någon fördel som snedvrider konkurrensen inom former för anordnande av penningspel som hör till den konkurrensutsatta licensmarknaden. Sådana fördelar kan exempelvis handla om att använda monopolvinster från ensamrättsmarknaden 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 på det sätt som avses i regeringsprogrammet, vilket i princip möjliggör sådana ovan beskrivna förfaranden som snedvrider konkurrensen.

Propositionen innehåller flera förslag som syftar till att förebygga risken för att en innehavare av ensamrätt missbrukar sin dominerande marknadsställning. Några av dessa 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. Det ska dokumenteras att marknadsvillkor tillämpas i de ekonomiska förhållandena, och dokumentationen ska på begäran lämnas till myndigheten. Separationsskyldigheten inbegriper också ett förbud mot korssubventionering. Även skyldigheten att hålla de separerade funktionernas spelwebbplatser, spelkonton och kundregister åtskilda minskar risken för att konkurrensen snedvrids.

I en koncernstruktur finns en risk för att influten överavkastning används för att finansiera andra funktioner i Veikkauskoncernen. I lagförslaget ingår bestämmelser om ersättning som betalas till staten för ensamrätt. Risken för snedvridning av marknaden förebyggs 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 dimensionera ersättningen rätt. Dimensioneringen av ersättningen är dock förenad med betydande osäkerhet, och överavkastning är inte en helt utesluten möjlighet. I förslaget beaktas också situationer där ensamrättsersättningen kan höjas om det uppskattade och faktiska spelöverskottet skiljer sig åt.

Metoden för att fastställa ersättningen till staten för ensamrättslicensen har behandlats tillsammans med Europeiska kommissionen för att säkerställa att metoden eliminerar eventuell överavkastning av ensamrätten på det sätt som reglerna om statligt stöd förutsätter. Europeiska kommissionens generaldirektorat för konkurrens satte sig in i den föreslagna metoden och meddelade i ett brev daterat den 23 januari 2025 sin preliminära bedömning att innehavaren av ensamrättslicens inte får statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget efter att ha betalat de ersättningar för ensamrätt som beräknats enligt metoden. Enligt bedömningen från kommissionens generaldirektorat för konkurrens förefaller metoden vara ekonomiskt motiverad och lämplig för att fastställa en marknadsbaserad ensamrättsersättning.

Bekämpning av utbud och marknadsföring utanför licenssystemet

Tillgången är en central faktor som är kopplad till penningspelande och skadeverkningar av penningspel, 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. Det åläggande om avlägsnande av webbinnehåll och användning av domännamn som ingår i propositionen kan anses vara EU-rättsligt godtagbart med hänsyn till att åläggandet är ägnat 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, penningspelens 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 penningspel 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. Det är dock nödvändigt att reglera penningspelandet tillräckligt för att det skadliga penningspelandet på lång sikt ska kunna minskas. Då minskar i motsvarande mån de kostnader som penningspelens skadeverkningar orsakar för samhället. Detta minskar statens skatteinkomster från penningspelsverksamheten, men den samlade effekten är inte nödvändigtvis negativ om spelarna i stället konsumerar andra nyttigheter som ger staten skatteinkomster.

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 spelspärr för spel inom systemet och att de kan spela utanför systemet trots att de är minderåriga⁴⁷.

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. Kanaliseringsgraden påverkas 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 t.ex. förbättra återbetalningsprocenterna och oddsen för penningspel, utvidga spelutbudet och öka företagens marknadsföring. 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 penningspel och öka statens intäkter. Därmed kan man bedöma att en ökande konkurrens får konsekvenser i olika riktningar särskilt när det gäller skadeverkningarna av penningspel, och åtgärdens samlade effekt på skadeverkningarna och statens intäkter är oklar. I och med högre återbetalningsprocenter kan konkurrensen också minska bolagens spelöverskott 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.

⁴⁷ 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>.

Regleringen av marknadsföringen av penningspel kan också påverka volymen av spelandet och därigenom t.ex. skadeverkningarna och statens intäkter av penningspelen. Litteraturöversikter⁴⁸ som behandlar ämnet 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 (2022⁴⁹) 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 penningspel, 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 kanaliseringens graden, 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 (2018⁵⁰) frågade Norsk Tippings 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 Spillemyndigheten (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 kanaliseringens graden och skadeverkningarna.

⁴⁸ 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. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1016/j.cobeha.2020.02.010>; House of Lords Library (2022). Tillgänglig på adressen <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. Tillgänglig på adressen <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. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2022.11.019>.

⁴⁹ He, C. & Klein, T. (2022) Advertising as a Reminder: Evidence from the Dutch State Lottery. *Marketing Science* 42(5), s. 892–909. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1287/mksc.2022.1405>.

⁵⁰ 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. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1007/s11469-018-9892-x>.

Man kan anta att det råder ett visst omvänt samband mellan lotteriskattens nivå och kanaliseringsgraden. Nivån på beskattningen påverkar oundvikligen hur lönsamt penningsspelbolagen 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 marknadstillträde 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 (2023⁵¹) bedömde i en konsekvensbedömning av en höjning av spelskatten att en skattehöjning med en procent minskar skattebasen med 0,5 procent. Marionneau m.fl. (opublicerad⁵²) 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 (2016⁵³) 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 penningsspelet, av penningsspelandets samhälleliga ställning och av kulturen och attityderna i samband med spelet. 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.

Kanaliseringsgraden kan antas påverka statens direkta avkastning av penningsspel. Med statens direkta avkastning av penningsspel avses det belopp som statsägda Veikkaus Ab redovisar till staten som avkastning av penningsspelverksamheten, med undantag för lotteriskatten. För närvarande redovisar Veikkaus Ab hela penningsspelavkastningen till staten. Antagandet är att avkastningen av de spelprodukter som i fortsättningen hör till den penningsspelverksamhet som Veikkaus Ab fortfarande har ensamrätt att anordna förblir oförändrad. Om kanaliseringsgraden stiger kan Veikkaus Ab:s avkastning från den konkurrensutsatta marknaden minska till följd av den ökande konkurrensen. Då minskar den penningsspelavkastning från den konkurrensutsatta marknaden som Veikkaus Ab direkt redovisar till staten jämfört med nuläget då kanaliseringsgraden alltså är relativt låg. En stigande kanaliseringsgrad ökar alltså inte automatiskt statens penningsspelavkastning. Dessutom kan förslaget att lagstadga ensamrätt ska frångås indirekt minska statens direkta penningsspelavkastning eftersom det blir möjligt att minska statens innehav i Veikkaus Ab.

⁵¹ Finansdepartementet (2023). Höjd spelskatt. Fi2023/02665. Oktober 2023. Tillgänglig på adressen <https://www.regeringen.se/contentassets/9d250a08bd584ff6ad4df45d311165db/hojd-spelskatt.pdf>

⁵² Marionneau, Selin, Nikkinen & Matteucci (opublicerad). A case of regulatory resistance? The taxation of licensed online gambling and its effects on channelling rates in Europe.

⁵³ 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). Tillgänglig på adressen <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/368/1478078895/copenhagen-economics-2016-licensing-system-for-online-gambling.pdf>.

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 penningsspel 2012, och i Sverige gjordes motsvarande reform 2019. Erfarenheter från de här två länderna kan utnyttjas när man bedömer vilka konsekvenser en övergång till ett partiellt licenssystem kan ha på penningsspelmarknaden. I bedömningen måste man dock ta hänsyn till att utgångsläget och penningsspelandet i båda länderna avviker i viss mån 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 Danmark togs onlinespel in i statsbolaget Danske Spils sortiment i början av 2010-talet.

I både Danmark och Sverige har antalet aktörer som tillhandahåller penningsspel 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 70.⁵⁴ I skrivande stund finns 44 licensinnehavare. Av aktörerna har 25 rätt att tillhandahålla vadhållningsspel och 38 rätt att tillhandahålla onlinekasinospel.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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 64 bolag sådana licenser. Enligt uppgifter från den svenska spelmyndigheten var 55 av dessa bolag registrerade på Malta, 5 i Sverige, 2 i Gibraltar, 1 i Estland och 1 i Storbritannien.⁵⁷ Antalet bolag på den svenska penningsspelmarknaden 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 96.⁵⁸

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 penningsspel. I Sverige är motsvarande siffra cirka 50. I båda länderna är

⁵⁴ 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_years_with_a_liberalised_market_-_Danes_gambling_spend_increased.pdf

⁵⁵ Spillemyndigheden (2024a). License Holders. Läst 13.11.2024. Tillgänglig på adressen <https://www.spillemyndigheden.dk/en/licence-holders>.

⁵⁶ 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>.

⁵⁷ Spelinspektionen (2024). Aktiva spellicenser & tillstånd. Läst 13.11.2024. Tillgänglig på adressen <https://www.spelinspektionen.se/sok-licens/>.

⁵⁸ Skatteverket (2024). Redovisade punktskatter. Läst 5.5.2024. Tillgänglig i Skatteverkets [statistikportal](#).

20–30 procent av bolagen på penningsspelmarknaden stora, börsnoterade internationella företag. Inte heller den hemort som antecknats i penningsspelmyndighetens 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 penningsspelmyndighetens uppgifter. I Danmark kommer cirka 40 procent 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.

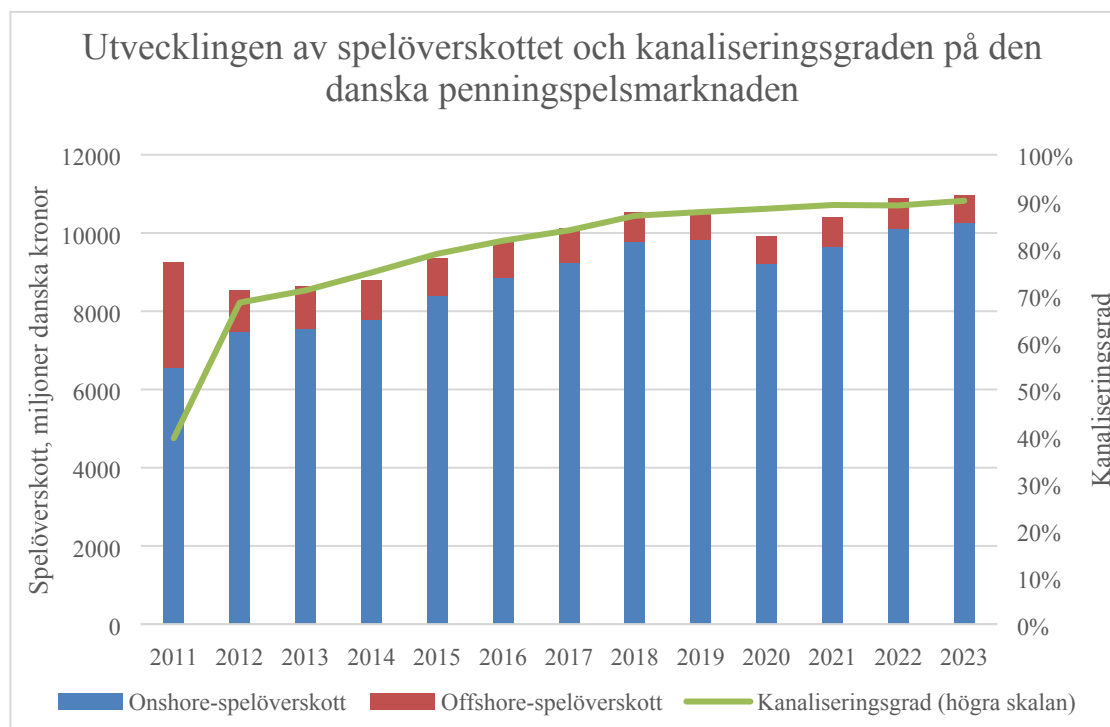
I ljuset av erfarenheterna från Sverige och Danmark kan man också göra grova uppskattningar av hur en övergång till ett licenssystem påverkar penningsspelmarknadens storlek och kanaliseringsgraden. Det är dock utmanande att göra sådana uppskattningar eftersom det är svårt att få tillförlitliga uppgifter om s.k. offshorespelande. 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 2011.⁵⁹ I en rapport som publicerades 2024 rapporterade myndigheten utifrån konsultbolaget H2GC:s uppgifter att kanaliseringsgraden för onlinespelande 2011 var cirka 40 procent.⁶⁰ 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

⁵⁹ Spillemyndigheden (2015). Årsberetning 2014. Publicerad i mars 2015. Tillgänglig på adressen https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-12/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202014_0.pdf. Den reglerade penningsspelmarknadens storlek beskrivs på sidan 13.

⁶⁰ Spillemyndigheden (2024b). The Gambling Market in Numbers 2023. Publicerad i april 2024. Tillgänglig på adressen <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/The%20Gambling%20Market%20in%20Numbers%202023.pdf>. Kanaliseringsgradens utveckling beskrivs på sidan 12.

rapporterats vara cirka 7,5 miljarder kronor.⁶¹ Den danska penningspelsmyndigheten rapporterade att kanaliseringsgraden för onlinespelande steg till 69 procent 2012.⁶² Då skulle penningspelsmarknadens storlek ha minskat till cirka 8,5 miljarder kronor och offshoremarknadens storlek till cirka 1,1 miljarder kronor.⁶³ Den danska penningspelsmyndigheten har uppskattat att såväl marknadens storlek som kanaliseringsgraden långsamt vuxit under åren efter reformen. Utvecklingen av den danska penningspelsmarknaden och spelöverskottet 2011–2023 beskrivs i figuren nedan.



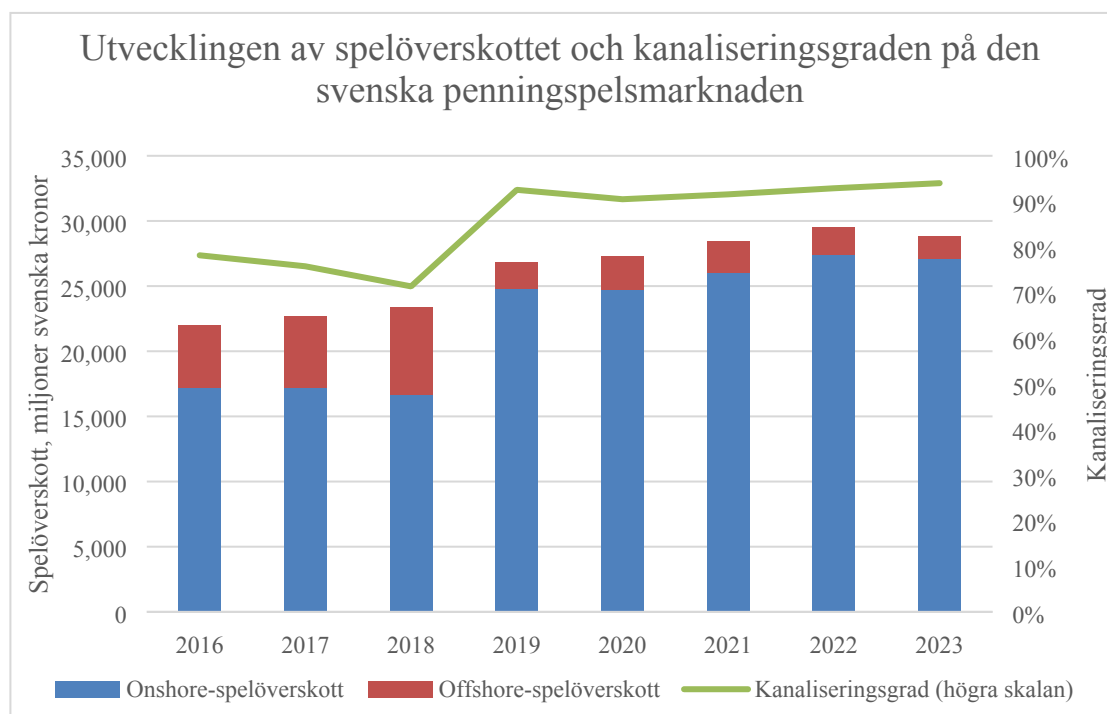
Figur 9. Utvecklingen av spelöverskottet och kanaliseringsgraden på den danska penningspelsmarknaden 2011–2023. Källa: Spillemyndigheden (2014), Spillemyndigheden (2024b), Spillemyndigheden (2024c) och KKV:s beräkningar.

⁶¹ Spillemyndigheden (2024c). Det samlede spilmarked 2012–2023. Läst 5.5.2024. Tillgänglig på adressen <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzgxYTdmYzItZjRlM0NjdmLWI1NGEtNGNkMDI5NTNjMDdhIiwidCI6IjJlOTNmMGVklWZmMzYtNDZkNC05Y2U2LUwZDkwMjA1MGNmNSIsImMiOiJh9.>

⁶² Spillemyndigheden (2024b), s. 12.

⁶³ Spillemyndigheden har rapporterat onlinespelandets andel av onshoremarknaden sedan 2012. År 2012 var andelen 31 procent. Spillemyndigheden (2024b), s. 9.

Den svenska penningsspelmyndigheten har uppskattat att penningsspelmarknaden ökade från cirka 23,4 miljarder svenska kronor 2018 till cirka 26,8 miljarder kronor 2019. Det s.k. onshorespelandets 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 penningsspelmyndighetens 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.⁶⁴ Den svenska penningsspelmyndighetens uppskattningar baseras på konsultbolaget H2GC:s uppskattningar. Utvecklingen av spelöverskottet och kanaliseringsgraden på den svenska penningsspelmarknaden 2016–2023 beskrivs i figuren nedan.



⁶⁴ Den svenska penningsspelmyndighetens uppskattningar finns samlade på Folkhälsomyndighetens webbplats: Folkhälsomyndigheten (2024). Omsättning på spelmarknaden. Uppdaterad 19.3.2023. Läst 5.5.2024. Tillgänglig på adressen

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/omsattning/>. De siffror som Folkhälsomyndigheten rapporterar finns också i den statistik som den svenska penningsspelmyndigheten publicerat: Spelinspektionen (2024). Statistik. Läst 5.5.2024. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/omsattning-pa-spelmarknaden/>.

Figur 10. Utvecklingen av spelöverskottet och kanaliseringsgraden på den svenska penningsspelmarknaden 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. I Danmark har Danske Spils marknadsandel sjunkit under åren efter att licenssystemet infördes, men bolaget har lyckats hålla fast vid en relativt hög marknadsandel. Danske Spils spelöverskott utgjorde 53 procent av hela den danska penningsspelmarknadens spelöverskott och 64 procent av onshoremarknadens spelöverskott 2011. Efter övergången till licenssystemet sjönk Danske Spils marknadsandel successivt, men har stabiliserat sig under de senaste två åren. År 2023 utgjorde Danske Spils spelöverskott 46 procent av hela penningsspelmarknadens spelöverskott och 49 procent av onshoremarknadens spelöverskott.⁶⁵ I Sverige hade Svenska Spel 2018 en marknadsandel på 37 procent av hela penningsspelmarknaden och 52 procent av onshoremarknaden. År 2023 var Svenska Spels marknadsandel 27 procent av hela penningsspelmarknaden och bara 29 procent av onshoremarknaden.⁶⁶ Trots den sjunkande marknadsandelen har de tidigare monopolbolagens spelöverskott förblivit relativt stabilt under åren efter reformen.

I Danmark har det relativt sällan gjorts befolkningsundersökningar som kartlägger förekomsten av spelproblem. Enligt Fridberg och Birkelund (2016⁶⁷, s. 67) ökade andelen av befolkningen som lider av åtminstone en viss grad av spelproblem (NODS-poäng⁶⁸ > 0) mellan 2005 och 2016 från cirka 2,5 procent till cirka 3,2 procent. Enligt Ramboll (2022⁶⁹, 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 2021.⁷⁰ 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.

⁶⁵ Karjalainen, J., Koskinen, A., Kupaari, S. & Tuorila, H. (2024). Nordiska penningsspelssystem och deras effekter. På finska, sammandrag på svenska. KKV:s Forskningsrapporter 3/2024, s. 65.

Tillgänglig på finska (sammandrag på svenska på adressen <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/tutkimusraportit/pohjoismaiset-rahapeli-jarjestelmat-ja-niiden-vaikutukset-tutkimusraportteja-3-2024/>). Nedan KKV, 2024.

⁶⁶ KKV, 2024, s. 63.

⁶⁷ 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>.

⁶⁸ National Opinion Research Center DSM Screen for Gambling Problems.

⁶⁹ 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>.

⁷⁰ 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>.

i Danmark, Norge⁷¹ och Finland⁷². I det avseendet avviker inte Danmark i någon väsentlig grad från Norge och Finland.

Danska statens intäkter från penningspelsmarknaden verkar i viss mån ha ökat efter övergången till licenssystemet.⁷³ Svenska statskontoret (2022⁷⁴) 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 i stället för Svenska Spels utdelning analyserar bolagets vinst, har statens intäkter från spel legat på ungefär samma nivå efter att licensmarknaden infördes som före det.⁷⁵

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. I KKV:s rapport som publicerades sommaren 2024 bedöms konsekvenserna av övergången till ett licenssystem i Danmark och Sverige genom att penningspelsmarknadens utveckling i det land som reformerat systemet jämförs med de andra nordiska länderna som då tillämpade ett ensamrättssystem. Resultaten tyder på att antalet företag på marknaden ökar avsevärt när ett licenssystem införs, och att det totala penningspelandet ökar i viss mån, samtidigt som kanaliseringsgraden stiger betydligt. Skadeverkningarna av penningspel verkar inte ha ökat åtminstone omedelbart efter att licenssystemet införts, men det är möjligt att konsekvenserna framträder först efter en längre tid.⁷⁶

Flera olika lagändringar gjordes samtidigt i Danmark och Sverige, och därför är det omöjligt att bedöma effekten av reformens enskilda delar. Av den orsaken kan erfarenheterna från Danmark och Sverige inte 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 penningspelssystemet 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

⁷¹ 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>.

⁷² Institutet för hälsa och välfärd, 2024.

⁷³ KKV, 2024, s. 65–66.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Se KKV, 2024, s. 63–64.

⁷⁶ KKV, 2024, s. 71–83.

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 penningsspel, för forskning kring skadeverkningarna och för utveckling av förebyggande åtgärder och behandling i anslutning till dem.

I planen för de offentliga finanserna 2025–2028 uppskattas avkastningen av Veikkaus Ab:s penningsspelssverksamhet vara 550 miljoner euro per år under ramperioden. Lotteriskatteintäkterna uppskattas i finansministeriets prognos till 144 miljoner euro per år.

Tabell 4. Uppskattad avkastning av lotteriskatten och Veikkaus Ab 2025–2028.

	2026	2027	2028	2029
Uppskattade intäkter av lotteriskatten (inklusive PAF:s skatteandel)	144	144	144	144
Veikkaus Ab:s avkastning i planen för de offentliga finanserna 2025–2028	550	550	550	550
Statens intäkter tot.	694	694	694	694

I det nya penningsspelssystemet består statens intäkter från penningsspelssverksamheten av den utdelning som Veikkaus Ab betalar till staten, av den ersättning som betalas till staten för en licens och av den lotteriskatt och samfundsskatt som licensinnehavarna betalar. Staten orsakar utgifter av licens- och tillsynsverksamheten och förebyggandet och behandlingen av penningsspelens skadeverkningar. Penningsspelens skadeverkningar orsakar samhället direkta kostnader för social- och hälsovårdstjänster, ekonomi- och skuldrådgivning, förebyggande rusmedelsarbete och arbetet mot skadeverkningar inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och i organisationer som får understöd av Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA), men också indirekta kostnader t.ex. i form av produktivitetsförlust. Nedan behandlas dessa utgifts- och inkomstposter. I slutet av avsnittet finns en tabell som sammanfattar konsekvenserna för statsfinanserna.

Utdelning som Veikkaus Ab betalar

Enligt propositionen ska Veikkaus Ab med stöd av lotterilagen bedriva penningsspelssverksamhet med ensamrätt tills penningsspelssverksamheten enligt den nya penningsspelsslagen inleds i början av 2027. Veikkaus Ab redovisar i enlighet med 17 § i lotterilagen sin avkastning som influtit av ensamrättsverksamheten 2025 och 2026 till staten enligt den vinst som bokslutet visar. Åren 2026 och 2027 redovisas alltså i enlighet med lotterilagen hela Veikkaus Ab:s avkastning från de föregående räkenskapsåren till staten.

I det nya penningsspelssystemet betalar Veikkaus Ab sin intäktsförling som utdelning från och med 2028. Den utdelning som Veikkauskoncernen betalar till aktieägarna består 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 penningsspelssverksamheten automatiskt minskar om staten förblir Veikkaus Ab:s enda

aktieägare. Veikkaus Ab:s marknadsandel uppskattas dock minska, vilket kan minska 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 120–160 miljoner euro per år 2028–2029. 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.

Ersättning som Veikkaus Ab betalar till staten för ensamrättslicensen

Med den föreslagna regleringen får staten också intäkter från den ensamrättsersättning som innehavaren av en ensamrättslicens betalar, och som motsvarar den uppskattade nettoavkastningen av penningsspel 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 penningsspelsverksamhet som bedrivs med stöd av licensen förutsätter och en skälig vinst av verksamheten. Dessutom inbegriper ensamrättsersättningen en årlig avgift, en så kallad proportionell ersättning, som bestäms enligt den faktiska spelavkastningen för innehavaren av ensamrättslicens. I praktiken innebär detta att de intäkter som staten direkt med stöd av lagstiftningen får från penningsspelsverksamhet som bedrivs med ensamrätt minskar jämfört med nuläget, då Veikkaus Ab enligt lotterilagen är skyldig att betala hela vinsten enligt sitt bokslut till staten.

Statsrådets kansli uppskattar att den grundersättning för licensen som Veikkaus Ab ska betala uppgår till cirka 900–1 300 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 i enlighet med 19 § i penningsspelslagen av statsrådets allmänna sammanträde på förslag av statsrådets kansli. Ensamrättsersättningarna är av skattenatur. Dessutom betalar Veikkaus Ab en handläggningsavgift för licensansökningar till licensmyndigheten för beviljandet av en ensamrättslicens. Handläggningsavgiften används för att täcka myndighetens kostnader för licensverksamheten, och den har därför inga konsekvenser för statsfinanserna.

Det föreslås att grundavgiften periodiseras över flera år. Statsrådet fattar beslut om periodiseringen av grundavgiften samtidigt med beslutet om ensamrättsersättningen. Statsrådets kansli har bedömt att grundersättningen kan periodiseras över t.ex. de fem första åren. Enligt statsrådets kanslis aktuella plan ska grundersättningen periodiseras så att cirka 50 procent av det totala grundersättningsbeloppet redovisas till statsbudgeten 2026 och Veikkaus Ab de följande fyra åren betalar 12,5 procent av det totala grundersättningsbeloppet varje år. År 2026 betalar Veikkaus Ab uppskattningsvis 450–650 miljoner euro i grundersättning och åren 2027–2030 cirka 113–163 miljoner euro i grundersättning. Veikkaus Ab finansierar ensamrättslicensens grundavgift huvudsakligen med främmande kapital. När främmande kapital används ökar bolagets ränteutgifter och bolagets utdelningsbara vinstmedel minskar.

Statsrådets allmänna sammanträde fastställer på förslag av statsrådets kansli också det årliga beloppet av de proportionella ersättningen. Enligt statsrådets kanslis aktuella uppskattning kommer det årliga beloppet att vara cirka 30–60 miljoner euro. Den proportionella ersättningen baserar sig på det föregående årets faktiska spelöverskott, och betalas alltså första gången året efter att den penningsspelsverksamhet som bedrivs med ensamrättslicens har inletts, dvs. 2028.

Uppskattningen av den proportionella ersättningens belopp 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 ensamrättens rättsliga aspekter. Det nya systemet leder till att uppskattningsvis 30–40 procent av allt spelande mätt i spelöverskott 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 penningspelssystemet, 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 ensamrättsersättning som en innehavare av ensamrätt betalar till staten, Veikkauskoncernens förmåga att betala utdelning och utvecklingen av Veikkaus Ab:s ägarvärde. 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 penningspelande.

Om storleken på hela penningspelsmarknaden uppskattas förbli ungefär på nuvarande nivå, dvs. ett spelöverskott på 1,5 miljarder euro, och reformen inte väsentligt påverkar nivån, är de årliga intäkterna från lotteriskatten i det nya penningspelssystemet 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 spelöverskott växer eller krymper med t.ex. 10 procent när reformen träder i kraft. Då blir de årliga lotteriskatteintäkterna 280–330 miljoner euro. Finansministeriets nuvarande uppskattning av de influtna lotteriskatteintäkterna 2026–2028 är cirka 140 miljoner euro per år. Därmed ökar intäkterna från lotteriskatten med 140–190 miljoner euro beroende på marknads 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 penningspel 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 eller ensamrättsersättningarna 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. Återföringen av den på Åland betalda lotteriskattens belopp behandlas i avsnitt 4.3.3.7.

Samfundsskatt

I propositionen föreslås det att inkomstskattelagen ändras så att också de lotterier och den penningsspelsverksamhet som Veikkaus Ab och PAF ordnar med ensamrätt börjar omfattas av den normala samfundsbeskattningen. Därmed betalar de, och eventuella andra innehavare av penningsspelslicens som är etablerade i Finland, skatt på sina inkomster i enlighet med inkomstskattelagen. Samfundsskatten uppskattas uppgå till cirka 35–55 miljoner euro 2027–2029. Det här samfundsskatteutfallet till staten bedöms främst bestå av den samfundsskatt som Veikkaus Ab och PAF betalar, eftersom de andra aktörerna huvudsakligen väntas vara verksamma från utlandet utan fast verksamhetsställe i Finland.

Kostnader för licens- och tillsynsverksamheten

Enligt regeringsprogrammet innebär övergången till ett licenssystem att tillsynen över penningsspelsbranschen effektiviseras och tillräckliga resurser för tillsynen tryggas. Tillstånds- och tillsynsverksamhetens totala kostnader påverkas i hög grad av antalet licenssökande och antalet licenser som beviljas och av utbudet utanför licenssystemet. De totala kostnaderna för tillstånds- 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.

I dag finns Polisstyrelsens lotteriförvaltning i Riihimäki. Lokalkostnaderna fördelas mellan lotteriförvaltningen och en annan verksamhetsenhet, vapenförvaltningen. Hela lotteriförvaltningens (inklusive varulotterier och penninginsamlingsärenden) andel av lokalkostnaderna (el, hyror, städning, miljövård och underhåll, andra tjänster) var 2023 cirka 500 000 euro, varav enbart hyresutgifterna var cirka 470 000 euro. Lokalkostnaderna har stigit något varje år. Lotteriförvaltningens lokalkostnader 2022 var cirka 440 000 euro och 2021 cirka 425 000 euro. Licens- och tillsynsfunktionen i det nya penningsspelssystemet kommer att ingå i det Tillstånds- och tillsynsverk som ska inrättas, men det finns ännu inget beslut om var funktionen ska placeras. Tillstånds- och tillsynsverket kommer att ha verksamhetsställen i alla samarbetsområden inom social- och hälsovården, och dessutom kan ämbetsverket ha andra verksamhets- och arbetsställen. Man kan utgå från att lokalkostnaderna kommer att vara åtminstone lika stora som nu. En eventuell kommande flytt till Tillstånds- och tillsynsverkets lokaler orsakar engångskostnader.

Det är omöjligt att exakt förutse antalet årsverken som krävs för licens- 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 licens- och tillsynsmyndigheten 130 anställda (110 årsverken) 2022 och i Sverige nästan 66, och dessutom fanns 8 inspektörer som övervakar penningsspelsverksamheten. 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 penningsspelsbolag som är etablerade utomlands, vilket bedöms påverka licens- 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 penningsspelsverksamheten, och utgifterna för tillsynsverksamheten uppskattades öka till cirka 30 miljoner euro per år även med en måttlig bedömning. Även om det ännu inte går att exakt uppskatta personalbehovet och kostnaderna för licens- och tillsynsverksamheten bedöms de öka betydligt jämfört med nuläget. Det går inte att exakt förutse handläggningstiderna för licensansökningar. Avsikten är att det ska gå att ansöka om licenser från och med den 1 januari 2026 då penningsspelslagens bestämmelser om licensförfarandet träder i kraft. Tillräckligt med tid och personalresurser måste avsättas för handläggningen av licenser. Licenshandläggningssystemet måste vara klart i god tid innan ansökningarna börjar lämnas in. I Danmark är handläggningstiden för licenser enligt aktuella uppgifter i genomsnitt 3–6 månader. I ljuset av dessa uppgifter kan man förutse att minst 6–9 månader behöver avsättas för handläggningen av de första licenserna. I fortsättningen kan handläggningstiderna bedömas bli kortare.

Det är svårt att exakt fastställa behovet av personal, eftersom det är svårt att förutse om alla bolag kommer att ansöka om penningsspelslicens samtidigt och med tonvikt på början av 2026. I vilket fall som helst kan man bedöma att 10 årsverken behöver anvisas för handläggningen av licenser i inledningsfasen och rekryteras redan i slutet av 2025. När man jämför den framtida samlade marknaden för penningsspelande med Sverige och Danmark kan man bedöma att minst cirka 55 årsverken behövs för den kommande licens- och tillsynsmyndighetens penningsspelsfunktion. Den nya licens- och tillsynsfunktionens personalresurs består av dem som nu är anställda vid Polisstyrelsens lotteriförvaltning och av nyrekryteringar. Personalen bör i huvudsak rekryteras under 2025, men en del av rekryteringarna kan göras 2026.

Tillstånds- och tillsynsmyndigheten behöver betydande tilläggsresurser för olika funktioner och uppgifter. I det här skedet kan man urskilja åtminstone följande helheter: planeringsuppgifter, olika slags informationsuppgifter, rekrytering, utbildning och handledning av ny personal och produktion av utbildnings- och handledningsmaterial, uppgifter inom informationshantering, beviljande av licenser och etablering av ett nytt licensförfarande, nya tillsynsuppgifter, utfärdande av myndighetsföreskrifter samt olika uppgifter som hela den nya funktionen kräver. Personalen för största delen av dessa uppgifter behövs redan under 2025. Under 2026 kan man rekrytera en del av den nya tillsynspersonalen samt jurister som fokuserar på förfarandena för ändringsökande och juridiskt stöd.

Licenser för spelprogramvara beviljas från och med 2027. Licenserna för spelprogramvara torde handläggas av samma personal som handlägger penningsspelslicenser 2026.

Även kostnadsutvecklingen för penningtvättstillsynen är svår att uppskatta, men man kan anta att kostnaderna kommer att öka. För närvarande har Polisstyrelsens lotteriförvaltning fyra årsverken inom penningtvättstillsynen. Polisstyrelsens lotteriförvaltning inriktar 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 vadållningsverksamhet i en fysisk försäljningskanal. En penningsspelslicens ska kunna beviljas för såväl elektroniska

vadhållningsspel som vadållningsspel som tillhandahålls i en fysisk försäljningskanal. Man kan bedöma att penningtvättstillsynens resursbehov kommer att vara större än i nuläget.

Den datatekniska övervakningens behov av personalresurser för de nya systemen har uppskattats till minst 3 årsverken i reformens planerings- och uppbyggnadsfas (år 2025). När införande- och administrationsfasen av det nya penningspelssystemet börjar är behovet enligt den nuvarande uppskattningen åtta årsverken, då tillsynsmyndighetens datatekniska övervakning i nuläget omfattar sju årsverken.

I oktober 2024 tillsatte finansministeriet ett särskilt genomförandeprojekt i syfte att bl.a. utreda och lägga fram förslag om den kompetens, de personalresurser och den organisationsstruktur som krävs för att organisera den nya licens- och tillsynsfunktionen, bereda anslagsuppskattningar för de rekryteringar och upphandlingar som ska genomföras under projekttiden, precisera kostnaderna för den nya licens- och tillsynsverksamheten och utarbeta budgetförslag om dem. Projektet har också till uppgift att förbereda funktioner och informationssystem för Polisstyrelsen som är kompatibla med det nya Tillstånds- och tillsynsverket samt upphandlingar av dem.

I statens budget för 2025 ingår ett tillägg på 740 000 euro för penningspelsreformen i Polisstyrelsens omkostnader. Finansieringen används för Polisstyrelsens brådskande nyrekryteringar med anledning av reformen. I finansministeriets omkostnader ingår ett tillägg på 370 000 euro med anledning av reformen av penningspelsverksamheten. Den finansieringen används för genomförandeprojektets personal- och leverantörskostnader. Statsrådets kansli har dessutom beviljat sammanlagt 416 000 euro av anslaget Statsrådets gemensamma verksamhet och projekt för lönekostnaderna i inledningsfasen vid genomförandeprojektets projektbyrå.

Det uppskattas kosta flera miljoner euro att planera och inrätta de informationssystem som reformen förutsätter, dvs. licens- och tillsynsregistret, systemet för handläggning av licenser för ensamrätt, penningspel och spelprogramvara samt registret över spelspärar. Avsikten är att också det register över skadeverkningar som Institutet för hälsa och välfärd behöver ska ingå i helheten av system. Uppskattningarna preciseras under riksdagsbehandlingen när upphandlingsförfarandet och konkurrensutsättningen framskrider. Arbetet med att planera och utveckla informationssystemen måste inledas i början av 2025. Dessutom ska Polisstyrelsen på det ovan beskrivna sättet anställa ytterligare personal, vilket kostar cirka 2,1 miljoner euro 2025–2026. Köp av tjänster som krävs för att genomföra reformen uppskattas kosta cirka 220 000 euro. Kostnaderna kan inte finansieras under polisens omkostnadsmoment. Kostnaderna för att anställa personal för finansministeriets genomförandeprojekt och köpa in utredningar uppgår till ytterligare 300 000 euro 2025–2026. Avsikten är att dessa kostnader ska finansieras av anslaget Statsrådets gemensamma verksamhet och projekt.

Tillstånds- och tillsynsverkets kostnader för förberedelser för den nya verksamheten och informationssystemen har uppskattats till 1,3 miljoner euro för 2026. Behovet av denna tilläggsfinansiering behandlas som en del av planen för de offentliga finanserna 2026–2029 och beslut om den fattas i budgetförfarandet.

Avsikten är att reformen ska träda i kraft till alla delar från och med 2027 med undantag för vissa bestämmelser om licenser för spelprogramvara. Enligt den aktuella uppskattningen uppgår de föreslagna årliga totalkostnaderna för licens- och tillsynsverksamheten i budgetramen från och med 2027 till cirka 7–8,5 miljoner euro, varav cirka 2,7 miljoner euro anvisas till den nya

personalens löner. Tidigare har Veikkaus Ab täckt de årliga lönekostnaderna för den nuvarande personalen (cirka 2,3 miljoner euro) och lokalkostnaderna (500 000 euro), men i framtiden kommer de att betalas ur budgetramen. De årliga kostnaderna för småskalig utveckling och administrering av de nya informationssystemen uppskattas uppgå till 1,5–3 miljoner euro. Uppskattningen inkluderar kostnaderna för kontinuerlig utveckling, uppdateringar, informationssäkerhet och förvaltning av den nödvändiga it-infrastrukturen. Behovet av denna tilläggsfinansiering behandlas som en del av planen för de offentliga finanserna 2026–2029.

Målet är att kostnaderna för licens- och tillsynsverksamheten i fortsättningen ska täckas med licens- och tillsynsavgifter från Veikkaus Ab och licenshavarna. I och med den föreslagna penningspelslagen kan högst cirka 10 miljoner euro samlas in i tillsynsavgifter. Det föreslagna beloppet på 10 miljoner euro som kan samlas in uppskattas vara tillräckligt för att täcka tillsynsmyndighetens prognostiserade kostnader under de närmaste åren till följd av det ökande antalet licenser och utvecklingen av digitaliseringsrelaterade tillsynsverktyg. Hållbarheten i tillsynsmyndighetens finansiering behöver ses över med jämna mellanrum, t.ex. med 5–10 års intervaller, på grund av förändringarna i regleringsmiljön och de övervakade bolagens verksamhet. Det är svårt att på förhand uppskatta det slutgiltiga beloppet eftersom de exakta tillsynsavgiftsbeloppen inte är en direkt följd av att lagen verkställs. Tillsynsavgiften är en avgift av skattenatur och därför föreskrivs det om den på lagnivå. I den föreslagna penningspelslagen anges tillsynsavgifternas möjliga, lagstadgade maximibelopp och fördelningen av avgifterna mellan dem som tillsynen gäller. Det årliga beloppet av de avgifter som faktiskt tas ut baserar sig däremot på tillsynsmyndighetens budget som fastställs årligen. Genom bestämmelserna försöker man göra det möjligt att täcka de faktiska kostnaderna för tillsynen med tillsynsavgifter. Däremot är avsikten att handlägningsavgifterna för licensansökningar ska fastställas årligen på förordningsnivå med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten enligt kostnadsmotsvarighetsprincipen.

Eftersom licens- och tillsynsavgifterna ännu inte är tillgängliga i inledningsskedet kommer budgetfinansiering att behövas när licens- och tillsynsverksamheten förbereds, under de första åren innan verksamheten har etablerat sig och eventuellt också senare år, bl.a. med tanke på svårigheterna att förutse avgifterna samt de betydande kostnaderna för att bygga upp licens- och tillsynsverksamheten i det nya penningspelssystemet.

Kostnader för bevakning och utvärdering av och forskning kring skadeverkningar av penningspel 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.

Enligt regeringsprogrammet säkerställs tillräckliga resurser för att förebygga penningspelens skadeverkningar inom den offentliga sektorn och organisationssektorn. Efter reformen kommer arbetet mot skadeverkningarna av penningspel att vara budgetfinansierat. Med ett nytt moment som inrättas för arbetet mot penningspelens skadeverkningar under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel finansieras de i 94 § avsedda statsunderstöden för att förebygga och minska skadeverkningarna av spel, Institutet för hälsa och välfärds utgifter för att administrera statsunderstöden och social- och hälsovårdsministeriets utgifter för uppgifter enligt 98 §. Institutet för hälsa och välfärds kostnader för uppgifter enligt 98 § täcks i

fortsättningen av institutets omkostnadsmoment, där en anteckning görs om det anslag som ska avsättas för ändamålet.

En eventuell ökning av skadeverkningarna kan öka behovet av att utveckla förebyggandet och behandlingen av dem. Propositionen utgår dock från att resurserna om möjligt ska hållas på nuvarande nivå, så att de direkta kostnaderna för arbetet inte påverkar de offentliga finanserna negativt. Finansieringen behandlas i budgetförfarandet och som en del av planen för de offentliga finanserna 2026–2029. I avsnitt 4.3.3.2 bedöms konsekvenserna av ändringarna i finansieringsmodellen för arbetet mot penningspelens skadeverkningar.

Social- och hälsovårdsministeriets preliminära uppskattning av det kommande resursbehovet för förvaltningsområdets lagstadgade arbete och för statsunderstöden sammanlagt är cirka 6 miljoner euro på årsnivå. Detta motsvarar den nuvarande finansieringsnivån. Tidigare har finansieringen av motsvarande verksamheter minskat den vinst som Veikkaus Ab redovisat till staten, och därför försvagar arrangemanget inte de offentliga finanserna i förhållande till nuläget. I det nuvarande systemet tar social- och hälsovårdsministeriet ut ett belopp som motsvarar de totala kostnaderna för förvaltningsområdets arbete som avgift av Veikkaus Ab. Under genomförandeperioden för det spelpolitiska programmet 2024–2027 har social- och hälsovårdsministeriet fastställt ett årligt maximibelopp på 5 miljoner euro för dessa kostnader. Helheten av statsunderstöd inkluderar kostnaderna för elektroniska anonyma tjänster, som för närvarande är cirka 1 miljon euro, och som i systemet med ensamrätt har finansierats direkt av Veikkaus Ab och i viss mån av understöd från STEA.

Avsikten är att kostnaderna för arbetet mot penningspelens skadeverkningar ska täckas med budgetmedel från och med 2027. Penningsspelslagens bestämmelser om statsunderstöd för att förebygga och minska skadeverkningar av spel föreslås träda i kraft redan den 1 januari 2026. Kostnaderna år 2026 uppskattas till cirka 1,5 miljoner euro för att i övergångsfasen trygga kontinuiteten i elektroniska, anonyma hjälptjänster som kompletterar de lagstadgade tjänsterna, med hänsyn till den tid det tar att ansöka om och bevilja statsunderstöd. Anslaget för 2026 används för att täcka verksamhetskostnaderna för de elektroniska tjänsterna från ingången av 2027. Det innebär att det totala uppskattade anslagsbehovet för 2027 minskar till 4,5 miljoner euro. De elektroniska tjänsterna finansieras enligt det nuvarande arrangemanget ännu under 2026. I fortsättningen kostar det lagstadgade arbetet inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och statsunderstöden cirka sex miljoner euro per år.

Samhällets kostnader för penningspelens skadeverkningar

Penningspelens skadeverkningar 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 beräkna de samhällsliga 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 bl.a. i Australien, England, Norge, Sverige och Schweiz har man beräknat att kostnaderna för skadeverkningarna är 0,12–1,22 gånger spelöverskottet. Uppskattningarna av kostnaderna för skadeverkningar 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 penningspel orsakar många typer av kostnader som kan minskas om skadeverkningarna totalt sett minskar, och ökar om skadeverkningarna ökar. Åtgärder som påverkar skadeverkningarna av penningspel 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.

Genom att analysera skadeverkningarna kan man få en uppfattning av kostnadernas storleksklass och variation. Skadeverkningar på individnivå är t.ex. förlust av tillgångar, arbetslöshet, psykiska och somatiska hälsoproblem, kriminalitet, konkurser, hemlöshet och självmord. Sociala skadeverkningar och relaterade kostnader uppstår till följd av ekonomiska problem i familjerna, frånvaro och problem på arbetsplatsen, förlust av arbete, relationsproblem (skilsmässor, familjer som försummas) och brott som sker inom familjerna, t.ex. våld, betalningsmedelsbedrägeri och stölder. På samhällsnivå orsakar t.ex. penningspelsrelaterad kriminalitet, problemspelande, social- och hälsovård, reglering och skadeförebyggande åtgärder hälso- och välfärdsrelaterade kostnader. På samhällsnivå uppstår också kostsamma produktivitetsförluster på grund av frånvaro, minskad effektivitet, arbetsoförmåga, ersättande arbetskraft, penningspelskriminalitet och dödsfall.

Hur övergången till ett licenssystem påverkar skadeverkningarna av penningspel 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.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att skadeverkningarna av penningspel medför varierande och betydande kostnader för samhället, allt från problem på individ- och familjenivå till samhällsekonomiska konsekvenser. Som det konstateras ovan är det besvärligt att göra exakta uppskattningar av skadeverkningarnas faktiska kostnader i euro, eftersom väsentlig information mäts och rapporteras bristfälligt och enhetliga beräkningsmetoder saknas.

Institutet för hälsa och välfärd har inlett ett projekt för att uppskatta de samhälleliga kostnaderna med anknytning till skadeverkningar av penningsspel i Finland. Dataunderlaget kommer att byggas upp successivt med hjälp av flera fristående studier. I vilket fall som helst är det viktigt att resultaten från varje delstudie ger ny kunskap om kostnaderna för skadeverkningarna av penningsspel i Finland. Den första projektfasen har redan inletts och granskar kritiskt de metoder som tidigare använts för att beräkna kostnaderna för penningsspelens skadeverkningar i olika undersökningar och rapporter. Syftet är att skapa en stadig grund för forskningen och för mer tillförlitliga uppskattningar av kostnaderna för penningsspelens skadeverkningar. Målet i faserna 2 och 3 är att producera beräkningar och uppskattningar av kostnaderna för penningsspelens skadeverkningar i Finland. I fas 2 studeras kostnader med en koppling till penningsspelberoende och i fas 3 samhälleliga kostnader för problemspelande och spelande på risknivå. I projektet analyseras kostnader som har en central koppling till skadeverkningar av penningsspel, t.ex. förlorade levnadsår, anlitande av tjänster, skuldsättning, förlorad arbetsinsats, inkomstöverföringar och kriminalitet till följd av penningsspelberoende och spelande på problem- och risknivå.

Sammandrag av konsekvenserna för statsfinanserna

I tabellen nedan sammanställs de ovan beskrivna uppskattningarna av propositionens konsekvenser för statsfinanserna. Under 2026 bedriver Veikkaus Ab verksamhet med ensamrätt med stöd av lotterilagen och betalar dessutom den första posten av ersättningen för ensamrätt enligt den nya penningsspelslagen. Därför är statens inkomster i början av reformen större än på lång sikt.

Tabellen innehåller inga uppskattningar av licens- och tillsynsverksamhetens kostnader för årsverken och de nya informationssystemen, eftersom dessa är engångsposter som krävs i övergången till ett nytt penningsspelssystem. När det gäller lotteriskatten finns också skäl att beakta att den på Åland betalda lotteriskattens belopp årligen återförs till landskapet Åland i skatteavräkning. Tabellens uppskattning av samfundsskatten gäller endast den samfundsskatt som Veikkauskoncernen betalar. Det är omöjligt att uppskatta hur många nya samfundsskattepliktiga penningsspelsaktörer som eventuellt etablerar sig i Finland och deras effekt på skatteintäkterna, men t.ex. den svenska spelreformens konsekvenser för skatteintäkterna ger en fingervisning om att en eventuell ökning av skatteintäkterna torde bli relativt begränsad. Beloppet av den samfundsskatt som debiteras av PAF och ska återföras av statsmedel till landskapet Åland behandlas i avsnitt 4.3.3.7.

I tabellen ingår inte heller några uppskattningar av skadeverkningarnas kostnader för staten (med undantag för kostnaderna för det arbete mot skadeverkningar som utförs inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde), eftersom det enligt vad som anförs ovan är besvärligt att göra exakta uppskattningar av skadeverkningarnas faktiska kostnader, då väsentlig information mäts och rapporteras bristfälligt och enhetliga beräkningsmetoder saknas. Den lagstadgade servicen inom social- och hälsovården i samband med skadeverkningar av spel utgör en stor direkt kostnadspost för staten. Om skadeverkningarna och därmed behovet av hjälp ökar, och fler uppsöker tjänsterna, innebär det en betydande extra belastning på dessa tjänster och ett ökat behov av satsningar på förebyggande av skadeverkningarna som en del av kommunernas och välfärdsområdenas förebyggande rusmedelsarbete. Samtidigt ökar behovet av civilsamhällsorganisationernas arbete mot spelens skadeverkningar. Den föreslagna lagstiftningshelheten inbegriper inte något förslag om att öka resurserna för kommunerna och välfärdsområdena eller civilsamhällesorganisationerna. Om penningsspelens skadeverkningar

ökar är det dock uppenbart att större satsningar behövs på social- och hälsovårdstjänster och förebyggande arbete. I avsnitt 4.3.3.8 behandlas propositionens förväntade konsekvenser för kommunernas och välfärdsområdenas lagstadgade social- och hälsovårdstjänster och de förändringar som samtidigt sker i förutsättningarna för civilsamhällesorganisationerna arbete till följd av nedskärningarna i STEA-finansieringen.

Tabell 5. Statens intäkter från penningspelssystemet 2026–2029.

	2026	2027	2028	2029
Uppskattade lotteriskatteintäkter (Inkl. PAF:s skatteandel)	140	280–330	280–330	280–330
Uppskattade samfundsskatteintäkter	0	35–55	35–55	35–55
Veikkaus Ab:s uppskattade avkastning (Utdelning i det nya penningspelssystemet från och med 2028)	450–500	450–500	120–160	120–160
<i>Grundersättning</i> för Veikkaus Ab:s ensamrättslicens (en gång per licensperiod dvs. 10 år, periodiserad över 5 år med tyngdpunkt i början av perioden)	450–650	113–163	113–163	113–163
<i>Årlig ersättning</i> för Veikkaus Ab:s ensamrättslicens	0	0	30–60	30–60
Finansiering för arbetet mot skadeverkningar	-1,5	-4,5	-6	-6
Statens intäkter totalt	1 039–1 289	874–1 044	572–762	572–762

4.3.2.2 Företagen

Propositionen har konsekvenser för företag som bedriver penningspelsverksamhet, för ombudsföretag som säljer penningspel för deras räkning, för företag som säljer spelprogramvara som används för att anordna penningspel, för nätoperatörer, företag i medie- och marknadsföringsbranschen, aktörer i evenemangsindustrin och olika idrottsaktörer. Dessutom har propositionen konsekvenser för häst- och landsbygdsföretag på det sätt som beskrivs i avsnitt 4.3.3.11.

Om penningspelsmarknaden avregleras kan nya företag träda in på marknaden så att marknadsaktörerna blir betydligt fler, vilket påverkar konkurrensen mellan företagen och marknads funktion. För att behålla en stor marknadsandel behöver Veikkaus Ab sannolikt anpassa hur bolaget använder sina konkurrensmedel, men propositionen har sannolikt inga motsvarande konsekvenser för andra aktörer som träder in på marknaden i Finland eftersom de redan nu i regel är verksamma i en miljö med öppen konkurrens. Övergången till ett

licenssystem ger nya aktörer möjligheter att använda olika konkurrensmedel. Samtidigt kommer de också att omfattas av reglering som begränsar konkurrensmedlen, såsom bestämmelserna om skattesatsen och tillsynsavgiften samt penningspelslagens begränsningar av anordnandet och marknadsföringen av penningspel.

Konsekvenserna för Veikkaus Ab gäller spelöverskottet, marknadsandelen, den administrativa bördan och andra kostnader för att följa lagstiftningen samt betalningen av ersättning för ensamrättslicens (ensamrättsersättning). Dessutom bildas en ny koncernstruktur med tre nya bolag för Veikkaus Ab.

Konsekvenserna för andra företag som bedriver penningspelsverksamhet beror på vilken inverkan reformen har på marknads storlek och kanaliseringsgraden och på vilken ställning Veikkaus Ab uppnår på marknaden. Man kan dock bedöma att reformen gynnar flera bolag som bedriver penningspelsverksamhet, och i synnerhet de större bolagen. En del av de mindre bolagen kan betrakta t.ex. en hög skattesats eller tillsynsavgift som ett hinder för marknadsstillträde, i synnerhet om de bedömer att regleringen dessutom strikt begränsar anordnandet eller marknadsföringen av penningspel. Också förbudet mot partnerskapsmarknadsföring och de relativt höga it-kostnaderna kan påverka konkurrensen mellan aktörerna, särskilt mellan mindre och större aktörer.

För licenssökande och licenshavare orsakar den föreslagna regleringen en administrativ börda och andra kostnader för att följa regleringen. Det handlar om avgifter för handläggningen av licensansökningar, tillsynsavgifter, uppgifter i samband med licens-, rapporterings- och tillsynsförfaranden, besiktningar av spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden samt skyldigheten att rapportera spelhändelser och spelkontotransaktioner till tillsynsmyndigheten och spara uppgifterna i fem år. Informationssystemkostnader uppkommer också på grund av skyldigheten att säkerställa att uppgifter om spelarna förmedlas från systemet för spelspärrar till penningspelsbolagets spelsystem samt skyldigheten att behandla spelardata automatiskt, som ingår i omsorgsplikten. Dessutom kan skyldigheterna i anslutning till tillsynen och bekämpningen av penningtvätt orsaka en administrativ börda och kostnader för licenshavarna. De ekonomiska konsekvenserna av att följa de lagstadgade skyldigheter som gäller marknadsföring av penningspel bedöms inte bli stora för företag som ansöker om licens.

Det kan antas uppstå ny affärsverksamhet med spelprogramvara i Finland. De föreslagna bestämmelserna orsakar en viss regleringsbörda för leverantörer av spelprogramvara, men skapar också jämlika konkurrensförutsättningar på marknaden för spelprogramvara. Bestämmelserna om licens för spelprogramvara kan i viss mån begränsa möjligheterna för Veikkaus Ab och innehavarna av penningspelslicens att välja leverantör av spelprogramvara.

Ombudsverksamheten medför direkta kostnader för licenshavare i form av ombudens arvoden och underhållet av försäljningsutrustning. Den föreslagna utvidgningen av skyldigheten att utarbeta en plan för egenkontroll orsakar en administrativ börda för ombuden. De arvoden som betalas till ombuden för idrottsvadhållning minskar sannolikt. Propositionen bedöms inte orsaka några betydande kostnader för hosting-, internet- och plattformstjänsteleverantörer eller teleföretag. Förbudet mot partnerskapsmarknadsföring har konsekvenser för möjligheterna för de företag som tillhandahåller sådan marknadsföring att erbjuda sina tjänster till penningspelsbolag som är verksamma i det nya penningspelssystemet. Ökningen av marknadsföringen till följd av propositionen har positiva konsekvenser för intäkterna för medie företag i Finland. Propositionen har också positiva konsekvenser för

evenemangsföretagens marknadsföringsintäkter. Propositionen begränsar möjligheterna för leverantörer av kryptotillgångar att vara verksamma på penningspelsmarknaden. Idrottssponsringen kan antas öka avsevärt under åren efter att penningspelssystemet trätt i kraft, varefter ökningen av sponsringsintäkterna bedöms plana ut.

Bedömningen av konsekvenserna för företagen baserar sig i synnerhet på samråd med ministerier och myndigheter, information från aktörer som bedriver penningspelsverksamhet eller företräder sådana samt erfarenheter från de centrala jämförelseländerna Sverige och Danmark. Penningspelsaktörerna har under beredningen fört fram att det inte till alla delar går att bedöma konsekvenserna exakt eftersom bestämmelserna om krav på företagen delvis kommer att utfärdas genom förordning, och tillsynsmyndigheten kan meddela föreskrifter bl.a. om de tekniska förutsättningarna för datateknisk övervakning. Alternativa bedömningar av konsekvenserna för företag har inkluderats med hänsyn till om bestämmelserna på lägre nivå motsvarar t.ex. de centrala jämförelseländernas bestämmelser.

Penningspelsmarknaden

Att penningspelsmarknaden öppnas upp för konkurrens ger nya företag möjlighet att komma in på marknaden och leder sannolikt till att antalet marknadsaktörer ökar betydligt. I ljuset av exemplen från Sverige och Danmark och när man beaktar innehållet i den föreslagna regleringen kan det anses vara sannolikt att några tiotals penningspelsbolag kommer att ansöka om licens i Finland. Utifrån erfarenheterna från Sverige och Danmark kommer förmodligen såväl stora internationella börsbolag som medelstora och mindre lokala aktörer att träda in på marknaden. Närmast mindre aktörer etablerade på Malta och i Estland torde skaffa licens i Finland, om de bedömer att affärsmiljön är gynnsam för dem. 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. När det gäller vadhållning på hästspel kan man anta att antalet aktörer som kommer in på marknaden är begränsat, liksom i Sverige och Danmark. Finlands nya penningspelssystem skiljer sig i vissa avseenden från Sveriges och Danmarks system särskilt i fråga om marknadsföringsreglerna, vilket enligt vissa företrädare för penningspelsbranschen kan leda till att inte alla små och medelstora aktörer som är verksamma där nödvändigtvis söker sig till marknaden i Finland.

Om antalet företag på marknaden ökar avsevärt bedöms konsekvenser uppstå för konkurrensen mellan företagen och för marknads 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 Veikkaus Ab:s verksamhet och verksamheten i de bolag som ansöker om penningspelslicens i Finland. 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 former för anordnande av spel som för närvarande inte är utsatta för konkurrens.

Andra aktörer som träder in på marknaden 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. Samtidigt måste andra bolag som beviljas penningspelslicens och inleder verksamhet i viss mån anpassa sin marknadsföring och de former av penningspel som de erbjuder. De föreslagna begränsningarna och förbuden mot bonus- och partnerskapsmarknadsföring förutsätter att de som ansöker om penningspelslicens ändrar sina nuvarande marknadsföringsstrategier. Spelformer som faller under ensamrättslicensen, och kombinationsspel som har drag av spelformer som omfattas av penningspelslicensen och spel som faller under ensamrättslicensen, ska inte tillhandahållas på det finländska fastlandet. De som ansöker om licens för spelprogramvara ska i sin tur anpassa sitt utbud så att det följer den föreslagna regleringen t.ex. när det gäller penningautomatspelens spelomgångslängd, insatsmekanism, insatsstorlek, bonusfunktioner och andra spelegenskaper. En innehavare av licens för spelprogramvara kan bli tvungen att sluta erbjuda spelet i Finland. Det går ännu inte att närmare bedöma konsekvenserna eftersom de delvis beror på de bestämmelser som kommer att utfärdas genom förordning.

Övergången till ett licenssystem ger dock nya aktörer möjligheter att använda olika konkurrensmedel, t.ex. fler möjligheter att marknadsföra sina tjänster till finländska konsumenter och sponsra olika aktörer. Samtidigt kommer de också att omfattas av reglering som begränsar konkurrensmedlen. Generellt kan man konstatera att den samlade regleringen jämnar ut spelplanen för företag som omfattas av licenssystemet 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. Jämlikare villkor för användningen av konkurrensmedel kan bedömas leda till att konkurrensen fungerar bättre inom de sektorer av penningspelsmarknaden som öppnas för konkurrens. När det gäller hästspel påverkas marknads funktion avsevärt av möjligheten att spela i en gemensam pool av olika aktörer som träder in på marknaden.

Exempelvis en hög skattesats och en tillsynsavgift kan minska konkurrensen mellan företag, om bolag som överväger att träda in på marknaden bedömer att tröskeln på grund av dessa kostnader är för hög i förhållande till nyttan. När företagen gör sin bedömning beaktar de också regleringen i övrigt, såsom begränsningar i anordnandet och marknadsföringen av penningspel. Om regleringen är för strikt kan den minska antalet företag som träder in på marknaden, och på det sättet minska konkurrensen. Man kan anta att åtminstone de större bolagen inte stannar utanför marknaden, och då blir konsekvenserna för konkurrensen små.

Aktörer som bedriver penningspelsverksamhet har fört fram att ett förbud mot s.k. partnerskapsmarknadsföring påverkar konkurrenssituationen mellan aktörerna, i synnerhet mellan mindre och större aktörer, eftersom det är möjligt att små och medelstora företag som i hög grad använder sig av partnerskapsmarknadsföring i Sverige och Danmark bestämmer sig för att inte ansöka om licens i Finland. Föreningen Suomalainen Rahapeliyhdistys ry har lyft upp att 60–90 procent av små och medelstora penningspelsoperatörers kundvärvning vanligen sker via partnerskapsmarknadsföring. Dessa aktörer skulle vara tvungna att ändra sina marknadsföringsstrategier och satsa på att få synlighet i tillåtna marknadsföringskanaler. Små och medelstora operatörer har vanligen inga resurser för att konkurrera om synlighet med stora operatörer i dessa kanaler. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry bedömer att ett förbud mot partnerskapsmarknadsföring skulle försämra penningspelssystemets kanalisering förmåga med 20 procentenheter.

Risken för en snedvridning av konkurrensen på den konkurrensutsatta marknaden bedöms öka om Veikkaus Ab:s verksamhet på den konkurrensutsatta marknaden och bolagets verksamhet inom ramen för ensamrätten ingår i samma koncern. I den föreslagna regleringen ingår metoder för att förhindra en snedvridning av konkurrensen, och de behandlas i avsnitt 4.2. Möjligheten för Veikkaus Ab:s dotterbolag, som i fortsättningen kommer att bedriva verksamhet enligt penningspelslicensen, att utnyttja det kundregister som Veikkaus Ab har byggt upp under ensamrättssystemet kan i viss mån kan påverka konkurrensen. Den relativt sett största snedvridningen av konkurrensen drabbar små och medelstora licenssökande som inte har byggt upp något betydande kundregister över finländska spelare. Inte heller andra större licenssökande har lika omfattande kundregister över finländare som Veikkaus Ab.

Om förslaget genomförs kan det också ha konsekvenser för konkurrensen mellan penningspelsbolag på den konkurrensutsatta marknaden. Bestämmelserna i den föreslagna penningspelslagen innehåller förpliktande administrativa åtgärder för penningspelsbolag, t.ex. rapporteringsskyldighet och skyldighet att inrätta olika förfaranden för anordnande av penningspel, som har samma innehåll och omfattning för alla licenshavare som anordnar penningspel oavsett personalens eller omsättningens storlek. Skyldigheterna för penningspelsbolag att lämna ut spel- och spelardata till tillsynsmyndigheten via ett tekniskt gränssnitt och integreringen av penningspelsbolagens spelsystem med spelspärrsystemet orsakar direkta ekonomiska konsekvenser för bolagen. Kostnaderna uppskattas uppgå till minst flera tiotusen euro oberoende av penningspelsbolagets storlek och omsättning. Kostnaderna för att bygga upp gränssnittet och integrera det med registret över spelspärrar är nödvändiga åtgärder för att få tillträde till licenssystemet, och de förhållandevis höga informationstekniska kostnaderna kan bedömas bli en relativt sett större belastning för små bolag. De höga kostnaderna kan rentav leda till att vissa små företag inte alls ansöker om licens. Regleringen kan därmed i viss mån bedömas gynna större företag och företag som sedan tidigare har informationssystem och annan teknik som de föreslagna bestämmelserna förutsätter. Samtidigt har beloppet av de tillsynsavgifter som penningspelsbolagen ska betala graderats i den nya penningspelslagen så att avgiften är större för aktörer med ett större spelöverskott. Detta gynnar mindre företag, vilket kan uppmuntra dem att ansöka om licens.

Särskilt i ljuset av erfarenheterna från Sverige är det möjligt att marknads 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.⁷⁷ Kanaliseringsgraden för penningspelande på nätet uppskattades dock ha stigit med nästan 30 procentenheter. Den samlade marknads omfattning innan licenssystemet infördes i Danmark är dock mycket osäker. Man kan anta att den övriga regleringen av penningspelsmarknaden har en betydande inverkan på hur marknads storlek utvecklas. Om penningspelsmarknaden 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.

⁷⁷ Se även KKV, 2024, s. 73–74 och 78–79.

Veikkaus Ab

Propositionen har betydande direkta och indirekta 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 30–50 procent av den konkurrensutsatta marknaden. Reformens effekt på Veikkaus Ab:s spelöverskott beror förutom på hur marknadsandelen utvecklas också på hur marknadens storlek utvecklas. Veikkaus Ab:s spelöverskott kan därmed rentav öka även om marknadsandelen minskar. Reformens inverkan på Veikkaus Ab:s lönsamhet beror förutom på spelöverskottets utveckling även på hurdana effekter reformen har på de vinster och återbetalningsprocenter som bolaget betalar ut och på kostnaderna. Om Veikkaus Ab:s spelöverskott minskar påverkas bolagets lönsamhet sannolikt negativt. En stor del av kostnaderna på penningspelsmarknaden är fasta kostnader, och de kan alltså inte anpassas när spelöverskottet minskar. Konkurrensen kan också tvinga Veikkaus Ab att höja återbetalningsprocenterna i former för anordnande av spel där konkurrensen ökar (i synnerhet vadhållning). Det påverkar spelöverskottet och lönsamheten negativt. Veikkaus Ab kan också tvingas satsa mer pengar än tidigare på marknadsföring och kundvärvning om bolaget vill behålla en stark marknadsställning.

För Veikkaus Ab medför de föreslagna bestämmelserna en viss regleringsbörda, dvs. administrativ börda, och andra kostnader för att följa bestämmelserna. Regleringen innebär också att Veikkaus Ab av den behöriga tillsynsmyndigheten 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. Skyldigheterna att rapportera och lämna uppgifter enligt den föreslagna penningspelslagen orsakar också en administrativ börda för Veikkaus Ab. Kostnader för att följa lagstiftningen uppkommer i form av licenshandläggningsavgifter och tillsynsavgifter.

Exempelvis kontrollorganets utvärdering av spelsystem, dragningsutrustning och dragningsmetoder, teknisk övervakning av spelhändelser och spelkontotransaktioner samt det centrala registret över spelspärrar orsakar också kostnader för att följa lagstiftningen eftersom bolaget på grund av dem måste ändra sina informationssystem.

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 verksamhetsöverlåtelse. Andra arrangemang är också möjliga. Bildandet av dotterbolagen beskrivs närmare i avsnitt 9. Veikkaus Ab såg över sin organisationsstruktur 2024 som förberedelse inför den kommande systemreformen, och delade in sin affärsverksamhet i Finland enligt hur bolaget då bedömde att produkterna kategoriseras i det nya penningsspelssystemet. Dessutom pågår flera tekniska och affärsrelaterade utvecklingsprojekt i bolaget.

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 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 marknadsmässig betalas för eventuella koncerninterna tjänster och att förfarandet är tillåtet både enligt den nya penningsspelslagstiftningen och enligt konkurrenslagstiftningen.

Bestämmelserna i aktiebolagslagen tillämpas liksom i nuläget på Veikkaus Ab och Veikkauskoncernen. På Veikkaus Ab tillämpas fortsättningsvis också lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning. Därmed har propositionen inga konsekvenser för Veikkaus Ab i det avseendet.

Eftersom en ensamrättslicens beviljas enligt ett förvaltningsbeslut av penningsspelmyndigheten 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 penningsspelverksamhet 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 anförda 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 penningsspel som Veikkaus Ab anordnar med ensamrätt styrs till staten. Om dimensioneringen av ensamrättsersättningen lyckas behåller Veikkaus Ab endast den avkastning av dessa penningsspel som kan anses vara skälig och som bestäms enligt den föreslagna regleringen. Veikkaus Ab finansierar ensamrättsersättningens 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 ensamrättsersättning ska Veikkaus Ab betala lotteriskatt, vilket behandlas närmare i avsnitt 4.3.2.1. I fortsättningen ska Veikkaus Ab också betala samfundsskatt.

De föreslagna bestämmelserna om licens för spelprogramvara har också konsekvenser för Veikkaus Ab som licenshavare enligt penningspelslagen. Licenshavare ska få använda endast spelprogramvara från innehavare av licens för spelprogramvara i de penningspel som de anordnar. Det här medför en viss regleringsbörda för licenshavarna. Bestämmelserna om licens för spelprogramvara kan i viss mån begränsa möjligheterna att välja leverantör av spelprogramvara. Det är dock mycket sannolikt att nästan alla stora spelprogramvaruleverantörer kommer att ansöka om licens för spelprogramvara i Finland. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska också själva försöka säkerställa att spelprogramvaruleverantören ansöker om den licens som krävs enligt penningspelslagen. Spelprogramvaruleverantörer är själva ansvariga för att ansöka om licens, för de kostnader det orsakar och för den tillsynsavgift som gäller licensen för spelprogramvara. Spelprogramvaruleverantörerna överför dock sannolikt kostnaderna till sina partner med ensamrätts- eller penningspelslicens i form av avgifter och kommissioner som fastställs i ömsesidiga avtal. Regleringen av spelprogramvaruleverantörer påverkar därmed också hur de bolag som potentiellt ansöker om penningspelslicens bedömer verksamhetens lönsamhet och deras vilja att ansöka om licens. Om förutsättningarna för en licens för spelprogramvara inte längre uppfylls under licensperioden och tillsynsmyndigheten återkallar licensen ska innehavaren av ensamrätts- eller penningspelslicens byta spelprogramvaruleverantör.

Den föreslagna övergångsperioden för licenser för spelprogramvara innebär att Veikkaus Ab, när bolaget eventuellt har beviljats ensamrätts- och penningspelslicens, kan anordna penningspel med programvara som ännu inte har licens när penningspelsverksamheten enligt den nya penningspelslagen inleds. Enligt Veikkaus Ab kan de föreslagna bestämmelserna göra affärsverksamhetens kontinuitet osäker och medföra kostnadsrisker för innehavaren av ensamrätts- eller penningspelslicens eftersom bolaget inte kan veta om programvaruleverantören kommer att ansöka om eller beviljas den licens som behövs. Samma osäkerhet drabbar också andra innehavare av penningspelslicens i deras verksamhet. Även i t.ex. Sverige togs förutsättningen om licens för spelprogramvara in i lagstiftningen först i efterhand. I samband med den svenska lagreformen bedömde man att de flesta spelprogramvaruutvecklare skulle ansöka om licens, och att den nya förutsättningen därför sannolikt inte skulle få några större konsekvenser för innehavarna av licenser för anordnande av penningspel. De föreslagna övergångsbestämmelserna i penningspelslagen gör det möjligt att ansöka om licens för spelprogramvara i god tid innan licenskravet börjar tillämpas, vilket gör det möjligt att byta ut en tillhandahållare av spelprogramvara som inte ansöker om eller inte blir beviljad licens. Ett visst mått av osäkerhet kan uppstå eftersom den föreslagna lagstiftningen inte anger någon maximitid för handläggningen av ansökningar om licenser för spelprogramvara.

Veikkauskoncernen hade i januari–juni 2024 i genomsnitt 1 249 anställda (2023 under motsvarande tidsperiod 1 351 anställda). Antalet fast anställda var 1 199 (1 299) och antalet visstidsanställda 50 (52). På heltid arbetade 1 042 personer (1 054) och på deltid 207 (297) personer.

På det sätt som beskrivs ovan bildas en ny koncernstruktur för Veikkaus Ab. Det bildas tre nya bolag, enligt den aktuella planen genom verksamhetsöverlåtelse. När förutsättningarna för arbetsrättslig överlåtelse av rörelse är uppfyllda överförs i princip Veikkaus Ab:s nuvarande anställda till följd av verksamhetsöverlåtelserna till de nya bolagen som s.k. gamla arbetstagare med de rättigheter och skyldigheter som anges i deras arbetsavtal. Bestämmelser om de arbetsrättsliga konsekvenserna av överlåtelse av rörelse finns i arbetsavtalslagen (55/2001)

Huruvida transaktionen uppfyller kännetecknen för arbetsrättslig överlåtelse av rörelse bedöms enligt statsrådet som en helhet i efterhand i enlighet med de förutsättningar som utformats i rättspraxis. Av den anledningen kan inte personalkonsekvenserna bedömas närmare i det här skedet. På överlåtelse av rörelse tillämpas 4 kap. i samarbetslagen (1333/2021).

Propositionen innebär bl.a. en organisatorisk omställning och en ny koncernstruktur för Veikkaus Ab. Veikkaus Ab har enligt statsrådets kansli förbundit sig vid att utveckla personalens välbefinnande och kompetens på ett sätt som stöder förändringarna i koncernens affärsverksamhet. Veikkaus Ab har utarbetat en utvecklingsplan för arbetsgemenskapen, som inbegriper alla de viktigaste arbetshälsoåtgärderna och omställningsskyddet. Utvecklingsplanen förvaltas som en del av den fortlöpande dialogen enligt samarbetslagen.

Andra företag och aktörer som bedriver penningsspelsverksamhet

Det är svårt att exakt på förhand bedöma vilka konsekvenser införandet av ett licenssystem har för andra företag som bedriver penningsspelsverksamhet. Konsekvenserna beror framför allt på vilken inverkan reformen har på marknads storlek och kanaliseringsgraden och på vilken ställning Veikkaus Ab uppnår på marknaden. Licenshavarens storlek och på vilka marknader företaget redan har licens, och hurdan regleringen i dessa länder är jämfört med den föreslagna regleringen, påverkar i hög grad det nya systemets konsekvenser för enskilda aktörer. I princip kan man dock bedöma att reformen gynnar flera bolag som bedriver penningsspelsverksamhet, i synnerhet de större bolagen.

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 (inkl. 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 förbjuda verksamhet utanför systemet samt påföljdsavgifter, och av relaterade ekonomiska risker och anseenderisker för bolaget om det tillhandahåller penningsspel 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).

En del av i synnerhet de mindre bolagen kan betrakta t.ex. en hög skattesats eller tillsynsavgift som ett hinder för marknadstillträde, i synnerhet om de bedömer att regleringen dessutom strikt begränsar anordnandet eller marknadsföringen av penningsspel. Det kan vara möjligt att mindre spelbolag som är vana vid att erbjuda t.ex. välkomstbonusar och partnerskapsmarknadsföring i sin kundvärkning bedömer att det är så svårt och dyrt att värva kunder att de låter bli att ansöka om licens. Ingen enskild regleringsåtgärd bedöms dock vara avgörande, utan företagen bedömer kostnaderna för marknadsinträdet som en helhet i förhållande till nyttan. Alla bolag som ansöker om licens gör en sådan analys på alla marknader där de är verksamma. Företrädare för penningsspelsbranschen har bedömt att det är möjligt att några mindre aktörer till en början försöker komma in på marknaden, men senare drar sig tillbaka om kostnaderna för affärsverksamheten blir för stora i förhållande till den förväntade intäktspotentialen. Dessa bolag kan dra sig tillbaka t.ex. genom att försöka sälja verksamheten till större licenshavare eller gå över till marknaden utanför systemet.

De föreslagna bestämmelserna medför en viss regleringsbörda, dvs. administrativ börda, och andra kostnader för att följa bestämmelserna. 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 spelöverskottet från Finland som vinst. Största delen av de stora bolag som innehar licens i Sverige och Danmark och 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 stor del av bolagen redan tidigare haft eller har redan nu i praktiken utbud och marknadsföring i Finland. På t.ex. hästspelsmarknaden kommer sannolikt en helt ny finländsk aktör att träda in.

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, särskilt inte för större aktörer, 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. Hur stor rapporteringsbördan blir för företagen beror i synnerhet på om den information som behövs redan finns tillgänglig och sparad. Om uppgifter som inte samlas in sedan tidigare krävs i t.ex. rapporteringen om penningspelande är ändringen tekniskt sett stor. Den relativt sett största administrativa bördan kan bedömas drabba mindre och medelstora företag som inte sedan tidigare är verksamma på flera reglerade marknader.

Kostnader för att följa lagstiftningen uppkommer i form av licenshandläggningsavgifter och tillsynsavgifter för dem som söker och innehar licenser. Kontrollorganets utvärdering av spelsystem, dragningsutrustning och dragningsmetoder, den tekniska övervakningen av spelhändelser och spelkontotransaktioner samt det centrala registret över spelspärrar orsakar också kostnader för att följa lagstiftningen eftersom licenshavarna på grund av dem måste ändra sina informationssystem.

Uppgifter i samband med licens-, rapporterings- och tillsynsförfarandena kan bedömas kräva mycket arbetstid av licenssökande och licenshavare. Enligt en företrädare för penningspelsbranschen kan den samlade arbetsmängden grovt uppskattat uppgå till hela 50 årsverken. Enligt en annan företrädare för penningspelsbranschen kan de administrativa kostnaderna för dessa skyldigheter betraktas som hanterliga. I uppgifterna ingår att följa juridiska och tekniska krav och förhindra penningtvätt, och dessutom ansvarsfullt spelande, dataskydd, kundservice och informationsbehandling. Den arbetstidsvolym som krävs varierar beroende på uppgifternas frekvens och omfattning, anvisningarnas tydlighet och konkretion samt hur rimlig tidsfristen är. En företrädare för penningspelsbranschen bedömer att den föreslagna regleringen inte förutsätter att nya externa tjänster anlitas utöver de befintliga. Att skaffa och bearbeta de handlingar som krävs för att ansöka om licens kräver en arbetsinsats på cirka tre månader. Även om en stor del av kostnaderna är förknippade med administrativa uppgifter kan regleringen i vissa fall förutsätta att också köpta tjänster anlitas för att komplettera de befintliga arbetsuppgifterna. Behovet av att köpa in tjänster varierar beroende på licenshavarens storlek, och kostnaderna uppskattas till 30 000–50 000 euro. Branschaktörerna uppskattar att översättningstjänster och juridiska tjänster kommer att vara en betydande administrativ kostnad för bolagen. Vissa företrädare för penningspelsbranschen har uppgett att

licenshavarna i praktiken behöver anställa eller köpa in finskspråkiga complianceexperter eftersom licens-, rapporterings- och tillsynsförfarandena enligt företagen inte nödvändigtvis kan skötas på svenska. De största bolagen skulle ha beredskap att sköta allt på svenska. Penningspelsaktörerna uppskattar att compliancefunktionen kräver en arbetsinsats på minst ett årsverke beroende på rapporteringskravens innehåll och volym.

Kostnaderna för de besiktningar av spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som föreslås i 44 § i penningspelslagen beror på besiktningens omfattning. En typisk kvalitetsrevision (fullständig utredning av x antal spelares alla transaktioner under de föregående 12 månaderna) tar uppskattningsvis 9–12 månader och kräver i genomsnitt cirka 1,5 årsverken. I Sverige har större kvalitetsrevisioner kostat minst 150 000 euro för operatören. I Sverige begärs årligen cirka 25–30 kvalitetsrevisioner av olika licenshavare. Kostnaderna för certifiering av en spelplattform indelas i två delar, som i sin tur ytterligare indelas i två delar: den första certifieringen kräver över 250 interna arbetstimmar av licenshavaren, och de externa kostnaderna för kvalitetsrevisionen är uppskattningsvis 12 000–20 000 euro. För de följande kvalitetsrevisionerna är antalet interna arbetstimmar 30–50 per gång och de externa kostnaderna cirka 5 000 euro. Besiktningarna innebär alltid att tjänster måste köpas in. Företrädarna för penningspelsbranschen anser att det är svårt att bedöma konsekvenserna exakt eftersom det närmare innehållet i tillsynsmyndighetens tekniska föreskrifter om besiktningarna inte är känt.

Den viktigaste ändringen som gäller penningspelsbolagens informationssystem är den skyldighet som föreslås i 45 § i penningspelslagen att tillställa tillsynsmyndigheten uppgifter om spelhändelser och spelkontotransaktioner oföränderliga och inom en skälig tid och att spara uppgifterna i fem års tid. Kravet förpliktar penningspelsbolagen att bygga upp ett separat system utanför deras egna spelsystem för att spara spelhändelser och spelkontotransaktioner samt ett gränssnitt för att överföra uppgifter mellan det systemet och myndighetens tillsynssystem. Ett annat möjligt sätt är att överföra spelhändelserna och spelkontotransaktionerna från penningspelsbolagens spelsystem direkt till tillsynsmyndighetens tillsynssystem via ett gränssnitt, om uppgifterna kan sparas under den angivna tiden på något annat sätt än i ett separat system för det ändamålet. Myndigheten kan förvalta och för bolagen tillhandahålla det certifikat som säkerställer integriteten hos de uppgifter som överförs, så att penningspelsbolagen åläggs att integrera certifikatet i sitt eget system där uppgifterna sparas. I annat fall kan myndigheten ange tekniska krav för det certifikat som penningspelsbolagen använder, men bolagen får välja mellan flera olika certifikat och införa ett sådant som uppfyller myndighetens krav. Myndigheten använder redan i det nuvarande penningspelssystemet ett certifikat som sannolikt lämpar sig också för det nya penningspelssystemet.

Det är svårt att exakt fastställa kostnaderna för teknisk överensstämmelse med kraven på en enskild marknad, eftersom dessa kostnader fördelar sig över hela affärsverksamheten. Det kan dock anses vara en betydande investering för dem som ansöker om licens att genomföra det tekniska gränssnittet och uppfylla informationssäkerhetskraven för det. Innehållet, tidsplanen och kostnaderna för ändringarna i informationssystemen beror i hög grad på företagets informationssystemarkitektur. Kostnaderna och tidsplanen för genomförandet beror också på företagets storlek och de marknader där företaget redan har licens, och hurdan regleringen på de marknaderna är jämfört med Finlands. Enligt uppgifter från Suomalainen Rahapeliyhdistys ry, Rahapeliala ry och PAF har flera licenssökande och licenshavare befintliga informationssystem som skulle kunna användas också i Finland i sin nuvarande form eller vidareutvecklade. Informationssystemen kan dock behöva anpassas till de tekniska kraven, vilket kan förutsätta en insats på flera årsverken.

Grovt uppskattat kostar det 30 000–50 000 euro för ett företag att själv bygga upp ett system där uppgifterna sparas. Om arbetet läggs ut uppskattas kostnaderna bli större. Dessutom kostar administreringen av informationslagringssystemet enligt preliminära uppskattningar från jämförelseländerna och penningspelsbolagen minst cirka 2 000 euro per månad. De månatliga kostnaderna kan beroende på antalet aktiva kunder stiga till flera tiotusen euro per månad. Informationslagringssystemet för t.ex. ett spelbolag som verkar i Nederländerna har kostat cirka 30 000 euro per månad med 100 000 aktiva kunder. Med aktiv kund avses en kund som har spelat, satt in eller tagit ut pengar från sitt spelkonto under den månaden. Enligt andra uppskattningar av anläggningskostnaderna för systemet där uppgifterna sparas är projektets totala kostnader cirka 110 000 euro. Enligt dessa uppskattningar bör man avsätta cirka 50 000 euro för utvecklingsarbetet, minst 10 000 euro för administreringen, 30 000 euro för personalkostnader och 20 000 för konsultkostnader. Beredningen av ändringar i informationssystemen och andra tekniska ändringar uppskattas ta minst 6–12 månader beroende på omfattningen och kraven. En företrädare för penningspelsbranschen uppskattar att de ändringar som behövs hinner göras innan lagen träder i kraft.

Det system för spelspärrar som avses i 29 § i penningspelslagen är ett register över spelare som bor i Finland och som frivilligt för en viss tid eller tills vidare har spärrat sina möjligheter att spela penningspel som anordnas med stöd av penningspelslagen. Spelspärren är en del av tillsynsmyndighetens licens- och tillsynssystem. Penningspelsbolagen ska säkerställa att uppgifter om spelarna överförs från spelspärrsystemet till penningspelsbolagets spelsystem alltid när en spelare öppnar ett spelkonto och loggar in där. Överföringen av uppgifterna kräver en viss grad av integrering mellan penningspelsbolagets spelsystem och myndighetens informationssystem. Penningspelsbolagens befintliga informationssystem kan till vissa delar utnyttjas när registret över spelspärrar inrättas. För de bolag som redan är verksamma på t.ex. de svenska och danska marknaderna krävs uppskattningsvis två månaders arbete. För bolag som vill in på marknaden i Finland och inte bedriver penningspelsverksamhet sedan tidigare kräver de tekniska förberedelserna av spelspärrsystemet minst 4–6 månaders arbete och dessutom köp av tjänster för den tekniska implementeringen. I synnerhet små och medelstora aktörer upplever att det är relativt utmanande och resurskrävande att genomföra systemet med spelspärrar. Dessutom ska spelbolagens informationssystem utvecklas på grund av de föreslagna spärrarna som är specifika för enskilda licenshavare, eftersom flera bolags system i praktiken endast stöder en övergripande spärr. Det tekniska genomförandet kräver sannolikt cirka ett årsverke.

Skyldigheterna att automatiskt behandla spel- och spelardata i samband med den omsorgsplikt som avses i 34 § i penningspelslagen förutsätter också sannolikt ändringar i informationssystemen. Till den delen har penningspelsbolagen befintliga tekniska verktyg, men de kan behöva anpassas till den föreslagna lagstiftningen. Utvecklingen av informationssystemen förutsätter en förberedelsetid på uppskattningsvis 1–3 månader. Dessutom behövs 1–2 månader för att förbereda och cirka en månad för att inleda produktionen. Eventuella kvalitetsrevisioner förlänger dessa uppskattade tidsplaner. Skyldigheterna enligt omsorgsplikten kan bedömas orsaka kostnader och ett behov av köpta tjänster särskilt för mindre licenshavare.

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. Till följd av begränsningarna i marknadsföringsbestämmelserna riskerar priset bli högt för den synlighet som uppnås med

tillåten marknadsföring, och därmed för kundvärningen. Särskilt begränsningarna av bonus- och partnerskapsmarknadsföring kan minska i synnerhet de små och medelstora penningsspelbolagens intresse för att vara en del av systemet. 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. Majoriteten av dem som ansöker om licens blir i viss mån tvungna att anpassa sina marknadsföringsstrategier eftersom vissa marknadsföringskanaler som inte är förbjudna på andra marknader är förbjudna i Finland. Samtidigt får vissa aktörer tillgång till en ny marknadsföringskanal, nämligen de traditionella medierna, vilket förutsätter att de anpassar sig, ändrar sina strategier och förstår den nya regleringen. En del företag som ansöker om licens kan behöva köpa in experttjänster till stöd för tolkningen av marknadsföringsbestämmelserna.

De föreslagna bestämmelserna om licens för spelprogramvara har också konsekvenser för innehavare av penningsspellicens. Konsekvenserna bedöms ovan i samband med konsekvenserna för Veikkaus Ab.

Ombudsverksamheten medför direkta kostnader för innehavare av penningsspellicens i form av ombudens arvoden och underhållet av försäljningsutrustning som behövs för att anordna vadhållningsspel. Dessutom kan skyldigheterna i anslutning till tillsynen och bekämpningen av penningtvätt orsaka en administrativ börda och kostnader för licenshavarna. I t.ex. Sverige, där penningsspelmarknaden är betydligt större än i Finland, har endast Svenska Spel och ATG, som anordnar vadhållning på hästar, haft ombuds försäljning sedan licensmarknaden öppnades. På grund av den betydande kostnadsstrukturen för ombudsnätverket kommer största delen av de företag som ansöker om licens för att anordna vadhållningsspel sannolikt inte att anordna spelen i fysiska butiker, vilket innebär att konkurrensen till den delen blir mycket liten.

Spelprogramvaruleverantörer

Tillhandahållande av spelprogramvara som används vid anordnandet av penningsspel förutsätter enligt förslaget en licens för spelprogramvara. En innehavare av licens för spelprogramvara får inte tillhandahålla spelprogramvara till en anordnare av penningsspel som anordnar eller marknadsför penningsspel i strid med lag utan licens. De föreslagna bestämmelserna har därmed konsekvenser för spelprogramvaruleverantörer.

Alla som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara ska ansöka om licens för spelprogramvara. Sådana aktörer kan t.ex. vara spelbolag, leverantörer av spelsystem, aggregat eller spelstudior. Spelprogramvara används bl.a. i elektroniska penningautomats- och kasinospel och i lotterispel och vadhållningsspel. Med aggregat avses vanligen aktörer som opererar med och förvaltar ett eget spelsystem och dessutom har en eller flera tillhandahållare av spelsystem eller spelstudior som samarbetspartner. Endast aggregatet har ingått ett avtal med spelbolaget som på sin webbplats tillhandahåller spel för sina kunder. Aggregatens spelsortiment består av egna spel, spel från tillhandahållare av spelsystem i bakgrunden (integrering) eller spel som designats och producerats av spelstudior och installerats i aggregatets eget spelsystem. I synnerhet nätkasinons aggregattjänster kan innehålla tiotals eller rentav hundratals aktörer som producerar spelprogramvaror, vilket kan antas öka antalet ansökningar om licens för spelprogramvara avsevärt.

I Sverige trädde motsvarande bestämmelser om tillstånd för spelprogramvara i kraft i juli 2023. Tillstånd för spelprogramvara kunde sökas från och med ingången av mars 2023. Enligt motiveringen till lagreformen (Prop. 2021/22:242) var det svårt att förutse hur många aktörer som kommer att söka tillstånd. Enligt propositionen förser ett begränsat antal programvaruutvecklare merparten av den svenska spelmarknaden med spelprogramvara. I Sverige antog man att vissa aktörer som verkade på marknaden trots begränsade kostnader skulle komma att avstå från att ansöka om tillstånd. I en utredning som gjordes innan lagreformen bedömdes antalet ansökningar preliminärt bli cirka 70 i inledningsskedet. Enligt Spelinspektionens årsredovisning 2023 hade myndigheten före juli 2023 beviljat 148 tillstånd för spelprogramvara. Vid utgången av 2023 hade 168 tillstånd beviljats, vilket motsvarar Spelinspektionens uppskattning i en förstudie 2022. I slutet av oktober 2024 var antalet innehavare av tillstånd för spelprogramvara nästan 190. En del av innehavarna har också licens för att anordna penningsspel. Om de tekniska kraven på spelprogramvara i stor utsträckning motsvarar den svenska och danska modellen kan man enligt en företrädare för penningsspelbranschen anta att aktörerna blir betydligt fler än om de tekniska kraven baserar sig på en särskild finländsk modell.

Det kan antas uppstå ny affärsverksamhet med spelprogramvara i Finland. Kravet på licens för spelprogramvara kan utgöra ett hinder för marknadstillträde särskilt för mindre företag. Det föreslagna förfarandet för ansökan om licens för spelprogramvara är dock mycket enkelt jämfört med förfarandet för andra licenser. Utredningsskyldigheterna för den som ansöker om licens för spelprogramvara är avsevärt mindre omfattande än kraven för den som ansöker om ensamrätts- eller penningsspellicens, och det föreskrivs inte heller om någon regelbunden rapporteringsskyldighet. Tillsynsavgiften medför vissa extrakostnader för innehavare av licens för spelprogramvara, men avgiften är avsevärt lägre än för innehavare av ensamrätts- och penningsspellicens. Även om de föreslagna bestämmelserna orsakar en viss regleringsbörda för leverantörer av spelprogramvara skapar de också jämlika konkurrensförutsättningar på marknaden för spelprogramvara.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry bedömer att de flesta stora leverantörer av spelprogramvara har personal som tar hand om licensansökningsprocessen. Att fylla i en ansökan uppskattas ta 2–3 arbetsdagar och tillsynen bedöms kräva cirka en arbetsdag per månad. Själva licensansökningsprocessen kräver inte att ytterligare personal anställs. Om den nya myndigheten utser särskilda kontaktpersoner för de sökande, och om engelska godtas som handläggningsspråk utöver finska och svenska, blir de administrativa kostnaderna generellt låga. Om de tekniska kraven helt motsvarar de befintliga kraven i ett land där spelprogramvaruleverantören redan har beviljats licens kan de totala kostnaderna för processen för en stor aktör uppskattas till 50 000 euro. Där ingår huvudsakligen också kostnaderna för översättning och varumärkesbyggande. Om regleringen och de tekniska standarderna anpassas till Finlands förhållanden utan betydande avvikelser från jämförelseländerna där leverantören redan har beviljats licens kan kostnaderna uppskattas bli 50 000–100 000 euro. Om regleringen avviker mycket från andra regleringsmodeller uppskattas de totala kostnaderna uppgå till 200 000–250 000 euro. De som ansöker om licens för spelprogramvara är vana vid att regleringsmyndigheten publicerar de tekniska standarderna cirka ett år innan licenserna beviljas.

Ombud

Propositionen bedöms ha konsekvenser för företag som säljer penningspel, dvs. för penningspelsbolagens ombud. Konsekvenserna för ombud beror för det första på hur ombudsarvodena utvecklas. Skyldigheten att upprätta en plan för egenkontroll utvidgas enligt förslaget från att gälla penningautomatspelande till att gälla också annat spelande hos ombuden, vilket medför en administrativ börda för företagen.

För närvarande kan Veikkaus Ab:s spelare delta i idrottsvadhållnings- och totospel som bolaget anordnar antingen hos ombud eller på nätet i Veikkaus Ab:s speltjänst. I fortsättningen kan de ombuds företag och andra företag som bedriver ombudsverksamhet och som i dag säljer Veikkaus Ab:s penningspel vara ombud också för vadhållningsspel som anordnas av en innehavare av penningspelslicens. På grund av de orsaker som tas upp i avsnitt 4.3.2.2 under andra företag och aktörer som bedriver penningspelsverksamhet kommer innehavare av penningspelslicens sannolikt dock inte att visa något större intresse för att utvidga försäljningen från nätet till fysiska ombud, till följd av marknadens storlek och försäljningsverksamhetens kostnader. Vadhållning på hästar (de nuvarande totospelen) kan vara ett undantag.

De arvoden som betalas till ombuden för idrottsvadhållning minskar sannolikt om Veikkaus Ab:s marknadsandel minskar till följd av konkurrensen. Arvodena minskar också om konsumtionen av penningspel skiftar från traditionellt kupongspelande hos ombud till elektroniska kasino- och penningautomatspel som anordnas med penningspelslicens. Minskade arvoden kan ha negativa konsekvenser för företag, arbetstillfällen och serviceutbud. Vikten av ombudens arvoden accentueras för aktörer i små och perifera områden. Även den föreslagna ändringen av lotteriskattesatsen kan påverka ombudens arvoden. Samtidigt kan den ökande konkurrensen också leda till att ombudens förhandlingsposition förbättras och deras andel av spelavkastningen på det sättet ökar. Det här beror dock på i vilken mån spelbolagen utvidgar sin verksamhet till ombud.

Den administrativa bördan för ombuds företagen kan bedömas öka endast lite till följd av att skyldigheten att upprätta en plan för egenkontroll enligt förslaget utvidgas från att gälla penningautomatspelande till att gälla också annat spelande hos ombuden. Ombuds företagens erfarenheter och samarbetspraxis med Veikkaus Ab kring upprättandet av planen för egenkontroll av penningautomatspelande och Veikkaus Ab:s frivilliga utvidgning av egenkontrollen till att gälla all penningspelsverksamhet hos ombuden bidrar till att den administrativa bördan inte ökar lika mycket. Sedan ingången av 2022 har Veikkaus Ab:s ombuds företag där penningautomater har placerats varit skyldiga att med stöd av lotterilagen upprätta en plan för egenkontroll för att bl.a. säkerställa att verksamheten följer lagen. 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. De största handelsgrupperna har dessutom interna handlingsmodeller för att styra och stödja utarbetandet och genomförandet av försäljningsställets planer för egenkontroll.

Som det konstateras ovan kommer innehavarna av penningspelslicens sannolikt att visa ett begränsat intresse för att utvidga sin försäljning från nätet till fysiska ombud, med undantag för vadhållning på hästar (totospel som Veikkaus Ab för närvarande anordnar). Eftersom totospelandet har en mindre marknadsandel gäller största delen av ombudens försäljning av penningspel även i fortsättningen penningspelsprodukter som anordnas av Veikkaus Ab antingen med ensamrättslicens (tippningsspel, snabblotter och penningspelautomater) eller

penningspelslicens (vadhållning) och där ombuds företagen redan har erfarenhet av att utarbeta planer för egenkontroll. Dessutom har turism-, restaurang- och handelsbranschen sedan tidigare ett brett kunnande i fråga om egenkontroll i samband med alkohol-, tobaks- och livsmedelslagstiftning.

Veikkaus Ab hade i november 2024 sammanlagt 2 712 ombudsavtal. Med stöd av ett ombudsavtal kan ombudet ha flera försäljningsställen, och vid motsvarande tidpunkt var antalet försäljningsställen 4 705. Både penningautomatspel och kupongspel kunde spelas på 2 701 försäljningsställen. Endast penningautomatspel kunde spelas på 1 374 försäljningsställen och endast kupongspel på 600 försäljningsställen vid motsvarande tidpunkt. Veikkaus Ab uppskattar att cirka 2 700 av ombuds företagen, dvs. 99 procent, är små och medelstora företag. En betydande del av de kiosker, caféer, servicestationer och restauranger som är ombud är enligt Veikkaus Ab:s uppskattning små företag.

År 2022 betalades 53 miljoner euro till ombuden i arvoden för kupongspel och skraplotter och 2023 var beloppet 43 miljoner euro. Veikkaus Ab uppskattar att ombudens arvoden 2024 uppgår till 38 miljoner euro. Enligt Veikkaus Ab:s uppskattning betalas cirka 36 miljoner euro i arvoden till ombuden 2025 för kupongspel och skraplotter.

År 2022 betalade Veikkaus Ab 21 miljoner euro i arvoden till ombuden för penningspelautomater på spelplatser och 2023 21 miljoner euro. För 2024 uppskattar Veikkaus Ab försäljningsarvodena till 17 miljoner euro. Enligt Veikkaus Ab:s uppskattning uppgår ombudens arvoden för penningspelautomater till cirka 16 miljoner euro 2025 och till cirka 15 miljoner euro 2026.

Nätoperatörer och andra motsvarande tjänsteleverantörer

I propositionen ingår ett förslag om myndighetens befogenhet att ålägga att lagstridigt innehåll avlägsnas. Tjänsteleverantörer som avses i bestämmelsen kan vara bl.a. hosting-, internet- och plattformstjänsteleverantörer och teleföretag. Enligt förslaget är tröskeln till att utöva befogenheterna relativt hög. Det går inte att bedöma på förhand hur ofta myndigheten kommer att utöva denna befogenhet. Behovet av ålägganden om avlägsnande beror på hur omfattande det lagstridiga innehåll som avses i bestämmelsen eventuellt är och i vilken mån myndigheten på andra sätt effektivt kan påverka att det lagstridiga innehållet avlägsnas. Förslaget bedöms inte ha några betydande konsekvenser för tjänsteleverantörerna.

Mediebranschen, andra marknadsföringsaktörer och evenemangsindustrin

I det nya penningspelssystemet tillåts omfattande marknadsföring av penningspel och penningspelsbolag i olika marknadsföringskanaler. De föreslagna bestämmelserna om marknadsföring har konsekvenser för mediebranschen, partnerskapsmarknadsföringsföretag och evenemangsproducenter. Traditionella medier, dvs. tidningar, tv och radio, samt utomhusmarknadsföring är tillåtna marknadsföringskanaler enligt penningspelslagen. Partnerskaps- dvs. affiliatemarknadsföring är däremot en förbjuden marknadsföringsmetod. Marknadsföring av penningspelsbolag och penningspel tillåts på idrottsevenemang och andra evenemang.

Om förslaget godkänns har förbudet mot partnerskapsmarknadsföring direkta konsekvenser för möjligheterna för de företag som tillhandahåller sådan marknadsföring att erbjuda sina tjänster

till penningspelsbolag som är verksamma i det nya penningspelssystemet. Det finns inga uppgifter om hur många och hur stora företag som tillhandahåller partnerskapsmarknadsföring. I huvudsak är företagen dock registrerade utomlands och betalar inte skatt i Finland.

Propositionen kan bedömas leda till en kraftig ökning av marknadsföringen av penningspel. Ökningen av marknadsföringen till följd av propositionen har direkta positiva konsekvenser för intäkterna för medieföretag som säljer reklamutrymme till penningspelsbolag i Finland. Reklamintäkterna kan komma från traditionell annonsförsäljning men också från displaymarknadsföring.

Även förbudet mot partnerskapsmarknadsföring påverkar indirekt ställningen för de företag som erbjuder traditionella marknadsföringsmetoder. Vissa företrädare för företag som bedriver partnerskapsmarknadsföring har uppskattat att 60–90 procent av kundvärningen för penningspelsbolag som verkar på nätet uttryckligen kommer via partnerföretag. Ett förbud mot partnerskapsmarknadsföring styr sannolikt penningspelsbolagen att kraftigt inrikta sina marknadsföringsresurser på tillåtna marknadsföringskanaler i stället för partnerskapsmarknadsföring, i synnerhet på traditionella medier och utomhusmarknadsföring. När Sverige övergick till ett licenssystem förekom omfattande penningspelsmarknadsföring i de traditionella medierna, särskilt i tidningar, tv och radio. Marknadsföringen i de traditionella medierna var omfattande trots att inget förbud mot partnerskapsmarknadsföring som motsvarar det nu föreslagna togs in i den svenska lagstiftningen. Senare har penningspelsbolagens satsningar på marknadsföring i traditionella medier minskat betydligt i Sverige, medan satsningarna på marknadsföring i digitala medier har ökat avsevärt. År 2021 uppskattades det att 1,7 miljarder kronor användes för spelreklam i digitala medier i Sverige och 1,1 miljarder för spelreklam i traditionella medier.⁷⁸

En liknande förändring är att vänta också i Finland när det nya penningspelssystemet träder i kraft i riket. Sannolikt kommer dock användningen av traditionella medier som huvudsaklig marknadsföringskanal för penningspelsbolagen på lång sikt att minska på samma sätt som i Sverige. I Sverige har de digitala medierna blivit en populärare marknadsföringskanal för penningspel än traditionella medier. Även i övrigt har de sociala medierna ökat kraftigt som marknadsföringskanal i Finland, medan användningen av tryckta medier har minskat betydligt mellan 2014 och 2022⁷⁹. Därmed kan man bedöma att marknadsföringen på penningspelsbolagens egna webbplatser och i sociala medier på lång sikt kommer att bli penningspelsbolagens huvudsakliga marknadsföringsmetod, och de traditionella mediernas andel kommer stegvis att bli ett komplement till de digitala kanalerna.

Vissa företrädare för partnerskapsmarknadsföringsföretag har påpekat att ett förbud mot partnerskapsmarknadsföring dock inte hindrar att aktörer utanför penningspelssystemet använder sig av partnerskapsmarknadsföring, och att förbudet på det sättet kan leda till en

⁷⁸ Statskontoret (2022). Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Slutrapport (2022:5), s. 141. Tillgänglig på adressen https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/2022_5---utskriftsversion.pdf.

⁷⁹ Tillväxtavtal för den audiovisuella branschen, Arbets- och näringsministeriets publikationer 2023:40, s.18.

konkurrensfördel för tjänsteleverantörer utanför systemet i förhållande till företag som är verksamma i licenssystemet.

Kommersiellt samarbete mellan evenemangsarrangörer och penningspelsbolag är möjligt enligt propositionen. Därmed påverkar propositionen evenemangsföretagens marknadsföringsintäkter positivt. Evenemangsbranschen är mångsidig och den gemensamma nämnaren är närmast att företagen ordnar olika slags evenemang för allmänheten som en del av sin övriga verksamhet eller som primär verksamhet. Evenemangen varierar från idrotts- och kulturevenemang till olika mässor och marknadsföringstillfällen. Företagens storlek, omsättning och antal anställda kan variera avsevärt. Vanligen har de egentliga professionella aktörerna i branschen relativt små organisationer som arbetar året om med att organisera evenemang, och när ett evenemang närmar sig kopplar man in ett varierande antal underleverantörer (ljud och ljus, artister inkl. musiker, cateringtjänster osv.).

Enligt Tapahtumateollisuus ry:s branschrapport (Åbo handelshögskola) är evenemangsindustrins totala omsättning 2,35 miljarder euro. Evenemangsbranschen omfattar 3 200 företag och sysselsätter totalt nästan 200 000 personer, varav 20 000 stadigvarande.⁸⁰

Olika evenemang, t.ex. idrotts-, musik- och kulturevenemang, kan antas vara attraktiva marknadsföringskanaler för penningspelsbolagen när det gäller att marknadsföra såväl själva bolagen som deras penningspel. Ökande marknadsföringsintäkter har direkta konsekvenser för den affärsverksamhet som uppstår inom evenemangsproduktionen (evenemangsindustrin). De har också indirekta konsekvenser för affärsverksamheten i företag som levererar tjänster för evenemangsproduktionen (t.ex. inkvartering, restauranger och transporter).

Leverantörer av kryptotillgångstjänster

Enligt propositionen är det förbjudet att använda kryptotillgångar i penningspelande. Därmed har propositionen direkta konsekvenser för leverantörer av kryptotillgångar i och med att den begränsar deras möjligheter att vara verksamma på penningspelsmarknaden. Med stöd av den gällande lotterilagen har det inte varit möjligt att använda kryptotillgångar, och bestämmelserna i penningspelslagen ändrar i det avseendet inte situationen för leverantörer av kryptotillgångstjänster.

Det går ännu inte att exakt bedöma konsekvenserna för leverantörer av kryptotillgångstjänster eftersom det i praktiken inte finns några uppgifter att tillgå om i vilken mån kryptotillgångar används för penningspel. Man vet dock att leverantörernas kryptotillgångstjänster i allmänhet bl.a. inkluderar att förvalta och förvara kryptotillgångar för kundernas räkning, att växla kryptotillgångar till tillgångar och andra kryptotillgångar och att utföra och ta emot uppdrag som gäller kryptotillgångar för kundernas räkning. Penningspelsbolagen kan alltså behöva kryptotillgångstjänster t.ex. för att göra det möjligt för sina kunder att spela penningspel med kryptotillgångar. Sannolikt använder de också tjänster för att förvara sina kunders

⁸⁰ Wirén M., Westerholm T. & Liikama A. Tapahtumateollisuuden toimialatutkimus 2020. Osa 2.

Tillgänglig på finska på adressen

https://tapahtumateollisuus.fi/content/uploads/2024/08/Tapahtumateollisuuden-toimialaraportti-2020_osa-2_high.pdf.

kryptotillgångar och till slut växla dem till officiell valuta. Propositionen har konsekvenser för företag som tillhandahåller kryptotillgångstjänster i branschen. I oktober 2024 fanns det i Finansinspektionens förteckning över tillsynsobjekt 13 tillhandahållare av virtuella valutor och 2 institut för elektroniska pengar som använder blockkedjeteknik. Kryptotillgångsaktörer, både de som är verksamma i Finland och de som från utlandet tillhandahåller tjänster i Finland, ska registrera sig i Finland.

Konsekvenser för idrottsverksamheten

I och med det nya penningspelssystemet kan penningspelsbolagens idrottssponsring antas öka avsevärt under åren efter att systemet trätt i kraft, för att sedan plana ut. Erfarenheter från Sverige och Danmark visar att bolag som träder in på marknaden efter omregleringen satsar på vissa grenar och vissa idrottare mer än normalt under de första två-tre åren. Därefter har marknadsföringssatsningarna, dvs. sponsringen, minskat betydligt i både Sverige och Danmark. Bestämmelserna i penningspelslagen medger också nya möjligheter att finansiera elitidrott. Enligt idrottssektorn har den finländska idrotten och de finländska idrottarna på många sätt en svagare ställning i den globala konkurrensen än jämförelseländerna, vilket i viss mån märks i form av bristande internationell framgång. Det finns ingen aktuell information om sponsringsmarknaden eller dess storlek i Finland, men enligt en utredning från 2013 investerades sammanlagt 166 miljoner euro i sponsring i Finland 2012. Enligt samma utredning var sponsringsinvesteringarna i Sverige sammanlagt 1 140 miljoner euro och i Norge sammanlagt 520 miljoner euro⁸¹. En global utredning av sponsringsmarknaden 2023 visade att sponsringsmarknaden i Sverige uppgick till sammanlagt 820 miljoner euro 2022 och i Norge till sammanlagt 580 miljoner. Enligt rapporten växte sponsringsmarknaden i hela Europa 2021–2022 efter covidpandemin, men nådde ännu inte de toppnivåer som rådde före pandemin. Rapporten innehåller ingen information om storleken på sponsringsmarknaden i Finland.

Penningspelslagens bestämmelser om sponsring möjliggör t.ex. kommersiella samarbeten mellan penningspelsbolag och enskilda idrottare, grenförbund och föreningar samt t.ex. huvudsponsring av föreningar och idrottsarenor. De övriga bestämmelserna om marknadsföring möjliggör marknadsföring av såväl penningspelsbolag som penningspel vid idrottsevenemang och på evenemangsplatserna under tiden för idrottsevenemangen. Vissa företrädare för idrottssektorn anser att sponsringssamarbeten som får synlighet i idrottarnas egna kanaler i sociala medier kan gynna särskilt kvinnliga idrottare och representanter för individuella grenar, som har förhållandevis lägre arvoden och understöd för att finansiera sin professionella idrottskarriär än vad ligor, grenförbund och föreningar har. Samtidigt kan man anta att de populära bollsporternas herrlag är attraktiva för spelbolagen att sponsra, och att de största sponsringsintäkterna då går till grenar och enskilda idrottare som får mest synlighet också internationellt.

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

⁸¹ Sponsorointi & Tapahtumamarkkinointi Oy, Pressmeddelande 28.11.2013, läst 27.11.2024. Tillgänglig på finska på adressen <https://mb.cision.com/Main/430/9505100/188353.pdf>.

att inriktas på de synligaste lagsporternas serier, enskilda idrottare och eventuellt enskilda lag med internationell synlighet. Man kan anta att herrarnas hockeylandslag och herrarnas och damernas fotbollslandslag samt herrarnas och damernas korgbollslandslag får sponsring i inledningsskedet. Dessutom är vissa hockey- och fotbollsföreningar säkerligen också intressanta. En förutsättning för att sponsringen ska fortsätta är sannolikt att lagen har internationell framgång, eftersom sponsringen också baserar sig på affärsekonomiska faktorer för de bolag som träder in på marknaden. 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.

Sponsringsintäkterna kan bedömas bli särskilt betydande för idrottssektorn när man beaktar minskningen av understöden för finländsk idrott och elitidrott fram till 2027, som är en del av anpassningen av de offentliga finanserna. På lång sikt kan ökande sponsringsintäkter också göra Finland mer attraktivt för nya idrottsproffs. På förhand är det dock svårt att bedöma hur mycket ny idrottsfinansiering reformen tillför genom marknadsföring och sponsring. Vissa företrädare för idrottssektorn har framhållit att minst tiotals miljoner euro kan väntas flöda in på sponsringsmarknaden i Finland i och med reformen. Under den första tiden efter att det nya penningspelssystemet införts kan de föreslagna bestämmelserna för idrottare, föreningar eller landslag medföra enskilda sponsringsavtal som är betydande i finländsk skala. Det är dock möjligt att sponsringsintäkterna planar ut redan inom ett par år, särskilt beroende på de sponsrade idrottarnas framgångar.

4.3.2.3 Hushållen

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

När marknaden öppnas upp utvidgas det reglerade spelutbudet. Konkurrenten om spelare mellan licenshavarna kan t.ex. göra återbetalningsprocenterna och oddsen fördelaktigare för spelarna.

Ekonomiska problem och skuldsättning är typiska skadeverkningar av penningspel. Penningspelsproblem har stora ekonomiska konsekvenser för hushållen. Forskning visar att problemspelare ofta har en koppling till överskuldsättning och att i synnerhet problemspelare finansierar sitt spelande med kreditkort eller andra lån och t.ex. med snabblån⁸². Personer som spelar om pengar har betydligt högre skulder från sådana lån än andra kunder i genomsnitt. Ekonomiska problem är vanliga i yngre åldersgrupper, möjligen eftersom dessa personer nyligen har fått 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. De kan komma att ta nya lån för att betala av gamla

⁸² Marionneau m.fl. 2024.

skulder och undvika betalningsanmärkningar och utsökning av skulder. På marknaden finns också dyra s.k. saneringskrediter som bara förvärrar och drar ut på gäldenärens skuldproblem⁸³.

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. Skuldsättning har en koppling i synnerhet till penningspel på nätet. 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. Spelaren och spelarens familj kan behöva ekonomiskt stöd om ett penningspelsproblem och den relaterade skuldsättningen har försämrat hushållets ekonomi. Stöd behövs för t.ex. boendekostnader, mat och nödvändiga utgifter. Även om en spelare inte skuldsätter sig påverkar ett penningspelsproblem ekonomin t.ex. om man inte har råd med nödvändiga utgifter som läkemedel. Barnens ställning i familjer med penningspelsproblem kan på många sätt vara utsatt, och även ekonomiskt knapp.

Obligatorisk identifiering, penningöverföringsgränser, spelspärrar och förbud mot att spela på kredit förebygger skuldsättningsrisken i de hushåll som konsumerar allra mest spel. Även penningspelsbolagens skyldighet att med stöd av den föreslagna omsorgsplikten bevaka en spelares skadliga spelande och erbjuda spelaren en funktion för att bedöma skadligt spelande samt en översikt över spelarens penningspelshistoria är viktiga element ur ett skadeförebyggande perspektiv. De statsunderstöd som beviljas med stöd av penningspelslagen och finansieras av ett separat moment för arbete mot skadeverkningar av penningspel stöder tidigt ingripande i överskuldsättning och skadeverkningar i enlighet med regeringsprogrammet.

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.

⁸³ Pikavippiongelmien laatu ja laajuus, KKV:s utredningar 3/2019. Tillgänglig på finska på adressen <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2019-kkv-selvityksia-3-2019-pikavippiongelmien-laatu-ja-laajuus.pdf>.

4.3.3 Andra konsekvenser för människor och samhälle

4.3.3.1 Myndigheter

I och med den föreslagna reformen av penningspelssystemet förändras myndighetsuppgifterna betydligt jämfört med nuläget, särskilt licens- och tillsynsmyndighetens uppgifter. Nya uppgifter är t.ex. handläggningen av ansökningar om ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara samt flera tillsynsrelaterade uppgifter.

Det behövs också betydande anslag för att genomföra den föreslagna regleringen om det i praktiken ska vara möjligt att ställa om från det gamla penningspelssystemet till ett nytt. För att inleda verkställigheten har totalt cirka 1,5 miljoner euro beviljats på förhand genom statsrådets kanslis projektförfinansiering och i statsbudgeten. De informationssystemupphandlingar och köpta tjänster som reformen förutsätter uppskattas orsaka stora kostnader. Tillsynsmyndighetens nya uppgifter förutsätter också att ytterligare personal anställs enligt vad som beskrivs i avsnitt 4.3.2.1. I samma avsnitt bedöms propositionens kostnadseffekter som följer av tillsynsmyndighetens uppgifter.

Avsikten är att kostnaderna för skötseln av tillsynsmyndighetens licens- och tillsynsuppgifter i det föreslagna penningspelssystemet ska täckas helt med licens- och tillsynsavgifter. Licensansökningsavgifternas belopp bestäms enligt kostnadsmotsvarighetsprincipen, och avgifterna fastställs under övergångsperioden 2026 i den förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer som inrikesministeriet utfärdar årligen. När Tillstånds- och tillsynsverket tar över myndighetsuppgifterna fastställs avgifterna i statsrådets förordning om det nya ämbetsverkets avgiftsbelagda prestationer.

Betydande kostnader för de övriga myndighetsuppgifter som följer av propositionen uppstår för bevakningen, forskningen, utvärderingen, förebyggandet och behandlingen i samband med penningspelens skadeverkningar, som föreslås bli lagstadgade uppgifter för social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, samt för utdelningen av statsunderstöd, som förvaltningsområdet ska ansvara för. Social- och hälsovårdsministeriets preliminära uppskattning av resursbehovet är totalt cirka sex miljoner euro per år, vilket motsvarar kostnadsnivån med den gällande lagstiftningen. I propositionen bedöms det att konsumenttvistenämnden i det nya penningspelssystemet kan behandla enskilda meningsskiljaktigheter mellan spelare och anordnare av penningspel inom ramen för sitt nuvarande förfarande, och att uppgifterna kommer att vara många och omfattande och öka nämndens arbete. Enligt bedömningen behöver nämndens personalresurser ökas med 1,25 årsverken på grund av detta, vilket motsvarar cirka 90 000 euro årligen efter att penningspelsverksamheten enligt den föreslagna regleringen har inletts.

Nedan behandlas konsekvenserna för enskilda myndigheter.

Licens- och tillsynsmyndigheten

Enligt propositionen ska Tillstånds- och tillsynsverket vara licens- och tillsynsmyndighet enligt den nya penningspelslagen. Under en övergångsfas ska Polisstyrelsen ansvara för myndighetsuppgifterna. Myndighetsuppgifterna förändras betydligt till följd av propositionen. Det är fråga om ett helt nytt penningspelssystem och en ny uppgiftshelhet enligt den nya penningspelslagen. 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 tillsynen och handläggningen av ansökningar om ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara. Tillsynsmyndigheten kan för att utföra sin tillsynsuppgift granska licenshavarnas lokaler och informationssystem, förbjuda penningspelsbolag att anordna och marknadsföra penningspel samt påföra penningspelsbolagen ordnings- och påföljdsavgifter för olika överträdelser eller försummelse av penningspelslagen. Dessutom kan tillsynsmyndigheten bestämma att lagstridigt webbinnehåll som gäller anordnande och marknadsföring av penningspel ska avlägsnas och begära att domännamn med sådant innehåll ska avlägsnas. Som ett led i tillsynen ska tillsynsmyndigheten också godkänna de kontrollorgan som bedömer om spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som används vid anordnandet av penningspel är tillförlitliga och om dragningsresultaten är slumpmässiga, och vid behov förordna ytterligare besiktningar av spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden.

En stor del av dem som söker licens är sannolikt penningspelsbolag som är etablerade utomlands, vilket bedöms påverka licens- 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. Till följd av propositionen ändras tillsynsmyndighetens uppgifter också inom den datatekniska övervakningen, som inte längre gäller endast Veikkaus Ab utan alla licenshavares anordnande av penningspel. Med hjälp av datateknisk övervakning kan man övervaka t.ex. spelspärrar och penningöverföringsgränser. Den datatekniska övervakningen av licenspliktig penningspelsverksamhet är av annan karaktär än tillsynen över Veikkaus Ab:s verksamhet med ensamrätt, som nu utförs med stöd av lotterilagen. I det föreslagna penningspelssystemet ska licenshavarna skicka en del speldata till myndigheten direkt via ett gränssnitt, men till skillnad från nuläget ska det vara möjligt att skicka uppgifterna med betydligt längre fördröjning. Dessutom ska tillsynsmyndighetens tekniska åtgärder i fortsättningen endast inriktas på att utnyttja licenshavarnas speldata i tillsynen över anordnandet av penningspel. Till skillnad från nuläget ska tillsynsmyndigheten alltså inte längre över huvud taget delta i anordnandet av penningspel t.ex. genom att säkerställa dragningsresultatens slumpmässighet eller fastställa vinster.

Tillsynsmyndigheten bör ha tillräckliga resurser för att övervaka licenshavare och aktörer utanför licenssystemet. Tillsynen över de aktörerna kräver kontinuerlig bevakning. Verkningsfull och effektiv tillsyn och ingripande i lagstridig verksamhet är väsentliga åtgärder för att svara mot licenshavarnas berättigade förväntningar och trygga alla penningspelsparters rättigheter. För aktörerna på den nya reglerade marknaden är det viktigt bl.a. att konkurrensförutsättningarna är rättvisa i praktiken, att det råder visshet om handlingsfriheten och förtroende för att marknads funktion och myndighetens verksamhet är förutsägbar och följer regleringen.

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.

I det nya penningospelssystemet ansvarar Tillstånds- och tillsynsverket också för tillsynen över att innehavarna av ensamrättslicens och innehavarna av penningspelslicens följer penningtvättslagen. Polisstyrelsen anser att tillsynen över penningspelsverksamhet enligt penningtvättslagen bör överföras till Tillstånds- och tillsynsverket som en del av tillsynen över penningspelsverksamheten, och inte placeras som en del av ämbetsverkets övriga uppgifter enligt penningtvättslagen. Polisstyrelsen anser att det är viktigt för tillsynens effektivitet, funktion, expertis och resurser att tillsynen enligt penningtvättslagen inte åtskiljs från den övriga tillsynen över penningspelsverksamheten, eftersom den är en integrerad och väsentlig del av den. Att åtskilja den tillsyn över penningspelsverksamheten som föreskrivs i penningtvättslagen och göra den till en del av Tillstånds- och tillsynsverkets i penningtvättslagen föreskrivna tillsyn över alla andra sektorer är enligt Polisstyrelsen opraktiskt och ofunktionellt, och äventyrar tillsynen över penningspelsverksamheten enligt penningtvättslagen. Även i Sverige utförs speltillsynen enligt penningtvättslagen som en del av tillsynen över penningspelsverksamheten.

Tillstånds- och tillsynsverkets nya uppgifter förutsätter ytterligare personal enligt vad som beskrivs i avsnitt 4.3.2.1. Hela personalen behöver också utbildas för de nya uppgifterna. Det nya penningospelssystemet, ökningen av tillsynsuppgifter och uppgifter som följer av de föreslagna nya bestämmelserna kan öka tillsynsmyndighetens kommunikationsuppgifter, t.ex. till följd av fler kontakter från medierna och allmänheten. Informationen och rådgivningen till licenshavarna kan också bedömas öka betydligt jämfört med nuläget.

Det separata genomförandeprojekt som finansministeriet tillsatte i oktober 2024 syftar till att säkerställa och genomföra en kontrollerad överföring av licens- och tillsynsuppgifterna, den ansvariga personalen och informationssystemen från Polisstyrelsen till det nya Tillstånds- och tillsynsverket som ska inrättas. Projektet har bl.a. till uppgift att göra upp en detaljerad projektplan för att organisera och överföra licens- och tillsynsuppgifterna till den behöriga myndigheten, utöver en tillfällig verksamhetsmodell planera och föreslå en organisationsstruktur för en licens- och tillsynsenhet och utarbeta en plan för placeringen av funktionen i den mottagande organisationen. Projektet har också till uppgift att förbereda funktioner och informationssystem som är kompatibla med det nya Tillstånds- och tillsynsverket samt upphandlingar av dem. De nya informationssystemen utvecklas för Polisstyrelsen. Eftersom systemen byter ägare och överförs till det nya Tillstånds- och tillsynsverket efter övergångsperioden som varar fram till slutet av 2026 beaktas det nya ämbetsverkets övergripande arkitektur i genomförandet.

Bedömning av riskerna i genomförandet av reformen

Reformen som helhet är mycket omfattande eftersom det är fråga om en totalreform av penningospelssystemet. När man bedömer riskerna i anslutning till det praktiska genomförandet framträder den exceptionellt strama tidsplanen för förberedelserna och genomförandet som den största risken, vilket kan påverka hela reformen. I idealfallet kan tillräckligt med tid avsättas för helheten och genomförandet av de många olika delområdena. Om reformen genomförs exceptionellt snabbt medför det betydande risker, varav de viktigaste gäller informationssystemen och personalen.

Ändringar i informationssystem är förknippade med betydande risker som kan återspeglas på både serviceupplevelsen för förvaltningens kunder och utförandet av myndigheternas uppgifter. Riskerna har att göra med fördröjningar, tekniska problem, beroenden mellan olika system samt oklarheter i ansvarsfördelningen och samordningen. Den mest kritiska delen av genomförandet är det system som ska skapas för den datatekniska övervakningen. Där ingår att bygga upp ett

system för att bevilja licenser och ett centralt register över spelspärrar. Risker som identifierats i anslutning till tidsplanen för systemutvecklingen är bl.a. eventuella överklaganden av systemupphandlingarna hos marknadsdomstolen, om Polisstyrelsens nuvarande leverantör anlitas för uppgiften utan att avtalets lämplighet analyseras tillräckligt, eller om direktupphandling görs utan konkurrensutsättning. Om dessa risker realiseras är det möjligt att all utveckling som genomförandet förutsätter avbryts. Samtidigt måste man också ta i beaktande att ett enda informationstekniskt delområde som kräver konkurrensutsättning innebär att åtminstone fyra månader måste avsättas för upphandlingsförfarandet. Detta orsakar i sin tur som helhet ett betydande tryck på att utveckla de informationstekniska systemen inom utsatt tid. Om de informationstekniska systemen försenas kan det medföra betydande olägenheter i genomförandet. Tjänsternas tillgänglighet och funktion kan försämrats för förvaltningens kunder, vilket ofta leder till missnöje. I myndigheternas arbete kan fördröjningar drabba utförandet av grundläggande uppgifter som informationshantering och beslutsfattande i rätt tid.

Informationssystemen är också den osäkraste kostnadsposten. De experter som deltagit i förberedelserna har genast när genomförandeprojektet inleddes snabbt försökt uppskatta hur stora anslag som behövs under projektet. När förberedelserna når en mer konkret och detaljerad nivå kan dock oförutsägbara kostnader uppstå. Dessutom måste kostnadsbehoven ställas i proportion till projektets budget. Det kan bli nödvändigt att nedprioritera anslagen för vissa mindre kritiska behov som föreslagits. Då är det också möjligt att beslut fattas som leder till att planerade åtgärder för vissa identifierade behov inte kan genomföras. I genomförandeprojektet prioriteras och genomförs endast åtgärder som är nödvändiga för att ämbetsverket ska kunna inleda sin verksamhet utan störningar. Detta kan påverka typen av förberedelser och innebära att alla utvecklingsbehov som i sig identifierats som relevanta inte kan genomföras ännu under projektiden, utan först efter att myndigheten inlett sin verksamhet.

En annan kritisk verksamhetsförutsättning är en tillräcklig och kompetent personal. Riskerna i anslutning till genomförandet av penningspelsreformen har bedömts vara stora särskilt med tanke på omorganiseringen av personalen och ledningen. När myndighetsuppgifterna förändras avsevärt till följd av totalreformen av lagstiftningen om penningspelssystemet förändras också de ansvariga tjänsteinnehavarnas uppgifter åtminstone till viss del väsentligt. Tillräckligt med tid behöver avsättas för att omsorgsfullt introducera Polisstyrelsens nuvarande personal i deras nya verksamhetsmiljö. Om förändringskommunikationen om reformen misslyckas eller förändringen orsakar betydande osäkerhet och missnöje finns en risk för att Polisstyrelsens sakkunniga söker sig till andra arbetsplatser i stället för att övergå till Tillstånds- och tillsynsverket. I det fallet går den snäva specialbranschen miste om en betydande mängd kunskap och kompetens. Ledningen för den nya licens- och tillsynsverksamheten måste rekryteras i god tid.

Reformen förutsätter en avsevärd mängd ny personal. I avsnitt 4.3.2.1 om konsekvenserna för statsfinanserna bedöms antalet årsverken och andra resurser som reformen förutsätter. Det bedöms finnas en risk för att de nyrekryteringar som behövs för att trygga personalresurserna inte hinner göras i tid eller att det inte finns tillräckligt många behöriga sökande t.ex. på grund av att vissa tjänster eventuellt tillsätts för en bestämd tid. På arbetsmarknaden finns i praktiken så gott som inga personer att rekrytera som redan är insatta i penningspelsbranschen. Det finns en risk för att den nuvarande tillsynen måste begränsas till ett minimum för att åtgärderna i genomförandeprojektet ska kunna genomföras. Om personalen introducerats i arbetet otillräckligt eller bristfälligt uppstår risker som att arbetet med att utarbeta behövliga anvisningar och föreskrifter fördröjs. Om licens- och tillsynsmyndigheten t.ex. inte har den

personal som behövs eller de informationshanteringssystem och andra system som verksamheten förutsätter kan myndigheten i praktiken inte bevilja licenser eller övervaka penningspelsverksamheten, vilket betyder att penningspelsverksamhet enligt det nya penningspelssystemet inte kan inledas. Om licenser inte kan beviljas för att informationssystem eller personal saknas kan Veikkaus Ab och andra penningspelsaktörer inte inleda sin penningspelsverksamhet inom målsatt tid.

Den nya licens- och tillsynsfunktionen genomförs och förbereds i ett läge då penningspelslagstiftningen inte har antagits. Därmed görs alla upphandlingar för genomförandet med risk för att lagstiftningen ändras, fördröjs, skjuts upp eller rentav dras tillbaka, även om den sistnämnda risken bedöms vara minimal. När upphandlingen av informationssystem och annat som licens- och tillsynsverksamheten förutsätter förbereds gäller det att ta hänsyn till att lagstiftningen ännu inte står fast. Därför kan ytterligare och högre kostnader uppkomma än när man planerar och förbereder genomförandet av lagstiftning som redan antagits och när det råder klarhet om ikraftträdandet. Man blir tvungen att fatta beslut med delvis ofullständig information. Dessutom gäller det att beakta att alla riskfaktorer och utmaningar inte nödvändigtvis har identifierats i denna fas av projektet.

Den exceptionellt strama tidsplanen för genomförandet av totalreformen medför också en risk för att för lite eller för mycket finansiering avsätts. Om bedömningar görs med bristande kunskapsunderlag och utifrån antaganden kan t.ex. de informationstekniska lösningarna bli dyrare än om man har mer tid på sig. Om det inte går att hitta tillräcklig finansiering i rätt tid kan reformen över huvud taget inte genomföras i praktiken.

Risker och hantering av dem när licens- och tillsynsverksamheten överförs till Tillstånds- och tillsynsverket vid ingången av 2027

Överföringen av uppgifter till Tillstånds- och tillsynsverket är en brytningspunkt i verksamheten, vilket medför potentiella risker för verksamhetens kontinuitet.

Förutom utvecklingen av licens- och tillsynssystemet måste man lösa frågan hur den nya penningspelsverksamheten och dess licens- och tillsynssystem ska anpassas till det nya Tillstånds- och tillsynsverkets övergripande arkitektur och hur det nya ämbetsverket ska ta över administreringen och utvecklingen av systemet. Eftersom systemet ännu inte existerar i praktiken kan man inte göra någon detaljerad bedömning. Men eftersom det är klart att överföringen kommer att ske kan man ta hänsyn till de villkor som Tillstånds- och tillsynsverkets verksamhet och struktur ställer när systemet byggs upp. På det sättet kan samordnings- och integreringsriskerna hanteras till och med bättre än med det befintliga systemet. Vid beredningen måste man dessutom se till att licens- och tillsynsverksamheten i anslutning till penningspel och personalen överförs så smidigt som möjligt till det nya ämbetsverket. Man måste se till att bl.a. olika branschberoende system som kommunikationslösningar och ekonomi- och personalförvaltningssystem fungerar, att viktiga uppgifter och pågående ärenden överförs, att informationshanteringen organiseras och att verksamheten integreras i Tillstånds- och tillsynsverkets administrativa system inklusive ärendehantering. För att tjänsteuppgifterna ska kunna utföras utan avbrott är det viktigt att pågående ärenden och arkiv överförs. Juridiskt sett kan man med hjälp av övergångsbestämmelser se till att pågående ärenden och arkiv som är nödvändiga för att utföra uppgiften överförs smidigt mellan organisationerna, men överföringen förutsätter också förberedelser. Det är nödvändigt att överföra pågående ärenden och bedöma vilka arkiv som är

nödvändiga för att sköta uppgifterna och omsorgsfullt förbereda överföringen av dem. En risk är att t.ex. elektroniska arkiv inte överförs till Tillstånds- och tillsynsverket om ämbetsverkens ärendehanterings- och arkiveringssystem inte är kompatibla. Den risken kan minskas med hjälp av reglering. En lösning som kan minska risken är att ge Tillstånds- och tillsynsverket rätt att på särskild begäran av Polisstyrelsen få arkivmaterial som är nödvändigt för skötseln av ämbetsverkets tjänsteuppdrag. Lösningen ska dock inte vara det primära förfaringssättet, eftersom handläggningen av ärenden kan fördröjas om uppgifter lämnas ut först på särskild begäran efter att ett behov har framkommit.

Den nya funktionen ska beaktas i ämbetsverkets interna och externa kommunikation och organiseras effektivt som en del av ämbetsverkets avdelnings- och enhetsstruktur. Alla dessa åtgärder kräver en tillräcklig förberedelsestid och att ämbetsverkens sakkunnigresurser (inklusive producenterna av koncerttjänster Palkeet och Valtori) engageras i genomförandet av projektet, samt extra engångsfinansiering för att genomföra de ändringar som behövs.

En annan riskfaktor är att Tillstånds- och tillsynsverket inleder sin verksamhet som ett helt nytt ämbetsverk och bokföringsenhet först vid ingången av 2026. Inledandet av ämbetsverkets verksamhet är beroende av att riksdagen behandlar och antar lagstiftningen om detta under 2025. Innan tillsynen över penningspelsverksamheten överförs till ämbetsverket har det alltså i vilket fall som helst i högst ett år hunnit vara verksamt som multilokal organisation med cirka 2 000 anställda och cirka 20 verksamhetsställen som fusionerat funktioner, verksamhetskulturer och rutiner från 21 nuvarande ämbetsverk (bl.a. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, sex regionförvaltningsverk, 13 NTM-centraler och UF-centret). Tillstånds- och tillsynsverket är därmed över huvud taget inte någon etablerad organisation när det tar emot uppgifterna, utan genomgår då fortfarande sin oerhört omfattande sammanslagnings- och förändringsprocess, det praktiska genomförandet och slutförandet av den och processen för att bygga upp en enda enhetlig organisations- och verksamhetskultur. Samtidigt kan risken minskas av att Tillstånds- och tillsynsverkets ledning har relevant erfarenhet av sammanslagnings- och förändringsprocesserna i samband med reformen, vilket kan vara till nytta när överföringen av penningspelsystemets uppgifter ska genomföras. I fråga om de IKT-tjänster och digitala tjänster som UF-centret för närvarande producerar fortsätter reformens övergångsperiod för organiseringen av ansvarsfördelningen mellan Tillstånds- och tillsynsverket och UF-centret fram till utgången av 2028, och ämbetsverkets IKT-arkitektur och relaterade lösningar är alltså fortfarande 2027 i hög grad under arbete och i förändring. När det gäller ärendehanteringssystemen inleder ämbetsverket sin verksamhet med två befintliga system (SAMPO som används av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och USPA som UF-centret tagit fram för regionförvaltningsverken) och strävar målinriktat efter att planera och upphandla en ny systemhelhet för ärendehantering tidigast 2028 enligt den aktuella uppskattningen. Sammanfattningsvis kan man bedöma att svårförutsägbara risker oundvikligen kommer att uppstå när nya uppgifter överförs till och passas in i en organisation som fortfarande implementerar och genomgår sin föregående omställning.

En särskild resursrelaterad risk som också bör beaktas är att Tillstånds- och tillsynsverkets omkostnadsanslag 2027, då uppgifterna avses överföras till ämbetsverket, minskas permanent med cirka 8,8 procent jämfört med anslagsnivån i budgeten för 2024. Anslaget minskas eftersom de nuvarande ämbetsverkens anslagsnedskärningar enligt statens produktivhetsprogram och regeringens övriga sparåtgärder överförs till Tillstånds- och tillsynsverket tillsammans med deras anslag. Dessa träder i kraft till fullt belopp och permanent uttryckligen 2027. När anslagen minskas leder det oundvikligen till stora och permanenta personalminskningar. I planeringen

inom ramen för genomförandeprojektet bereder man sig för närvarande på att minska antalet årsverken med cirka 10 procent i alla Tillstånds- och tillsynsverkets funktioner. Ambitionen är att genomföra minskningarna delvis med framförhållning och med hjälp av naturliga avgångar och personalomsättning, men de resurser och den expertis som står till buds vid överföringen av uppgifter till ämbetsverket kommer i vilket fall som helst att minska, vilket medför risker för överföringens framgång. Den risk som beskrivs här kan dock minskas av den föreslagna tillsynsavgiftsmekanismen som avses täcka de årliga budgeterade utgifterna för skötseln av tillsynsmyndighetens lagstadgade uppgifter. Därmed försöker man med tillsynsavgiften säkerställa att de uppgifterna kan utföras trots minskningarna i Tillstånds- och tillsynsverkets omkostnadsanslag.

Polisen

Polisstyrelsen ska inte längre vara tillsynsmyndighet för penningspelsverksamheten efter övergångsperioden som varar till utgången av 2026. Det separata genomförandeprojektet har som mål att förbereda genomförandet av licens- och tillsynsfunktionen så att Polisstyrelsen ska ha tillräcklig och möjligast god funktionsförmåga från och med den 1 januari 2026 för att utföra de nya licensuppgifterna enligt den nya penningspelslagen, också med hänsyn till tillsynsuppgifterna enligt de gällande bestämmelserna i lotterilagen. En förutsättning för att funktionen ska kunna överföras är att Polisstyrelsen från och med ingången av 2026 har de informationssystem som behövs och tillräckligt med personal samt den beredskap som verksamheten i övrigt förutsätter så att den kan börja ta emot och handlägga licensansökningar. Projektet har också som mål att säkerställa och genomföra en kontrollerad överföring av licens- och tillsynsuppgifterna, den ansvariga personalen och informationssystemen från Polisstyrelsen till Tillstånds- och tillsynsverket.

Veikkaus Ab ansvarar för att ersätta Polisstyrelsen för de kostnader som tillsynsuppgifterna enligt den gällande lotterilagen orsakar. Kostnaderna för de myndighetsuppgifter enligt den nya penningspelslagen som hör till Polisstyrelsens behörighet i övergångsfasen täcks med budgetmedel. Beslut om polisens resurser fattas i budgeten för 2026.

Avsikten är att de tjänsteinnehavare som i nuläget utför de uppgifter vid Polisstyrelsen som ska överföras till Tillstånds- och tillsynsverket ska förflyttas till Tillstånds- och tillsynsverket med stöd av 5 a § i statstjänstemannalagen. God personalpolitik och samarbetsförfarandet ska följas i de förflyttningar som uppgifterna förutsätter. Anställningsförhållandet hos staten pågår utan avbrott när det gäller hur anställningsförmånerna bestäms för de tjänsteinnehavare som förflyttas. Lönenivån för de tjänsteinnehavare som förflyttas till Tillstånds- och tillsynsverket tryggas på det sätt som avtalas i punkt 2 i bilagan till underteckningsprotokollet till Statens tjänste- och arbetskollektivavtal (Lönen när personal förflyttas direkt med stöd av lagen vid en organisationsförändring). Tjänsteinnehavarna förflyttas i det skede då tillsynsmyndighetens uppgifter överförs till Tillstånds- och tillsynsverket. För att funktionen och uppgifterna ska kunna överföras framgångsrikt är det viktigt att tillräckliga resurser anvisas för att hantera helheten. När tillsynen över penningspelsverksamheten överförs från Polisstyrelsen efter övergångsperioden som löper ut vid utgången av 2026 deltar polisen i att säkerställa penningspelssystemets funktion och tillförlitlighet bl.a. genom att undersöka brott som eventuellt är relaterade till penningspelsverksamhet. I den nya penningspelslagen föreslås en bestämmelse enligt vilken tillsynsmyndigheten ska anmäla gärningar eller försummelser som avses i 17 kap. 16 a § och 16 b § 1 mom. 7 och 8 punkten i strafflagen till polisen för förundersökning. I vissa situationer som anges i bestämmelsen behöver ingen anmälan göras.

De senaste åren har antalet personer som misstänks för penningspels- och lotteribrott varit mycket litet. År 2019 misstänktes inte en enda person. År 2020 begicks ett misstänkt penningspelsbrott, 2021 fyra, 2022 sex och 2023 två. Åren 2020 och 2021 misstänktes ingen för lotteribrott, 2022 misstänktes en person och 2023 tre personer. År 2021 misstänktes en person för anordnande av hasardspel, men 2020, 2022 och 2023 fanns inga misstänkta för det brottet. Finlands centrum för etik inom idrotten FCEI fick 2023 betydligt fler anmälningar om tävlingsmanipulation än tidigare. Det gjordes 61 anmälningar, vilket var 74 procent fler än året innan.

Det är möjligt att antalet brottmål med anknytning till penningspelsverksamhet och tävlingsmanipulation som kommer till förundersökning ökar i det nya penningspelssystemet och att de fall som undersöks i högre grad har professionella drag och begås på allt mer komplicerade sätt. Enligt centralkriminalpolisen har samarbetet med vissa staters myndigheter nuförtiden varit utmanande på grund av skillnaderna mellan systemen och hur de nationella myndigheterna tolkar laglig verksamhet. I framtiden när de nationella myndigheternas tolkningar av verksamhetens laglighet blir enhetligare kommer samarbetet och informationsutbytet bl.a. via systemet EIO att ge bättre resultat, och undersökningen av oegentligheter kommer enligt centralkriminalpolisen att bli effektivare. När aktörerna blir fler till följd av den nya regleringen kan dessa möjliggöra penningtvätt i Finland då det ursprungliga brottet begåtts utomlands. Detta ökar myndigheternas resursbehov för brottsbekämpning.

Propositionen har också konsekvenser för centralen för utredning av penningtvätt vid centralkriminalpolisen. När penningspelssystemet reformeras och antalet lovliga aktörer ökar till flera tiotals licenshavare torde det sysselsätta centralen för utredning av penningtvätt särskilt under tiden efter att lagändringarna trätt i kraft. Tidigare utvidgningar av penningtvättslagens tillämpning (t.ex. kryptotillgångstjänster) har gett motsvarande erfarenheter. Utredningscentralens arbetsmängd väntas öka på grund av nya rapporteringsskyldiga, utvecklingen av tekniska lösningar och processer för rapportering samt rådgivning och utbildning om innehållet i rapporter om tvivelaktiga transaktioner.

Förändringarna i penningspelsbranschen väntas också öka det internationella informationsutbytet vid centralen för utredning av penningtvätt och behovet av centralens expertis om brottslig verksamhet.

De ändringar som föreslås i de straffrättsliga bestämmelserna bedöms inte påverka myndigheternas verksamhet.

Inrikesministeriet

Inrikesministeriet svarar i nuläget för beredningen av penningspelslagstiftningen. Inrikesministeriet har utöver beredningen av ändringarna i lotterilagen svarat för beredningen av de statsrådsförfordningar som avses i lotterilagen och för utfärdandet av inrikesministeriets förfordningar och beslut. Den samlade regleringen av penningspelsverksamheten 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 penningspelsverksamheten.

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 penningsspelverksamheten.

Ministeriets uppgifter förändras också i fråga om styrningen av licens- och tillsynsmyndigheten med hänsyn till att licens- 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 tvärsektoriellt 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 även i fortsättningen för ägarstyrningen av Veikkaus Ab. För att säkerställa att Veikkaus Ab:s verksamhet överensstämmer med regleringen förutsätter statsrådets kansli att bolaget liksom alla dess andra bolag följer lagstiftningen. Statsrådets kansli förutsätter också att alla bolag följer EU-lagstiftningen och att verksamheten är förenlig med EU-rättsligt godtagbara mål också i det fallet att en del av Veikkaus Ab säljs till andra ägare än staten. Några av de viktigaste sätten att uppnå målet genom statsrådets kanslis ägarstyrning är beslutsfattandet enligt aktiebolagslagen, styrelsevalen vid bolagsstämman och en aktiv dialog med bolagsledningen samt bolagets regelbundna rapportering till ägarna. Statsrådets kansli bedömer att ägarstyrningen inte kommer att påverkas av de föreslagna bestämmelserna, som leder till ändringar i Veikkaus Ab:s koncernstruktur och gör det möjligt för separata juridiska personer inom samma koncern att bedriva penningsspelverksamhet med ensamrätts- eller penningsspellicens. Enligt statsrådets kansli bedöms en tillväxtorienterad expansion av ett helt eller delvis statsägt bolag till utlandet endast utifrån förenligheten med det aktuella landets penningsspelslagstiftning.

Fastställandet av ensamrättsersättningen ökar arbetsmängden för statsrådets kansli, även om den modell som används för att fastställa avgiften har behandlats tillsammans med Europeiska kommissionen 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 Institutet för hälsa och välfärd

Social- och hälsovårdsministeriets och Institutet för hälsa och välfärds ansvar och lagstadgade uppgifter kommer att motsvara nuläget också efter reformen. I stället för den nuvarande modellen som bygger på att kostnaderna debiteras av Veikkaus Ab flyttas finansieringen av uppgifter enligt penningspelslagen till statsbudgeten och blir en del av planen för de offentliga finanserna. När finansieringen tas in i statsbudgeten kan nivån och kontinuiteten påverkas.

I det nuvarande systemet genomför Institutet för hälsa och välfärd motsvarande lagstadgade uppgifter i enlighet med ett ramavtal som upprättas vart fjärde år mellan social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd. Det spelpolitiska programmet anger utgångspunkterna, målen och delvis åtgärderna för verksamheten enligt ramavtalet. Parterna avtalar genom en separat årlig plan om verksamheten och finansieringen för varje år. Såväl i den gällande lagen som i den nya penningspelslagen anges att Institutet för hälsa och välfärd verkställer uppgifter enligt uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet. Kostnaderna för uppgifter enligt 98 § täcks i fortsättningen av Institutet för hälsa och välfärds omkostnadsmoment, där en anteckning görs om det anslag som ska avsättas för ändamålet. Institutet för hälsa och välfärd ska årligen lägga fram en dispositionsplan för anslaget och rapportera till social- och hälsovårdsministeriet om genomförandet av planen. Lösningen bidrar till att den specialkompetens som behövs hålls kvar och att tillräckliga åtgärder fortsätter i ett läge när både servicesystemet och penningspelssystemet förändras.

Även social- och hälsovårdsministeriets kostnader för arbete enligt 98 § debiteras i det nuvarande systemet av Veikkaus Ab enligt 52 § i lotterilagen. Dessa kostnader kommer i fortsättningen att finansieras med ett nytt moment för arbete mot skadeverkningar av penningspel under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel.

Överföringen av de samlade elektroniska, anonyma tjänsterna mot skadeverkningar bedöms stärka Institutet för hälsa och välfärds möjligheter att samordna arbetet för att motverka skadeverkningar enligt 98 § och 94 § som helhet.

Reformen tryggar social- och hälsovårdsministeriets och Institutet för hälsa och välfärds möjligheter att få de upplysningar de behöver för sitt lagstadgade arbete mot spelens skadeverkningar på samma sätt som enligt gällande lagstiftning. Rättigheterna att få uppgifter gäller fler aktörer än i ensamrättssystemet när en licensmodell införs. Social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd har i fortsättningen möjlighet att få de upplysningar som behövs för deras lagstadgade arbete av Veikkaus Ab och dessutom av andra aktörer som anordnar penningspel samt av tillsynsmyndigheten ur myndighetsregistret. I framtiden kan upplysningar för det lagstadgade arbetet mot skadeverkningar lämnas ut huvudsakligen ur myndighetsregistret, om ett enda enhetligt informationssystem byggs upp för att behandla uppgifterna i licens- och tillsynsregistret och registret över skadeverkningar. Detta minskar den administrativa bördan för Veikkaus Ab och licenshavarna, och gör också informationen lättare att utnyttja, eftersom analyser kan göras heltäckande av spelandet inom hela penningspelssystemet i stället för att uppgifter analyseras från enskilda aktörer som

anordnar penningspel. 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.

Ett centraliserat register över skadeverkningar effektiviserar social- och hälsovårdsministeriets och Institutet för hälsa och välfärds 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.

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 penningspel. Konsumenttvistenämnden är ett alternativt tvistlösningsorgan utanför domstol som verkar inom justitieministeriets förvaltningsområde. Konsumenttvistenämndens 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.

Antalet ansökningar om rekommendation till avgörande enligt den gällande lotterilagen har inte varit särskilt stort på årsnivå om man beaktar den totala volymen av penningspelande. I Polisstyrelsens ärendehanteringssystem registrerades 33 sådana ärenden 2021 och 42 ärenden 2023. Statistiken för 2022 snedvrids av handläggningen av en ansökan av en individuell spelare som ledde till flera rekommendationer till avgörande. På grund av denna ansökan ökade det totala antalet registrerade ärenden till 115. Största delen av ansökningarna om rekommendationer till avgörande har gällt Veikkaus Ab:s vadhållningsspel, och resten lotter och bolagets nätkasinospel, med undantag för några enskilda fall.

Från antalet rekommendationer till avgörande enligt lotterilagen kan man inte direkt härleda hur hanteringen av meningsskiljaktigheter i konsumenttvistenämnden enligt de föreslagna bestämmelserna kommer att utfalla, eftersom antalet licenshavare väntas öka till flera tiotals aktörer när penningspelssystemet delvis öppnas för konkurrens. Denna ändring kan öka meningsskiljaktigheterna. Samtidigt innehåller propositionen en skyldighet för licenshavare att skapa förfaranden för behandling av meningsskiljaktigheter, besvär och andra frågor som gäller penningspel som de anordnar och se till att det finns tillräckligt med personal för behandlingen av ärendena. Antalet fall som förs till konsumenttvistenämnden för behandling bedöms minska i viss mån då parterna själva behandlar meningsskiljaktigheter.

I Sverige öppnades penningspelssystemet genom lagändringar för konkurrens 2019. I Sverige har Allmänna reklamationsnämnden ARN 2019–2022 behandlat 766 penningspelsrelaterade ärenden. I det svenska systemet ska spelaren först vända sig till den licenshavare som anordnar penningspelet. Först därefter kan ARN pröva tvister som rör spel eller lotterier, men endast om meningsskiljaktigheten gäller ett värde över 1 000 svenska kronor. ARN prövar många olika slags konsumenttvister, och meningsskiljaktigheter om penningspel utgör endast cirka 0,5 procent av de ärenden som nämnden behandlar. Det bör dock noteras att ARN de senaste åren har fått mellan cirka 20 000 och drygt 30 000 ansökningar, jämfört med konsumenttvistenämndens 6 000–7 000 ansökningar. Med tanke på den föreslagna ändringens konsekvenser är det förutom den kvantitativa ökningen också relevant att konsumenttvistenämnden tidigare endast i undantagsfall har behandlat penningspelsrelaterade ärenden. Konsumenttvistenämnden kan inte heller lämna ärenden obehandlade på grund av att penningvärdet är litet.

Även om det inte går att exakt uppskatta det årliga antalet ansökningar är det sannolikt i ljuset av erfarenheterna från Sverige att antalet åtminstone under de första åren inte kommer att vara helt oansenligt. Effekten kan också stärkas av att penningspelandet i Finland har varit mer omfattande än i Sverige och att kanaliseringsgraden på den reglerade marknaden före reformen varit betydligt högre än i Sverige, och det helt statsägda ensamrättsbolagets ställning mycket etablerad. Konsumenttvistenämndens uppgifter som följer av de nya bestämmelserna kan bli både många och kvalitativt omfattande om antalet licenshavare i det nya systemet är mycket stort, och om betydande brister framkommer i deras verksamhet under de första åren bl.a. till följd av den väntade hårda konkurrensen om marknadsandelar. Av dessa anledningar bedöms den nya regleringen öka konsumenttvistenämndens arbetsmängd och öka nämndens personalbehov med 1,25 årsverken (1 årsverke föredragande och 0,25 årsverke inspektör) till det ungefärliga priset 90 000 euro från och med det år som den föreslagna lagstiftningen träder i kraft.

Rättshjälpsbyråerna

Rättshjälpsbyråernas ekonomi- och skuldrådgivning hjälper privatpersoner hantera sin ekonomi. Ekonomi- och skuldrådgivningen ger råd om skuldsanering och hjälper privatpersoner ansöka om skuldsanering hos domstol. Rättshjälpsbyråernas ekonomi- och skuldrådgivning spelar en roll i rehabiliteringen i samband med spelens skadeverkningar eftersom behandlingen av problemspelande ofta inbegriper att reglera skulder och personens ekonomiska situation. Det dröjer ofta flera år innan den ekonomiska situationen stabiliseras.

År 2023 arbetade 206 personer inom ekonomi- och skuldrådgivningen, och något över 14 000 nya kunder registrerades. Cirka 7 procent av dem som uppgav orsaken till skuldsättningen

berättade att de skuldsatt sig på grund av alkohol-, drog- eller spelmissbruk. Domstolarna har sällan efter en helhetsbedömning beviljat spelberoende personer skuldsanering för privatpersoner. I praktiken har tidigare långvarig beroendebehandling och skuldhantering varit en förutsättning för att beviljas skuldsanering. När skadeverkningarna av penningspel ökar kan arbetsmängden öka i viss mån för rättshjälpsbyråernas ekonomi- och skuldrådgivning.

Konsumentombudsmannen

Konsumentombudsmannen har omfattande allmän behörighet i egenskap av övervakare av efterlevnaden av konsumentskyddslagen. Dessutom övervakar konsumentombudsmannen 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. Den myndighet som övervakar penningspelsverksamheten ska inte längre, som enligt den gällande lotterilagen, behöva övervaka att också konsumentskyddslagens bestämmelser utöver penningspelslagen följs vid marknadsföringen av penningspel. I stället för parallella befogenheter är det i fortsättningen endast konsumentombudsmannen som enligt konsumentskyddslagen övervakar att marknadsföringsbestämmelserna i den lagen följs. Det är möjligt att konsumenter allt oftare kontaktar 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 betydande konsekvenser för konsumentombudsmannens verksamhet.

Konkurrens- och konsumentverket

I propositionen föreslås inga nya uppgifter för KKV, men till följd av propositionen kommer ämbetsverket sannolikt att få bedöma konkurrenstillsynsfall som har att göra med penningspelsmarknaden, exempelvis fall som gäller konkurrensneutralitet. I 4 a kap. i konkurrenslagen (948/2011) finns bestämmelser om tillsyn över konkurrensneutralitet, som tryggar en jämlik konkurrens mellan offentlig och privat näringsverksamhet. Enligt förarbetena till 4 a kap. i konkurrenslagen (RP 40/2013 rd) har KKV befogenhet att ingripa i alla förfaranden som snedvrider eller hindrar konkurrens, oberoende av förfarandets form eller art. Som exempel på en fördel som äventyrar konkurrensneutraliteten nämns i förarbetena bl.a. fördelaktig finansiering som erbjuds av en offentlig ägare, korssubventionering mellan kommersiell och annan verksamhet och utnyttjande av den offentliga verksamhetens dataarkiv i den kommersiella verksamheten. KKV övervakar också att de skyldigheter som rör separat redovisning enligt 30 d § i konkurrenslagen fullgörs.

Transport- och kommunikationsverket

I propositionen föreslås det att tillsynsmyndigheten med stöd av 78 § i penningspelslagen ska kunna ålägga den som förvaltar ett domännamnsregister eller en registrar att avregistrera 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 78 § 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 penningsspel som anordnas utan en sådan licens som penningsspelslagen förutsätter.

Transport- och kommunikationsverket övervakar nätoperatörer, som är sådana tjänsteleverantörer som avses i 78 § i penningsspelslagen och som föreslås få skyldigheter att avlägsna lagstridigt webbinnehåll. 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 åläggande om avlägsnande följs, och därför bedöms propositionen inte medföra några särskilda konsekvenser för ämbetsverket.

Dataombudsmannen

Dataombudsmannen övervakar att bestämmelserna om direktmarknadsföring i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation följs och övervakar också rätten att enligt artikel 21 i dataskyddsförordningen göra invändningar mot behandling av personuppgifter för direktmarknadsföring. I propositionen föreslås det att licenshavarnas direktmarknadsföring ska vara villkorlig och kräva personens uttryckliga samtycke. Tillsynsmyndigheten och dataombudsmannen kan komma att behandla parallella tillsynsärenden inom penningsspelsbranschen, vilket kan kräva ett visst samarbete mellan myndigheterna.

Förvaltningsdomstolarna

En del av licens- och tillsynsmyndighetens beslut som avses i penningsspelslagen 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 penningsspelsverksamhet 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 penningsspelslagen om ersättning som innehavaren av en ensamrättslicens betalar till staten kan enligt förslaget överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt förslaget ska besvärärenden behandlas skyndsamt. En ensamrättsaktör ska kunna beviljas två 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 besvären 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 penningspel. Enligt den föreslagna 78 § får en person som är föremål för ett beslut om avlägsnande av lagstridigt webbinnehåll och domännamn föra ett beslut som inte är interimistiskt till marknadsdomstolen för behandling. Enligt 104 § 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 därmed tillgripas endast i sådana fall där den verksamhet som strider mot penningspelslagen tyder på oäktsamhet eller uppsåt, vilket kan bedömas begränsa antalet ärenden som domstolen behandlar. Det årliga antalet framställningar till marknadsdomstolen kan dock inte bedömas exakt. Antalet beror bl.a. på hurdana förebyggande effekter de föreslagna bestämmelserna kommer att ha på anordnande och marknadsföring som strider mot penningspelslagen och hur nödvändigt det visar sig vara i det praktiska tillsynsarbetet att framställningar görs om påförande av påföljdsavgift. De lagändringar som görs för att reformera penningspelssystemet leder dock sannolikt till att förfaranden som kan leda till beslut om påföljdsavgift eller förbud blir betydligt vanligare jämfört med den gällande regleringen.

Vid bedömningen av konsekvenserna för marknadsdomstolens uppgifter är det särskilt avgörande hurdan verksamhet licenshavarna i praktiken visar sig bedriva. Ett scenario som kan bli verklighet är att konkurrensen om marknadsandelar på den omreglerade penningspelsmarknaden leder till att gränserna för regleringen och tillsynsmyndighetens praxis testas, och tolkningspraxis för den nya lagen söks hos domstolen. Om detta alternativ realiserar sker det sannolikt under de första åren efter att den föreslagna penningspelslagen trätt i kraft, innan en ny marknad har hunnit etableras utifrån tillsynsmyndighetens tillämpning av regleringen och domstolarnas rättspraxis. Under den tiden är det möjligt att

marknadsdomstolens uppgifter till följd av den nya lagen ökar, eventuellt också i betydande grad.

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 svårt att på förhand bedöma hurdana ärendena kommer att vara, eftersom regleringen är ny och uppgifterna delvis nya. Framställningar om påförande av påföljdsavgift enligt penningspelslagen ska i marknadsdomstolen särskiljas från andra påföljdsärenden och behandlas i en annan processordning, vilket gör att behandlingen blir mer arbetskrävande.

Vid bedömningen av konsekvenserna för marknadsdomstolen måste man också bedöma domstolens ställning och resurser som specialdomstol, och ställa eventuella förändrade uppgifter i proportion till dessa. I november 2024 hade marknadsdomstolen endast 25 marknadsrättsdomare, och 2024 hade domstolen totalt 46 årsverken. Som jämförelse beviljades Helsingfors förvaltningsdomstol 196,5 årsverken för 2023 och vid ingången av det året två nya ordinarie tjänster som förvaltningsrättsdomare. I slutet av 2023 fanns totalt nästan 90 sådana tjänster vid domstolen.⁸⁴ Trots skillnaderna mellan domstolarnas uppgifter och förfaranden är det uppenbart att också en måttlig kvantitativ ökning av marknadsdomstolens uppgifter påverkar domstolen mer än den påverkar domstolar som har beviljats större personalresurser för sina uppgifter. Antalet ärenden som förts till marknadsdomstolen med stöd av den gällande lotterilagen har dock allt som allt varit litet. När regleringen ändras, systemets kanaliseringsgrad ökar och antalet licenshavare stiger till flera tiotals, i stället för den enda ensamrättsaktören enligt lotterilagen, kan man inte från nuläget härleda någon kvalificerad bedömning av situationen efter den föreslagna systemreformen. Antalet ärenden kan i vilket fall som helst bedömas öka i viss mån när man övergår till ett licensbaserat system. Propositionens konsekvenser för marknadsdomstolen är svåröversägliga, men sannolikt kommer uppgifterna och arbetsmängden att öka i synnerhet under de närmaste åren efter att den föreslagna regleringen träder i kraft.

Högsta domstolen

Tillsynsmyndighetens beslut om förbud mot marknadsföring av penningsspel, förbud mot både marknadsföring och anordnande samt vite som förenats med dessa förbud och som avses i 76 § i penningsspelslagen får enligt 104 § föras till marknadsdomstolen för behandling. Ett beslut om åläggande om avlägsnande enligt 78 § får också föras till marknadsdomstolen. Med stöd av 7 kap. 4 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) styrs sökande av ändring i ett avgörande av marknadsdomstolen i marknadsrättsliga ärenden till högsta domstolen, under förutsättning att besvärstillstånd har meddelats. Konsekvenserna för högsta domstolen är till den delen beroende av de ovan beskrivna konsekvenserna för marknadsdomstolen. Med den

⁸⁴ Helsingfors förvaltningsdomstols verksamhetsberättelse 2023. Tillgänglig på adressen https://oikeus.fi/material/sites/oikeus_hallinto/oikeudet_helsinginhallinto-oikeus/dokumentit/mqe0holki/Helsingin_hallinto-oikeuden_toimintakertomus_2023.pdf, läst 20.11.2024.

tillgängliga informationen bedöms propositionen ha endast små konsekvenser för antalet ärenden som kommer till högsta domstolen för behandling.

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. Läget i jämförelseländerna kan ge en riktigande uppfattning av antalet. Exempelvis den svenska tillsynsmyndigheten Spelinspektionen påförde penningspelsbolagen i Sverige sammanlagt 7 sanktionsavgifter år 2022, sammanlagt 5 år 2023 och sammanlagt 10 år 2024 för överträdelser av spellagstiftningen (Beslut om ingripanden – Spelinspektionen). Grunden för avgifterna har varit bl.a. otillåten bonus, otillåten vadhållning och brister i funktionen för självavstängning, som också kommer att regleras i den föreslagna penningspelslagen. Även om grunderna för påföljdsavgifter inte till alla delar är lika i den föreslagna penningspelslagen och den svenska penningspelslagstiftningen ger antalet sanktionsavgifter en generell uppfattning av antalet ordnings- och påföljdsavgifter som eventuellt kan komma att påföras i det nya penningspelssystemet. När man tar i beaktande att det finns i genomsnitt cirka 70 licenshavare i det svenska systemet, och antalet licenshavare uppskattas bli något lägre än det, i genomsnitt 40, kan man bedöma att antalet påföljdsavgifter i det nya penningspelssystemet blir lägre än antalet sanktionsavgifter i Sverige.

Utöver att verkställa ordningsavgifter och påföljdsavgifter ska Rättsregistercentralen till tillsynsmyndigheten lämna ut de uppgifter den behöver för handläggningen av licensansökningar och tillsynen över penningspelsverksamheten. Om det visar sig att antalet förfrågningar blir stort i det nya systemet ska i synnerhet regelbunden informationsöverföring göras med hjälp av tekniska förbindelser. Utvecklingen av dataöverföringslösningar orsakar en tillfällig ökning av Rättsregistercentralens uppgifter. Den nya licens- och tillsynsmyndigheten har inga gränssnitt och ingen insyn i Rättsregistercentralens register, utan de funktionerna måste utvecklas separat. I avsaknad av ett tekniskt gränssnitt krävs det manuellt arbete av Rättsregistercentralen för att kunna bemöta informationsbehovet, vilket kan förutsätta ytterligare resurser på längre sikt. 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. Då det kontinuerligt uppkommer nya typer av påföljder behöver det extra personalbehovet vid Rättsregistercentralen bedömas för en längre tidsperiod i centralens resultatstyrningsförfarande. Den aktuella uppskattningen är att verkställigheten av den administrativa påföljdsavgiften och ordningsavgiften endast orsakar lite merarbete och inte påverkar Rättsregistercentralens resurser.

Skatteförvaltningen

I nuläget inflyter lotteriskatteintäkterna nästan uteslutande från Veikkaus Ab:s och PAF:s ensamrättsverksamhet. Vid övergången till det nya licenssystemet utvidgas lotteriskattekontrollen till att omfatta penningspelsaktörer som beviljats licens, varav största

delen sannolikt är etablerade utomlands och i princip väntas bedriva sin verksamhet med penningspelslicens i Finland från utlandet.

Skatteförvaltningens uppgifter i samband med rådgivning, handledning och skattekontroll kan väntas öka i och med övergången till licenssystemet. Viktig information som Skatteförvaltningen behöver få för lotteriskattekontrollen bedöms vara licenshavarnas identifieringsuppgifter och uppgifter om de spelöverskott som licenshavarnas tillsynsavgift baserar sig på, som motsvarar den lotteriavkastning som utgör grunden för lotteriskatten och behövs som jämförelsedata för att övervaka att lotteriskatten deklarerar till rätt belopp och i tid.

Penningspelsaktörerna måste ha ett företags- och organisationsnummer för att kunna deklarerar skatter på eget initiativ. Enligt den föreslagna penningspelslagen är licenshavarna också skyldiga att tillställa tillsynsmyndigheten sitt företags- och organisationsnummer i efterhand. När licenshavarna individualiseras med hjälp av ett företags- och organisationsnummer kan de identifieras av både tillsynsmyndigheten och Skatteförvaltningen. Individualiseringen av penningspelsaktörerna skapar förutsättningar för att man ska kunna få de uppgifter som behövs för lotteriskattekontrollen med de metoder som penningspelslagen möjliggör, t.ex. med hjälp av tillsynsmyndighetens förteckning över licenshavare på internet eller begäran om uppgifter av tillsynsmyndigheten med stöd av bestämmelserna om informationsutbyte mellan myndigheter.

Organiseringen av ett fungerande informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheten och Skatteförvaltningen kommer att förutsätta att myndigheterna samarbetar. Lösningarna för informationsutbytet har en väsentlig inverkan på myndigheternas ömsesidiga utveckling av informationssystem och på mängden arbete som informationsutbytet förutsätter. De gränssnitt som skapas för informationsutbytet mellan myndigheterna samt informationsutbytet art och att det sker i realtid och regelbundet påverkar Skatteförvaltningens inriktning av lotteriskattekontrollen, arbetsmängden och därmed anslagsbehovet.

För närvarande är det omöjligt att uppskatta hur mycket arbete utvecklingen av informationssystem, myndigheternas informationsutbyte och lotteriskattekontrollen kommer att innebära för Skatteförvaltningen, i synnerhet eftersom det separata genomförandeprojektet för licens- och tillsynsmyndigheten i det nya penningspelsystemet inleddes först i oktober 2024. Det är ändamålsenligast att bedöma olika myndighetsbehov och konsekvenser för myndigheterna på ett övergripande plan i samband med genomförandeprojektet.

I den utsträckning som utländska licenshavare bedriver affärsverksamhet i Finland på ett sådant sätt att ett fast driftställe uppstår med avseende på inkomstbeskattningen i Finland blir utländska aktörer skattskyldiga i Finland för den inkomst som räknas till det fasta driftstället och har arbetsgivarskyldigheter för eventuell personal på det fasta driftstället i enlighet med gällande lagstiftning. Till den delen väntas Skatteförvaltningens arbetsmängd i verkställandet av beskattningen och skattekontrollen öka relativt begränsat, eftersom de utländska licenshavarna åtminstone i utgångsläget väntas bedriva sin verksamhet med penningspelslicens i Finland från utlandet utan att förutsättningarna för ett fast driftställe uppfylls.

Skatteförvaltningens anslagsbehov behandlas i den kommande planen för de offentliga finanserna och i budgetprocessen.

Bedömning av konsekvenserna av förändringar i informationshanteringen

Enligt 8 § 2 mom. i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019), nedan *informationshanteringslagen*, ska det ministerium som ansvarar för verksamhetsområdet göra en bedömning enligt 5 § 3 mom. då bestämmelser som är under beredning återverkar på informationsmaterial och informationssystem. Dessutom ska ministeriet bedöma planerade bestämmelsers konsekvenser för handlingsoffentligheten och handlingssekretessen. Enligt motiveringen (RP 284/2018 rd) är syftet med bestämmelsen att säkerställa att man i det skedet då lagstiftningen bereds anger konsekvenserna av informationshanteringsbestämmelserna för myndigheternas verksamhet och att det med stöd av ändringsplanen blir möjligt att mera noggrant planera ändringarna i informationshanteringen. Med hjälp av ändringsplanen blir det vid lagberedningen möjligt att analysera nuläget och göra en bedömning av måltillståndet utifrån den lag som är under beredning.

En informationshanteringsenhet ska föra ett ärenderegister över de ärenden som behandlas eller har behandlats hos en myndighet, och där registrera information om ärenden, ärendebehandling och handlingar. Ärenderegistret är en logisk helhet som består av metadata som uppkommer i samband med behandlingen i en informationshanteringsenhet, oberoende av i vilket informationssystem de uppkommit. Myndighetens ledning ansvarar för att de skyldigheter som ålagts informationshanteringsenheter i informationshanteringslagen fullgörs, dvs. skyldigheterna att definiera ansvaren för informationshanteringen, se till att det finns uppdaterade anvisningar, erbjuda utbildning, se till att det finns ändamålsenliga instrument och att det har ordnats övervakning samt upprätthålla en informationshanteringsmodell och bedöma konsekvenser av förändringar. Ledningen ansvarar också för att informationssäkerhets- och beredskapskraven uppfylls och ärendehanteringens ordnas enligt vad som föreskrivs i lag. Aspekter som bedöms i fråga om organiseringen av informationshanteringen är informationslagren samt hur informationshanteringsenheten leds, hur efterlevnaden av bestämmelserna övervakas, hur informationshanteringsmodellen upprätthålls, hur informationssäkerheten säkerställs, hur riskerna bedöms och hurdan beredskapen är inför störningssituationer.

Inom informationshanteringen sker en betydande förändring då penningssystemet från att ha varit ett monopolsystem blir ett licenssystem med flera aktörer. Tillsynsprocessen förändras och mängden information som myndigheten behandlar om en enskild aktör minskar betydligt. Samtidigt kommer myndigheten att börja behandla information om helt nya aktörer, dvs. licenssökande. Tillsynsmyndigheten måste bereda sig på att utarbeta anvisningar och ge råd särskilt till nya aktörer.

Informationshanteringsenheterna är skyldiga att ordna sin informationshantering enligt lagen. Till skyldigheterna hör enligt lagen att beskriva informationshanteringen i dess verksamhetsmiljö. Polisstyrelsen, social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd utgör enligt den gällande lagen separata informationshanteringsenheter som avses i informationshanteringslagen. Efter den föreslagna övergångsperioden som varar till utgången av 2026 tar Tillstånds- och tillsynsverket över licens- och tillsynsmyndighetens uppgifter av Polisstyrelsen. Alla de nämnda informationshanteringsenheterna måste bedöma sin informationshantering till följd av reformen.

Den föreslagna reformen av penningssystemet och den reglering som tillsynsmyndighetens licens- och tillsynsuppgifter förutsätter bildar ett nytt slags myndighetsinformationslager, vilket i praktiken förutsätter att tre helt nya informationssystem med olika innehåll byggs upp. När informationslagret utvecklas måste man uppfylla de krav som ställs på informationshanteringen,

förvaringen av uppgifter, rätten att få uppgifter, dataskyddet samt informationssäkerheten ur dels licens- och tillsynsmyndighetens, dels licenshavarnas och penningspelarnas perspektiv. Informationslagret omfattar det informationsmaterial därifrån uppgifter fås och lämnas ut enligt de föreslagna bestämmelserna i 63–66 §. I 58 § i penningspelslagen föreslås bestämmelser om tillsynsmyndighetens licens- och tillsynsregister och rätt att behandla personuppgifter i registret. Informationslagret består av ett licenssystem, ett system för spelspärrar och ett tillsynssystem.

Licenssystemet innehåller licensansökningar och det informationsmaterial som behövs vid handläggningen och beviljandet av licenser. Systemet byggs upp vid Polisstyrelsen och flyttas efter den i lagen föreskrivna övergångsperioden till Tillstånds- och tillsynsverket. Ett annat nytt system som måste byggas upp är ett system för spelspärrar för alla penningspel som anordnas med ensamrätts- eller penningspelslicens, där konsumenten kan spärra alla penningspel som kräver registrering. Tillsynsmyndigheten, dvs. Polisstyrelsen när lagen träder i kraft och Tillstånds- och tillsynsverket efter övergångsperioden enligt penningspelslagen, ansvarar för att bygga upp och administrera systemet för spelspärrar. Systemet för spelspärrar kommer att användas av ett mycket stort antal aktörer och privatpersoner, och det innehåller personuppgifter. Systemet kan användas för det första av rikets hela vuxna befolkning som har möjlighet att spela penningspel som anordnas av licenshavare och som enligt 29 § genom en anmälan till myndigheten för en viss tid eller tills vidare kan spärra allt spelande som kräver registrering. I lagen finns inga bestämmelser om hur systemet för spelspärrar tekniskt ska genomföras, men den som vill ställa en spelspärr ska identifieras tillförlitligt. Ett exempel på tillförlitlig identifiering är den digitala starka autentisering som är vanlig i Finland. Systemet kommer att utnyttjas i mycket stor omfattning när penningspel anordnas, och en annan användargrupp utöver fysiska personer är de licenshavare som anordnar penningspel. De måste i systemet för spelspärrar kontrollera om en registrerad spelare har ställt en spelspärr innan de låter personen spela sina penningspel. I det centrala systemet Spelpaus som används i Sverige hade en spelspärr registrerats för över 100 000 personer 2023. Samma år gjorde licenshavarna i genomsnitt drygt 30 miljoner sökningar per dygn i systemet för att kontrollera om spelare hade giltiga spelspärrar. Inga bestämmelser föreslås om hur länge uppgifterna i systemet för spelspärrar ska förvaras, och därför ska tillsynsmyndigheten i egenskap av personuppgiftsansvarig bedöma personuppgifternas förvaringstid och om de behövs i förhållande till det lagliga användningsändamålet, och förvara personuppgifterna endast så länge som detta kräver. Det tredje informationssystemet behövs för att ta emot, behandla och administrera de uppgifter som behövs i tillsynen över penningspelsverksamheten. Det bör utredas i vilken omfattning Polisstyrelsens befintliga system kan utnyttjas för det ändamålet.

Tillsynsmyndighetens nya informationslager innehåller sekretessbelagda uppgifter såsom företagshemligheter. Systemen och metoderna för att använda informationsmaterialet ska genomföras så att de uppfyller kraven på en informationssäker behandling, och myndigheten ska organisera behandlingen av sekretessbelagda uppgifter på ett lämpligt sätt när den sköter sina uppgifter. Om det är fråga om personuppgifter ska behandlingen organiseras så att den uppfyller dataskyddskraven.

De lösningar som informationslagret enligt den nya regleringen förutsätter byggs upp vid Polisstyrelsen, som är licens- och tillsynsmyndighet när den föreslagna lagen träder i kraft. Överföringen av myndighetsansvaret för licens- och tillsynsverksamheten i fråga om penningspel från Polisstyrelsen till Tillstånds- och tillsynsverket enligt den föreslagna lagen förutsätter också att informationsmaterialet överförs. Uppgifter som rör licens- och tillsynsärenden som är anhängiga under överföringen överförs till Tillstånds- och tillsynsverket.

I samband med den överföring av myndighetsuppgifter som föreskrivs i lagen överförs tillsynsmyndighetens informationslager och dess system till Tillstånds- och tillsynsverket som ska äga och administrera dem.

Det föreslagna licensförfarandet är helt nytt, och därför måste Polisstyrelsen uppdatera sin informationshanteringsmodell och sina informationssystem och organisera handlägningsprocessen så att ämbetsverket kan ta emot och handlägga licensansökningar från och med den tidpunkt som anges i lagen. Informationsmaterialet som gäller licenserna innehåller sekretessbelagda uppgifter, vilket måste tas i beaktande när de handläggs. Polisstyrelsen måste samtidigt utöver licensförfarandet bedöma hurdana ändringar tillsynen över penningspelsverksamheten i enlighet med den nya lagen kräver i informationshanteringsmodellen, processerna och ansvarsfördelningen. När Tillstånds- och tillsynsverkets informationshanteringsmodell byggs upp och ämbetsverkets verksamhet planeras måste hela den nya myndighetsuppgiften tas i beaktande.

Innehavare av ensamrättslicens och penningspelslicens måste säkerställa att de uppgifter som anges i lagen finns tillgängliga för licens- och tillsynsmyndigheten, ordna insamlingen och lagringen av uppgifter och lämna uppgifterna till tillsynsmyndigheten i enlighet med lagen och bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den. Bestämmelser om licenshavarens rätt att behandla personuppgifter finns i 36 §, och där beskrivs också de ändamål för vilka licenshavaren får använda personuppgifter på det sätt som avses i dataskyddsförordningen för att fullgöra sin lagstadgade skyldighet samt innehållet i de uppgifter som behandlas. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens förpliktas av den föreslagna penningspelslagens bestämmelser om registrering av spelare och verifiering av spelares identitet, omsorgsplikt samt teknisk övervakning på kasinon och i spelsalar. Bestämmelserna om licenshavares personal, förfaranden för att upptäcka och förhindra oegentligheter samt behandling av kontakt från spelare förutsätter också att personuppgifter behandlas. Dessutom ska licenshavarna följa dataskyddsförordningens princip om att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Licenshavarens rätt att behandla personuppgifter enligt de föreslagna bestämmelserna och direkt med stöd av dataskyddsförordningen behandlas detaljerat i specialmotiveringen till den föreslagna 36 §.

De föreslagna bestämmelserna och uppgifterna samt rättigheterna att få och behandla information för att sköta dessa uppgifter leder till att ett informationslager uppstår för social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd utöver tillsynsmyndighetens ovannämnda informationslager. I utvecklingen av det lagret måste man utöver uppgifternas användningsändamål beakta kraven i anslutning till informationshanteringen, förvaringen av uppgifter, rätten att få uppgifter, dataskyddet och informationssäkerheten. Uppgifterna i informationslagrets material gäller licensansökningar, beviljande av licenser, återkallande av licenser, dem 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, spärar, vitesförfarande, påföljdsavgifter och ordningsavgifter. Informationsmaterialet är alltså mycket omfattande och motsvarar i stor utsträckning materialet i tillsynsmyndighetens informationslager. Enligt de föreslagna bestämmelserna i 98 § i penningspelslagen ska Institutet för hälsa och välfärd sköta bevakningen och utvärderingen av och forskningen kring skadeverkningar av penningspel samt utvecklandet av förebyggandet och behandlingen av dessa skadeverkningar på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet, som ansvarar för uppgifterna. I 99 § i den föreslagna

penningspelslagen finns bestämmelser om ett register över skadeverkningar av spel och om Institutet för hälsa och välfärd rätt att behandla personuppgifter i registret. Enligt 99 § är Institutet för hälsa och välfärd personuppgiftsansvarig för registret över skadeverkningar av spel. I egenskap av personuppgiftsansvarig kan Institutet för hälsa och välfärd ur registret lämna ut uppgifter om licenshavarnas kunder och deras spelande för vetenskaplig forskning som stöder förebyggandet och minskandet av skadeverkningar, med iakttagande av 28 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan *offentlighetslagen*. I 100 och 101 § föreslås bestämmelser om Institutet för hälsa och välfärd och social- och hälsovårdsministeriets rätt att få uppgifter.

Dessutom ska en innehavare av ensamrätts- eller penningspelslicens enligt 68 § årligen förutom till tillsynsmyndigheten även till inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet lämna in en verksamhetsplan och budget för det följande året, utredningar om marknadsföringen av penningspel, utvecklingen av penningspelsverksamheten, åtgärder för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel, oregelbunden eller tvivelaktig vadhållning och åtgärder för bekämpning av tävlingsmanipulation under det föregående året samt en plan för egenkontroll. Ministerierna ska i tillräckligt god tid bereda sig på att ta emot uppgifterna, behandla dem och förvara dem.

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 Institutet för hälsa och välfärd behandlar också i fortsättningen personuppgifter enligt vad som föreskrivs i penningspelslagen när de utför 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, social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd i syfte att utföra dessa lagstadgade uppgifter.

Rättigheterna att få och utbyta uppgifter omfattar utöver sekretessbelagda personuppgifter också uppgifter som är företagshemligheter för innehavare av ensamrätts- eller penningspelslicens. Också enligt den gällande lagstiftningen omfattar social- och hälsovårdsministeriets och Institutet för hälsa och välfärd rätt att få uppgifter Veikkaus Ab:s 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.

4.3.3.2 Välbefinnande och hälsa

Konsekvenser för skadeverkningarna av penningspel

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. Sambandet kan till och med bli omvänt, 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 fysiska kanaler, 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 penningspel. 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 spelöverskott), 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 spelöverskott) 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 spelöverskottet än tidigare. I det rådande läget är särskilt spelandet utanför systemet med ensamrätt mycket koncentrerat, och de som spelar utanför systemet lägger ut betydligt större belopp än andra spelare. De föreslagna ändringarna uppskattas leda till att penningspelandet i viss mån flyttar till nätet och till spel med högre risk. Samtidigt ger de föreslagna ändringarna en möjlighet att utsträcka regleringen till största delen av penningspelandet och påverka uppkomsten av skadeverkningar samt förebygga dem inom en större del av penningspelandet än nu.

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 eventuellt bedömas öka de sociala, hälsomässiga och ekonomiska skadeverkningarna. Effekten minskas något av möjligheten att spärra spel centraliserat. I reformen avstår man från obligatoriska konsumtions- och penningöverföringsgränser som gäller hela utbudet i systemet samtidigt. Detta kan bedömas öka skadeverkningarna av penningspel. För att minska dessa konsekvenser föreslås som en ny regleringslösning bolagsspecifika penningöverföringsgränser

och omsorgsåtgärder från penningspelsbolagens sida. En del av omsorgsåtgärderna är nya jämfört med bestämmelserna i lotterilagen. Dessutom föreslås på motsvarande sätt som i lotterilagen ett förbud mot spel på skuld samt begränsningar av marknadsföring inom systemet, såsom begränsningar av partnerskaps- och influerarmarknadsföring samt direktmarknadsföring. Motsvarande marknadsföringsbegränsningar ingår också i den gällande lotterilagen. Dessutom föreslås det nya bestämmelser om att möjligheterna att erbjuda andra nyttigheter till nedsatt pris eller gratis för att värva och hålla kvar kunder begränsas bl.a. så att den förmån som erbjuds ska vara måttfull till sitt värde och inte får påverkas av spelandets omfattning eller det att kunden inte spelar. Propositionen tillåter inte, liksom inte heller lotterilagen, att bonusspelpengar erbjuds vid kundvärning, men bonusspelpengar får erbjudas för att upprätthålla en kundrelation så länge värdet är måttligt och villkoren desamma för alla kunder. Forskning visar dock att bolagsspecifika begränsningar och åtgärder som spelaktörerna själva bestämmer har mycket begränsad inverkan på skadeverkningar av penningspel, bl.a. för att det är lätt att kringgå sådana begränsningar genom att börja spela på en annan webbplats. Även åtgärder som begränsar utbudet och marknadsföringen av penningspel utanför systemet såsom beslut om förbud, som också ingår i lotterilagen, och påföljdsavgift samt som ny reglering avlägsnande av webbinnehåll kan i viss mån bidra till att minska skadeverkningarna, men det saknas forskningsdata om effekten av sådana åtgärder.

De nya bestämmelserna om registret över skadeverkningar av spel och rätten för de myndigheter som hanterar skadeverkningarna att få uppgifter är i sin tur viktiga för att man ska kunna producera aktuell, tillförlitlig och jämförbar information, och stöder arbetet för att förebygga och minska skadeverkningar. När ett register över skadeverkningar inrättas och de uppgifter som förs in i det används kan man få en helhetsbild av hur de personer som spelar flera olika bolags penningspel spelar. Registret över skadeverkningar gör det möjligt att bevaka, utvärdera och forska i penningspelens skadeverkningar för samhället, närmiljön och den enskilda spelaren. Registret över skadeverkningar har ingen direkt förebyggande eller minskande effekt på skadeverkningarna, men med hjälp av registret kan man producera information till stöd för utvecklingen av förebyggande och minskande åtgärder.

Penningspelsproblem har många slags kopplingar till psykisk och fysisk sjukdom och exempelvis alkohol- och droganvändning. Affektiva störningar och ångest är riskfaktorer men också associerade symtom vid spelberoende. Problemspelande kan dels vara en följd av försök att hantera psykiska symtom, dels orsaka sådana symtom. I en samhällssituation där psykiska problem blir allt vanligare bland befolkningen och i synnerhet bland unga och unga vuxna, och orsakar betydande samhällsekonomiska kostnader, är en eventuell ökning av sådana skadeverkningar en betydande risk förknippad med reformen. Ett exempel är problemspelandets samband med självmord, som enligt forskningen är den vanligaste dödsorsaken bland spelberoende personer. De accentuerade negativa konsekvenserna bland unga och unga vuxna är ett allvarligt hot mot den psykiska hälsan. Behovet av att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel torde öka till följd av reformen, samtidigt som resurserna för det nuvarande arbetet med skadeverkningar och psykisk hälsa minskar. Sannolikt påverkar detta också sektorns funktionsförmåga i betydande grad.

Propositionen bedöms ha både direkta och indirekta konsekvenser särskilt för personer med penningspelsproblem eller spelberoende och deras närmaste krets. Dessa personer betraktas som en särskilt utsatt grupp för skadeverkningarna av penningspel. Befolkningsenkäten om finländarnas penningspelande 2023 visar att andelen personer med en far, mor, farförälder eller

morförälder som har spelproblem har ökat, vilket talar för att personkategorin behöver särskilt skydd.

De närståendes ökande behov av hjälp märks tydligt i stöd- och rådgivningsverksamheten. Det är främst spelarnas partner och föräldrar som söker hjälp. De ekonomiska konsekvenserna av allvarliga spelproblem kan rubba inte bara spelarens, utan också de närståendes ekonomi. En del närstående som sökt hjälp har drabbats ekonomiskt hårt t.ex. om de utsatts för identitetsstöld, skuldsatt sig och mist eller riskerat mista sin bostad för att de stöttat sin närstående ekonomiskt.

När ett problematiskt spelbeteende avslöjas kan den närstående drabbas av en djup kris ifall att förtroendet, som är en hörnsten i nära människorelationer, går förlorat. Tvångsmässigt spelande kan leda till påtagliga sociala problem inte bara för spelaren själv, utan också för spelarens närstående, t.ex. ett klimat av fruktan och osäkerhet som överskuggar vardagen. Den föreslagna reformens mera tillåtande reglering av marknadsföringen av penningspel och inträdet av tiotals licensierade penningspelsaktörer på marknaden kan i vissa fall bedömas leda till ökande skadeverkningar bland risk- och problemspelare, och i värsta fall till att skadliga spelvanor återupptas – något som ofta döljs och hemlighålls för de närstående. Den ökande tillgången till penningspel med hög risk och spelens ökande tillgänglighet kan också antas locka nya spelare, som då liksom sin närmaste krets utsätts för olika grader av skadeverkningar. Samtidigt är det en svaghet i det nuvarande systemet att penningspel spelas utanför systemet och det finns få möjligheter att ingripa i det oreglerade spelutbudet utanför systemet.

Erfarenheten bland aktörer som arbetar mot skadeverkningarna visar att närstående söker hjälp i ett mycket sent skede, då de redan är utmattade. I vårdarbetet är det viktigt att identifiera och bemöta de närstående som individer, och inte enbart som en förlängning av spelarens behandling och stöd. Trots detta är det vanligt att närstående som söker hjälp upplever att de inte fått tillräckligt med hjälp i krisen.

Den föreslagna reformen av penningspelssystemet kan öka hjälpbehovet bland närstående. Social- och hälsovårdstjänsterna inom den offentliga sektorn och den tredje sektorn är hårt belastade sedan tidigare, och därför är det svårt för dem att hantera ett ökande behov. I ett bredare perspektiv blir de utsatta personkategoriernas problem samhällsproblem, som förutom välbefinnandet för individerna och deras närmaste krets också i hög grad påverkar statens, välfärdsområdenas och kommunernas ekonomi och folkhälsan.

En förändring i den reglerade penningspelsverksamheten 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 de spärrar som spelarna själva ställer. 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 penningspelarna de viktigaste verktygen för att bekämpa skadeverkningarna av penningspel. 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. Man vet att spelande utanför systemet till stor del är skadligt spelande, och i den rådande situationen faller utbudet av penningspel utanför systemet helt utanför regleringen. De effektivaste sätten att påverka i synnerhet allvarliga skadeverkningar är korrigerande arbete och behandling av penningspelsproblem. De föreslagna ändringarna kan bedömas öka behovet av hjälptjänster.

Den föreslagna finansieringsmodellens konsekvenser för arbetet mot skadeverkningar

I propositionen föreslås det att finansieringen för arbetet mot skadeverkningar av penningspel ändras på det sätt som beskrivs i avsnitt 4.3.2.1 så att det blir budgetfinansierat. En del av kostnaderna ska finansieras genom ett nytt moment under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel, och en del genom omkostnadsmomentet för Institutet för hälsa och välfärd, där ett anslag avsätts för ändamålet. Ett separat anslag som är bundet till arbetet mot skadeverkningarna av penningspel har bedömts vara nödvändigt för att trygga tillräcklig specialkompetens och tillräckliga åtgärder för att bevaka, utvärdera och forska i skadeverkningarna av penningspel, utveckla det förebyggande och korrigerande arbetet och styra penningspelsverksamheten. Utan ett separat anslag i statsbudgeten försvagas förebyggandet och minskningen av skadeverkningarna påtagligt. I den föreslagna budgetfinansierade modellen ingår samtidigt en risk för att finansieringen i statsbudgeten inte kan hållas på den nivå som behövs. För att arbetet mot skadeverkningar ska få effekt måste tillräcklig finansiering tryggas i budgeten. Enligt regeringsprogrammet säkerställs tillräckliga resurser för att förebygga penningspelens skadeverkningar inom den offentliga sektorn och organisationssektorn. I avsnitt 4.3.3.6 behandlas reformens koppling till organisationssektorns arbete för att förebygga skadeverkningar.

Statsunderstöd som finansieras av ett separat moment för arbetet mot skadeverkningar är ett sätt att säkerställa tillgången till behandling för spelberoende i enlighet med regeringsprogrammet, även på distans, och bidrar till att motverka överskuldssättning och skadeverkningar i ett tidigt skede i enlighet med regeringsprogrammet. Med statsunderstöd tryggas de riksomfattande anonyma elektroniska hjälptjänsterna (Peluuri), som hittills har finansierats som en del av penningspelssystemet direkt av Veikkaus Ab. De anses ha etablerat sig som en viktig del av de samlade hjälptjänsterna och som ett stöd för de lagstadgade tjänsterna för att hantera penningspelens skadeverkningar. När finansieringen för Peluuri flyttas från Veikkaus Ab till ett separat anslagsmoment bryts tjänstens ekonomiska koppling till penningspelsbolaget, så att den blir mer oberoende och tillförlitlig ur ett kundperspektiv.

Med statsunderstöd tryggar man den vetenskapliga forskningens kontinuitet, bidrar till ett enhetligt och tillförlitligt informationsunderlag och stöder välfärdsområdenas utvecklingsarbete för att ordna hjälptjänster av hög kvalitet i syfte att motverka skadeverkningarna av penningspel. Med statsunderstöd kan man också finansiera en ändamålsenlig integrering av hanteringen av skadeverkningar av digitala spel och penningspel, ett behov som identifieras bl.a. i det spelpolitiska programmet och i rusmedels- och beroendestrategin.

4.3.3.3 Brottslighet och säkerhet i vardagen

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 i fortsättningen bedrivs av nya licenshavare kan bedömas ha konsekvenser för brottsligheten och brottsbekämpningen. De föreslagna bestämmelserna kan till vissa delar öka bedrägeribrottsligheten via datanät, eftersom penningspelsbolagen som anordnar penningspel i licenssystemet kommer att bli betydligt fler i och med reformen. Samtidigt kommer konsumenterna att spela mer omfattande och även hos andra bolag än Veikkaus Ab. Den utvecklingen ökar möjligheterna för bedrägeribrott eftersom det är svårare för konsumenten att känna igen vilka penningspelswebbplatser som är äkta och vilka som kan vara bedrägerier då antalet aktörer ökar. Den föreslagna licensmodellen kan antas begränsa igenkänningsproblemet, men sannolikt uppstår trots det fler möjligheter att kopiera och utnyttja licenshavarnas webbplatsutseende för att vilseleda konsumenter då spridningen mellan aktörerna inom systemet ökar. Eftersom det är typiskt för penningspel att spelaren kan förlora flera gånger i rad kan det ta tid att upptäcka ett bedrägeri. Detta kan leda till att skadorna, dvs. de medel som spelaren spelat bort, ökar. I synnerhet falska sidor med stående spel kan vara fördelaktiga för den typen av bedrägerier.

Bedrägerier via datanät är en del av den internationella organiserade brottsligheten och finansierar annan kriminell verksamhet. Ofta tar det tid innan dessa brott noteras i polisens lägesbild då något nytt eller redan känt tillvägagångssätt nämns i flera polisanmälningar. Dessa brott är dessutom seriebrott. När någon hittar ett nytt lukrativt bedrägerisätt börjar flera liknande bedrägerier avslöjas runtom i landet. De nordiska polismyndigheternas hotbedömning om brott som begås på nätet visar att nästan 260 000 bedrägeribrott i digitala miljöer polisanmälades i de nordiska länderna 2023, och bedragarna lurade invånare i de nordiska länderna på uppskattningsvis 828 miljoner euro. Enligt hotbedömningen har bedrägeribrott stora konsekvenser för individen också på personlig nivå. Varje år utsätts ett stort antal människor och bolag i de nordiska länderna för bedrägerier. Vissa av offren mister alla sina besparingar, och upplever ofta en smärtsam och marginaliserande skuld och skam när de märker att de blivit manipulerade.⁸⁵

Förebyggande åtgärder har fått allt större vikt i bekämpningen av den typen av brott. Polisen, Transport- och kommunikationsverket, Finanssiala ry, ofta även bankerna samt teleoperatörerna är de centrala samarbetsparterna i bekämpningen av dessa bedrägerier. Tillsammans kan man försöka hitta nya bekämpningssätt genom att utveckla samarbetsförfaranden och tekniska lösningar. I samarbetet kan man också producera förebyggande säkerhetsinformation. Även den information som allmänheten ges i samband med reformen av penningspelssystemet kan bedömas spela en viktig roll. Vissa penningspelsprodukter betraktas också som särskilt utsatta

⁸⁵ Nordic threat assessment on online fraud 2024. Tillgänglig på adressen <https://kudos.dfo.no/documents/136478/files/41702.pdf>, läst 14.1.2025.

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. Även spelande med kryptotillgångar kan anses vara förenat med risker för penningtvätt. Flera kryptotillgångar är också mycket volatila, med andra ord är det typiskt att deras värde varierar kraftigt. Den s.k. kryptokasinoverksamheten kan också vara problematisk för spelarnas rättsskydd. Enligt den partiella uppdateringen av den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism (finansministeriets publikationer 2024:9) är den totala risknivån för penningtvätt betydande i sektorn för kryptovaluta. I den nya penningspelslagen föreslås att kryptotillgångar inte ska vara tillåtna i penningspelande.

I samband med sanktioner och frysningsbeslut är de viktigaste identifierade riskerna förknippade med personer, system och kundrelationer. Det att innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens endast kan ha fysiska personer med finsk personbeteckning och bostadsort på fastlandet som penningspelskunder i den elektroniska kanalen 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 utarbetades under ledning av FCEI rf och publicerades i december 2024 är risken för tävlingsmanipulation inom idrotten i Finland fortfarande totalt sett låg. Reformen av penningspelssystemet kan vara förenad med en risk för ökad tävlingsmanipulation i och med att aktörerna som tillhandahåller vadhållning och spelobjekten blir fler. Ett större utbud kan också locka den organiserade brottsligheten att manipulera tävlingar. Enligt rekommendationerna i lägesbilden ska tillsynsmyndighetens och FCEI rf:s tillräckliga resurser samt ett smidigt informationsutbyte i samarbetet säkerställas i samband med reformen av penningspelssystemet såväl mellan tillsynsmyndigheten och FCEI rf som i den nationella aktionsgruppen. Enligt rekommendationerna bör man också i polisverksamheten fästa uppmärksamhet vid tillräckliga resurser mot tävlingsmanipulation, och i samband med penningspelsreformen ratificera Europarådets konvention om tävlingsmanipulation.⁸⁶

Propositionen innehåller flera förslag till bestämmelser för att upptäcka, förhindra och ingripa i eventuella oegentligheter i samband med penningspelande. Några exempel är bedömningen av licenshavarnas lämplighet och tillförlitlighet när de ansöker om licens, den tekniska och övriga övervakningen av anordnandet av penningspel, kvalitetsrevisionen av spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som används vid anordnandet av penningspel, begränsningen av vadhållningsobjekt i lag, licenshavarnas anmälnings- och rapporteringsskyldigheter och skyldigheten att inrätta förfaranden för att upptäcka och kunna underrätta om missbruk samt skyldigheten att avbryta vadhållning och underrätta tillsynsmyndigheten om oregelbunden eller tvivelaktig vadhållning. Dessutom innehåller

⁸⁶ Nationell lägesbild gällande tävlingsmanipulation 2024. Finlands centrum för etik inom idrotten FCEI rf. Tillgänglig på adressen <https://suek.fi/wp-content/uploads/2024/12/Nationell-lagesbild-gallande-tavlingsmanipulation-2024.pdf>, läst 15.1.2025.

propositionen bestämmelser om revisorns anmälningsskyldighet. 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 innehavarna av ensamrättslicens och penningspelslicens är anmälningsskyldiga enligt penningtvättslagen. I propositionen föreslås det också att myndigheterna ska kunna ingripa i eventuell kryptokasinoverksamhet som bedrivs i eller riktas mot det finländska fastlandet.

4.3.3.4 Grundläggande och mänskliga rättigheter

I 19 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs det om det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa. Genom propositionen främjas befolkningens hälsa genom bestämmelser om krav, förbud och begränsningar som gäller anordnandet och marknadsföringen av penningspel. Samtidigt avregleras en del av de penningspel som tidigare anordnats med ensamrätt och konkurrensutsätts på marknaden. Detta kan få negativa konsekvenser för fullgörandet av grundlagens 19 § 3 mom. särskilt på lång sikt, eftersom propositionen kan öka de skadliga effekterna för befolkningens hälsa. I propositionen ingår dock flera förslag till bestämmelser för att begränsa de skadliga konsekvenserna och därmed bidra till att främja befolkningens hälsa på det sätt som avses i grundlagens 19 § 3 mom. Möjligheterna att ingripa i det oreglerade utbudet av penningspel utanför systemet är små i det rådande läget. Stora belopp satsas och förloras varje år utanför penningspelssystemet, och eftersom spelandet utanför systemet inte regleras är riskerna större. De som spelar utanför systemet lägger ut betydligt större belopp än andra spelare, och detta spelande koncentreras i hög grad. Tillsynsmyndigheten har inte heller några befogenheter att ingripa i spelutbudet utanför systemet för att säkerställa spelarnas rättsskydd. Om det nuvarande penningspelssystemet fortsätter riskerar spelandet utanför systemet att öka ytterligare, även om ökningen har planat ut de senaste åren.

Propositionens mål att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel och de åtgärder som föreslås för att uppnå detta har också ett samband med främjandet av de rättigheter som tryggas i människorättskonventionerna om 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. Skyldigheten att ta hänsyn till barns och ungas särställning accentueras i reformen, vilket bl.a. återspeglar rekommendationerna av FN:s kommitté för barnets rättigheter till finska staten sommaren 2023 att säkerställa att barn och unga med spelberoende och andra former av nätberoende får den hjälp och det stöd de behöver.

Propositionen gör det möjligt för betydligt fler aktörer att bedriva penningspelsverksamhet än i nuläget med ensamrättsystemet, vilket avsevärt främjar den i grundlagen tryggade näringsfriheten.

I följande avsnitt behandlas propositionens konsekvenser för jämlikheten och jämställdheten.

4.3.3.5 Grupper av människor

Jämlikhet och jämställdhet

De föreslagna bestämmelserna är neutrala i förhållande till olika grupper av människor, och bedöms därmed inte direkt påverka jämlikheten eller jämställdheten. Lagstiftningen om det nya penningspelssystemet kan dock i viss mån bedömas påverka olika grupper på olika sätt.

Tidigare forskning har visat att det finns skillnader mellan mäns och kvinnors penningspelande, även om penningspelandet och det problematiska penningspelandet bland kvinnor har ökat. I det nya licenssystemet öppnas kasinospel (inklusive penningautomatspel) och vadhållning på nätet upp för konkurrens, vilket kan öka skillnaderna i skadeverkningar mellan könen. Skillnaderna i mäns och kvinnors penningspelande uppstår redan i ung ålder. Många undersökningar har betonat unga mäns benägenhet att ta risker, deras behov av att jaga upplevelser och deras impulsivitet. Unga vuxna män ser ofta penningspelande positivare än unga vuxna kvinnor, och kan börja med beroendeframkallande aktiviteter och substanser på grund av olika former av socialt tryck, som tävlingspress och ett behov av att visa vad de kan. Enligt resultaten från befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande 2023 upplevde fler män (6,4 procent) än kvinnor (2 procent) sitt penningspelande som ett problem. Resultaten visar också att fler män än kvinnor upplevde att deras penningspelande hade skadat deras ekonomi, arbete, studier, hälsa, känsloliv eller människorelationer. Peluuris årsrapport 2023 visar i sin tur att penningautomatspel på internet orsakade problem för både män och kvinnor. Kasinobordsspel och vadhållning på nätet orsakade problem bland män, medan skraplotter och kasinospel på internet orsakade problem bland kvinnor.

Polariseringen av penningspelandet och spelens skadeverkningar drabbar jämlikheten mellan spelarna. Trots att andelen finländare som spelat penningspel minskade i alla myndiga åldersgrupper från 2019 till 2023⁸⁷ förefaller skadeverkningarna anhopas i vissa befolkningsgrupper. Enligt befolkningsundersökningen Finländarnas penningspelande 2023 stod 2,2 procent av spelarna (cirka 54 000 personer) för hälften av den totala penningspelskonsumtionen. Män satte klart mer pengar på spel (18,3 euro i veckan) än kvinnor gjorde (5 euro i veckan). Enligt Peluuris rapport om 2023 finansierade 73 procent av dem som tog kontakt sitt spelande med inkomster från förvärvsarbete, men hela 55 procent hade finansierat sitt spelande med lån eller snabblån. I de kontakter där spelskulden framkom låg den ofta mellan 20 000 och 50 000 euro. Cirka tre procent av dem som kontaktade Peluuri hade skulder på över 100 000 euro. Skulderna var särskilt höga bland unga män som spelade på internet. Penningspelsbolag som beviljas licens i licenssystemet kan alltså antas rikta in sitt utbud och sin marknadsföring på unga män, som är vana internetanvändare och intresserade av penningautomatspel, kasinospel och vadhållning på internet.

Det kan vara skadligt att bli utsatt för utbudet, tillgången, synligheten och marknadsföringen av penningspel i befolkningsgrupper där individerna har nedsatt funktionsförmåga eller har drabbats av en belastande livssituation (t.ex. en partners död, ensamhet, försvagade sociala nätverk) som driver dem till att spela om pengar. Tidigare forskning har visat att penningspelande bland äldre kan bli problematiskt t.ex. inför pensioneringen, då försörjningen inte längre är knuten till löneinkomster, men att också hälsotillståndet, psykisk ohälsa eller

⁸⁷ Grönroos m.fl. 2024.

användning av berusningsmedel kan ha en skadlig inverkan på penningspelandet bland äldre⁸⁸. Äldre penningspelare kan liksom unga betraktas som en utsatt grupp⁸⁹. När befolkningen åldras blir äldre penningspelare en allt större kundgrupp för penningspelsbolagen, och då är det viktigt att inte rikta marknadsföring och reklam till den äldre befolkningen och att inte utveckla penningspel som särskilt intresserar dem.

Propositionen kan bedömas ha indirekta konsekvenser för invandrade personer. Det finns ingen statistik om i vilken omfattning invandrade spelar penningspel eller drabbas av penningspelens skadeverkningar. Man kan dock bedöma att invandrade som fortfarande är i inledningsskedet av integrationsprocessen utsätts för skadligt penningspelande i högre grad än majoritetsbefolkningen. För invandrade kan penningspelandet lättare utvecklas till ett övergripande problem bl.a. för att det kan ta längre att identifiera skadligt spelande, uppsöka tjänster och få stöd och hjälp. Trots att invandrarnas bakgrunder och hur långt de har kommit i anpassningen till samhället varierar betydligt, och det ofta inte är ändamålsenligt att analysera dessa personer som en enhetlig kategori, kan man konstatera att personer som nyligen bosatt sig i Finland i genomsnitt har svaga språkkunskaper, vilket återspeglar sig på många livsområden och livshanteringen generellt.

Barn och unga

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 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. Samtidigt är möjligheterna att ingripa i det oreglerade utbudet av spel utanför systemet små i det rådande läget. Om det nuvarande penningspelssystemet fortsätter riskerar spelandet utanför systemet att öka ytterligare, även om ökningen har planat ut de senaste åren. Den höjda risken bland unga vuxna märks också i hjälptjänsterna. Skadeverkningarna av penningspel kan särskilt antas drabba män och personer i en svagare socioekonomisk ställning. 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. 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 allvariga ekonomiska problem som kan ge unga vuxna betalningsanmärkningar.

⁸⁸ Se t.ex. Guillou Landreat M., Cholet J., Grall Bronnec M., Lalande S., Le Reste J.Y. (2019). Determinants of Gambling Disorders in Elderly People-A Systematic Review. *Front Psychiatry*. 2019 Nov 25;10:837. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.3389/fpsyt.2019.00837>.

⁸⁹ Fontaine M., Floch V.L., Lemerrier C. Gambling and ageing: less illusion but more risk. *Ageing and Society*. 2023;43(3):556-575. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1017/S0144686X21000714>.

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. 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 ska införas. För licenshavarna föreslås dock en omsorgsplikt som innebär att de t.ex. ska vidta åtgärder för att bekämpa överdrivet spelande. Licenshavarna ska också vid behov begränsa spelandet kvantitativt och tidsmässigt. Dessutom är licenshavarna skyldiga att erbjuda spelarna en möjlighet att själva ställa in sådana begränsningar. Licenshavarna kan i sina åtgärder ta särskild hänsyn till unga vuxna och t.ex. införa särskilda begränsningar för dem. 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 kanaliseringsgraden och ökar penningsspelutbudet och penningsspelandet varken förebygger eller minskar skadeverkningarna bland unga och unga vuxna. Samtidigt riskerar unga vuxna också drabbas av skadeverkningar till följd av det oreglerade penningsspelutbudet utanför systemet.

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 kan deras intresse för penningsspelande öka.

När skadeverkningarna av penningsspel 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.

Penningsspelare och professionella penningsspelare

Reformens konsekvenser påverkar en stor del av befolkningen. Enligt befolkningsenkäterna är penningsspelandet mycket vanligt i Finland. År 2023 uppgav cirka 70 procent av respondenterna i Institutet för hälsa och välfärds undersökning Finländarnas penningsspelande att de hade spelat penningsspel under de senaste 12 månaderna. På befolkningsnivå har penningsspelandet blivit allt mer sporadiskt. Samtidigt förefaller spelandet koncentreras till en allt mindre befolkningsgrupp. Män spelar mer än kvinnor. Statistiken visar att hushåll med låga inkomster använder en större del av sina konsumtionsutgifter på penningsspel än hushåll med höga inkomster gör. Det innebär att konsekvenserna särskilt påverkar hushåll med låga inkomster.

När marknaden öppnas upp utvidgas det reglerade spelutbudet. Konkurrensen om spelare mellan licenshavarna kan t.ex. göra återbetalningsprocenterna och oddsen fördelaktigare för spelarna.

Vadhållning och pokerspelande är delvis professionella aktiviteter. Den föreslagna ändringen i inkomstskattelagen har negativa konsekvenser för personer som spelar penningspel professionellt, till den del de spelar hos penningspelsföretag vilkas spelvinster betraktas som skattepliktig inkomst för spelaren. Det går inte att exakt uppskatta hur många personer propositionen påverkar i det avseendet. I beredningen av tidigare ändringar av lotterilagen (RP 135/2021 rd) har man bedömt att det finns hundratals professionella pokerspelare och tiotals personer som sysslar med professionell idrottsvadhållning. Man vet inte om dessa personer försörjer sig helt eller endast delvis på vinster som de i fortsättningen är skyldiga att betala inkomstskatt på.

Den betydande ökningen av marknadsföringsvolymerna när licenssystemet träder i kraft och under de följande åren kommer att öka penningspelens synlighet kraftigt i de traditionella medierna och sannolikt också utomhus. Erfarenheterna från Sverige visar att konsumenternas attityder till penningspelsbolagen och penningspelandet successivt kan bli negativare om de utsätts för alltför utbredd marknadsföring, vilket på lång sikt kan minska penningspelandet.

4.3.3.6 Demokrati- och rättsstatsutveckling

Den föreslagna lagen gör det möjligt att ansöka om penningspelslicens för en i näringsverksamhetslagen avsedd 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. Propositionen innehåller dock inga förslag som motsvarar t.ex. den svenska spellagstiftningen om allmännyttiga sammanslutningars rätt att anordna småskaliga penningspel som stöd för sin verksamhet skattefritt eller t.ex. med lägre licens- och tillsynsavgifter. I det avseendet motsvarar situationen den gällande lagstiftningen, som inte innehåller någon sådan rätt att anordna penningspel. 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 penninginsamlingar med stöd av penninginsamlingslagen.

Vala ry, som är ett samarbetsnätverk för allmännyttiga sammanslutningar som bedriver medelsanskaffning, och vissa andra företrädare för civilsamhället har påpekat att organisationerna måste hitta privata finansiärer när den offentliga finansieringen minskar. Även strategin för civilsamhällesorganisationer 2023–2027⁹⁰ tar upp statsförvaltningens mål att stärka förutsättningarna för civilsamhällesorganisationernas egen medelsanskaffning. Enligt en

⁹⁰ Strategin för civilsamhällesorganisationer 2023–2027. Statsrådets principbeslut om utvecklandet av civilsamhällesorganisationernas verksamhetsbetingelser. Justitieministeriets publikationer 2024:21. Tillgänglig på adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-843-3>. Läst 11.9.2024.

undersökning 2024⁹¹ anser hälften av de intervjuade organisationerna att möjligheten att ordna penninglotterier för allmännyttig verksamhet är en bra offentlig åtgärd för att effektivisera organisationernas medelsanskaffning, och att allmänheten gärna stöder organisationerna genom spel där avkastningen går till välgörenhet. Därmed kan man bedöma att penninglotterier kan vara en potentiell ny finansieringskälla för allmännyttiga aktörer. Vissa organisationer bedömer dock att den nya penningspelslagen inte ger allmännyttiga sammanslutningar incitament att ansöka om penningspelslicens, eftersom anordnandet av penningspel med hög risk står i strid med civilsamhällesorganisationernas allmännyttiga verksamhet, och att licens- och tillsynsavgifterna dessutom sannolikt blir för höga för allmännyttiga aktörer. Propositionen kan därför inte bedömas främja förutsättningarna för allmännyttig verksamhet.

Propositionen har också direkta konsekvenser för organisationer inom social- och hälsovårdssektorn. Den eventuella ökningen av penningspelens skadeverkningar i samband med reformen ökar behovet av förebyggande och minskande arbete. Det arbetet utförs förutom av den offentliga sektorn även delvis av organisationer inom social- och hälsovårdssektorn. Om det nuvarande penningspelssystemet fortsätter riskerar spelandet utanför systemet att öka, även om ökningen har planat ut de senaste åren. Om spelandet utanför systemet ökar riskerar också skadeverkningarna öka. Nedsänkningen av understöd i samband med anpassningen av de offentliga finanserna bedöms dock försämra organisationernas möjligheter att arbeta mot skadeverkningarna av penningspel i framtiden, både i specifika projekt och som en del av det övriga missbrukar- och beroendearbetet. Social- och hälsovårdsorganisationerna har en viktig roll när det gäller att förebygga skadeverkningar, utveckla behandlingen och producera information. Organisationerna är viktiga partner för den offentliga sektorn inom förebyggande arbete och tjänster. Många experter med olika bakgrunder på såväl riksnivå som regional och lokal nivå arbetar eller är verksamma i organisationerna. Organisationerna har också många frivilliga experter. En del av dem är erfarenhetsexperter. Erfarenhetsexperterna har haft en viktig och växande roll i utvecklingen av prevention och behandling, informationsproduktionen och bl.a. arbetet med att avveckla stigmatiseringen i samband med penningspelens skadeverkningar.

Statsminister Petteri Orpos regering beslutade vid ramförhandlingarna våren 2024 om en ny åtgärdsplan för att stärka de offentliga finanserna. På grund av de strama offentliga finanserna gäller anpassningsåtgärderna alla förvaltningsområden. Anpassningsåtgärderna innebär också att anslaget för de STEA-understöd som beviljas organisationer och stiftelser inom social- och hälsovården för deras allmännyttiga verksamhet minskar. Anslagsnedsänkningarna minskar antalet understöd som kan delas ut under regeringsperioden med cirka en tredjedel.

När man beaktar att spelarnas och de närståendes behov av stöd och behovet av organisationernas arbete i övrigt bedöms öka, samt de nedsänkningar som planeras i statsunderstöden för social- och hälsovårdsorganisationer på grund av anpassningen av de offentliga finanserna, kan man bedöma att organisationernas beredskap att bekämpa

⁹¹ Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset 2024. Taloustutkimus Oy. Tillgänglig på finska på adressen <https://www.vala.fi/uploads/uKEGK1Y6/KOOSTERAPORTTIJrjestentaloudellisettoimintaedellytykset2024.pdf>. Läst 11.9.2024.

penningspelens skadeverkningar och ge stöd i samband med relaterade livsproblem kommer att försämrats i viss mån.

I propositionen möjliggörs marknadsföring av penningspel under de förutsättningar som anges i lagen. Under beredningen har företrädare för den kommersiella mediebranschen framhållit att inkomsterna från marknadsföringen av penningspel används för att stödja de inhemska mediernas verksamhetsförutsättningar, inhemsk innehållsproduktion samt mediernas mångfald och värdepluralism, vilket också bidrar till att trygga yttrandefriheten och demokratin.

4.3.3.7 Åland

I landskapet Åland hör lotterilagstiftningen med stöd av självstyrelselagen till landskapets egen lagstiftningsbehörighet, och den föreslagna nya penningspelslagen kommer 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 enligt penningspelslagen i riket. Till följd av de separata penningspelssystemen har PAF inte i nuläget rätt att anordna eller marknadsföra penningspel i riket, där enbart Veikkaus Ab får bedriva penningspelsverksamhet. Den föreslagna penningspelslagen ska tillämpas på åländska aktörer som beviljats licens för penningspel eller programvara enligt penningspelslagen. Eftersom det är fråga om penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av penningspelslagen, övervakar Tillstånds- och tillsynsverket den med stöd av penningspelslagen. Till den del en åländsk aktör bedriver penningspelsverksamhet i landskapet med stöd av landskapets lagstiftning övervakar landskapsregeringen penningspelsverksamheten med stöd av landskapets lagstiftning. Propositionen får inga konsekvenser för denna fördelning av behörigheten mellan landskapet och riket enligt självstyrelselagen.

Penningtvättslagen tillämpas däremot i landskapet. Till penningspelslagens tillämpningsområde hör bl.a. penningspelsleverantörer som omfattas av landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet och om vilka landskapslagstiftning har utfärdats. I praktiken innebär detta PAF. De föreslagna ändringarna i penningtvättslagen får dock inga konsekvenser i landskapet, eftersom de tekniska ändringar som föreslås i lagen gäller penningspelsverksamhet i riket. Enligt 30 § i självstyrelselagen ansvarar rikets myndigheter i princip för tillsynen enligt lagstiftningen om penningtvätt, men tillsynsansvaret har genom en överenskommelseförordning överförs från Polisstyrelsen till Ålands landskapsregering. I fråga om tillsynen över penningtvättslagen kommer det dock att utfärdas en ny överenskommelseförordning som beskrivs i avsnitt 7.4, eftersom Tillstånds- och tillsynsverket enligt den nya penningspelslagen är behörig tillsynsmyndighet 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 betalts 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. PAF:s 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. Om man antar att den skattepliktiga avkastningen av lotterierna på Åland är på nuvarande nivå är beloppet av den lotteriskatt som betalas på Åland med en lotteriskattesats på 12 procent i storleksordningen 12 miljoner euro, och med den föreslagna skattesatsen på 22 procent i storleksordningen 22 miljoner euro.

Reformen innebär att det blir möjligt att från Åland erbjuda penningspel som omfattas av lotterilagen 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 kan det vara fråga om en lotteriskatt som betalas av sådana licensinnehavare som är belägna på Åland och 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 statiskt perspektiv, eftersom motsvarande belopp återförs till landskapet i skatteavräkning.

De belopp av lotteriskatten och samfundsskatten som återförs till Åland beror i väsentlig grad på spelöverskottet 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 Ålands landskapsregerings utlåtande finns det inget skäl att anta att de planerade bestämmelserna om penningspel i riket och genomförandet av licenssystemet för penningspel får några strukturella negativa konsekvenser för finansieringen av självstyrelsen och den allmännyttiga tredje sektorn på Åland, med undantag för den avräkning som betalas till landskapet enligt 46 § i självstyrelselagen. Till den del avräkningsbasen som ligger till grund för avräkningen, det vill säga de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för de skatter som uttryckligen anges i bestämmelsen samt nya statslån, bestående undergrävs till följd av reformen, anser landskapet i sitt utlåtande att avräkningsgrunden enligt 47 § i självstyrelselagen bör ses över.

Enligt 47 § 2 mom. i självstyrelselagen ska avräkningsgrunden ändras, om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar som inverkar på avräkningsbeloppets storlek, med vilket enligt momentet avses förändringar i statens inkomst- och utgiftsstruktur, strukturella förändringar innefattande beskattning eller bolagisering, förändringar i fråga om nettobudgetering samt andra därmed jämförbara förändringar.

I princip bedöms reformen inte förändra grunderna för statsbokslutet på ett sätt som inverkar på avräkningsbeloppet, utan eventuella förändringar i avräkningsbasen beror snarare på den framtida utvecklingen av den direkta avkastning av penningspel som ingår i statsbokslutet än på strukturella faktorer i statsbokslutet. Den direkta avkastning av penningspelsverksamhet som det statsägda Veikkaus Ab har redovisat till staten, det vill säga avkastningen från penningspelsverksamheten minus lotteriskatten, beror i betydande utsträckning på Veikkaus Ab:s framtida position och marknadsandel på penningspelsmarknaden, liksom på Veikkaus Ab:s affärsekonomiska och kommersiella beslut. I samband med reformen finns inget behov av att i någon större utsträckning bedöma frågor som gäller utjämningsbasen, eftersom bedömningen av och eventuella ändringar i den omfattas av förfarandet enligt 48 § i självstyrelselagen.

I enlighet med regeringsprogrammet säkerställs licensmodellens konsekvenser för Åland och finansieringen av Ålands självstyrelse i samarbete med Ålands landskapsförvaltning. Enligt Ålands landskapsregerings åsikt har regeringens proposition inte beretts i samråd med landskapsregeringen på det sätt som avses i regeringsprogrammet.

Propositionens samband med Ålands självstyrelse bedöms också i avsnitt 12.9.

4.3.3.8 Kommuner och välfärdsområden

Propositionen ändrar inte välfärdsområdenas och kommunernas ansvar att ordna tjänster och förebygga penningspelens skadeverkningar som en del av det förebyggande rusmedelsarbetet. Den ökning av skadeverkningarna som bedöms vara möjlig ökar behovet av relaterade tjänster och förebyggande satsningar 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 penningspel som en del av sina lagstadgade uppgifter inom det förebyggande rusmedelsarbetet. Välfärdsområdena ansvarar för stödet och behandlingen vid penningspelsproblem. Social- och hälsovårdstjänsterna ansvarar för att ordna stöd och behandling för penningspelsproblem som en del av hälso- och sjukvårdens missbrukar- och beroendevård.

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 anlitandet 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 penningsspelproblemet. Eftersom penningsspelproblem i dagsläget alltför sällan identifieras i tjänsterna påverkar en eventuell ökning av stöd- och behandlingsbehovet direkt välfärdsområdets servicesystem. Ett penningsspelproblem kan också vara ett av flera problem som personen har, såsom missbruk, psykiska problem, arbetslöshet eller låga inkomster, och då är även servicebehovet mångfasetterat. Välfärdsområdenas ekonomiska problem och ändringar i servicenätet i kombination med en ökad tillgång till penningsspel kan också försvåra tillgången till behandlings- och stödtjänster.

Dessutom är det sannolikt att de offentliga social- och hälsovårdstjänsternas behov av ett intensivare samarbete med organisationssektorn ökar. En eventuell ökning av penningsspelens skadeverkningar i kombination med de nedskärningar i social- och hälsovårdsorganisationernas statsunderstöd som beskrivs i avsnitt 4.3.3.6 kommer sannolikt att leda till att personer som tidigare skulle ha fått hjälp av organisationerna börjar anlita de offentliga social- och hälsovårdstjänsterna. Man kan bedöma att det här ytterligare ökar belastningen på servicesystemet, som ska uppfylla behovet av stöd och hjälp bland dem som lider av skadligt penningsspelande och deras närstående. Samtidigt ökar också behovet av förebyggande alkohol- och drogarbete och beroendearbete i välfärdsområdena och kommunerna.

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

Om tillgången till penningsspel med hög risk för skadeverkningar och marknadsföringen av dem ökar och spelarna skuldsätter sig ökar sannolikt också behovet av socialservice samt ekonomi- och skuldrådgivning. Samtidigt ger de föreslagna ändringarna en möjlighet att utsträcka regleringen till största delen av penningsspelandet och påverka uppkomsten av skadeverkningar samt förebygga dem inom en större del av penningsspelandet än nu. Ofta är sanering av skulderna och den ekonomiska situationen en del av behandlingen vid problemspelande. Det dröjer ofta flera år innan den ekonomiska situationen stabiliseras. Rättshjälpsbyråernas ekonomi- och skuldrådgivning hjälper privatpersoner hantera sin ekonomi. De ger råd om skuldsanering och hjälper privatpersoner ansöka om skuldsanering hos domstol. År 2023 arbetade 206 personer inom ekonomi- och skuldrådgivningen, och något över 14 000 nya kunder registrerades. Cirka 7 procent av dem som uppgav orsaken till skuldsättningen berättade att de skuldsatt sig på grund av alkohol-, drog- eller spelmissbruk. Domstolarna har sällan efter en helhetsbedömning beviljat spelberoende personer skuldsanering för privatpersoner. I praktiken har tidigare långvarig beroendebehandling och skuldhantering varit en förutsättning för att beviljas skuldsanering.

Även inom den socialvård som tillhandahålls i sista hand måste man vara beredd på att servicebehovet kommer att öka. Den väntade ökningen av de ekonomiska problemen i samband med penningsspelande ökar sannolikt behovet av utkomststöd.

Det samlade arbetet mot penningspelens skadeverkningar enligt 9 och 10 kap. i den föreslagna penningspelslagen främjar välfärdsområdenas och kommunernas handlingsmöjligheter i ett läge som förändras. Helheten av statsunderstöd kompletterar välfärdsområdenas tjänster och stöder deras utvecklingsarbete. De elektroniska anonyma tjänster som ingår där utgör en del av det riksomfattande nätverk som stöder välfärdsområdena i arbetet mot skadeverkningarna av penningspel, och kunnandet sprids i högre grad än tidigare mellan de elektroniska tjänsterna och välfärdsområdena. Kundernas tilltro till de elektroniska anonyma tjänsterna för skadeverkningar av spel bedöms bli starkare när tjänsternas kontinuitet tryggas. På det sättet kan man bidra till att stödja välfärdsområdena i deras lagstadgade uppgift att ordna behandling för penningspelsproblem.

Ett eventuellt ökande behov av social- och hälsovårdstjänster och förebyggande arbete bör kunna hanteras med kommunernas och välfärdsområdenas befintliga resurser. Propositionen ändrar inte heller välfärdsområdenas och kommunernas ansvar att ordna tjänster och förebygga penningspelens skadeverkningar som en del av det förebyggande rusmedelsarbetet. Därmed har propositionen inga konsekvenser för kommunernas och välfärdsområdenas resurser i form av statlig finansiering. Den ökning av skadeverkningarna som bedöms vara möjlig ökar behovet av relaterade tjänster och förebyggande satsningar 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.

Exempel på social- och hälsovårdstjänster som har ett samband med penningspelsproblem och som kommer att behövas i högre grad är psykosocial behandling av spelberoende, behandling av associerade sjukdomar (t.ex. missbrukar- och mentalvårdstjänster), socialt arbete med vuxna, ekonomiskt socialt arbete, boendeservice och barnskydd.

I välfärdsområdena ansvarar samma arbetstagare för behandling och stöd vid olika missbruks- och beroendeproblem. Tillgången till penningspel och tillgången till alkohol kommer att öka samtidigt, och även alkoholen bedöms belasta social- och hälsovårdstjänsterna⁹². Missbrukar- och beroendetjänsterna kommer alltså att belastas av flera olika orsaker.

Sommaren 2024 tillfrågades välfärdsområdenas direktörer om läget inom missbrukar- och beroendetjänsterna nu och i framtiden. När de tillfrågades om eventuella förändringar fram till 2030 förväntade de sig att missbruks- och beroendeproblemen kommer att bli vanligare och antalet klienter öka. Orsaker som uppgavs var dels en bättre tillgång till missbrukar- och beroendetjänster, dels förändringarna i alkoholpolitiken och spelpolitiken. Den ökade tillgängligheten och det växande utbudet väntades öka konsumtionen, de skador den orsakar och behovet av olika tjänster.⁹³

⁹² Se t.ex. Kuvaja, E., Kuussaari, K., Heiskanen, M., Airaksinen, T., Kesänen, M., Virolainen, E. & Väkeväinen, E. (2025) Päihde- ja riippuvuuspalvelut muutoksessa – tuloksia hyvinvointialuekyselystä 2024. Tutkimuksesta tiiviisti 7/2025. Institutet för hälsa och välfärd, Helsingfors. Tillgänglig på finska på adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-469-7>. Nedan Kuvaja m.fl., 2025.

⁹³ Institutet för hälsa och välfärd, 2025, kommer.

Enligt befolkningsenkäten Hälsosamma Finland 2022 spelade 2,2–6 procent av de invånare som fyllt 20 år penningspel på nivån för problemspelande eller på en moderat risknivå ($\text{PGSI} \geq 3$ poäng) i de olika välfärdsområdena. Detta innebär cirka 500–18 000 personer beroende på befolkningens storlek i välfärdsområdet. Utifrån internationell forskning kan man uppskatta att cirka 10–30 procent av dem som haft penningspelsproblem söker hjälp. Beroende på befolkningens storlek uppskattas antalet som söker hjälp för penningspelsproblem i välfärdsområdena ligga mellan 50 och 5 000 personer per år.

Befolkningsenkäten Hälsosamma Finland 2022 (resultaten opublicerade) visar att uppskattningsvis fyra procent av dem som över huvud taget anlitat hälso- och sjukvårdstjänster under de senaste 12 månaderna och uppskattningsvis sju procent av dem som anlitat socialservice under de senaste 12 månaderna spelade på problemnivå eller moderat risknivå ($\text{PGSI} \geq 3$). Hälso- och sjukvårdstjänster anlitas relativt ofta i Finland, och det märktes inga skillnader mellan personer som haft penningspelsproblem och övriga personer. Däremot fanns det skillnader i anlitandet av socialservice, som var vanligare under de senaste 12 månaderna bland dem som haft penningspelsproblem än bland befolkningen i genomsnitt.

Öppenvården inom primärvården hade totalt 4,3 miljoner kunder och 29,8 miljoner besök i Finland 2023. Antalet besök var i medeltal 7,6 per kund⁹⁴. Om fyra procent hade ett penningspelsproblem eller spelade på moderat risknivå innebär det 172 000 personer. Inom socialvården finns uppskattningsvis cirka 770 000 klienter⁹⁵. Om cirka sju procent av dem har ett spelproblem eller spelar på moderat risknivå innebär det nästan 50 000 personer.

I alla välfärdsområden diagnostiseras färre fall av penningspelberoende än vad som kommer fram om förekomsten av penningspelsproblem i befolkningsundersökningarna, och det går inte att utifrån registeruppgifter inom hälso- och sjukvården uppskatta hur många som uppsökt tjänster på grund av penningspelberoende. För närvarande har 5–130 personer per välfärdsområde diagnostiserats med penningspelberoende. Det innebär i alla välfärdsområden att mindre än tre procent av dem som spelat på åtminstone moderat risknivå ($\text{PGSI} \geq 3$ poäng) har diagnostiserats med penningspelberoende. I de flesta välfärdsområden har mindre än en procent diagnostiserats av dem som utifrån befolkningsundersökningen bedöms ha penningspelsproblem eller spela på moderat risknivå.

Därmed finns det sannolikt för närvarande många kunder som anlitar tjänsterna och belastar social- och hälsovården utan att ett penningspelsproblem identifierats som orsak till servicebehovet och/eller utan att diagnosen penningspelberoende registrerats för dem. Det kan handla om personer som t.ex. besöker en sjukskötares mottagning men som inte har träffat en läkare som skulle ha registrerat en diagnos.

⁹⁴ Marttila, T., Mahkonen, R. & Pyrhönen, K. (2024). Öppenvårdsbesöken inom primärvården och mun- och tandvården 2023. Statistiskrapoort 35/2024. Institutet för hälsa och välfärd. Tillgänglig på adressen <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024061048538>.

⁹⁵ Forsell, M., Inget-Leinonen, S., Rand, J., Lastikka, S., Lehto, J., Mielikäinen, L. & Vakkuri, M. (2024). Sosiaalihuollon asiakasmäärät. Sosiaalihuollon seurantarekisterin tiedot vuoden 2023 vuosineljänneksillä. Institutet för hälsa och välfärd Arbetsdokument 23/2024. Tillgänglig på finska på adressen <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-319-5>.

En eventuell ökning av penningspelens skadeverkningar påverkar servicebehovet genom att det sannolikt finns fler människor som behöver service, men också genom att människor som har penningspelsproblem får allvarigare problem eftersom de ekonomiska förlusterna blir större. Om skadeverkningarna ökar betydligt innebär det oundvikligen att resursbehovet ökar i alla välfärdsområden. Servicebehovet gäller såväl behandlingen av penningspelsproblem och samtidiga sjukdomar inom hälso- och sjukvården som stöd vid sociala problem inom socialvården.

Penningspelsproblemen belastar också t.ex. välfärdsområdenas jourer (t.ex. självmordsförsök), den prehospitala akutsjukvården, mentalvårdstjänsterna, sjukvården och boendeservicen. Servicebehovet ökar inte bara i välfärdsområdena utan också t.ex. inom ekonomi- och skuldrådgivningen, utsökningen, polisen, rättsväsendet och organisationerna. De eventuellt ökande penningspelsproblemen som följer av reformen påverkar därmed många av samhällets social- och hälsovårdstjänster. För andra som behöver dessa tjänster kan den allt större ytterligare belastningen t.ex. fördröja tillgången till tjänsterna.

Samtidigt är tjänsterna för penningspelsproblem bättre tillgängliga än tidigare, och problemen identifieras oftare än förr inom social- och hälsovården. Antalet registrerade samtal om penningspelsproblem har t.ex. ökat stadigt från 2019, då antalet var 22, till 2024, då antalet sådana samtal enligt de senaste uppgifterna var 1 104 inom hälso- och sjukvården.⁹⁶ Alla välfärdsområden uppgav i en enkät hösten 2024⁹⁷ att de erbjöd behandling för penningspelsproblem. De flesta områden hade också utvecklat behandlingen av penningspelsproblem under de senaste åren.

Med stöd av detta är det alltså sannolikt att antalet personer som söker hjälp för penningspelsproblem och antalet personer som får sådan service i framtiden ökar i välfärdsområdena av två orsaker. Konsumtionen av penningspel och i synnerhet av spel med hög risk kan öka till följd av det nya penningspelssystemet, vilket ökar antalet personer som behöver service och förvärrar de ekonomiska aspekterna av penningspelsproblemen så att mer service behövs. Samtidigt är tjänsterna för penningspelsproblem bättre tillgängliga än tidigare, och problemen identifieras oftare än förr inom social- och hälsovården.

Propositionen bedöms inte ha några konsekvenser som förbättrar organisationernas verksamhetsförutsättningar. Liksom för välfärdsområdena och kommunernas lagstadgade arbete ökar en eventuell utbredning av penningspelens skadeverkningar också behovet av organisationernas arbete för att förebygga och minska skadeverkningar. Om det nuvarande penningspelssystemet fortsätter riskerar spelandet utanför systemet att öka, även om ökningen har planat ut de senaste åren. Om spelandet utanför systemet ökar riskerar också skadeverkningarna öka. Organisationerna har en viktig roll när det gäller att ordna kamratstöd, lågröskelstöd och rådgivning samt i det förebyggande arbetet. Organisationernas försämrade verksamhetsförutsättningar till följd av nedskärningarna i STEA-understöden beskrivs närmare i avsnitt 4.3.3.6. Tills vidare är det svårt att bedöma hur nedskärningarna drabbar det förebyggande arbete som civilsamhällesorganisationerna ordnar eller deras övriga arbete mot skadeverkningar. Den 16 januari 2025 publicerade social- och hälsovårdsministeriet utredare

⁹⁶ Avohilmo 2024.

⁹⁷ Kuvaja m.fl., 2025.

Mika Pyykkös förslag till framtida riktlinjer för STEA-understödsverksamheten.⁹⁸ Utredarens förslag innehåller två alternativ. Ett är att understöden riktas enligt teman, och i det alternativet är missbruks- och beroendeproblem eller penningspelens skadeverkningar inte ett centralt tema. Det andra alternativet som föreslås utgår från att den verksamhet som understöds ska anpassas till det minskade totala understödsbeloppet. Särskilt det första alternativet kan i praktiken om det genomförs innebära att nedskärningarna mer än i snitt inriktas på arbetet mot penningspelens skadeverkningar.

4.3.3.9 Gränsöverskridande konsekvenser

I propositionen föreslås det att ensamrättssystemet delvis ska frångås och penningspelssystemet 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. I avsnitt 4.2 finns en EU-rättslig bedömning och i avsnitt 4.3.2.2 behandlas konsekvenserna för penningspelmarknaden.

4.3.3.10 Dataskydd

Propositionen innehåller bestämmelser som förpliktar licenshavare som anordnar penningspel att behandla kundernas personuppgifter, t.ex. bestämmelser om omsorgsplikt och registrering och identifiering av kunder. De bestämmelser som förpliktar penningspelsbolagen att behandla personuppgifter motsvarar i stor utsträckning lotterilagens bestämmelser som i nuläget är förpliktande för Veikkaus Ab, och till den delen ändras inte regleringen jämfört med nuläget.

Bestämmelserna om placeringen av licenshavarens spelsystem, som på vissa villkor tillåter att de placeras även utanför EU och EES, påverkar däremot behandlingen av personuppgifter på ett nytt sätt. Regleringen gör det möjligt att lämna ut personuppgifter för behandling även i tredjeländer i vissa avgränsade situationer. Även i dessa fall ska dock EU:s dataskyddslagstiftning tillämpas på behandlingen av personuppgifter, eftersom spelen spelas i Finland.

Enligt propositionen behandlar också myndigheterna personuppgifter på det sätt som penningspelslagens bestämmelser förutsätter. Behandlingen ska ske i enlighet med dataskyddslagstiftningen och etablerade gällande processer.

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.

⁹⁸ Utredning om förutsättningarna och riktlinjerna för social- och hälsoorganisationernas understödda verksamhet: Utredarens rapport. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2025:1. Tillgänglig på finska (referat på svenska) på adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8661-9>.

När en personuppgiftsansvarig 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.

Propositionens förhållande till den allmänna dataskyddsförordningen och skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna bedöms närmare i avsnitt 12.

4.3.3.11 Regional utveckling och landsbygden

Propositionen har konsekvenser för hästhushållningen och i och med det för den regionala utvecklingen och landsbygden. Det finns ett nära samband mellan travsport och penningspelande. I det nuvarande ensamrättssystemet har spelöverskottet för hästspel minskat. Hästspel som anordnas med penningspelslicens och de möjligheter till internationellt samarbete, marknadsföring och sponsring som föreslås i propositionen stöder hästspelens konkurrenskraft och ett ökat intresse för dem.

Propositionen gör det också möjligt för aktörer inom hästhushållningen att delta i penningspelsverksamheten så att hästhushållningen kan finansieras med avkastningen av penningspelsverksamheten som en del av den övriga samlade finansieringen för branschen inklusive travbane- och tävlingsverksamheten. Penningspelsintäkterna och fördelningen av dem kan ha en betydande inverkan på hästhushållningen, och konsekvenserna återspeglas i större skala på landsbygdsnäringsarna och landsbygdens utveckling. Hästbranschens sysselsättande effekt på riksnivå är cirka 15 000 personer i olika delar av landet, vilket också påverkar landsbygdens livskraft. Hästhushållningen är en omfattande helhet som inbegriper hästtävlingar, träning och uppfödning och dessutom en mängd associerad näringsverksamhet. En betydande del av hästarna används för hästsport. Hästhushållningen som näring påverkar bl.a. jordbruket, veterinärmedicinen och turismen.

Konsekvenserna för hästhushållningen beror på hur framgångsrik penningspelsverksamheten inom branschen är, hur avkastningen av penningspelsverksamheten utvecklas och hur avkastningen fördelas inom hästhushållningen. En utveckling av den ekonomiska och sociala välfärden inom hästbranschen kan i sin tur få stora samhällseffekter.

4.3.4 Sammandrag av riskerna för att propositionens mål inte ska uppnås

När det gäller propositionens mål om att förebygga skadeverkningar är en central risk den möjliga ökningen av skadeverkningarna till följd av den föreslagna lagstiftningen som helhet. Åtgärderna för att förbättra kanaliseringsförmågan ökar tillgången på spel med hög risk och deras tillgänglighet, vilket kan bedömas öka spelandet och spelens skadeverkningar. De metoder som föreslås för att förebygga och minska skadeverkningarna eller minska de skadliga effekterna av åtgärder som ökar riskerna (bl.a. marknadsföringsbegränsningar) bedöms i viss mån ha otillräcklig effekt. Undantaget är den centraliserade spelspärrningsmöjligheten. Exempelvis gemensamma konsumtionsgränser kan vara effektivare än de bolagsspecifika konsumtionsgränser som föreslås i propositionen. Om det nuvarande penningspelssystemet fortsätter medför det samtidigt en betydande risk för att spelandet utanför systemet ökar, även om ökningen har planat ut de senaste åren. Om spelandet utanför systemet ökar riskerar också skadeverkningarna öka.

En central risk för en framgångsrik verkställighet är förknippad med licenshavarnas omsorgsplikt som avses i 34 § i penningspelslagen. Erfarenheterna från andra länder visar att en fungerande modell förutsätter att myndigheten anger tydliga kriterier för fullgörandet av omsorgsplikten. Om modellen verkställs effektivt och enhetligt kan den effektivt förebygga och minska skadeverkningar, men om inte enhetliga och fungerande lösningar säkerställs är modellen behäftad med en uppenbar risk för att bevakningen av spelbeteendet och de relaterade åtgärderna delvis blir ineffektiva. För att omsorgsplikten ska vara effektiv mot skadeverkningarna behöver man hitta en fungerande modell för att planera och inleda verkställigheten.

Den rådande trenden att antalet penningspelare minskar något medför osäkerhet i bedömningen av de föreslagna ändringarnas konsekvenser för spelöverskottet, penningspelandet och skadeverkningarna. Finlänarna på fastlandet är vana vid ett stort och heltäckande penningspelsutbud, och det är oklart i vilken mån denna trend kan bli ett slags motvikt till de ändringar som ökar utbudet av penningspel med hög risk och deras tillgänglighet. Dessutom kan den ökande marknadsföringen och det större utbudet göra attityderna till spelande negativare, vilket kan minska penningspelandets attraktivitet. En eventuell betydande ökning av spelöverskottet kan i hög grad bygga på att de som redan spelar börjar spela mer. Spel med hög risk för skadeverkningar lockar spelaren att spela under längre tid och med större belopp. Detta leder i sin tur till att ändringens konsekvenser påverkar i synnerhet dem som redan spelar, och att skadeverkningarna blir allvarigare.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Allmänt

Utgångspunkten för beredningen har enligt regeringsprogrammet och projektuppgiftet varit att penningspelssystemet ska reformeras genom införande av ett licenssystem, så att Veikkaus Oy fortfarande ska ha ensamrätt till en del av penningspelsverksamheten. 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 regeringsprogrammet 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 penningspelssystemets kanaliseringsgrad.

För att uppnå målen för lagförslaget har man utvärderat olika alternativ när det gäller anordnande och marknadsföring av penningspel, följder, bekämpning av utbud utanför systemet, beskattning och tillsynsavgifter. Väsentligt med tanke på uppnående av målen är hur stor del av penningspelandet som efter reformen sker på den reglerande penningspelmarknaden, så att de aktörer som erbjuder penningspel i riket i så stor utsträckning som möjligt fås med inom ramen för den reglering som begränsar anordnande och marknadsföring av penningspel. I det nya systemet finns det många olika faktorer som påverkar den relativa andelen av spelandet som riktas utanför systemet, men bland de viktigaste av dessa är hur attraktiv den reglerade penningspelmarknaden är och med vilka metoder utbud utanför systemet bekämpas.

Då man bedömer alternativen på systemnivå måste man observera att det i praktiken inte varit möjligt att i den modell som väljs ta med starka tekniska metoder att bekämpa utbud utanför systemet utan utbudet av dem har varit begränsat. Exempelvis de spärrar för betalningstrafik som ingår i den nuvarande regleringen har i praktiken av tillsynsmyndigheten visat sig fungera dåligt eftersom man relativt lätt kunnat kringgå dem bland annat med företagsarrangemang. Liknande synpunkter har under beredningen också preliminärt framförts när det gäller det praktiska genomförandet av andra bekämpningsmetoder som bedömts vara viktiga, som förhindrande av nättrafik och varningssidor, ifall de tas i bruk. En viktig fråga när det gäller både dessa bekämpningsmetoder och varningssidor är frågan om landskapet Ålands särställning och självständiga lagstiftningsbefogenheter i penningsspelfrågor. På basis av utlåtandena och övrig beredning av lagförslaget har det bildats en sådan uppfattning att lagstiftande om metoder för att spärra betalnings- och nättrafik och varningssidor på riksnivå kan medföra risk för konflikter med Ålands lagstiftningsmakt. En eventuell konflikt med Ålands självstyrelselag kunde uppkomma om på grund av det tekniska genomförandet av spärrarna betalnings- och nättrafik skulle förhindras för spelare vilkas hemort är på Åland eller som vistas på Åland eller på fartyg som hör under Ålands jurisdiktion. Kostnaderna och den administrativa bördan för betalnings- och nättrafikspärrar för aktörer inom finansbranschen och internetoperatörer talar dessutom för att andra lösningsmodeller prioriteras för uppnående av målen i det skede penningsspelreformen införs. En grundlig kartläggning av alternativ som beaktar denna risk skulle förutsätta synnerligen omfattande utredningar som det inte varit möjligt att genomföra inom ramen för projekttidtabellen. I regeringsprogrammet ingår inte heller några skrivelser om att tekniska spärrmetoder ska tas i bruk.

Nedan genomgås på en teoretisk nivå olika alternativ på systemnivå för val av bästa möjliga lagstiftningsalternativ för att uppnå de mål som i regeringsprogrammet angetts för reformen. Eftersom starka tekniska metoder för att bekämpa utbud utanför systemet inte på grund av det omfattande utredningsbehovet kunnat genomföras under det inledande skedet av reformen har de modeller som bedömts vara de bästa bland de alternativ som jämförts inte kunnat väljas som det systemalternativ som ska genomföras. Däremot har man under beredningen stannat för avvägningen att den lösning som bäst svarar mot utmaningarna i nuläget är en sådan där de bestämmelser som syftar till att förebygga och minska skadeverkningarna av penningsspel är i balans med de element som stöder penningsspelssystemens kanaliseringsskydd och attraktivitet. På så sätt skulle den reglerade marknads relativa andel öka betydligt jämfört med nuläget och den existerande efterfrågan på penningsspel kunde styras till det reglerade och övervakade utbudet. En mycket strikt reglering av penningsspelmarknaden utan effektiva tekniska metoder att bekämpa utomstående utbud kan förhindra uppfyllandet av målen för lagförslaget eftersom systemets interna strikta och begränsande reglering kan öka skadeverkningarna av penningsspel på grund av att spelandet flyttar mera utanför systemet. Därför har som förslag utvalts ett alternativ som tryggar att den reglerade marknaden fungerar och är attraktiv för att begränsningen av anordnandet och marknadsföringen av de penningsspel som ingår i den ska omfatta en så stor del som möjligt av utbudet på penningsspel i riket.

Om penningsspelssystemet reformeras på det sätt som föreslås kan man uppnå en situation där det system som bygger på lagen följs betydligt bättre än den nuvarande lagstiftningen, både på grund av följderna av att bryta mot det och för att regleringen är allmänt accepterad och tidsenlig. Även om det skulle vara möjligt att uppnå samma mål genom olika regleringsalternativ finns flera faktorer som talar för den föreslagna modellen. Till dem hör andra EU-staters regleringslösningar, trenden att spelande på nätet ökar, vilket pågått länge, och trenden att spela utanför systemet, vilka kraftigt påverkat penningsspelmarknaden i riket, samt i

de nordiska länderna Danmarks och Sveriges erfarenheter av systemändringar som tryggar den reglerade marknaden.

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 det inte i lagförslaget på basis av de olika lösningsalternativens konsekvenser i fråga om alla regleringslösningar kunnat motiveras varför målen inte anses kunna uppnås med alternativa metoder lika bra som med det föreslagna alternativet. Vid bedömningen av regleringsalternativen har särskilt utnyttjats erfarenheterna från Sverige och Danmark. Det kan anses vara skäl att relativt snabbt genomföra de förändringar som lagförslaget innehåller, eftersom det omfattande spelandet utanför ensamrättsystemet förorsakar betydande ekonomiska, sociala och hälsomässiga problem för en del av rikets befolkning. Såsom i avsnitt 2.2.5 framförs kan penningspelande inom ensamrättsystemet typiskt anses medföra mindre risker för problem än utbudet utanför systemet, eftersom spelandet, spelens egenskaper och anordnande regleras.

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 det möjliga antalet skadeverkningar som förorsakas av penningspel samt systemets uppskattade 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, anordnande, 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 systemalternativ som föreslås att ska väljas ger möjlighet att utvidga regleringen till att omfatta största delen av penningspelandet och gör det möjligt att påverka uppkomsten av skadeverkningar och förebyggandet av dem till en större del av penningspelandet än nu. 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 anordnandet 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. Det bör beaktas att konsekvenserna av de alternativ som nämns nedan i första hand baserar sig på skillnaden mellan den marknad som regleras genom gällande lotterilag och de bedömda konsekvenserna av olika alternativ. En svaghet med detta angreppssätt kan anses vara att det inte beaktar det faktiska utgångsläget på penningspelmarknaden, där en betydande del av

penningsspelandet sker utanför ensamrättsystemet och således utanför regleringen och övervakningen enligt lotterilagen på det sätt som närmare presenteras i avsnitt 2.2.3.

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)
- Anordnande: 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 penningspelssystemet: 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 eventuellt också 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 sannolikt 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.
- *Anordnande –skadeverkningar*: Ett mera tillåtande anordnande ökar penningspelandet och därigenom eventuellt också skadeverkningarna.
- *Anordnande –kanaliseringsgrad*: Tillåtande anordnande ökar nyttan av licensen (eventuell avkastning) och ökar därigenom sannolikt 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 penningspelssystemet–skadeverkningar*: Bekämpande av utbud utanför penningspelssystemet 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). Vid bedömningen av alternativen på systemnivå bör beaktas att i den modell som ska väljas inte i praktiken kunnat medtas starka tekniska metoder för att bekämpa utomstående utbud, utan urvalet av dem har varit begränsat.

- *Bekämpande av utbud utanför penningspelssystemet–kanaliseringsgrad:* Effektivt bekämpande av utbud utanför penningspelssystemet förbättrar direkt kanaliseringensgraden, 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 kanaliseringensgraden.

Indirekta samband:

- *Bekämpande av utbud utanför penningspelssystemet och andra regleringsmetoder:* Den mest centrala faktorn som påverkar effektiviteten av andra regleringsmetoder 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 penningspelsverksamheten endast litet har bekämpandet av utomstående utbud inte just någon inverkan på kanaliseringensgraden eller skadeverkningarna eftersom bolagen i vilket fall som helst är beredda att delta i licenssystemet. Följden av detta är ofrånkomligen att skadeverkningarna av penningspel ökar.
- *Marknadsföring– anordnande:* Vilken inverkan reglering av marknadsföringen har på kanaliseringensgraden och skadeverkningarna beror på regleringen av anordnandet, och tvärtom. En striktare reglering av anordnandet har sannolikt på kort sikt en mer betydande inverkan än reglering av marknadsföringen. Å andra sidan, även om anordnandet är strikt har ökad marknadsföring och synlighet på lång sikt sannolikt en stor inverkan på penningspelkulturen och på penningspelandet 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 penningspel. Denna inverkan beror visserligen delvis också på hur effektiv bekämpningen av utbud utanför systemet är. Bekämpningen av skadeverkningar av penningspel kan inte anses vara effektivt om spelandet flyttas utanför systemet till ett utbud som inte är reglerat. I detta fall kan skadeverkningarna och kanaliseringensgraden anses ha ett negativt inbördes samband.

Sätten att mäta sambandens styrka som används i bedömningarna:

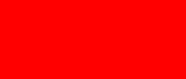
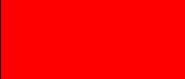
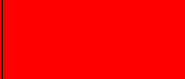
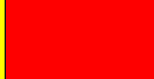
Regleringens samband med ett enskilt slutresultat (mängden skadeverkningar, kanaliseringensgrad):

	= 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.

	Marknads- föring	Anordnande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhets- inverkan
Regleringens nivå	Tillåtande	Tillåtande	Svag	Låga	
Inverkan på kanaliseringen					
Inverkan på skade- verkningarna					

Finländarnas spelande som helhet ökar i betydande grad jämfört med nuläget, spelandet ökar inom systemet och sannolikt också på marknaden utanför systemet. Detta alternativ skulle sannolikt kännbart öka skadeverkningarna av penningspel och kostnaderna för dem jämfört med penningspelande som sker inom ramen för ett ensamrättsystem enligt nuvarande reglering. Inverkan på kanaliseringen är eventuellt något positiv. Av de helheter som granskas är detta alternativ om det genomförs allra sämst med tanke på skadeverkningarna av penningspel. Detta alternativ avspeglar att man inte kan anta att det finns något klart och enkelt samband mellan kanaliseringsgraden och skadeverkningarna.

Helhet 2.

	Marknads- föring	Anordnande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhets- inverkan
Regleringens nivå	Tillåtande	Tillåtande	Effektiv	Låga	

	Marknads- föring	Anordnande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhets- inverkan
Inverkan på kanaliseringen					
Inverkan på skade- verkningarna					

Finländarnas spelande som helhet, särskilt inom penningspelssystemet, 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 är 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 då penningspelandet sker inom ensamrättsystemet. Eftersom det åtminstone inte i det inledande skedet av reformen av penningspelssystemet är möjligt att ta i bruk starka tekniska metoder för att bekämpa utbud utanför systemet på grund av de omfattande utredningsbehoven har alternativ 2 inte kunnat väljas som det alternativ som ska genomföras.

Helhet 3.

	Marknads- föring	Anordnande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhets- inverkan
Reglerings- nivå	Tillåtande	Tillåtande	Effektiv	Höga	
Inverkan på kanaliseringen					
Inverkan på skade- verkningarna					

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 penningspelssystemet 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 penningspelande inom ensamrättsystemet i nuläget. Eftersom det inte i det inledande skedet av reformen av penningspelssystemet är möjligt att ta i bruk starka tekniska metoder för att bekämpa utbud utanför systemet på grund av de omfattande utredningsbehoven har alternativ 3 inte kunnat väljas som det alternativ som ska genomföras.

Helhet 4.

	Marknads- föring	Anordnande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhets- inverkan
Regleringens nivå	Begränsande	Begränsande	Effektiv	Höga	
Inverkan på kanaliseringen					
Inverkan på skade- verkningarna					

De övriga regleringshelheterna har inte lika stor inverkan på kanaliseringen, ifall bekämpningen av utbudet utanför penningspelssystemet 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 skulle sannolikt av de alternativ som presenterats vara den bästa med tanke på uppnåendet av målen för reformen. Eftersom det inte i det inledande skedet av reformen av penningspelssystemet är möjligt att ta i bruk starka tekniska metoder för att bekämpa utbud utanför systemet på grund av de omfattande utredningsbehoven har alternativ 4 inte kunnat väljas som det alternativ som ska genomföras. En mycket strikt reglering av penningspelmarknaden utan effektiva metoder att bekämpa utomstående utbud skulle vara ägnad att förhindra att lagförslagets mål uppnås eftersom systemets interna strikta och begränsande reglering kunde öka skadeverkningarna av penningspel på grund av att spelandet flyttar allt mer utanför systemet.

Helhet 5.

	Marknads- föring	Anordnande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhets- inverkan
Regleringens nivå	Begränsande	Begränsande	Svag	Höga	
Inverkan på kanaliseringen					
Inverkan på skade- verkningarna					

I detta alternativ är bekämpningen av utbud utanför penningspelssystemet 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.

	Marknads- föring	Anordnande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhets- inverkan
Regleringens nivå	Tillåtande	Begränsande	Effektiv	Låga	
Inverkan på kanaliseringen					
Inverkan på skade- verkningarna					

I detta alternativ tillåter man mera marknadsföring, men inför de striktaste begränsningarna för anordnandet. Då har marknadsföringen inte lika stor inverkan på skadeverkningarna som i fallet med mera tillåtande anordnande. 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 penningspelssystemet, 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. Eftersom det ändå inte i det inledande skedet av reformen av penningspelssystemet är möjligt att ta i bruk starka tekniska metoder för att bekämpa utbud utanför systemet på grund av de omfattande utredningsbehoven har alternativ 6 inte kunnat väljas som det alternativ som ska genomföras. En mycket strikt reglering av penningspelmarknaden utan effektiva metoder att bekämpa utomstående utbud skulle vara ägnad att förhindra att lagförslagets mål uppnås eftersom systemets interna strikta och begränsande reglering kunde öka skadeverkningarna av penningspel på grund av att spelandet flyttar allt mer utanför systemet.

Helhet 7.

	Marknads- föring	Anordnande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhets- inverkan
Regleringens nivå	Tillåtande	Begränsande	Effektiv	Måttfull	
Inverkan på kanaliseringen					
Inverkan på skade- verkningarna					

Detta alternativ är nästan detsamma som föregående helhet 6, men nu är antagandet en måttfull beskattningsnivå och bekämpandet av utbud utanför penningsspelssystemet antas vara effektivt. Ifall bolag vill erbjuda sina penningsspel åt finländare måste de således acceptera en striktare beskattning. Detta inverkar antagligen inte på skadeverkningarna av penningsspel men kan försvaga kanaliseringsgraden något. På statens inkomster, som inte här har uppskattats, skulle det sannolikt ha en svagt positiv inverkan. Eftersom det dock inte i det inledande skedet av reformen av penningsspelssystemet är möjligt att ta i bruk starka tekniska metoder för att bekämpa utbud utanför systemet på grund av de omfattande utredningsbehoven har alternativ 7 inte kunnat väljas som det alternativ som ska genomföras.

Helhet 8.

	Marknads- föring	Anordnande	Bekämpande av utomstående utbud	Beskattning och licensavgifter	Helhets- inverkan
Regleringens nivå	Tillåtande	Tillåtande	Svag	Måttfull	
Inverkan på kanaliseringen					
Inverkan på skade- verkningarna					

Denna helhet skulle nästan motsvara helhet 1, men skillnaden är en måttfull nivå på beskattningen och licensavgifterna. Också i denna helhet kunde man alltså förvänta sig att finländarnas spelande som helhet skulle öka betydligt jämfört med nuläget. Penningsspelandet ökar sannolikt betydligt inom systemet men sannolikt kvarstår också marknaden utanför systemet. Detta helhetsalternativ skulle därför sannolikt öka skadeverkningarna och kostnaderna för dem betydligt. Inverkan på kanaliseringen skulle eventuellt vara något positiv, men något mindre än i helhet 1, där företagens kostnader är mindre. Av de alternativ som granskats är detta alternativ tillsammans med helhet 1 allra sämst med tanke på skadeverkningarna av penningsspel. Detta alternativ återspeglar också att man inte kan anta att det finns något klart samband mellan kanaliseringsgraden och skadeverkningarna.

Av alla de helheter som beskrivits ovan skulle detta alternativ (helhet 8) bäst motsvara den helhetsreglering som föreslås i propositionen. Eftersom det inte i det inledande skedet av reformen av penningspelssystemet är möjligt att ta i bruk starka tekniska metoder för att bekämpa utbud utanför systemet på grund av de omfattande utredningsbehoven verkar alternativ 1 och 8 vara de enda möjliga lösningarna som kan genomföras för att svara mot målen i regeringsprogrammet. En mycket strikt reglering av penningspelmarknaden utan effektiva metoder att bekämpa utomstående utbud skulle vara ägnad att förhindra att lagförslaget mål uppnås eftersom systemets interna strikta och begränsande reglering kunde öka skadeverkningarna av penningspel på grund av att spelandet flyttar allt mer utanför systemet. I alternativ 1 och 8 skulle den begränsande regleringen som syftar till att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel vara i balans med de element som stöder systemets attraktivitet och kanaliseringförmåga.

Sammandrag av alternativen för helhetsregleringen:

Vid jämförelsen av olika regleringsalternativ är bekämpningen av utbud utanför penningspelssystemet den mest centrala helheten. Genom att effektivt genomföra det kan man samtidigt stöda både 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 anordnande inom systemet i kombination med effektiv bekämpning av utomstående utbud det bästa slutresultatet med tanke på målen. Starka tekniska metoder att bekämpa utomstående utbud kan dock inte genomföras i det inledande skedet av penningspelssystemet på grund av de omfattande utredningsbehoven.

Införande av ett licenssystem har redan i sig en 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. I beredningen har av denna orsak inte medtagits något alternativ som inte alls innehåller interna åtgärder inom systemet för att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel.

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 regeringsprogrammet.

Man kan dock konstatera att bedömningen av inverkan av sambandet mellan skadeverkningar och reglering är säkrare än bedömningarna av sambandet mellan kanalisering och reglering. Detta beror delvis på mätandet av dessa faktorer eftersom det, såsom redan konstaterats, redan i sig finns stor osäkerhet när det gäller att mäta spelandet utanför systemet. Som stöd för bedömningarna av inverkan av skadeverkningarna finns också forskningsdata om sambandet mellan olika former av reglering och skadeverkningar.

5.1.2 Om systemnivåns alternativ och deras konsekvenser

Regleringen av penningspelsverksamheten inriktas å ena sidan på det allmänna sättet att ordna penningspel, alltså systemnivån, och å andra sidan på penningspelsverksamheten mera detaljerat. En del av metoderna för att reglera och styra penningspelsverksamheten, som syftar till att uppnå penningspelspolitikens mål, är bundna till penningspelens systemnivå, en del av metoderna kan åter användas oberoende av modellen för systemet. Penningspelssystemet kan basera sig på ensamrätt, licenser eller en kombination av båda, där en del av penningspelsverksamheten 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 penningspelsverksamhet 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 penningspelsverksamheten i ägarens och ägarhandledarens roll, eller om penningspelsverksamheten är privat affärsverksamhet, eller ordnas på något annat sätt (t.ex. så att allmännyttiga sammanslutningar ordnar penningspelsverksamheten).

Organiseringsmodellen påverkar genom vilka metoder det är möjligt att eftersträva de mål som ansetts för penningspelspolitiken. På det finländska fastlandet har det huvudsakliga målet för penningspelspolitiken varit att förebygga och minska de sociala, ekonomiska och hälsomässiga olägenheter som orsakas av spelandet. Andra viktiga mål är att skydd av konsumenterna och konsumenternas rättsskydd samt att bekämpa brottslighet och annat missbruk. Också beredningen av det nya penningspelssystemet baserar sig på samma målsättningar. De intäkter som staten får av penningspelsverksamheten har däremot i enlighet med EU-domstolens rättspraxis endast ansetts vara en gynnsam påföljd av politiken. Penningspelssystemets kanaliseringsgrad kan för sin del också ses som ett mål för penningspelspolitiken. Kanaliseringsgraden i sig anger dock inte systemets förmåga att förebygga skadeverkningar eller generera inkomster till staten.

Mera väsentligt än systemet med tanke på att förebygga och minska skadeverkningar är hur penningspelsverksamheten som helhet styrs och regleras i samhället för att målen ska uppnås och hur faktorer på systemnivå beaktas i den praktiska tillämpningen av penningspelspolitiken. Skadeverkningarna av penningspelsverksamhet i samhället hänger också samman med en större helhet än den direkta regleringen av penningspelsverksamheten 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 attitydklimatet 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 penningspelsverksamheten och det externa utbudet. Utbud av penningspel utanför systemet är en utmaning både i licensbaserade system och i ensamrättsystem.

En inbördes jämförelse av penningspelssystem försvåras av att det finns betydande skillnader i genomförandet av penningspelssystem 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 penningspelpolitik 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 systematisk litteraturöversikt som publicerats 2021⁹⁹. Enligt den finns det i praktiken inte några betydande skillnader mellan ensamrätt- och licenssystem i fråga om hur vanliga skadeverkningar är. I ensamrättssystem föreföll problemspelandets och den totala konsumtionens nivå vara på en något lägre nivå än i licenssystem, medan åter samhällseliga intressekonflikter verkade vara mindre vanliga i licenssystem.

En central skillnad mellan licens- och ensamrättbaserade system gäller vilka riktade metoder för att styra penningspelsverksamheten det är möjligt att använda i systemet. I EU-domstolens rättspraxis har ansetts att ett ensamrättssystem under strikt övervakning av den offentliga makten kan vara en effektiv metod att hantera de risker som är förknippade med penningspel. Utom styrning genom lagstiftning omfattar möjligheten till strikt övervakning reglering i vid bemärkelse, vilket i finländsk kontext innefattar ägarstyrning av ett statsägt bolag med specialuppgifter, myndighetsövervakning och annan myndighetsstyrning. Finländsk forskning (Institutet för hälsa och välfärd) visar att man under senare år börjat utnyttja denna potential och därigenom har folkhälsoaspekten i penningspelpolitiken stärkts. Enligt forskningsdata har samhällets beroende av penningspelsintäkter varit en orsak till att man inte velat utnyttja ensamrättssystemets möjligheter att begränsa exempelvis tillgången på penningspel.

Ett jämförelseobjekt kan sökas i forskning om alkoholpolitik, där det finns också forskningsrön om monopolmodellens verkningar.¹⁰⁰ I forskningen har bedömts att man i de nordiska länderna när det gäller alkoholpolitiken effektivt lyckats utnyttja ensamrättssystemets möjlighet att strikt kontrollera tillgången för att förebygga skadeverkningar. I forskningen konstaterades också att ensamrätt 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 hurdant system som effektivast genomför penningspelpolitiska mål. I penningspel är det på grund av att det är populärt att spela på nätet betydligt svårare att effektivt upprätthålla ensamrätt eller så kräver det åtminstone ett mycket annorlunda 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 betydelsen av styrning genom lagstiftning i styrningen av penningspelsverksamheten. Detta betyder ett mindre urval metoder

⁹⁹ Marionneau, V., Egerer, M. & Nikkinen, J. (2021). How Do State Gambling Monopolies Affect Levels of Gambling Harm?. *Curr Addict Rep* 8, s. 225–234. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1007/s40429-021-00370-y>.

¹⁰⁰ Babor, T. F., Casswell, S., Graham, K., Huckle, T., Livingston, M., Rehm, J., Room, R., Rossow, I., & Sornpaisarn, B. (2023). *Alcohol: No ordinary commodity: Research and public policy* (3rd ed.). Oxford University Press.

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.¹⁰¹ I Finland har man försökt avveckla denna risk i ensamrättsystemet genom att avstå från de lagstadgade användningsändamålen för Veikkaus Ab:s avkastning och från början av 2024 överföra avkastningen till 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 förutsättningarna för beviljande av licens. 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 penningspelsverksamheten 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 penningspelsverksamheten, vilket ofrånkomligen inverkar på hur lockande marknaden är för eventuella 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 marknads andel av den totala marknaden minska. En försvagning av

¹⁰¹ Marionneau V., Nikkinen J. (2020). Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions? Public Health. 2020 Jul;184:102-106. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2020.03.021>.

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. En minskning av det penningspelande som riktas utanför systemet skulle i större omfattning möjliggöra åtgärder som syftar till att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel jämfört med nuläget eftersom det skulle vara möjligt att utvidga regleringen till att omfatta en större del av utbudet på penningspel än nu. Om man å andra sidan skulle eftersträva en hög kanaliseringsgrad endast genom att öka den totala tillgången på penningspel skulle skadeverkningarna sannolikt öka. 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 penningspelssystemet 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 penningspelmyndighet¹⁰² och konsultbolaget H2GC på en betydligt lägre nivå än i Sverige och Danmark, som övergått till licenssystemet. Det uppskattas att mängden penningspelproblem och riskspel minskat i Norge¹⁰³ 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 2015¹⁰⁴. Man vet dock inte säkert om förklaringen till att spelproblemen minskat är den penningspelpolitik som genomförts i Norge under de senaste åren.

Ensamrättsystemet har vid de föregående ändringarna av lotterilagen delvis utvecklats enligt norsk modell. För att begränsa tillgången på utomstående penningspel togs spärrar mot betalningsrörelse i bruk från början av 2023. Åtgärden är inte bunden till systemet, liksom inte heller andra åtgärder som riktas direkt mot spelande utanför systemet. Verkningarna av

¹⁰² Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024). Ansvarlegheit og kanalisering hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Lotteritilsynets rapport, mars 2024. Tillgänglig på adressen https://lottstift.no/content/uploads/2024/04/Rapport_Kulturdepartementet_mars_2023_UUweb_v2.pdf.

¹⁰³ 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>.

¹⁰⁴ jfr Pallesen, S., Molde, H., Mentzoni, R., Hanss, D. & Morken, A. (2016). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2015. Universitetet i Bergen, april 2016. Tillgänglig på adressen https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/WEB-Rapport_befolkningsundersokelsen.pdf.

spärrarna mot betalningstrafik har inte särskilt utvärderats, men i samband med det beslut som Helsingfors förvaltningsdomstol utfärdade den 19 februari 2024 (967/2024), där den avslog BML Group Ltd:s besvär över Polisstyrelsens förbud mot att marknadsföra penningspel förenat med ett vite på 2,4 miljoner euro bedömde Polisstyrelsen att 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 procentenheter), vilket delvis kan sammanhålla med detta. Ändring i förvaltningsdomstolens beslut har ansökts hos högsta förvaltningsdomstolen, som 28.3.2024 har förbjudit verkställighet av Polisstyrelsens och förvaltningsdomstolens beslut. När det gäller effektiviteten i regleringen av spärrar mot betalningstrafik har övervakningsarbetet i praktiken visat att man försökt kringgå spärrarna genom företagsarrangemang, då spärrar i praktiken inte kan genomföras. Särskilt problematisk har en sådan verksamhetsmodell visat sig vara där penningspelbolaget överför sin verksamhet från ett företag som är på spärrlistan till ett syster- eller dotterbolag till detta företag. Polisstyrelsen ansåg att det inte borde föreskrivas om spärrar för betalnings- och nätrafik i enlighet med det lagförslag som var på remiss eftersom de i verkligheten skulle vara ineffektiva. En viktig fråga när det gäller båda dessa spärrmetoder är dessutom landskapet Ålands särställning och självständiga lagstiftningsmakt i fråga om penningspel samt de kostnader och den administrativa börda det skulle förorsaka aktörer inom finansbranschen och internetoperatörer.

I de färskaste rapporterna som tar ställning till utvecklingen av penningspelpolitiken har man inte ännu kunnat utnyttja ens preliminära bedömningar om nuläget i systemet efter de ändringar som gjorts under de senaste åren. Både i den förutredning som publicerades våren 2023 och i Konkurrens- och konsumentverkets rapport betonas behovet av att utveckla penningspelssystemet, men samtidigt identifieras riskerna för spelskadeverkningar om man övergår till ett licenssystem eller till ett system som delvis bygger på licens. De risker som identifierats sammanhänger med att tillgången på spel med särskilt höga risker ökar samt på att synligheten för dessa spel ökar genom marknadsföring. Också enligt Institutet för hälsa och välfärd 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 penningspelproblem och som behöver stöd och hjälp ökar.

På det finländska fastlandet har det i stor omfattning framförts åsikter om att det är nödvändigt att utveckla det nuvarande penningspelssystemet. Identifierade krav på förändring skapas bland annat av de teknologiska och samhällsliga förändringarna, såsom att tjänster överförs till nätet samt att tjänster inom penningspelande är gränsöverskridande. 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 penningspelssystemet 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. Den befolkningsenkät Finländarnas penningspel som Institutet för hälsa och välfärd publicerade i april 2024 belyser för sin del nuläget. Enligt undersökningen 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 penningspel på nätet har inte blivit vanligare under de 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 trots 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. Det föreslagna alternativet skulle dock sannolikt möjliggöra att regleringen kan utvidgas till att omfatta största delen av penningspelandet och i fråga om det penningspelande som flyttar till den reglerade marknaden öka statens möjligheter att påverka uppkomsten och förebyggandet av skadeverkningar av penningspel.

I den förutredning som gjordes som stöd för regeringförhandlingarna 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. Å andra sidan bedömdes i förundersökningen 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 internet-penningspelen än nu omfattas av den nationella regleringen, men detsamma kan man eftersträva också genom åtgärder som stärker ensamrättsystemet.¹⁰⁵

Med tanke på det nuvarande penningspelssystemets accessoriska positiva konsekvens, således avkastningen till staten, är skillnaderna på systemnivå betydande i fråga om den direkta avkastningen. I Finlands nuvarande penningspelssystem är Veikkaus Ab ett bolag som ägs helt av staten och förutom lotteriskatten tillfaller alla bolagets intäkter staten. På en licenserad marknad skulle intäkterna till staten basera sig på beskattning, den avkastning som Veikkaus Ab betalar till staten och den ensamrättsersättning som betalas till staten. 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 kanaliseringsförmåga skulle sannolikt med tanke på de intäkter staten får av penningspelsverksamheten vara det

¹⁰⁵ KKV, 2023.

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 vara en i stort sett lika bra lösning. Enligt Veikkaus Ab:s års- och ansvarsfullhetsrapport ökade dess andel av den digitala penningspelmarknaden 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 licens är beror på hur dessa ändringar genomförs. Ovannämnda beslut av Helsingfors förvaltningsdomstol beslut den 19 februari 2024, genom vilket den förkastade besvären över Polisstyrelsens förbud antas för sin del ha en effektiverande effekt. Ändring i förvaltningsdomstolens beslut har sökts hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt Veikkaus Ab:s delårsrapport för 2024 minskade bolagets andel av hela Finlands digitala penningspelmarknad under redovisningsperioden med 2 procentenheter.

En modell för att ordna penningspel som delvis är licensbaserad enligt detta förslag bedöms ha en positiv inverkan på statens intäkter jämfört med de alternativ som presenterats om penningspelmarknadens storlek ökar betydligt och kanaliseringsgraden är hög. I avsnitt 4.3.2.1 behandlas reformens statsfinansiella verkningar. En betydande tillväxt av penningspelmarknaden 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 den digitala spelmarknaden 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 aktiebolag. 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 Former för anordnande av penningspel 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 anordnas 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 penningbingo som ordnas på nätet ska höra till någotdera systemet för att anordna penningspel. I beredningen har också bedömts vilken ställning virtuell vadhållning, som grundar sig på dragningar som åskådliggörs med animationer, ska ha i det nya penningspelssystemet. Dessutom har under beredningen bedömts om vadhållningsspel i licenssystemet ska tillåtas utom genom en elektronisk försäljningskanal också i en fysisk försäljningskanal i licenshavarens eget verksamhetsställe eller genom försäljning via ombud. Dessutom har i beredningen bedömts lagstiftningsalternativ för de penningspelformer som kvarstår i Veikkaus ensamrättsystem.

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. Enligt Finska Hippos rf kunde man genom att ta med totospel 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 spelöverskott för totospel med cirka nio procent och totospelens relativa andel av hela Veikkaus Ab:s penningsspelande sjönk till ungefär fem procents nivå. Det har bedömts att spelandet av totospel kommer att minska i ett ensamrättsystem. Det skulle i någon mån vara inkonsekvent att avskilja vadhållning på hästar från annan vadhållning i det nya penningsspelssystemet. Å andra sidan kan konstateras att kanaliseringsgraden för de totospel som anordnas med Veikkaus Ab:s ensamrätt redan nu är mycket hög och det spelas endast i liten utsträckning totospel på penningsspelsidor utanför systemet. Öppnande av totospel för den konkurrensutsatta marknaden kunde således innebära ökad marknadsföring av totospel för att finländarna ska hitta det nya utbudet och de nya aktörerna. Med tanke på förebyggandet av skadeverkningar av spel är det i princip inte ändamålsenligt att öka konkurrensen där sådan inte redan finns. Då man granskar verkningarna av penningsspelreformen som helhet bedöms det å andra sidan inte att det vore någon särskild risk att ta med totospelen på den konkurrensutsatta licensmarknaden som en del av övrig vadhållning med tanke på förebyggandet av skadeverkningar av penningsspel. Under beredningen har man dock ansett att spelande på hästar som baserar sig på licens för penningsspel, möjlighet till internationellt samarbete vid anordnande av penningsspel samt marknadsföring och sponsring i enlighet med förslaget skulle stöda hästspelarens konkurrenskraft och öka intresset för spelande på hästar. Förslaget skulle möjliggöra egen penningsspelverksamhet för aktörerna inom hästhuskötselbranschen och finansiering av hästkötselbranschen med avkastning av penningsspelverksamheten som en del av den övriga helhetsfinansieringen, inkluderande travbane- och tävlingsverksamhet.

När det gäller penningbingo som ordnas via nätet har i beredningen spelets ställning i det nya penningsspelssystemet bedömts utgående från målen för reformen. Med tanke på skadeverkningar av penningsspel är det inte nödvändigtvis ändamålsenligt att öka konkurrensen i fråga om de penningsspelprodukter där det inte finns konkurrens i någon högre grad. Å andra sidan skulle det minska utbudet på penningbingo 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 penningbingo som ordnas elektroniskt i licenssystemet. Om spelet kvarstår som ett ensamrättsspel kan det anses strida mot kanaliseringsmålet, eftersom det är fråga om ett penningsspel med omfattande utbud, där det finns konkurrens. I Sverige och Danmark hör elektronisk penningbingo till licenssystemet och aktörer utanför ensamrättsystemet har utbud på detta spel. I svensk lag finns en definition av bingo som anordnas via nätet. I Danmark har spelet i lagstiftningen tagits med i den spelverkställighetsform som innehåller kasinospel som anordnas via nätet. Att ta med spelet i det konkurrensutsatta licenssystemet har förutsatt en definition av spelet.

När det gäller virtuell vadhållning har man i beredningen utrett den virtuella vadhållningens spelegenskaper. Till skillnad från vadhållning i den reella världen har i virtuell vadhållning inte spelarens färdigheter och kunskaper någon betydelse med tanke på spelets slutresultat utan vinsten bestäms genom lottdragning. I virtuell vadhållning visualiseras spelobjektens vadhållningsresultat för spelarna genom animationer eller videoklipp eller en kombination av dessa. Dessa är dock inte av betydelse med tanke på spelets slutresultat även om man beroende på hur tävlingen genomförs kan använda också verkliga data som baserar sig på tidigare matcher för att bestämma resultatet av tävlingen. I jämförelseländerna ingår virtuell vadhållning i licenser som beviljas för vadhållningsspel. Vid beredningen har bedömts att det är motiverat att

virtuell vadhållning hör till den konkurrensutsatta licensmarknaden på grund av spelets egenskaper. Inkluderingen av spelet i det konkurrensutsatta licenssystemet har förutsatt en definition av spelet.

Frågan om anordnande 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 penningspelsverksamhet 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 anordnas 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 penningspelsverksamhet) samt annars i fråga om skadeverkningarna de spelare som hör till riskgruppen.

Det skulle innebära en stor och principiell förändring om rätten att anordna penningspel öppnas för allmännyttiga aktörer. Enligt lag har 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 medelsanskaffning genom varulotterier och penninginsamlingar som avses i lagen om penninginsamlingar (863/2019). Varulotterier och penninginsamlingar får inte med vissa i lagen om penninginsamlingar föreskrivna undantag 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 medelsanskaffning 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 medelsanskaffning genom varulotterier och penninginsamlingar borde ändras genom att den lagstiftning som gäller dessa former av medelsanskaffning (lotterilagen och lagen om penninginsamlingar) ändras och denna verksamhet görs möjlig för förvärsändamål 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 anordna 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 eftersträvaransvärd 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 penningspelsverksamhet 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.

Tidtabellen för beredningen av projektet har inte gjort det möjligt att utreda med vilka ramvillkor det skulle vara möjligt att föreskriva om en separat licens för penningspel för allmännyttiga aktörer och vilka verkningar denna lösning skulle ha för samhället. Efter att lagen om penningspel trätt i kraft skulle det vara möjligt att utreda förutsättningarna för bestämmelser om penningspellicenser i liten skala för allmännyttiga aktörer och bedöma ändringens samhälleliga konsekvenser. I en eventuell utredning borde åtminstone granskas vilka konsekvenser förslaget har för förekomsten av skadeverkningar av penningspel särskilt bland barn och unga och förslagets eventuella konsekvenser för ensamrättaktörens intäkter. Dessutom borde man bedöma vilka konsekvenser skattefrihet för allmännyttig penningspelsverksamhet har för statens intäkter samt förslagets förhållande till grundprinciperna för övrig lagstiftning, således för allmännyttiga samfunds ensamrätt till medelsanskaffning genom varulotterier och penninginsamlingar.

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

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 anordnandet 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 licensansökningar. Lagstadgad ensamrätt skulle också lagstiftningstekniskt vara enklare att genomföra än en licensbaserad modell, eftersom den reglering som gäller ensamrätten till penningspelsverksamhet 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 procent 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 tillsvidare 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 anordna 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 anordnandet 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 skulle 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 dem som ansöker om ensamrätt är de centrala identifierade alternativen antingen att längden på licensen regleras på motsvarande sätt som för licenser som beviljas i ett penningspellicenssystem på den konkurrensutsatta marknaden 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 penningspelsverksamhet på marknaden i Finland skulle rätten att anordna 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 anordnandet av penningspel (bl.a. förebyggande och minskning av skadeverkningar av penningspel). Man övergår till ett licenssystem för de former av anordnande av spel där dessa mål uppnås bäst inom ramen för detta system.

Eftersom ensamrättslicens 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 ensamrättslicens 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 längre licensperiod än för en penningspellicens skulle också göra det möjligt för ensamrättsinnehavaren att långsiktigt planera och utveckla sin penningspelsverksamhet på ett sätt som stöder uppnåendet av de mål som uppfyller det ovannämnda 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 1, där ensamrättsinnehavaren förpliktigas att till staten betala en offentligrättslig ensamrättersättning av skattenatur, genom vilket man strävar efter att säkerställa att ensamrättsinnehavaren av de penningspel som denna anordnar endast får en avkastning som kan anses skälig.
- Modell 2, 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 anordnar endast får en avkastning som kan anses skälig.
- Modell 3, där ensamrättsinnehavaren förpliktigas genom lag att med stöd av ensamrätten redovisa vinsten av den penningspelsverksamhet denna bedriver i sin helhet till staten (på motsvarande sätt som enligt 17 § i nuvarande lotterilag).
- Modell 4, där man genom lagstiftning begränsar den tillåtna affärsverksamheten för ensamrättsinnehavaren för anordnande av de penningspel som ordnas med stöd av ensamrätten, men där det inte skulle finnas några särskilda bestämmelser som gäller behandlingen av avkastningen av penningspelsverksamheten då ensamrättsinnehavarens betalning av avkastningen av penningspelsverksamhetens avkastning till staten skulle ske i sedvanlig ordning enligt den bolagsrättsliga regleringen (dvs. ensamrättsinnehavaren skulle betala vinsten som dividend till staten).

Modell 1 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 ensamrättersättningen 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 ensamrättersättningen 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 ensamrättersättning 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 ensamrättersättningens belopp, vilket leder till en ökning av det administrativa arbetet. Eftersom modellen baserar sig delvis på en uppskattning av kommande nettospelavkastning har modellen på förhand genomgått noggrant med EU-kommissionen, så att den också enligt kommissionens uppfattning eliminerar den ekonomiska fördelen på det sätt som lagstiftningen om statsunderstöd förutsätter. Enligt en preliminär bedömning som meddelas i ett brev från Europeiska kommissionens konkurrensavdelning daterat den 23 januari 2025 uppkommer inte genom de ensamrättersättningar som beräknats enligt denna metod för ensamrättsinnehavaren något statsstöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Också modell 2 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 1 (offentlighetsrättslig ensamrättersättning). 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 penningspelsverksamhet 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 anordna under avtalsperioden. Detta skulle innebära en väsentlig avvikelse från de utgångspunkter enligt vilka penningspelsverksamheten tidigare reglerats, och dessutom måste särskilt bedömas om EU:s upphandlingsdirektiv eventuellt borde tillämpas på detta avtal.

Också genom modell 3 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 4 blir en central fråga om den ensamrätt som beviljats ensamrättsinnehavaren och den selektiva ekonomiska förmån som ingår i den kan anses snedvrider konkurrensen på marknaden trots att ensamrättsinnehavarens affärsverksamhet på ovan beskrivet sätt begränsats till att omfatta endast anordnandet av penningspel 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 1 (offentlighetsrättslig ensamrättsättning). Trots ovan beskrivna svagheter med denna modell (särskilt att den är regleringstekniskt komplicerad, medför ökning av det administrativa arbetet och osäkerhet med dimensioneringen av ensamrättsättningen), 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 penningspelsverksamhet som bedrivs med ensamrätt intäktförs till staten som ensamrättsättningar 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 1) den föreslagna modellen, där den penningspelsverksamhet som kvarstår inom ensamrätten och penningspelsverksamheten på licensmarknaden kan bedrivas i separata bolag inom samma koncern och 2) en modell i vilken den del av Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet 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 alternativen 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 enligt alternativ 1 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 koncernstrukturen enligt alternativ 2 leder till ett slutresultat som är i stort sett detsamma. Den del av Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet som i framtiden sker på licensmarknaden utnyttjar i nuläget i betydande grad samma produktionsfaktorer som den penningspelsverksamhet 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 med 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 penningspelsverksamheten 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 på det finländska fastlandet. 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 koncernstrukturerna enligt båda alternativen 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 vartdera 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.¹⁰⁶Också 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.
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.

¹⁰⁶ Statens Offentliga Utredningar (2020). Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. SOU 2020/77. Tillgänglig på adressen <https://www.regeringen.se/contentassets/4942818c09e14ab280d360ed3f1bbc64/okat-skydd-och-starkt-reglering-pa-den-omreglerade-spelmarknaden-sou-202077.pdf>.

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.¹⁰⁷

5.1.6 Reglering som gäller anordnandet av penningspel

Under beredningen har behoven av att reglera anordnandet av penningspel bedömts särskilt utgående från gällande lotterilag och en internationell jämförelse. Med stöd av lotterilagen regleras anordnandet av penningspel enligt statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel och genom inrikesministeriets förordning om spelregler för Veikkaus Ab:s penningspel.

Till regleringen av anordnandet av penningspel ansluter sig de mål som i regeringsprogrammet uppställts för reformen gällande förebyggande av skadeverkningar av penningspel och förbättring av kanaliseringsgraden. Grunden för de val som gäller regleringen av anordnandet har varit val av en modell där man söker balans mellan de begränsningar som är ändamålsenliga med tanke på regeringsprogrammets mål och systemets attraktivitet i en situation då det utomstående utbudet av penningspel i sin helhet skulle stå utanför den reglering som syftar till att bekämpa skadeverkningar av penningspel. Helheten bör också bedömas 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 anordnandet. Genom gällande lotterilag och de förordningar som utfärdas med stöd av den föreskrivs om dessa omständigheter i fråga om Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet. 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 anordnande 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 penningspelssystemet. Med beaktande av att regleringen av anordnandet av penningspel delvis är mycket detaljerad och av teknisk natur är det också i det

¹⁰⁷ Den till Danske Lotteri Spil A/S år 2023 beviljade licensen tillgänglig på adressen: 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.

nya penningspelssystemet nödvändigt att reglera anordnandet på förordningsnivå. Dessutom har det i fråga om anordnandet 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 provningsrätt.

Enligt gällande lag förutsätter allt spelande att spelaren registrerar sig och utom när det gäller spelande på spelkasino 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. Det föreslås att motsvarande åldersgräns tas med också i lagen om penningspel och också till denna del skulle regleringens begränsningar förbli på motsvarande nivå som i den nuvarande regleringen. Andra europeiska länder kan ha andra åldersgränser beroende på vilken typ av penningspel det är fråga om, och om penningspelen 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.¹⁰⁸ Från år 2019 har andelen i vårt 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 lätt tillgängliga högriskspel med snabbt tempo som spelas på nätet. I fråga om gradering av åldersgränsen finns forskningsdata för Finland gällande införande av en åldersgräns på 18 år. På befolkningsnivå har minderårigas penningspelande minskat betydligt som en följd av åldersgränsen. Sannolikt skulle en höjning av åldersgränsen minska unga vuxnas penningspelande. Möjligheten att spela på penningspelsidor utanför systemet skulle å andra

¹⁰⁸ 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.

sidan försvaga inverkan av höjningen av åldersgränsen. Unga vuxna är en riskgrupp för skadeverkningar av penningsspel, som orsakas av utbud av penningsspel utanför systemet som inte omfattas av regleringen. I projektet har inte behovet av att ändra åldersgränsen bedömts närmare på grund av regeringsprogrammets måltidtabell för reformen.

I samband med projektet har i enlighet med den skrivning som ingår i regeringsprogrammet gjorts en utredning om flyttande av spelautomater till separata övervakade utrymmen. Utredningen gjordes av social- och hälsovårdsministeriets utvärderingsgrupp i samarbete med forskare från Institutet för hälsa och välfärd. I utredningen presenteras olika alternativ för distribution av spelautomater vid reformen av penningsspelssystemet. I utredningen har särskilt utvärderats alternativens konsekvenser utgående från skadeverkningar av penningsspel. Det har inte i detta skede med anledning av utredningen vidtagits några åtgärder för att flytta penningsspelautomater till separata övervakade utrymmen. Det föreslås att i lagen om penningsspel intas bestämmelser som placering av penningsspelautomater som svarar mot bestämmelserna i nuvarande lotterilag. I utredningen föreslås att man i lagen om penningsspel i enlighet med lotterilagen ska föreskriva bland annat om placeringen av spelautomater och om egenkontroll av automater. Dessutom ska enligt nuvarande lag föreskrivas om det maximala antalet automater genom förordning av statsrådet.

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 penningsspelbolag och regleringen av den särskilt utgående från en internationell jämförelse. Omsorgsplikten är nära sammankopplad med 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.

Institutet för hälsa och välfärd 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. Det föreslås att i lagen om penningspel ska bestämmas mera detaljerat än i nuvarande lagstiftning om licenshavarnas omsorgsplikt, i vilken som en ny skyldighet skulle ingå att dokumentera och till tillsynsmyndigheten skicka in uppgifter om kontakter som tagits i omsorgssyfte om enskilda spelare. 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 Institutet för hälsa och välfärds 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 tidigare¹⁰⁹.

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 penningspelssystem 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 utvecklingsuppsatser 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.

¹⁰⁹ Hopfgartner, N., Auer, M., Helic, D. et al. The Efficacy of Voluntary Self-Exclusions in Reducing Gambling Among a Real-World Sample of British Online Casino Players. *J Gambl Stud* 39, s. 1833–1848 (2023). Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1007/s10899-023-10198-y>.

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 eventuellt 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 spelspär. 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 penningsspelbolagen att etablera sig på den finländska marknaden. Strikta konsumtionsgränser kan leda till att en del av de penningsspelbolag som potentiellt kunde etablera sig på marknaden stannar utanför det finländska systemet, vilket innebär att en del av utbudet av penningsspel inte alls berörs av bestämmelserna om bekämpning av skadeverkningar.

Arbetsgruppen för bedömning av skaderiskerna och skadeverkningarna av anordnande av penningsspel 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 penningsspel 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.

Beredningen har utmynnat i att föreslå en modell där man inte går in för konsumtionsgränser som gäller alla licensinnehavare gemensamt utan en enskild licensinnehavare ska be spelaren ställa upp en begränsning för hur mycket pengar spelaren sammanlagt högst kan överföra från sitt bankkonto till sitt spelkonto per år och per månad. Dessutom kan det på förordningsnivå föreskrivas om maximala förlustgränser per dygn, månad och år, som gäller penningsspel med hög risk för skadeverkningar som spelaren spelar. Lösningen har påverkats av regeringsprogrammets målsättning att förbättra penningsspelssystemets kanaliseringsgrad. Lösningen syftar till balans mellan begränsningar som är ändamålsenliga med tanke på målsättningarna i regeringsprogrammet och systemets attraktionskraft i ett läge när utbud av penningsspel utanför systemet inte alls berörs av de bestämmelser som syftar till bekämpning av skadeverkningarna av penningsspel.

5.1.8 Bestämmelser om marknadsföring av penningsspel

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. Under beredningen har olika alternativa lagstiftningslösningar övervägts för att uppnå de mål i regeringsprogrammet som gäller bekämpning av penningsspelens skadeverkningar och en bättre kanaliseringsgrad. Bestämmelserna om tillåten marknadsföring syftar till balans mellan ändamålsenliga begränsningar och att det ska vara attraktivt att etablera sig på marknaden i ett läge när utbud av penningsspel utanför systemet inte alls omfattas av de bestämmelser som syftar till bekämpning av skadeverkningarna av penningsspel.

En lagstiftningslösning där all marknadsföring av penningsspel förbjuds gör det inte till ett attraktivt alternativ för penningsspelsföretag 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 penningsspelsföretagen ingen möjlighet att konkurrera på marknaden, och Veikkaus Ab som redan är en etablerad aktör får en oskäligen fördel. En lagstiftningslösning där all marknadsföring tillåts utan några innehållsmässiga begränsningar av marknadsföringen kan bedömas leda till en betydande ökning av risken för skadeverkningar av penningsspel, 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 penningsspel. 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 penningsspel 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 penningsspelen är motiverad med tanke på penningsspelens 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 penningsspel som görs tillgängliga i licenssystemet har den största skaderisken vilket innebär att ett förbud mot marknadsföring av dem inte stöder målsättningen att förbättra kanaliseringsgraden i systemet.

En lagstiftningslösning där marknadsföringens innehåll begränsas har i hög grad ansetts motsvara gällande lagstiftning. Med avseende på bekämpning av skadeverkningarna av penningsspel 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 penningsspelsanordnarnas vilja att etablera sig på marknaden. En fördel med volymbegränsningar kan anses vara deras positiva inverkan på bekämpningen av skadeverkningar av penningsspel, men en utmaning kan anses vara hur marknadsföringsvolymen 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. Risken 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 penningsspelsbolag som verkar utan licens, 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 uppdagats. 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 influencermarknadsföring 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 marknadsföring 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 penningsspel 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 penningsspelsbolag 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 eller på platser där utsatta grupper utsätts för reklam för penningsspel, 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 penningsspelsaktörers fysiska butiker och deras utseende. För att uppnå målsättningen gällande kanalisering som ingår i regeringsprogrammet har man under beredningen inte gått in för att föreslå ett förbud mot utomhusmarknadsföring, men att utomhusmarknadsföring på en konkurrensutsatt marknad enbart ska tillåtas i form av licensinnehavares varumärkesmarknadsföring. Det har ansetts befogat, eftersom sättet att genomföra penningsspel på en konkurrensutsatt marknad innehåller en hög risk för skadeverkningar av penningsspel.

Bestämmelserna om sponsring har bedömts under beredningen. Ett totalförbud mot sponsring förhindrar skadeverkningar av penningsspel effektivast. Ett förbud mot sponsring kan i synnerhet förhindra att minderåriga utsätts för marknadsföring för penningsspel, 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 sponsring 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 sponsring för licensinnehavare kräver en större ekonomisk satsning av andra aktörer. Det har också bedömts att ett förbud mot sponsring kan leda till att den olagliga marknadsföringen ökar. Om sponsring 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. Sponsringen kan också synas i idrottsspel, vilket ökar marknadsföringens täckning. Randvillkoren för sponsringen ska vara tydliga och de ska utesluta de mest skadliga och mest synliga formerna av sponsring. Under beredningen har också ett förbud mot huvudsponsring övervägts. Att tillåta sponsring 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 sponsring, såsom t.ex. i Storbritannien, Spanien, Nederländerna, Italien och Belgien. I Belgien är sponsring efter en övergångsperiod helt förbjuden i proffsidrott, och i Storbritannien har Premier League uttryckligen begränsat huvudsponsringen. I Italien förbjöds penningsspelsbolag att sponsora

idrott 2019 och i Spanien 2020. I Nederländerna upphör penningspelsbolagens sponsring av idrottsorganisationer senast sommaren 2025. Trots förbudet mot huvudsponsring ger de föreslagna bestämmelserna fortfarande möjlighet till sponsring, och därigenom till att stöda finländsk idrott på ett sätt som minimerar skadorna. Under beredningen har man inte gått in för att förbjuda sponsring eller huvudsponsring i syfte att uppnå den målsättning gällande kanalisering som ingår i regeringsprogrammet, men under beredningen har särskild vikt fästs vid att skydda minderåriga mot skadeverkningar av penningspel, vilket syns i de föreslagna bestämmelserna om sponsring bl.a. i form av ett förbud mot sponsoravtal med minderåriga eller för evenemang och tävlingar för minderåriga, samt i form av ett förbud mot att rikta sponsring till produkter eller tjänster som är särskilt avsedda för personer under 18 år.

5.1.9 Behörig licens- och tillsynsmyndighet och finansieringen av verksamheten

Under beredningen har olika alternativ för positionen som licens- 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 spelspärr 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 licens- och tillsynsmyndighet i det nya penningspelssystemet. I regeringsprogrammet finns också en skrivning som berör ordnandet av licens- och tillsynsverksamheten 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 licens- och tillsynsverksamheten kan organiseras i det nya penningspelssystemet. De alternativ som jämförts har varit Polisstyrelsen, KKV, det nya riksomfattande tillstånds- och tillsynsverk som är under beredning (Tillstånds- och tillsynsverket, TTV) samt 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 penningspelsverksamhet är ett uppgiftsområde som kräver specialkunnande, och som inte kräver sådana befogenheter som endast polisen har. Tillsynen över penningspelsverksamhet bedöms inte heller ge något mervärde för polisens övriga verksamhet. När tillsynen över penningspelsverksamhet eventuellt flyttas bort från polisförvaltningen, kommer polisen att delta i säkerställandet av penningspelssystemets tillförlitlighet bl.a. genom undersökning av brott som eventuellt har samband med systemet.

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 samman uppgifterna som sektorsmyndighet och allmän myndighet eller att förena två typer av tillsyn bedöms inte ge några sådana synergifördelar 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. När en ny myndighet inrättas kan administrativa kostnader uppkomma jämfört med en situation där licens- 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 licens- och tillsynsverksamheten placeras hos Tillstånds- och tillsynsverket, hos vilket också andra motsvarande tillstånds- och tillsynsuppgifter kommer att sammanföras inom ramen för reformen av den statliga regionförvaltningen. Hos myndigheten samlas i huvudsak nuvarande uppgifter för regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården samt närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter inom ansvarsområdet miljö och naturresurser. Inom social- och hälsovårdssektorn består uppgifterna av tillstånds- och registrerings-, styrnings-, tillsyns- och finansieringsuppgifter för social- och hälsovården, hälsoskyddet samt alkohol- och tobaksförvaltningen och adoptionsärenden, samt av vissa uppgifter som besvärsmyndighet. 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 (offentligrättsliga och kommersiella avgifter). Under beredningen har det bedömts att licens- 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 tillsynsåtgärder. Tillsynsavgifterna helt finansiera tillsynen över penningspelssystemets funktion, såsom utveckling och upprätthållande av spelspärregister, övrig datateknisk tillsyn samt tillsynen över genomförandet och marknadsföringen av penningsspel som riktas till riket. 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 spelöverskottet. 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. Eftersom tillsynsavgiften utgör en avgift av skattekaraktär, baseras den inte direkt på kostnaderna för tillsynsverksamheten. Det gör det möjligt att gradera avgifterna så att stora tillsynsobjekt betalar en högre tillsynsavgift än små tillsynsobjekt. Stora tillsynsobjekt finansierar därmed mer av den infrastruktur som behövs för tillsynsarbetet. Under beredningen har 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. Från och med 2025 krävs licens också för leverantörer av spelprogramvara i Danmark. Utifrån internationella erfarenheter har en licens för programvara under beredningen ansetts vara en av de centrala metoderna 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 näringsverksamhet bemötas jämbördigt. Sveriges och Danmarks lagstiftning har tagits som utgångspunkt för beredningen. Det föreslås att licens ska kunna beviljas den som uppfyller förutsättningarna 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 underrätta myndigheten om förändrade omständigheter samt om skyldigheten att lämna myndigheten en årsplan och en årsanmälan. 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 förutsättningarna 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 bestämmelser som tillämpas på de sistnämnda licenserna är att ge alla aktörer som så önskar och som uppfyller de allmänna förutsättningarna 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 penningspelsbranschen effektiviseras, tillräckliga resurser för tillsynen tryggas och bland annat penningtvätt och resultatmanipulation förhindras effektivt. Tillsynen utgör en viktig del av en effektiv reglering av penningspelsverksamheten. Under beredningen har en effektivisering av tillsynen bedömts utifrån de gällande befogenheterna för de myndigheter som berörs av lagstiftningen med beaktande av att verksamhetsmiljön förändras från ett monopol för ett statsägt bolag till ett licenssystem där flera internationella penningspelsbolag bedriver penningspelsverksamhet. Också utifrån internationella erfarenheter bör en effektiv verkställighet av och tillsyn över bestämmelserna säkerställas, och exempelvis sanktionerna vid verksamhet i strid med lagstiftning, föreskrifter eller licensvillkor bör vara tillräckliga och myndigheternas verksamhetsmöjligheter 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 målsättningar 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 och alkoholbestämmelserna samt de svenska bestämmelserna om penningsspelssamhet granskats.

Som metoder för ingrepp i lagstridig verksamhet har under beredningen granskats metoder som ingår i gällande lagstiftning, såsom beslut om förbud mot penningsspelssamhet och marknadsföring av penningsspel jämte vite, administrativa påföljdsavgifter samt bestämmelser om förseelser och brott. Nya metoder som bedömts under beredningen är förseelseavgift och offentliggörandet av påföljder, som ingår i lagstiftningen om finansbranschen.

Eftersom all penningsspelssamhet föreslås bli licenspliktig har det under beredningen ansetts nödvändigt att ta in bestämmelser om återkallande av licens i lagstiftningen. Trots att återkallandet av en licens inte är en påföljd av straffkaraktär ens när de gärningar 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 penningsspelmarknaden. En ytterligare utmaning som påpekats är att det i princip söks ändring i alla beslut om påföljder för licensinnehavare. Enligt en rapport har Spelinspektionen 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 rekommendation till avgörande som ingår i den gällande lotterilagen samt ett krav enligt svensk och dansk modell att anordnare av penningsspel ska inrätta ett förfarande för tvistlösning övervägts. Under projektet har det också bedömts om spelarna dessutom bör ha tillgång till ett myndighetsförfarande, och huruvida tillsynsmyndigheten ska ansvara för att utfärda rekommendationer till avgörande.

Förfarandet med rekommendation till avgörande enligt lotterilagen är i nuläget ett viktigt rättsmedel för spelarna, 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 penningsspel 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 penningsspel. I nuläget har Veikkaus Ab egna spelregler för penningsspel 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 effektiveringen 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 näringsidkares 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 (719/2021). Användningen av testköp i myndighetsverksamhet som gäller penningspelsverksamhet skiljer sig i någon mån från de övriga branscher som nämns ovan, eftersom allt penningspel sker med identifiering och den som registrerar sig som kund måste bestyrka sin identitet. I denna proposition ingår inga förslag till bestämmelser om testköp.

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 ingen omfattande bedömning av

olika handlingsvägar i fråga om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism skett under beredningen. För att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism ingår i propositionen förslag till bestämmelser om beaktande av skyldigheterna enligt penningtvättslagstiftningen i ansökan om licens och om återkallande av licens till följd av överträdelse av penningtvättslagen. Dessutom föreslås de nödvändiga tekniska ändringar i penningspelslagen som det nya penningspelssystemet förutsätter.

Under beredningen har tillåtandet av kryptovalutor vid penningspel övervägts. I avsnitt 2.8.4 redogörs för utvecklingen inom EU-bestämmelserna om marknadsföring av kryptotillgångar samt om dess samband med konsumentskyddet och risken för penningtvätt. EU-bestämmelserna om kryptotillgångar har trätt i kraft 2024, och därför har ännu ingen erfarenhet hunnit samlas om bestämmelsernas inverkan på risken för penningtvätt, konsumentskyddet och utvecklingen inom marknadsföringen av kryptotillgångar. Av den anledningen föreslås det inte att användning av kryptotillgångar för penningspel ska tillåtas i den nya penningspelslagen. Utvecklingen inom marknadsföringen av kryptotillgångar och bestämmelsernas konsekvenser bör dock följas upp. I ett senare skede är det möjligt att vid behov utreda om användning av kryptotillgångar för penningspel ska tillåtas, med beaktande av eventuella lagstiftningsmodeller i övriga EU-länder. I en eventuell utredning bör det åtminstone utredas vilka kryptotillgångar som kan tillåtas, från hurudana förvar kryptotillgångar får överföras till spelbolag och till hurudana förvar vinster får betalas. I utredningsarbetet bör i synnerhet risken för penningtvätt och spelarnas rättssäkerhet beaktas.

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, forskrifter 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 (penningspelsbolaget). 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. Det är svårt att hitta en balans mellan hur omfattande regleringen av marknaden ska vara och hur de skadeverkningar som har väsentligt samband med penningspel kan förebyggas och minskas. Strävan i denna proposition har dock varit att hitta en balans med beaktande av den rådande verksamhetsmiljön, såsom t.ex. trender inom spel på nätet, att mobila tjänster blir allt vanligare och lagstiftningslösningar i andra EU-länder.

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 penningsspel, som enligt arbetsgruppens åsikt är nödvändiga för att förhindra och minska skadeverkningarna av penningsspel 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 penningsspel hos penningsspelsbolag utanför licenssystemet, där det meddelas att sidan inte är licenserad och att skatt ska betalas på eventuella vinster. Dessutom föreslår utredarna att utbud från penningsspelsbolag utanför licenssystemet blockeras 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 nätrafik, varningsmeddelanden som kopplas till webbplatser för penningsspelssammanslutningar 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. Undersökningen är en kartläggande litteraturöversikt.¹¹⁰ 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 nätrafik 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 penningsspelsbolag 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 penningsspelsbolaget. Det har förekommit försök att kringgå spärrar bl.a. genom att upprätthållaren av

¹¹⁰ Michael Egerer & Virve Marionneau (16 Mar 2023): Blocking measures against offshore online gambling: a scoping review, *International Gambling Studies* 24(1), s. 36–52. Tillgänglig på adressen <https://doi.org/10.1007/s10899-023-10198-y>.

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. En väsentlig fråga som har samband med spärrar för betalningsrörelse är också landskapet Ålands särställning och självständiga lagstiftningsbehörighet i fråga om penningspel. Utifrån remissvaren och under den övriga beredningen av propositionen har den uppfattningen nåtts, att bestämmelser om spärrar för betalningsrörelse kan medföra risk för en konflikt med landskapets lagstiftningsbehörighet. En eventuell konflikt med självstyrelselagen för Åland kan uppkomma, om det tekniska genomförandet av spärrarna leda till att betalningsrörelsen eller nättrafiken hindras för en spelare med hemort på Åland eller som vistas på Åland eller ombord på fartyg som lyder under åländsk jurisdiktion.

Spärrar mot nättrafik kan anses effektivera 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 domän-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 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. Enligt kommissionens utredning påverkas effektiviteten hos spärrar för nättrafik utom av det tekniska genomförandet också av förfarandet för att påföra spärrar.

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. Dessutom är landskapet Ålands särställning och självständiga lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller penningspel en väsentlig fråga som berör spärrar för nättrafik på motsvarande sätt som beskrivs ovan i fråga om spärrar för betalningsrörelse.

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 den nödvändiga licensen för sin verksamhet i den berörda medlemsstaten. Enligt utredningen anses varningssidans funktion att varna konsumenterna viktig, eftersom alla spelare

kanske inte vet vilken penningspelsverksamhet som är lagstridig eller saknar licens i den berörda medlemsstaten. Varningssidan har också betydelse för konsumentskyddet och för spelarens rättssäkerhet. Varningssidan upplyser spelaren om att motsvarande rättsmedel inte står till bud vid spel utanför systemet som vid spel hos ett licensierat bolag. Genomförandet av varningssidor berörs av en likartad fråga om landskapet Ålands särställning och självständiga lagstiftningsbehörighet som spärrar för betalningsrörelse och nättrafik.

Att spärrar för betalningsrörelse och nättrafik riktas till allt penningspel som anordnas utan licens kan anses vara en effektiv kanaliseringsslagmetod, om spärrarna kan riktas tillräckligt brett och tillräckliga resurser finns för genomförande av och tillsyn över spärrarna. Valfungerande och omfattande spärrar sporrar också penningspelsbolagen att ansöka om licens. Eftersom enbart spärrar riktade mot aktörer som riktar in sin verksamhet på riket kräver merarbete för tillsynen, är spärrarnas funktion och tillsynen över dem i princip svagare än spärrar som riktas mot 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 spärrobject, 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 samtida 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 dock tillräckliga resurser och en valfungerande tillämpning av tillsynsmetoder.

I denna proposition ingår inga förslag till bestämmelser i lotterilagen om spärrar mot betalningsrörelse eller om sådana spärrar mot nättrafik och varningssidor som utreddes under beredningen. Under beredningen har det konstaterats att kraftiga tekniska åtgärder för bekämpning av utomstående utbud inte kan genomföras i initialskedet av penningspelssystemet, på grund av behovet av omfattande utredningar. Därför har beredningen utmynnat i den bedömningen att den bästa lösningen för att svara mot utmaningarna i nuläget är sådan att de begränsande bestämmelser som syftar till att förhindra och minska skadeverkningarna av penningspel balanseras mot element som stöder penningspelssystemets attraktionskraft och systemets kanaliseringsslagförmåga. En väldigt strikt reglering av penningspelsmarknaden utan effektiva metoder för bekämpning av utomstående utbud motverkar propositionens målsättningar, eftersom strikta och begränsande bestämmelser inom systemet kan leda till att skadeverkningarna av penningspel ökar då en större del av spelandet sker utanför systemet. Sedan penningspelslagen trätt i kraft följs den nya penningspelsmarknadens funktion och bedöms behovet av bestämmelser om spärrar mot betalningstrafik och nättrafik med beaktande av bl.a. tekniska möjligheter till genomförande och mer exakta kostnadseffekter för banker och internetoperatörer.

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 konsumenter 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 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 konsumenter 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 domännamnsregister 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. I den föreslagna penningsspelslagen ingår bestämmelser om avlägsnande av webbinnehåll som gäller anordnandet eller marknadsföringen av penningsspel och om avregistrering av ett domännamn i domännamnsregistret.

Förbud mot spel utanför systemet

Under beredningen har det framförts att spel utanför licenssystemet kan förbjudas. Frågan är av betydelse 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 egendomsskyddet ansett det betydande att begränsningarna gäller näringsverksamhet i stället för spelare, och att det inte är förbjudet enligt lag att delta i penningsspel som anordnas av någon annan än Veikkaus Ab. Att spela utanför systemet har inte varit förbjudet eller straffbart, eftersom det tidigare ansetts att förbud och påföljder bör riktas till dem som lagstridigt anordnar eller marknadsför penningsspel. 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. Reformen av penningsspelssystemet anses i viss mån vara brådskande, eftersom det omfattande spelandet utanför ensamrättssystemet i nuläget medför betydande ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar för en del av rikets invånare.

Beskattning av vinster utanför systemet

Beskattning av vinster utanför systemet kan antas vara ett effektivt sätt att styra penningsspel till systemet. I nuläget utgör vinster från vadslagning och tippning som anordnas utanför EU/EES, det vill säga utanför EU och Norge, Island och Lichtenstein, skattepliktig förvärvsinkomst (29

§ 1 mom. och 61 § 1 mom. i inkomstskattelagen). Om den 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 85 § i inkomstskattelagen tillämpas inte på beskattningen av vinster från lotterier.

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 skatteskyldig 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 skatteskyldige 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.

I penningspel utanför EU/EES får en insats för ett enskilt vinstbringande vad eller en vinstbringande tippning 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 och främjar därmed möjligheterna att förhindra och minska skadeverkningarna av penningspel genom de metoder som bestämmelserna om penningspel möjliggör.

Av de skäl som nämns ovan har det under beredningen ansetts ändamålsenligt att rikta inkomstbeskattningen till penningspelsvinster utanför systemet. Ett undantag utgörs av penningspelsvinster som en skatteskyldig får i en annan EU- eller EES-stat från penningspel som erbjuds enligt dess lagstiftning, och som inte riktas till Finland på ett sätt som kräver licens.

Att i större utsträckning tillåta att utgifter och förluster för förlustbringande penningspel är avdragsgilla eller att avvika från det betydelseinnehåll termen utgift för inkomstens förvärvande fått i beskattningspraxis stämmer inte överens med målsättningarna för bestämmelserna om penningspel, utan en utvidgas avdragsrätt innebär ett incitament till penningspel utanför EU/EES. Inte heller ur skattesystemet kan härledas några vägande grunder för att ändra termen förvärvsverksamhet eller avvika från nuvarande beskattningspraxis i fråga om utgifter för inkomstens förvärvande och avdragsgilla levnadskostnader, eller i övrigt utvidga avdragsrätten för utgifter och förluster i förhållande till nuläget.

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. Sedan lagen trätt i kraft kan det vid behov övervägas om en avgift för

skadeverkningar av penningspel ska införas för att säkerställa att finansieringen av förhindrande och minskning av skadeverkningarna av penningspel är på en tillräcklig nivå.

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 penningspelproblem 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 kunskanden 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.

5.1.15 Lotteribeskattningen

Det föreslås att lotteriskatten ska gälla penningspel som erbjuds i Finland inom ramen för licenssystemet, vilket anger ramarna för statens möjligheter att reglera penningspelandet med hjälp av lotteribeskattningen.

Det primära målet för lotteribeskattningen är fiskalt. Lotteribeskattningen är inte det primära, avgörande eller effektivaste sättet att uppnå en gynnsam kanaliseringsgrad samt att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel, men lotteribeskattningen kan vara ett sätt att främja en konsekvent penningspelsreglering och komplettera urvalet av dess metoder. Genom olika verkningsmekanismer kan lotteribeskattningen ha beteendemässiga konsekvenser till exempel för penningspelsmarknaden och penningspelandet samt följdverkningar av de beteendemässiga konsekvenserna. I avsnitt 5.1.1 beskrivs konsekvenserna för kanaliseringen och för skadeverkningarna av penningspel samt förhållandet till den övriga regleringen.

De alternativa modellerna för lotteriskatten gäller i huvudsak fastställandet av grunden och skattesatsen för lotteriskatten. När grunden och skattesatsen för lotteriskatten fastställs är det viktigt att beakta de karakteristiska faktorer som följer av verksamhetsmiljön, i synnerhet den allt mer internationaliserade penningspelsmarknaden, som i allt högre grad erbjuder möjligheter till digitalt penningspelande.

Lotteriernas avkastning (spelöverskott), dvs. skillnaden mellan det sammanlagda beloppet av penninginsatserna och de vinster som betalats till spelarna, kvarstår enligt förslaget som grund för lotteriskatten, vilket i internationell jämförelse är en ganska typisk skattegrund. Penninginsatserna kunde utgöra en alternativ skattegrund, varvid skattens storlek skulle bestämmas i förhållande till penninginsatsernas storlek.

I en skatt som grundar sig på penninginsatser är det typiskt att när volymen av det skattepliktiga penningspelandet ökar så överförs den högre skattebördan på penningspelens priser åtminstone på medellång sikt. Detta är ägnat att leda till högre priser på skattepliktigt penningspelande i förhållande till den utländska penningspelsmarknaden, i synnerhet inom penningspel på nätet där det internationella konkurrenstrycket är stort och penningspelsaktörernas möjligheter att inkludera skattekostnaderna i täckningarna är begränsade. I detta fall är den centrala konsekvensen sannolikt inte att efterfrågan på penningspelande inom licenssystemet minskar, utan snarare att penningspelsaktörerna inte upplever det som ett tillräckligt lockande alternativ att omfattas av licenssystemet. Därtill skulle en skatt som grundar sig på penninginsatserna inte nödvändigtvis ha någon betydande inverkan på det totala utbudet av eller efterfrågan på penningspel, utan skulle kunna bidra till en svagare kanaliseringsgrad och ett större utbud av penningspel utanför licenssystemet.

En differentierad skattesats på basis av de olika penningspelsformernas skadlighet är inte problemfri, eftersom olika skattesatser sannolikt inte direkt skulle höja priserna på de penningspel som de gäller, även om det är möjligt att det uppstår en indirekt effekt som höjer priserna på penningspel och därmed minskar den allmänna efterfrågan på penningspel. Om förhållandet mellan skattebördan och priserna på penningspelandet är indirekt och fördelningen av skattebördan i betydande grad är beroende av penningspelsaktörernas beslut, finns det snarare en risk för snedvridning av konkurrensen mellan olika penningspelsformer och penningspelsaktörer. Beroende på storleken på skillnaden i skattesatser finns det också en risk för en svagare kanaliseringsgrad inom licenssystemet, varvid konsekvensen skulle vara ett

svagare penningspelsutbud inom licenssystemet och ett större utbud utanför licenssystemet. Vidare kan en differentierad skattesats på en marknad som öppnas för konkurrens inte anses vara problemfri med tanke på EU-bestämmelserna om statligt stöd.

De ovan beskrivna alternativa modellerna är inte på något sätt problemfria med tanke på förebyggandet och minskandet av skadeverkningarna av penningspel, om modellerna försämrar möjligheterna att uppnå en gynnsam kanaliseringsgrad och därmed möjligheterna att använda penningspelsregleringens urval av metoder för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel. Därtill beror det verkliga totala värdet av skadeverkningarna av penningspel inte enbart på efterfrågan, utan en högre skattebörda är ägnad att höja priserna på penningspel. Det kan antas att i synnerhet personer som lider av spelproblem drabbas mer än genomsnittet av att priserna på penningspel höjs, eftersom det kan bedömas att deras efterfrågan på penningspel är relativt oelastisk och att de reagerar svagare än genomsnittet på prisförändringar i fråga om penningspel.

De ovan beskrivna alternativen bedöms som helhet inte vara motiverade med tanke på målen att nå en hög kanaliseringsgrad eller att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel, utan den nu föreslagna enhetliga lotteriskattesatsen som ställs på en skälig nivå och grundar sig på spelöverskottet kan anses vara det mest motiverade alternativet. Den modell som nu föreslås är också det mest motiverade alternativet med tanke på skatteintäkternas stabilitet, en förutsägbar och jämlik fördelning av skattebördan och den administrativa verkställbarheten. Därtill kan modellen bedömas vara den av de bedömda alternativen som minst snedvrider det ekonomiska beteendet.

Utgångspunkten är att en skälig skattesats inte i någon betydande grad ska hindra uppnåendet av en hög kanaliseringsgrad och att den ska kunna främja efterfrågan på penningspelande inom licenssystemet i stället för efterfrågan som riktar sig till utlandet. Nivån på den lotteriskattesats som nu föreslås ligger nära genomsnittet och medianen för lotteriskattesatsen i de europeiska länder som har en jämförbar skatt som grundar sig på spelöverskottet. Den föreslagna skattesatsen motsvarar också den nya lotteriskattesats som Sverige införde 2024. Den föreslagna skattesatsen bedöms därför vara sådan att åtminstone de viktigaste aktörerna inom penningspelsbranschen inte kommer att stanna utanför licenssystemet på grund av den, och därför bedöms lotteribeskattningen inte i betydande grad begränsa utbudet av penningspel inom licenssystemet.

Vid bedömningen av skattesatsens nivå bör det noteras att i och med att det är möjligt att spela penningspel på nätet utanför licenssystemet så kan man inte enbart genom beskattningsåtgärder effektivt begränsa det totala utbudet av penningspel och därmed inte heller spelproblemen, eftersom en hög skattesats kan bidra till att driva dem som tillhandahåller penningspel att verka utanför licenssystemet. Detta begränsar möjligheten att använda lotteriskatten som en punktskatt som bekämpar skadeverkningarna av spel.

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. Den internationella jämförelsen grundar sig huvudsakligen på uppgifter som insamlats i slutet av 2023 och i början av 2024.

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 penningspelande.

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 Klasseslotteri A/S. Utöver dessa statsägda bolag kan tillstånd att anordna vissa typer av lottospel (klasseslotteriet) beviljas Landbrugslotteriet och Almindeligt Dansk Vare- og

Industrilotteri. 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 Travelskap 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 (E-8/23). 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. Österrikes, Belgiens och Norges regeringar, den myndighet som övervakar EFTA, Europeiska kommissionen samt Trannel International Limited framlade skriftliga kommentarer till domstolen. Efta-domstolen gav i maj 2024 ett rådgivande utlåtande om fallet.

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 den beviljade licensen och att betala avkastningen av sin licenspliktiga verksamhet till staten eller till någon annan separat angiven förmånstagare. Om ensamrättsinnehavaren inte följer villkoren 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 lotto 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 alltså 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) landbaserade kommersiella spel (bl.a. pokerturneringar, varuspelsautomater och kasinospel i restauranger), 3) spel på fartyg i internationell trafik (penningautomatspel och sådana fysiska kasinospel 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) kommersiella 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. 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 tillsynsavgiftens 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 branschen, 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 förändringar 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 spelprogramvaruleverantörer ha licens. I en utredning som föregick den lagstiftningsreform som trädde i kraft i Sverige i början av 2019 ingick ett förslag till krav på programvarulicens, 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 behandlingen av licensansökningar och beviljandet av licenser. Det finns fyra olika typer av kommersiella 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 licens 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 Klasselotteri 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 penningsspel 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. Från början av 2025 förutsätts även spelprogramvaruleverantörer ha licens i Danmark.

Aktörer som tillhandahåller penningsspel 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-penningsspel. I skrivande stund finns det 202 aktörer i Frankrike som tillhandahåller fysiska kasinospel och 8 så kallade spelklubbar ("club de jeu").¹¹¹ Med stöd av en lag från 2010 får aktörer med licens anordna vadhållning i samband med idrotts- och hästtävlingar samt pokerspel.¹¹² Licenser för onlinespel beviljas av den franska penningsspelmyndigheten, 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.¹¹³

Ensamrätt till vadhållning i fysisk form i samband med hästsport har i Frankrike beviljats en sammanslutning vid namnet Le Pari Mutuel Urbaine (PMU).¹¹⁴ Sammanslutningen grundades för anordnande av vadhållningsverksamhet av hästtävlingbolag, som på grundval av en licens som beviljats med stöd av lag¹¹⁵ har rätt att ordna hästtävlingar och därtill ansluten vadhållningsverksamhet. PMU:s bolagsordning inklusive ändringar har godkänts av de franska jordbruks- och finansministrarna.

¹¹¹ Autorité Nationale Des Jeux: Offre de jeux et canaux de distribution. Tillgänglig på adressen <https://anj.fr/offre-de-jeu-et-marche/categories-de-jeux-et-canaux-de-distribution>.

¹¹² 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

¹¹³ Autorité Nationale Des Jeux: Offre de jeux et canaux de distribution. Tillgänglig på adressen <https://anj.fr/offre-de-jeu-et-marche/categories-de-jeux-et-canaux-de-distribution>.

¹¹⁴ Autorité Nationale des Jeux: Les Paris Hippiques. Tillgänglig på adressen <https://anj.fr/les-paris-hippiques>.

¹¹⁵ 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 penningsspelbolagen har någon typ av omsorgsplikt (duty of care) i åtminstone 11 europeiska länder.¹¹⁶ 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 penningsspelbolagen modeller som grundar sig på automatiserade algoritmer för att identifiera vissa tecken på skadligt spelande. Om sådana tecken identifieras ska penningsspelbolaget ingripa i situationen. Även metoderna för ingripande varierar mellan olika länder och kan bestå av t.ex. meddelanden eller kontakter. Om ett penningsspelbolag 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 penningsspelbolagen utveckla egna system för identifiering av skadligt spelbeteende. I Nederländerna ska penningsspelbolagen 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 penningsspelbolag 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 penningsspelbolaget 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 penningsspelautomater gäller en veckovis maximigräns för förluster på 5 000 svenska kronor, dvs. cirka 430 euro (enligt kursen per 18.4.2024). En licenshavare ska

¹¹⁶ 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.

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 spelspärssystem (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. Højningar 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 spelspärssystem (ROFUS), som täcker alla licenshavare. Spelspärren 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)¹¹⁷ 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.

¹¹⁷ 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 kasinowebbplats 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 vadhållning. 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 spelet 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 spelet på vissa webbplatser. Under gällande spelspärr kan en spelare inte öppna nya spelkonton.

Alla som spelar poker online måste ange en tidsgräns innan spelet inleds. Operatörerna ska i samband med spelet 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.¹¹⁸ 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.¹¹⁹ 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 spärr 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 licenshavares spel.¹²⁰

Svenska konsumentverket och Spelinspektionen delar på tillsynsansvaret när det gäller efterlevnaden av bestämmelserna om marknadsföring i spellagen. Efterlevnaden av

¹¹⁸ 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).

¹¹⁹ 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).

¹²⁰ Marknadsföringsbegränsningarna beskrivs närmare exempelvis på svenska konsumentverkets webbplats: <https://www.konsumentverket.se/marknadsratt-foretag/spel-alkohol-tobaksfria-nikotinprodukter-e-cigaretter-och-tobak-regler-for-foretag/>.

marknadsföringsbestämmelserna har övervakats aktivt efter övergången till ett licenssystem. Spelinspektionen har t.ex. påfört fem olika penningspelsbolag 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 penningspel. 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) penningspelande 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 penningspelande har haft en inverkan på deras framgång får inte utnyttjas i marknadsföringssyfte och (5) reklam innehåll får inte ge en bild av att penningspelande 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 penningspel, myndigheternas journummer för ansvarsfullt spelande och möjligheten att spärra spelande (spelspärnsregistret ROFUS). Dessutom ska koden för den myndighet som övervakar penningspel (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 penningspelsreklam. Inga marknadsföringsmeddelanden får skickas till personer som har fastställt en tillfällig eller permanent spelspär. ¹²¹

Norge

Enligt de norska bestämmelserna om marknadsföring av penningspel ¹²² ska marknadsföringen av penningspel strikt begränsas till det som är nödvändigt för att informera om spelutbudet och styra spelbegäret i samhället till ett ansvarsfullt och tryggt utbud av penningspel. 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 penningspel.

Marknadsföringen ska innefatta tydliga uppgifter om åldersgränser och kontaktuppgifterna till en rådgivningstelefon. Vidare ska marknadsföringen basera sig på fakta, vara informativ och

¹²¹ 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>.

¹²² Forskrift om pengespill (pengespillföreskriften).

ändamålsenligt instruerande, och den får inte vara vilseledande. Sannolikheten att få en vinst i ett penningspel 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 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 ha upphört 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 penningspel som anordnas online.

I Nederländerna begränsas inte tv- och radioreklam i lagstiftningen, men i december 2021 kom landets penningspelsbolag, radiostationer, tv-kanaler och övriga medieorganisationer överens om frivilliga marknadsföringsregler för en viss tid: 1) högst tre tv-reklamer per reklampaus, 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 penningspel strikt. ANJ har rätt att blockera åtkomsten till webbplatser som tillhandahåller eller gör reklam för olagliga penningspel. ANJ har också vidtagit åtgärder för att motarbeta partnerskapsmarknadsföring på olika plattformar i syfte att effektivare förebygga olagligt tillhandahållande av penningspel genom att stoppa hänvisningar till olagliga webbplatser för penningspel eller till webbplatser som gör reklam för olagliga penningspel. I varje reklam ska det finnas ett meddelande om de risker som är förknippade med penningspel 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 penningspelsbolag till godo är förbjudna. Kommersiella meddelanden får inte sporra till överdrivet spelande, framställa penningspel 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 penningspel, låter minderåriga förstå att penningspel 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 penningspel 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 penningspelsbolagens reklam och marknadsföring, 5) regelbundet samarbete om verktyg (t.ex. certifikat för ansvarsfull påverkan). I Frankrike begränsas sådan marknadsföring av penningspel som bedrivs av influerare i sociala medier i lag. Det är förbjudet att göra reklam för penningspel, om det inte under den tid bilden eller videon visas också syns en banner där det står att penningspel 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 biografer, 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 ovannämnda reklamförbudet även professionella idrottsorganisationer. Andra idrottsorganisationer kan alltså använda sponsorernas namn på spelskjortor högst i tryckstorlek 50 cm². 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 anställningsförfordningen. 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 förbudsföreläggande 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 förutsättningarna 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 förbudsföreläggande, 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 överträdelsen, 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 överträdelsen. Om ingen korrigering 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 direktionen eller ledningsorganet.

Den svenska lagstiftningen om penningspel innehåller också olika straffbestämmelser. Den som uppsåtligen 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 uppsåtligen 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 uppsåtligen 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 skäligen 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 penningsspelssystemet som trädde i kraft i början av 2019 har lett till att konsumentskyddet har stärkts på spelmarknaden.¹²³

Sveriges lagstiftning om penningsspel 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 vadhållning 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 penningsspel 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 penningsspelmarknaden och stärka arbetet mot olovlig penningsspelverksamhet och matchfixning.

Danmark

I Danmark är det Spillemyndigheden som ansvarar för beviljandet av licenser och tillsynen över penningsspelverksamheten, inkl. bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism, samt för bevakningen av penningsspelmarknaden. 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

¹²³ Statskontoret (2022) Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Slutrapport 2022:5. Statskontoret, Stockholm. Tillgänglig på adressen

<https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2022/utvardering-av-omregleringen-av-spelmarknaden--slutrapport/>.

18.4.2024). Kostnaderna för tillsynen täcks till cirka 95 procent med licensavgifter och andra avgifter.

Spillemyndigheden övervakar anordnandet av kasino- och vadhållningsspel 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, 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.

Spillemyndigheden 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. Spillemyndigheden 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. Spillemyndigheden 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 Spillemyndigheden 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 penningsspelsbolag ska klagomålen skickas direkt till penningsspelsbolaget. Vid behov kan ärendet skickas till danska konsumenttvistenämnden, Mæglingsteamet for Forbrugerklager og Forbrugerklagenævnet.

För att licens ska kunna beviljas ska penningsspelsoperatören ge Spillemyndigheden åtkomst till det datalager (SAFE) som licenshavaren med hjälp av säkerhetssystemet Tamper Token kontinuerligt överför penningsspelsavgifter till.

Syftet med Spillemyndighedens 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 penningsspelsprodukter. 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 kontrollstandards ska tillämpas. I varje dokument ställs minimikrav på anordnandet av penningsspelssystemet, affärsprocesserna och licenshavarens affärssystem.

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 konsumenttvistnämnden.

Senast 14 månader efter att licensen tagits i bruk ska licenshavaren lämna en rapport om penningsspelutbudet till Spillemyndigheden. Det finns en särskild myndighetsblankett för denna rapport.

Norge

I Norge övervakas penningsspelmarknaden 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 penningsspelmarknaden. 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).¹²⁴

Nederländerna

Kansspelautoriteit är Nederländernas penningsspelmyndighet, och den grundades 2012. Myndigheten beviljar licenser, övervakar licenshavarna och de skatteintäkter som fås av spelen samt strävar efter att förhindra olaglig penningsspelverksamhet. 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

¹²⁴ Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023). Årsrapport 2022: Hämtad 18.4.2024. Tillgänglig på adressen https://lottstift.no/content/uploads/2023/04/Arssrapport_2022_web.pdf.

administrativa avgifter. År 2023 hade organisationen 125 anställda¹²⁵ och dess totala kostnader uppgick till cirka 24 miljoner euro¹²⁶.

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 penningspelsverksamheten, inkl. bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism, samt för bevakningen av penningspelsmarknaden. År 2022 hade myndigheten 77 anställda och en årsbudget på cirka 11 miljoner euro¹²⁷. Den föregående licens- 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 penningspelsverksamhet 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 penningspel, 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 penningspel, skydd av spelarna, ekonomi- och framtidsanalyser), tekniska frågor och frågor som gäller informationssystem (pilotförsök med informationssystem, utveckling av säkra informationssystem och penningspelsverksamhetens tillförlitlighet) samt tillsyns- och statistikfrågor (tillsynen över penningspelsaktörer, uppföljning och utnyttjande av penningspelsstatistik). Under ANJ verkar också ett organ som bistår med att lösa meningsskiljaktigheter mellan penningspelare och penningspelsbolag.

¹²⁵ Kansspelaautoriteit (2024). Ontwikkelingen in organisatiestructuur, personeel en huisvesting. Hämtad 16.4.2024. Tillgänglig på adressen <https://kansspelaautoriteit.nl/jaarverslag/ontwikkelingen-organisatiestructuur/>.

¹²⁶ Kansspelaautoriteit (2024). Verkorte jaarrekening 2023. Hämtad 16.4.2024. Tillgänglig på adressen <https://kansspelaautoriteit.nl/jaarverslag/verkorte-jaarrekening-2023/>.

¹²⁷ 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).

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).

5.2.6 Bekämpning av utbudet och marknadsföringen av penningsspel 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 lagstiftning¹²⁸. 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 penningsspel. 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 penningsspelsapplikationer via en mobilenhet. Nedladdning och installering av penningsspelsapplikationer skapar en direkt kommunikationskanal mellan penningsspelswebbplatsen 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

¹²⁸ Ibosiola, D., Littler, A., Hörnle, J., Padumadasa, E. et al., Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers, European Commission: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Publications Office, 2018. Tillgänglig på adressen <https://data.europa.eu/doi/10.2873/253036>.

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 penningssystemet. 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 2023.¹²⁹ Sedan mars 2022 har ANJ haft befogenheter att administrativt blockera och avlägsna olagliga objekt. Utredningen visar att administrativa 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 alltiämt 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 vadhållning, 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 alltiämt 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

¹²⁹ Utredningen finns tillgänglig på adressen <https://anj.fr/sites/default/files/2023-11/offre%20ill%C3%A9gale.pdf>

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 Konkursverket har utvärderat koncernstrukturens funktion ur konkurrensrättslig synvinkel. Konkursverket 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 Konkursverket 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.

Konkursverket konstaterade dock att varumärken inte är någon avgörande faktor då kunderna väljer penningsspelbolag. Det ansågs finnas flera stora internationella aktörer inom penningsspelbranschen, 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 Konkursverket inte att det behövdes några tilläggsutredningar i fallet i fråga. Konkursverket 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.¹³⁰ Danska idrottsförbundet och Danmarks gymnastik- och idrottsförbund har inte

¹³⁰ 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.retsinformation.dk/eli/lt/2017/1532>.

rätt till utdelning från Danske Licens Spil, som verkar på licensmarknaden och som är dotterbolag till Danske Spil.¹³¹

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.

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 Loterijns 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

¹³¹ 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/>.

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.¹³² Kindred Group (tidigare Unibet Group) är en koncern som noteras på Stockholmsbörsen och som tillhandahåller olika penningsspel. Dess omsättning 2023 var 1,2 miljarder pund.¹³³ FDJ:s uppköpserbjudande 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 penningsspelssektorn 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 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.¹³⁴

¹³² Groupe FDJ: FDJ announces the launch of its public tender offer for Kindred. Tillgänglig på adressen <https://www.groupefdj.com/en/presse/fdj-announces-the-launch-of-its-public-tender-offer-for-kindred/>.

¹³³ Kindred Group. <https://www.kindredgroup.com/>.

¹³⁴ Den franska konkurrensmyndighetens beslut på franska och ett pressmeddelande på engelska tillgänglig på adressen <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/press-release/takeover-zeturf-la-francaise-des-jeux-autorite-makes-transaction-conditional>.

5.2.8 Bedömning och bevakning av penningspelens 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 penningspel 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 penningspelsbolagens 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 (Stöddlinjen) 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 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 två procent av spelintäkterna.

I Polen bygger systemet på en penningspelsavgift på tre 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 rusmedelsskador 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).

Skatt tas ut för alla licenspliktiga spel, även de spel som hör till de statliga spelsammanslutningarnas ensamrätt. Allmännyttiga sammanslutningar är befriade från skatt i fråga om spel som främjar allmännyttiga ändamål, som de enligt spellagen får ordna.

När penningspelsreformen trädde i kraft uppgick skatten till 18 procent av avkastningen (spelöverskottet). Genom en lag som trädde i kraft i början av juli 2024 höjdes skattesatsen till 22 procent (2024:276). Skattehöjningen motiverades med att den statliga finansieringen av verksamheten behövde stärkas i och med att läget på penningspelsmarknaden stabiliserat sig och på grund av att kanaliseringsgraden stigit avsevärt, varvid försiktighetsaspekterna i anslutning till den ursprungliga lägre skattesatsen inte längre var lika vägande som när reformen genomfördes (Prop. 2023/24:74).

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 (spelöverskottet).

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 penningsspel 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 penningsspel, utan skatter och andra avgifter betalas till flera olika mottagare enligt varierande grunder och skattesatser. De som anordnar penningsspel omfattas av normal samfundsbeskattning. Det är den som anordnar penningsspelen som ansvarar för betalningarna i fråga. Betalningarna fastställs i allmänhet utifrån spelöverskottet (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

6.1 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 penningspelens 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 penningspelsbolagen har ett ansvar för att förebygga skadeverkningar, och bör åläggas tydligare och mer omfattande ansvar för kunderna och för att penningspelsverksamheten är ansvarsfull och förebygger skadeverkningar. Det föreslogs också att åldersgränsen för penningspelande höjs från nuvarande 18 år till 20 eller 21 år.

Under samrådet framfördes synpunkter om vilka penningspel som bör omfattas av den konkurrensutsatta licensmarknaden. Under samrådet framfördes bl.a. att indelningen i penningspelande som överförs till licensmarknaden och penningspelande som blir kvar i ensamrättssystemet i princip bör göras produktbaserat. I anordningsformerna 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 penningspelsverksamheten 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 penningspelsverksamhet inom systemet och utanför systemet. Om penningspelsverksamheten utanför systemet inte övervakas kan det försämra kanaliseringens förmåga 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 penningspel. 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 penningsspelen och tillhandahållandet av dem.

I fråga om sponsring framfördes att partiella eller fullständiga begränsningar av sponsring inte stöder reformens syften utan att sponsring är av betydelse 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 speldataregister och en spelbegränsningshelhet för att motverka skadeverkningar av penningsspel. Det bör införas en insättningsgräns och ett register över spelspärrar som är gemensamma för alla tillhandahållare av penningsspel. 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 spärlista 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 åtalsprövning, 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 penningsspel. I inläggen fördes det fram att avkastningen från penningautomaterna är särskilt viktig i synnerhet för affärernas och de små 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 försäljningspriset för mindre lotterier, slopa kravet på en fysisk bingo lokal och nämna nuvarande nätbingo i lagen. Det föreslogs också att spelande på nätet tydligare inkluderas i varulotterier och bingo spel.

6.2 Remissbehandling

I de yttranden som lämnades under remissbehandlingen framfördes det att regeringsprogrammets mål om en förbättrad kanaliseringsgrad med mycket stor sannolikhet kan uppnås med den föreslagna lagstiftningshelheten, men att den står i strid med regeringsprogrammets mål om att förebygga och minska skadeverkningarna. Enligt remissvaren är det sannolikt att propositionen ökar penningspelens skadeverkningar i samhället. Utbudet och efterfrågan på spel med särskilt hög risk för skadeverkningar och den totala konsumtionen av sådana spel ökar sannolikt, och den föreslagna regleringsmodellen innehåller inte tillräckligt effektiva verktyg för att hålla skadeverkningarna under kontroll. Justitiekanslern ansåg att olika sätt att minska skadeverkningarna måste övervägas i den fortsatta beredningen.

Definitionerna av formerna för anordnande av penningspel i 1 kap. i penningspelslagen har preciserats och det föreslås att en definition av virtuell vadhållning tas in i lagen. Dessutom har den särskilda definitionen av totospel strukits. Hästtävlingar ska enligt förslaget kunna vara föremål för vadhållning med såväl fasta som rörliga odds.

I remissvaren tog man upp tillsynsmyndighetens behov av att kunna ingripa när spelbolag bedriver verksamhet utan licens utan att myndigheten ska vara skyldig att visa att spel- eller marknadsföringsverksamheten riktas uttryckligen till konsumenter i riket enligt ordalydelsen i 1 §. Bestämmelserna ändrades inte på det sätt som avsågs i remissvaren trots att målet kan understödjas med tanke på såväl licenshavarna och konsumenterna som skötseln av tillsynsmyndighetens uppgifter. I den fortsatta beredningen ansåg man att de förvaltningsrättsliga principerna och grunderna för god förvaltning förutsätter en exakt avgränsning av såväl förbjuden verksamhet som tröskeln för myndighetens ingripande, vilket inte beaktades i den föreslagna modellen. I remissvaren föreslogs också en bestämmelse om penningspelautomater med små vinster och små insatser. Bestämmelsen skulle öppna systemet för konkurrens i fråga om fysiska automater med små vinster och små insatser. Den proposition som var ute på remiss utgick från att fysiska penningspelautomater ingår i ensamrättslicensen, vilket inte ändrades i den fortsatta beredningen. I propositionen indelas inte spelformerna utifrån insatsens eller vinstens storlek, och inte heller den delen av propositionen ändrades i den fortsatta beredningen eftersom en sådan ändring på ett betydande sätt skulle påverka logiken för fördelningen av olika spelformer mellan licenserna. I fråga om snabblotterier som föreslås höra till ensamrättslicensen föreslog man i yttrandena att de tas in i kategorin för digitala kasinospel och därmed i penningspelslicensen, eller alternativt ordnas så att de tekniskt och visuellt skiljer sig från digitala kasinospel. I den fortsatta beredningen ansåg man att egenskaperna för penningspel som hör till kategorin penninglotterier vid behov kan regleras i förordningen om spelregler för att säkerställa att de kan särskiljas från penningspel som omfattas av penningspelslicensen. Förslagen till bestämmelser i 2 kap. i penningspelslagen om allmänna förutsättningar för ensamrättslicensens giltighet preciserades i fråga om åtskillnaden mellan ensamrättsverksamhet och annan ekonomisk verksamhet. Bestämmelserna om licensförfarandet preciserades i fråga om förutsättningarna för beviljande av licens och ansökan om licens. Bestämmelserna om företrädare för licenssökande som är etablerade i tredjeländer preciserades så att företrädaren ska ha hemort i EES-området i stället för i Finland. Bestämmelserna om den ersättning som betalas till staten för ensamrätt och motiveringen till dem preciserades. Dessutom ändrades bestämmelserna om ensamrättslicens så att totospel inte ingår i ensamrätten, utan penningspelslicensen kan beviljas för vadhållning som gäller hästtävlingar. Remissinstanserna gav en del respons om fördelningen av penningspel mellan ensamrättslicensen och penningspelslicensen. Vissa remissinstanser ansåg att särskilt de elektroniska snabblotterna, som hör till kategorin penninglotterier, borde höra till penningspelslicensen snarare än till ensamrättslicensen som i propositionen. En sådan ändring ansågs dock inte behövas med anledning av remissvaren. I remissvaren föreslogs det också att varulotterierna även i fortsättningen begränsas till allmännyttiga ändamål. Till den delen behövde inga ändringar göras i den fortsatta beredningen eftersom propositionen inte påverkar rätten att anordna varulotterier och inte heller de övriga bestämmelserna om varulotterier. Bestämmelserna om varulotterier finns också framöver i lotterilagen. I remissvaren föreslogs det också att rätten att anordna bingospel och nätbingo begränsas till allmännyttiga ändamål. I lotterilagen föreskrivs det även i fortsättningen om bingospel liksom om varulotterier, men däremot föreslås en definition av elektronisk penningbingo i 3 § i penningspelslagen. Penningspel som uppfyller definitionen ska enligt den föreslagna 6 § höra till de former för anordnande som hör till penningspelslicensen. I fråga om elektronisk penningbingo motsvarar lösningen den gällande regleringen i det avseendet att Veikkaus Ab för närvarande anordnar penningspelet eBingo, som uppfyller definitionen. De föreslagna bestämmelserna med nya definitioner är också ett svar på remissyttrandena om att den upplevda oklara situationen för bingospel bör förtydligas. Enligt 5 och 6 § i lagförslaget kan såväl innehavare av ensamrättslicens som innehavare av penningspelslicens anordna kombinationsspel som

kombinerar egenskaper från de former för anordnande av penningspel som nämns i innehavarens licenser. Remissvaren om kombinationsspel var motstridiga och lösningen fick både understöd och motstånd. I den fortsatta beredningen ändrades inte bestämmelserna, och enligt propositionen kan licenshavare fortfarande anordna kombinationsspel. I yttrandena framhölls det som viktigt att ensamrättslicens beviljas ett statsägt bolag med specialuppgift. I den fortsatta beredningen ändrades inte den grundläggande lösningen, och enligt propositionen kan ensamrättslicens beviljas ett aktiebolag som står under statens bestämmande inflytande och vars verksamhetsområde är anordnande av penningspel. För att möjliggöra större handlingsutrymme i statens lösningar för ägandet har man inte tagit in någon förutsättning om att licensen endast beviljas ett helt statsägt bolag, vilket föreslogs i vissa yttranden. Enligt 31 § ska en innehavare av ensamrättslicens anordna penningspel så att spelarens rättsskydd tryggas, missbruk och brott i anslutning till penningspel kan förhindras och skadeverkningarna av penningspel blir så små som möjligt, vilket i fråga om anordnandet motsvarar Veikkaus Ab:s uppgift att bedriva penningspelsverksamhet enligt 12 § i lotterilagen.

I yttrandena om 3 kap. om anordnande av penningspel tog remissinstanserna upp många behov av ändringar och preciseringar i de föreslagna bestämmelserna i propositionen. Yttrandena innehöll skilda åsikter som betonade dels motarbetandet av skadeverkningar, dels förbättringen av kanaliseringsgraden. Experter på penningspelens skadeverkningar ansåg att de föreslagna sätten att kontrollera spelandet var otillräckliga för att uppnå regeringsprogrammets mål om bekämpning av skadeverkningarna, och att i synnerhet konsumtionsgränserna bör vara gemensamma och gälla alla licenshavare. Enligt experterna var det också en klar brist att propositionen inte innehåller något förslag om att slopa det s.k. systemet med utplacering av penningautomater och flytta penningautomaterna från vardagliga miljöer till separata, övervakade lokaler med åldersgräns. De föreslog också att åldersgränsen för penningspel höjs åtminstone för de mest skadliga penningspelen. I yttrandena föreslogs det också att spelspärrarna i propositionen görs mångsidigare på lagnivå t.ex. genom en möjlighet att också spärra spelandet enligt spelkategori eller licenstyp med en anmälan till myndigheten. Ett annat förslag var att licenshavarna åläggs att informera spelarna om möjligheten att ställa en centraliserad spelspärr. Vissa organisationer med sakkunskap om penningspelens skadeverkningar framförde att ett organ som delegationen för penningspelsärenden behövs också i det nya systemet, att behovet av delegationens arbete ökar och att experter på skadeverkningar av penningspel bör ha tillräcklig representation i organet. Företrädare för spelindustrin tog bl.a. upp att förbudet att erbjuda bonusar påverkar kanaliseringen negativt eftersom aktörer utanför systemet erbjuder sina kunder bonusar. Spelindustrins företrädare ansåg att det bör vara möjligt att samarbeta internationellt kring anordnandet av penningspel också med penningspelsbolag utanför EU/EES-området. Dessutom föreslogs det i remissyttrandena att skyldigheten att förhindra tillträdet till kasinon och spelsalar enligt gällande lag bör avgränsas så att den endast gäller kasinon.

I den fortsatta beredningen preciserades och ändrades bestämmelserna om anordnande. Bestämmelsen om kravet på spelarens bostadsort preciserades så att den endast gäller stadigvarande bostadsort i stället för stadigvarande vistelse. I bestämmelsen om spelkonto infördes en skyldighet för licenshavaren att göra det möjligt för spelaren att se uppgifter om spelkonsumtionen och spelhändelserna och för spelaren erbjuda en funktion för att bedöma spelbeteendet. En paragraf om erbjudande av andra nyttigheter i samband med marknadsföring och om tillåtna bonusspelpengar till kunden togs in i kapitlet. Paragrafen om begränsningar i anordnandet preciserades så att brott mot en idrottsgräns regler eller straff för sådana brott lades till som förbjudna objekt för vadhållningsspel och det förbjudna vadhållningsobjektet val

preciserades till val som avses i vallagen. Dessutom ändrades paragrafen så att totospel om händelser eller resultat i tävlingar där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år och tävlingar vars slutresultat kan vara förenat med en betydande risk för oegentligheter lades till förteckningen över spel som inte får anordnas. I paragrafen om anordnande av penningspel i fråga om innehavare av ensamrättslicens preciserades bestämmelsen om maximala förlustgränser som föreskrivs genom förordning av statsrådet i fråga om objektet elektroniska tippningsspel med snabb rytm så att tidsangivelsen om det maximala intervallet mellan dragningsarna ströks. I paragrafen om anordnande av penningspel i fråga om innehavare av penningspelslicens preciserades bestämmelsen om maximala förlustgränser som föreskrivs genom förordning av statsrådet så att den också gäller virtuell vadhållning. Den grundläggande lösningen där konsumtionsgränserna är specifika för varje licenshavare ändrades inte. Paragrafen om omsorgsplikt ändrades så att ett moment om bedömning av kundernas risker med hjälp av automatisk behandling av personuppgifter samt kontaktförfaranden och kontaktdokumentation som tidigare ingick i paragrafen om behandling av personuppgifter flyttades dit. Paragrafen om planen för egenkontroll preciserades så att också licenshavarnas ombud ska utarbeta en plan. Dessutom kompletterades paragrafen med ett moment om skyldigheten att på begäran tillställa tillsynsmyndigheten planen för egenkontroll. Paragrafen om licenshavarens rätt att behandla personuppgifter ändrades så att också spelspärrar är sådana personuppgifter som får behandlas. Paragrafen om uppgifter som ska lämnas i samband med anordnandet av penningspel ändrades så att också uppgift om möjligheten att själv ställa en spelspärr ska göras tillgänglig. Till paragrafen om penningautomater fogades moment om uppgifter som ska ingå i planerna och om skyldigheten att på begäran tillställa tillsynsmyndigheten planerna. Propositionen ändrades inte i fråga om systemet för utplacering av penningautomater. Rubriken till paragrafen om räkneverk för kontroll av penningautomaters penningrörelse preciserades och paragrafen ändrades så att bestämmelserna om räkneverk avgränsades till en skyldighet för innehavare av ensamrättslicens att på ett tillförlitligt sätt registrera uppgifterna om avgifter och vinster som samlats genom användningen av penningspelautomater, och i spelautomater som kan spelas med kontanter ha en funktion som verifierar att pengarna är äkta. Paragrafen om förbud mot självbetjäningsterminaler preciserades så att den avser teknisk eller elektronisk utrustning för penningspelande. Rubriken till paragrafen om begränsningar som gäller spelande på kasinon och spelplatser preciserades och bestämmelserna om spelsalar ändrades så att de inte förutsätter att tillträdet förhindras för personer med spelspärr. Paragrafen om internationellt samarbete ändrades så att villkoret att samarbetspartnern ska vara verksam i en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ströks. Till paragrafen fogades dessutom moment om licenshavarens skyldighet att säkerställa spelarens rättsskydd samt förhindra missbruk och brott, om tillståndsplikt för internationellt samarbete och om bemyndigande för inrikesministeriet att utfärda förordning om förutsättningarna för internationellt samarbete och tillförlitligheten för de system, den utrustning och de dragningsförfaranden som används i samarbetet. Paragrafen om spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden för licenshavare preciserades och ett ackrediteringskrav för kontrollorgan lades till. Bemyndigandet för tillsynsmyndigheten att meddela föreskrifter utvidgades dessutom så att det också gäller besiktningar och kontrollorgan. Till kapitlet fogades en ny paragraf om teknisk övervakning av spelhändelser och spelkontotransaktioner. Till paragrafen om personalen hos innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens fogades en skyldighet för licenshavaren att på begäran lägga fram de i bestämmelsen avsedda reglerna för tillsynsmyndigheten. Bestämmelsen om förfaranden för att upptäcka och förhindra oegentligheter ändrades så att en skyldighet togs in för licenshavaren att avbryta vadhållning och underrätta tillsynsmyndigheten om oregelbunden eller tvivelaktig vadhållning. Paragrafen om kontakt från spelare ändrades så

att licenshavaren är skyldig att på begäran lägga fram de i paragrafen avsedda förfarandena för tillsynsmyndigheten. Paragrafen om inlösning av vinster ändrades så att fastställandet av resultatet av dragningen respektive slutresultatet för penninglotterier och tippningsspel ströks som den tidpunkt från vilken tidsfristen för inlösningen av vinster räknas, och ersattes med att resultatet av dragningen i ett penninglotteri har uppnåtts. Som tidpunkt då inlösningstiden börjar för vinster i penningautomatspel och kasinospel samt elektroniska penningautomatspel och kasinospel lades till att det spelresultat som ger rätt till vinst har uppnåtts, och i kombinationsspel att slutresultatet i spelet har uppnåtts. Paragrafen ändrades så att virtuell vadhållning togs in i 3 mom. Dessutom ändrades paragrafens bemyndigande att utfärda förordning i 5 mom. I den fortsatta beredningen togs ingen bestämmelse in om delegationen för penningspelsärenden eller ett motsvarande organ, eftersom delegationens syfte och uppgift har en stark koppling till det nuvarande penningspelssystemet som bygger på ensamrätt. Det ursprungliga syftet med att delegationen inrättades 2012 var att samordna de olika elementen av den offentliga styrningen av de dåvarande tre ensamrättsinnehavarna, som en del av en revidering av lagstiftningen i syfte att stärka ensamrättssystemets förenlighet med EU-rätten. Fintoto Oy:s, Penningautomatföreningens och Veikkaus Ab:s penningspelsverksamheter slogs samman till det nya Veikkaus Ab genom en lagändring som trädde i kraft 2017. I samband med lagändringen ansåg man att delegationen fortfarande behövdes eftersom olika slags mål behövde samordnas och sammanjämkas för att upprätthålla de grunder som berättigade systemet med ensamrätt.

Liksom i remissvaren om anordnandet avvek också åsikterna om 4 kap. om marknadsföring från varandra och betonade dels bekämpning av skadeverkningarna av penningspel, dels förbättring av kanaliseringsgraden. Experter på penningspelens skadeverkningar tog upp att en friare marknadsföringsreglering i kombination med ett ökande antal penningspelsbolag sannolikt ökar marknadsföringen av penningspel, vilket är förenat med en betydande risk för ökande skadeverkningar. Experterna ansåg att de negativa konsekvenserna bl.a. kan minskas genom att den totala marknadsföringsvolymen begränsas åtminstone för de skadligaste penningspelen med hjälp av tidsbegränsningar för tv- och radiomarknadsföring och begränsningar av reklamanslagens längd och upprepning. En del av experterna föreslog också ett förbud mot all utomhusmarknadsföring. Mediebranschen ansåg att i synnerhet begränsningar av tv- och radiomarknadsföring till vissa tidpunkter skulle påverka fel målgrupper i bekämpningen av skadeverkningar, och samtidigt försämra kanaliseringseffekten avsevärt. Utomhusmarknadsföringsbranschen, en del av spelindustrin och en del av idrottsaktörerna ansåg att utomhusmarknadsföring bör tillåtas för alla licenshavare åtminstone för imagemarknadsföring. Spelindustrins företrädare tog upp den digitala kanalens stora betydelse för kanaliseringen. Affiliatemarknadsföring är enligt spelindustrin det vanligaste sättet att skaffa nya kunder, och ett förbud mot sådan marknadsföring skulle skada kanaliseringen särskilt om penningspelsbolag utanför systemet använder sig av den metoden. När det gäller bestämmelserna om sponsring tog idrottsaktörerna upp att det behövs undantag från det föreslagna förbudet mot marknadsföring genom tredje part och att sponsringens särdrag bör tas i beaktande. I yttrandena föreslogs det att marknadsföring tillåts på en sponsrad aktörs eller sammanslutnings webbplats och kanaler i sociala medier, eftersom sponsring kännetecknas av att kommunikationen går via den som sponsras.

Bestämmelserna om reglering av marknadsföringen, förbjudna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt, information som ska ges i samband med marknadsföring samt sponsring ändrades och preciserades i den fortsatta beredningen. Paragrafen om reglering av marknadsföringen ändrades till följd av de övriga ändringarna i

marknadsföringsbestämmelserna så att bestämmelsen om licenshavarens marknadsföring endast för egen del ströks. Också förutsättningen att marknadsföringen ska vara nödvändig för att efterfrågan på penningsspel ska styras in på penningsspelsverksamhet som bedrivs med stöd av den lagen ströks. Bestämmelsen om tillåten marknadsföring i tryckta och elektroniska medier preciserades så att den gäller tryckta medier och elektroniska publikationer som motsvarar tryckta medier. Dessutom ändrades paragrafen så att de tillåtna marknadsföringskanalerna för olika former av anordnande av penningsspel kombinerades i ett och samma moment. Ett nytt moment om utomhusmarknadsföring togs dessutom in i paragrafen. I den fortsatta beredningen inkluderades inga begränsningar av marknadsföringstider eller marknadsföringsvolymmer i propositionen. Paragrafen om förbjudna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt ändrades så att en hänvisning till paragrafen om tillåten kundbonus, som tagits in i kapitlet om anordnande av penningsspel, fogades till bestämmelsen om ett absolut förbud mot att erbjuda penningsspel avgiftsfritt, till nedsatt pris, med kombinerade erbjudanden eller genom att erbjuda spelpengar. En motsvarande ändring gjordes i bestämmelsen om ett absolut förbud mot att erbjuda andra nyttigheter, som dessutom kompletterades med ett förbud mot att i samband med marknadsföring av penningsspel utnyttja en unik identifikationskod för konsumentens nättrafik och samtidigt ge information som direkt eller indirekt hänvisar till en penningsspelswebbplats. I bestämmelsen om uppgifter som ska ges i samband med marknadsföring minskades antalet uppgifter som radiomarknadsföring alltid ska innehålla. Till paragrafen om sponsring fogades ett nytt moment om licenshavarens skyldighet att säkerställa att licenshavarens penningsspel inte förs fram i sponsring. Dessutom kompletterades motiveringen med information om sponsringens särdrag. Till paragrafen fogades också en skyldighet för licenshavaren att säkerställa att förbudet följs i avtal om sponsring.

I 5 kap. ändrades bestämmelserna om myndigheternas befogenheter i den fortsatta beredningen så att de föreslagna bestämmelserna om testköp och officiella övervakare ströks. Till propositionen fogades ett förslag om tillsynsmyndighetens anmälningsskyldighet för väckande av åtal. I remissvaren ingick önskemål om kompletteringar i bestämmelserna om rätten att få uppgifter, bl.a. formatet för att lämna ut speldata och till vilka myndigheter tillsynsmyndigheten kan lämna ut de uppgifter den samlat in. Bestämmelser om formatet för att lämna ut speldata togs in i 3 kap. i förslaget. Även tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter och granskningsrätt samt de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av uppgifter preciserades. Förslaget om att inte dela personuppgifter om spelbolagens kunder med myndigheten genomfördes inte eftersom det är en nödvändig förutsättning för tillsynen över penningsspelsverksamheten att spelarnas speldata lämnas till myndigheten och behandlas. Dessutom har licenshavarnas rapporteringsskyldighet utvidgats bl.a. för att effektivisera bekämpningen av tävlingsmanipulation. Förslaget om att rapporterna ska offentliggöras på tillsynsmyndighetens internetsidor genomfördes inte eftersom tillsynsmyndighetens uppgift är att rapportera om utvecklingen på penningsspelmarknaden, men inte om enskilda tillsynsobjekts marknadsföringsinsatser. Också de föreslagna bestämmelserna om förbjudande av penningsspelsverksamhet och penningsspelmarknadsföring preciserades.

I remissvaren framfördes önskemål om en mer detaljerad definition av hur tillsynen över marknadsföringen utförs. I den fortsatta beredningen preciserades bestämmelserna om tillåtna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt i 4 kap. om marknadsföring, och motiveringen kompletterades med ett exemplifierande omnämnande av tillsynsmyndighetens tillsyn på nätet. I remissvaren föreslogs också bestämmelser i 5 kap. om ett gemensamt register för tillsynsmyndigheten och den myndighet som hanterar skadeverkningar av spel. Ett gemensamt register betraktades dock inte som en genomförbar lösning i den fortsatta

beredningen eftersom dessa myndigheter använder uppgifterna som sparas i registret för helt olika ändamål.

I remissyttrandena förekom också önskemålet att det i propositionen ska nämnas att tillsyn med fokus på förebyggande och minskning av skadeverkningar utförs i samarbete med bedömningsarbetet och social- och hälsovårdsministeriets och Institutet för hälsa och välfärds lagstadgade arbete med skadeverkningar av spel. Eftersom det är tillsynsmyndighetens uttryckliga uppgift att övervaka att penningspelslagen följs, och inte att skadeverkningar av spel förebyggs och minskas, gjordes inget sådant tillägg i propositionen. I motiveringen gjordes dock en precisering som betonar att ett gemensamt informationssystem för tillsynsmyndigheten och den myndighet som hanterar skadeverkningar skulle generera effekter som främjar myndighetssamarbetet. I remissyttrandena föreslogs det också att tillsynsmyndigheten ska ansluta sig till ett internationellt nätverk för att bevaka den internationella vadhållningsverksamheten och identifiera oegentligheter med anknytning till finländsk idrott. Ett annat önskemål var att tillsynsmyndigheten inrättar en rapporteringskanal för olagliga marknadsföringssätt. Dessa metoder används redan i viss mån av myndigheterna, och sådan bästa praxis kommer att fortsätta också i den nya tillsynsmyndighetens verksamhet. Därmed togs inte de föreslagna skyldigheterna in i propositionen, men den kompletterades i övrigt för att effektivisera bekämpningen av tävlingsmanipulation. Inga uttryckliga ändringar gjordes heller med anledning av ett förslag om att tillsynsmyndigheten ska skaffa tekniska system för att bevaka och övervaka penningspelsverksamhet utanför systemet. Propositionen utesluter dock inte att sådan teknik skaffas.

I yttrandena föreslogs det också att tillsynsmyndighetens resultatstyrning ska sortera under social- och hälsovårdsministeriet. Tidsplanen för den fortsatta beredningen möjliggjorde inte någon närmare behandling av förslaget, och därför ändrades inte propositionen med anledning av det. Det föreslogs också en bestämmelse om karens för tjänsteinnehavare. Till denna del gjordes inga ändringar i propositionen.

Bestämmelserna om tillsynsavgiften i 6 kap. kompletterades med anledning av remissvaren med bestämmelser om sänkning av tillsynsavgiften, och bestämmelserna om tillsynsavgiftens belopp preciserades. Till kapitlet fogades ett förslag till paragraf om sänkning av tillsynsavgiften om det är sannolikt att det uppkommer ett överskott på över fem procent när tillsynsavgifterna tas ut. I de föreslagna bestämmelserna om tillsynsavgiften för innehavare av ensamrättslicens ströks omnämmandet av tillsynsavgifter för licens för totospel, eftersom totospel inte föreslås ingå i ensamrätten.

I remissvaren om 7 kap. tog remissinstanserna upp att blockeringar av betalningsrörelse inte fungerar i praktiken och att blockering av betalningsrörelse och nättrafik är förenat med utmaningar med tanke på landskapet Ålands självstyrelse. Ålands landskapsregering ansåg att betalningsblockeringssystemet, systemet med blockering av nättrafik och det utvidgade tillämpningsområdet för penningspelslagen delvis är behörighetsöverskridande. Bestämmelser om blockering kan stå i strid med självstyrelselagen för Åland om det tekniska genomförandet leder till att betalningar eller nättrafik blockeras för spelare med hemort på Åland eller spelare som befinner sig på Åland eller ombord på fartyg inom åländsk jurisdiktion. Det fanns inte tid att utreda denna helhet tillräckligt ingående under beredningen. Regeringsprogrammet nämner inte heller att tekniska blockeringsmetoder ska införas. Efter remissbehandlingen ströks de föreslagna bestämmelserna om blockering av betalningsrörelse och nättrafik ur propositionen. Efter att penningspelslagen trätt i kraft bevakas den nya penningspelsmarknadens funktion, och

behovet av bestämmelser om blockering av betalningsrörelse och nättrafik bedöms bl.a. med hänsyn till de tekniska möjligheterna och de mer exakta kostnadseffekterna för banker och internetoperatörer. Med anledning av remissvaren preciserades bestämmelsen om åläggande om avlägsnande så att den gäller radering av domännamn ur domännamnsregistret, och inte att domännamnet tas ur bruk. Dessutom preciserades begreppet tjänsteleverantör i motiveringen till paragrafen om åläggande om avlägsnande.

Efter remissbehandlingen preciserades bestämmelserna om administrativa och straffrättsliga påföljder i 8 kap. för att undvika överlappningar mellan dem. Dessutom kompletterades bestämmelserna om återkallande av licens. Det förslag om penningspelsförseelse som var ute på remiss ingår inte i propositionen. I remissvaren föreslogs att möjligheten att föreskriva om en betydande höjning av ordnings- och påföljdsavgifterna för nya överträdelser utreds. Även nivån på den påföljdsavgift som ombud kan påföras togs upp i remissvaren. Inga ändringar gjordes med anledning av förslagen, eftersom beloppet av ordnings- och påföljdsavgifter också enligt de bestämmelser som var ute på remiss baserar sig på en helhetsbedömning.

I fråga om 9 kap. föreslogs det i remissvaren att förebyggandet och minskningen av skadeverkningarna av penningspel som helhet tryggas genom att en procentuell andel av spelbolagens vinster anvisas till det arbetet. Förslaget genomfördes inte eftersom det inte fanns möjlighet att närmare utreda de eventuella konsekvenserna inom tidsschemat för den fortsatta beredningen. I yttrandena föreslogs också att den finansiering som beviljas för att förebygga och minska skadeverkningarna av spel utvidgas så att den också gäller annat förebyggande och minskande arbete (organisationsfinansiering). Propositionen ändrades inte med anledning av förslaget, eftersom organisationerna kan ansöka om finansiering för regionalt arbete, och eftersom det inte är motiverat att genom en proposition om penningspelslagen kompensera organisationerna för de nedskärningar i statsunderstöd som yttrandena tog upp. Ett förslag om att tillsynsmyndigheten även i fortsättningen ska konsultera bedömningsarbetsgruppen regelbundet i frågor som gäller risken för skadeverkningar i penningspelssystemet ledde inte heller till några ändringar. I den fortsatta beredningen ansåg man att det inte behövs bestämmelser om en välfungerande myndighetspraxis som kan fortsätta utan hinder av den nya penningspelslagen. I 10 kap. preciserades social- och hälsovårdsministeriets och Institutet för hälsa och välfärd rätt att få uppgifter med anledning av remissvaren. I propositionen ströks också den föreslagna bestämmelsen om utlämnande av uppgifter ur registret över skadeverkningar av spel för vetenskaplig forskning, eftersom den till stora delar överlappade den allmänna lagstiftningen. I 11 kap. preciserades bestämmelserna om sökande av ändring med anledning av remissvaren.

De föreslagna ändringarna i lotteriskattelagen och inkomstskattelagen fick i princip understöd, men kritiska iakttagelser gjordes i synnerhet om lotteriskattesatsen och inkomstbeskattningen av vinster utanför penningspelssystemet. Vissa remissinstanser ansåg att lotteriskattesatsen var för låg eller för hög, medan andra ansåg att den var lämplig. Enligt vissa yttranden behövs man dessutom i den fortsatta beredningen ägna uppmärksamhet åt alternativa modeller och deras konsekvenser, i synnerhet åt en differentiering av lotteriskattesatsen som ett sätt att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel. Vissa yttranden tog upp behovet av att närmare bedöma hur beskattningen och kanaliseringsgraden påverkar de offentliga finanserna samt deras konsekvenser för Skatteförvaltningens verksamhet.

Utifrån remissvaren bedömdes det inte som ändamålsenligt att ändra de föreslagna bestämmelserna om ändring av lotteriskattelagen och inkomstskattelagen. Mekanismerna för

beskattningens och kanaliseringsgradens påverkan på de offentliga finanserna och deras konsekvenser för Skatteförvaltningens verksamhet har bedömts närmare i konsekvensbedömningarna. Avsnitt 5.1.15 om alternativa lotteribeskattningsmodeller och deras koppling till reformens mål utvidgades, och motiveringen till beskattningsmodellen för vinster utanför penningspelsystemet preciserades i avsnitt 5.1.13.

I remissvaren ingick också iakttagelser om landskapet Åland. Ålands landskapsregering var positiv till att riket avser att införa ett licenssystem för penningspelsverksamhet så länge regleringen inte strider mot lagstiftningsbehörighetsfördelningen i självstyrelselagen eller påverkar och begränsar lagtingets möjligheter att reglera penningspelsverksamhet inom åländsk jurisdiktion. Ålands landskapsregering ansåg dock att det bör framgå av propositionen att ingen gemensam beredning av förslaget skett med landskapsregeringen, och att de behörighetsfrågor som lyfts upp av landskapsregeringen inte besvarats. Som det konstateras ovan innehåller propositionen inga förslag till bestämmelser om blockering av nättrafik eller betalningar, som landskapsregeringen lyfte upp i samband med behörighetsfördelningen. Landskapsregeringens synpunkt om avsaknaden av gemensam beredning togs in i avsnitt 4.3.3.7 om propositionens konsekvenser för Åland. Dessutom kompletterades avsnitt 12.9 om propositionens samband med Ålands självstyrelse.

När det gäller den EU-rättsliga bedömningen lyftes det upp i remissvaren att EU-rättspraxis och den rättsliga motiveringen för att införa ett tvådelat licenssystem är problematisk i förhållande till reformens mål, eftersom det i ensamrättssystemet finns endast få spel som orsakar skadeverkningar, och i ett system med många licenser finns penningspel med betydande risk för skadeverkningar. Remissinstanserna ansåg också att den föreslagna lösningen inte på ett konsekvent sätt kan anses eftersträva målet att förebygga och minska skadeverkningar effektivt. Justitiekanslern ansåg att den föreslagna reformens förenlighet med EU-rätten ännu bör bedömas omsorgsfullt. I remissvaren uppmärksammades också konkurrensrättsliga problem som gäller Veikkauskoncernen, och de EU-rättsliga principerna om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster i samband med licensförfarandet. I remissvaren uppmärksammades också behandlingen av personuppgifter, och det konstaterades att bedömningen av det nationella handlingsutrymme som EU:s dataskyddsförordning medger och motiveringen till lagstiftningsordningen i fråga om skyddet för personuppgifter bör preciseras i propositionen. Avsnitt 4.2 om EU-rättslig bedömning kompletterades efter remissbehandlingen med bedömning av bl.a. motiveringen för det tvådelade licenssystemet, licensförfarandet, bestämmelserna om verkställighet och marknadsföring samt konkurrensrättsliga och statsstödsrelaterade frågor som rör Veikkauskoncernen. Bedömningen av skyddet för personuppgifter i avsnitt 12 om propositionens förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen kompletterades.

I remissvaren togs det upp att motiveringen till lagstiftningsordningen bör kompletteras bl.a. med ett nytt avsnitt om propositionens förhållande till tryggheten av hälsa och välfärd enligt grundlagens 19 § 3 mom. Kompletteringar efterlystes också i motiveringen till lagstiftningsordningen i fråga om licensförfarandet, ensamrättens godtagbarhet, påföljdsavgiften och andra påföljder, myndighetens befogenheter och ändringssökande. Justitiekanslern ansåg att propositionen också bör innehålla en noggrannare bedömning av på vilka grunder propositionen är förenlig med grunderna för inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter. Enligt remissvaren behöver det också klargöras hurdana författningsrättsliga tolkningsfrågor som behöver behandlas av grundlagsutskottet. I avsnitt 12 om förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning har ett nytt avsnitt lagts till om främjande av

befolkningens hälsa. Styckena om licensförfarandet, tillsynsmyndighetens befogenheter, påföljder samt ändringssökande i avsnitt 12 har också kompletterats.

6.3 Utlåtande av Rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen lämnade ett utlåtande om utkastet till proposition den 2 januari 2025. Enligt rådet innehåller propositionsutkastet en omfattande konsekvensbedömning i vilken man har identifierat de väsentliga typerna av konsekvenser och målgrupperna samt de osäkerhetsfaktorer som är förknippade med bedömningen. I bedömningen beskrivs de skadliga konsekvenserna av och riskerna med förslaget öppet. Av propositionsutkastet framgår enligt rådet inte varför man föreslår en modell som sannolikt kommer att öka de hälsorelaterade och samhällsrelaterade skadorna till följd av penningsspel. Rådet anser att utkastet till regeringens proposition uppfyller kraven i anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning väl. Rådet rekommenderar att utkastet till proposition kompletteras i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.

Enligt rådet är det bl.a. positivt att utkastet till proposition innehåller ett särskilt avsnitt med allmänna iakttagelser om konsekvensbedömningarna och påverkansmekanismerna och att den föreslagna lösningens skadliga konsekvenser öppet tas upp i utkastet. Det är också positivt att utkastet grundligt beskriver nuläget och osäkerheter förenade med bedömningarna av nuläget, och att erfarenheterna från Danmark och Sverige beskrivs ur flera olika perspektiv genom hela propositionen.

Enligt rådet bör man i propositionen noggrannare beskriva vilka risker förslaget medför med tanke på att målen med propositionen uppnås, ändringen genomförs med framgång och omsorgsplikten fullgörs, om de skadeverkningar som penningsspel ger upphov till ökar. Propositionen bör också innehålla en mer ingående bedömning av konsekvenserna för kommunernas tjänster och välfärdsområdenas social- och hälsovårdstjänster och det förebyggande arbete som ordnas av civilsamhällesorganisationer. Dessutom bör det beskrivas tydligare huruvida förslaget förbättrar eller försämrar jämlikheten och jämställdheten mellan kvinnor och män. Enligt rådet förblir det i propositionsutkastet delvis oklart vilka kostnadseffekter de kommande ändringarna har och i vilken mån det är fråga om helt nya åtgärder för att förebygga och minska skadeverkningar. Rådet rekommenderar att de centrala konsekvenserna för företagen presenteras t.ex. i ett sammandrag och att de största utmaningarna och de förfaranden som fungerar i nuläget beskrivs i ett kort sammandrag eller i en tabell.

Propositionen har kompletterats med anledning av rådets utlåtande. Ett sammandrag av konsekvenserna för företagen har tagits in i avsnitt 4.3.2.2 och ett sammandrag av utmaningar och fungerande förfaranden i nuläget i avsnitt 2.17. Propositionens avsnitt 4.3.3.2 om konsekvenserna för välbefinnande och hälsa kompletterades så att det framgår tydligare vilka föreslagna bestämmelser som handlar om helt nya åtgärder för att förebygga och minska penningsspelens skadeverkningar. Ändringarnas kostnadseffekter för myndigheterna, som beskrivs i avsnitt 4.3.3.1, kompletterades. I avsnitt 4.3.3.3 om konsekvenserna för brottsligheten och säkerheten i vardagen kompletterades beskrivningen av bedrägeribrott som begås via datanät, omfattningen av de brotten och de förebyggande åtgärderna. Bedömningen av propositionens konsekvenser för jämlikheten och jämställdheten i avsnitt 4.3.3.4 och för kommunerna och välfärdsområdena i avsnitt 4.3.3.8 kompletterades också. Ett nytt avsnitt 4.3.4 togs in i propositionen. Där finns en sammanställning av riskerna för att propositionens mål inte ska uppnås.

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 tillverkning, tillhandahållande, installerande eller ändring 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 de hälsomässiga, ekonomiska och sociala skadeverkningarna av penningspel. Lagens syfte motsvarar enligt förslaget till innehållet den gällande regleringen och syftet med lotterilagen. Enligt förslaget ingår i bestämmelsen, avvikande från lotterilagen, en hänvisning till skadeverkningar av penningspel som i 4 § 10 punkten definieras på ett sätt som motsvarar bestämmelsen om syftet med lotterilagen.

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. Med riket avses i praktiken det finländska fastlandet till skillnad från landskapet Åland som har ett eget penningspelsystem och egen penningspelslagstiftning. Penningspelslagen ska tillämpas också på penningspelssammanslutningar 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. Bestämmelser om kravet på bostadsort i fråga om elektroniska penningspel föreslås i 21 §. I landskapet Åland hör lotterilagstiftningen med stöd av självstyrelselagen för Åland till landskapets egen lagstiftningsbehörighet. Avvikande från lotterilagen innehåller den föreslagna lagen ingen bestämmelse om att tillsynsmyndigheten vid tillsynen över marknadsföring av penningspel ska tillämpa också bestämmelserna i konsumentskyddslagen, som tillämpas i hela Finland, inklusive landskapet Åland. Också i detta avseende är regleringen och den åtskilda lagstiftningsmakten mellan riket och landskapet i penningspelsregleringen således entydig.

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.

Enligt 5 mom. gäller penningspelslagen inte erbjudande av slumpartad förmån vid marknadsföring, om det för erhållande av förmånen inte krävs någon annan motprestation än köp av en nyttinghet eller anbud om köp. Det är fråga om så kallade marknadsföringslotterier. Motsvarande bestämmelse om lagens tillämpningsområde ingår i lotterilagen. Om inget annat

vederlag tas ut bedöms lagligheten i marknadsföringslotterier enligt bestämmelserna i konsumentskyddslagen och lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet (1061/1978).

I fråga om varuvinstlotterier föreslås i 6 mom. en hänvisningsbestämmelse till lotterilagen. Vid varuvinstlotterier betalas inga pengar ut som vinster och om anordnandet av dem föreskrivs 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 personer som har beviljats ensamrättslicens eller penningspelslicens. I den föreslagna 5 § finns bestämmelser om ensamrättslicens och i 6 § om 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. Bestämmelser om ikraftträdandet av bestämmelserna finns i 106 §.

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 penningspel, men kräver inte licens. Undantagsbestämmelsen ska också tillämpas på affärsrörelse i form av överlåtelse av lokaler för att tillhandahålla penningspelautomater 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 Lottospelet i sina lokaler och att det inte heller i fortsättningen ska vara licensbelagt att förvara sådan utrustning.

3 §. Definitioner av penningspel, av formerna för anordnande av dem samt av spelplatser. Paragrafen föreslås innehålla definitioner av penningspel och olika former av anordnande av penningspel. Definitionerna är nödvändiga för att penningspelsverksamheten ska kunna regleras. Penningspel ska, i likhet med enligt gällande lag, kunna anordnas endast på det sätt som föreskrivs i lag. Av dessa skäl måste penningspel och de olika formerna av anordnande av dem definieras exakt och noggrant avgränsat i lagen. I paragrafen definieras uttömmande olika former av anordnande av penningspel och penningspel får anordnas endast på det sätt som anges i paragrafen. I den föreslagna 75 § förbjuds anordnandet av penningspel 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 penningspel i 1 punkten motsvarar med vissa preciseringar definitionen i den gällande lotterilagen. I likhet med enligt den gällande lagen består definitionen av penningspel av kännetecken som alla ska uppfyllas för att ett spel ska kunna anses vara ett penningspel som definieras i lagen. I enlighet med definitionen är de viktigaste kännetecknen för ett spel ett penningvederlag för deltagandet, en vinst som helt eller delvis beror på slumpen och en penningvinst från spelet. När det gäller pokerturneringar uppfylls definitionen av penningspel 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 han eller hon 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 penningspel som avses i definitionen.

Definitionen av penningspel uppfylls också i fråga om sådana spel, där spelaren som vederlag vid spel av licenshavarens penningspel använder bonusspelpengar som avses i 26 §.

I 2 punkten definieras penningspelande. Med penningspelande avses en helhet som består av köp av penningspel och spelande samt inlösning av en eventuell penningvinst. Definitionen är viktig med tanke på flera av de föreslagna lagarna. Exempel på sådana paragrafer är de föreslagna 1 § 4 mom. om avgränsning av lagens tillämpningsområde så att det inte omfattar penningspelande som sker i sociala situationer av privat karaktär, definitionen i 3 § om penningspelautomater och 24 § om åldersgränsen för penningspelande. I 3–15 punkten definieras formerna för anordnande av penningspel. Eftersom det avses vara förbjudet och straffbart att anordna former för anordnande av penningspel på annat sätt än det som regleras i penningspelslagen måste formerna för anordnande av penningspel definieras exakt och noggrant avgränsat i lagen. Det föreslås att definitionen av penninglotteri i 3 punkten preciseras i förhållande till den gällande definitionen i fråga om lottningen och slumpmässigheten i dragningen. Definitionerna i 4 och 5 punkten 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.

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 i 6 punkten 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. Också hästtävlingar kan vara föremål för vadhållningsspel med rörliga odds. Det föreslås att vadhållningsspel med både fasta odds och rörliga odds i framtiden anordnas med penningspelslicens.

Till egenskaperna i vadhållningsspel med fasta och rörliga odds hör också möjligheten att helt eller delvis lösa in vinsten innan slutresultat av föremålet för vadhållningen är klart. Vadhållningsformerna innefattar spelformer av så kallad cash-out- och partiell cash out-typ, där spelarna har möjlighet att lösa in sitt vad med ett cash out-värde som anordnaren av vadhållningsspelet fastställer innan det finns ett resultat i alla de föremål för spelet som ingår i vadet. I fråga om vadhållningen ingår i spelformens egenskaper att spelaren inte med cash out-värde kan lösa in sitt vad förrän något av de spelmatcher eller speltävlingar som vadet gäller har börjat.

I 7 punkten avses med vadhållning med rörliga odds penningspel som definieras snävare än 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, delta i fördelningen av vinster. Också händelser och resultat i hästtävlingar kan vara föremål för vadhållningsspel med rörliga odds.

Också så kallade Fantasy Sports-spel som anordnas med penningvinst omfattas av definitionen av vadhållningsspel med fasta och rörliga odds. I Fantasy Sports-spel bygger spelarna upp fantasilag med riktiga spelare i lag i den reella världen. Fantasilagen poängsätts enligt de verkliga spelarnas prestationer. I Fantasy Sports-spel bygger möjligheten till framgång i spelet delvis på sakkunskap, men oförutsedda händelser, såsom resultat i idrottstävlingar eller skadefall bland de tävlande, har emellertid betydelse för slumpmässigheten i spelet och därmed för slutresultatet i spelet.

I 8 punkten definieras virtuell vadhållning. Det föreslås att virtuell vadhållning i framtiden anordnas med penningspelslicens. Till skillnad från vadhållning i den reella världen har spelarens färdigheter och kunskaper vid virtuell vadhållning ingen betydelse för slutresultatet i spelet, utan vinsten fastställs utifrån dragning. Vadhållningsresultaten i föremålen för spelen visualiseras för spelaren i form av animation eller videoklipp eller som en kombination av dessa. De har emellertid ingen betydelse med tanke på hur slutresultatet i spelet fastställs. Vid virtuell vadhållning kan man se att spelet i fråga om fokuseringen på dragning har liknande egenskaper som till exempel elektroniska penningspelautomater.

I 9 punkten föreslås det en definition av tippningsspel, som avses vara snävare än i den gällande lagen av sådana penningspel där spelaren har möjlighet att delta i fördelningen av vinster på grund av lottning av nummer, märke eller andra igenkänningstecken. I praktiken är tippningsspel till exempel sådana nummertippningsspel som Veikkaus Oy för närvarande anordnar, såsom Lotto, Vikinglotto, Eurojackpot och Keno. Det föreslås att tippningsspel i framtiden ska ordnas med stöd av ensamrättslicens.

I 10 punkten föreslås det en definition av bingospel som anordnas elektroniskt och som enligt förslaget i framtiden ska anordnas med stöd av penningspelslicens. I 3 a § i den gällande lotterilagen ingår en definition av bingospel som anordnas som varulotteri och i den föreslås ingen ändring. Bingotillstånd kan med stöd av lotterilagen beviljas allmännyttiga samfund som varuvinstlotteri som det är möjligt att delta i också i elektroniska distributionskanaler. Elektronisk penningbingo avviker från andra tippningsspel som bygger på numror så till vida att den spelare i allmänhet vinner på vars spelrutfält det utifrån lottade numror uppkommer en på förhand bestämd figur eller på vars spelrutfält de lottade numrorna är placerade i en på förhand bestämd ordning. Definitionen av kasinospel i 11 punkten motsvarar definitionen i den gällande lagen.

I den föreslagna 12 punkten definieras penningspelautomater. I 3 § 2 mom. 4 punkten i lotterilagen finns en definition av penningautomater. Jämfört med den gällande lagen ändras definitionen av spelautomat eller anordning vad gäller benämningen för formen av anordnande. I den allmänspråkliga betydelsen kan penningautomat (på finska raha-automaatti) som term upplevas som vilseledande (jfr rahannostoautilaatti för kontantautomat) och benämningen på formen för anordnande ändras för att bättre motsvara det allmänspråkliga uttrycket. Penningspelautomaterna är numera oftast apparater med pekskärm och kan innehålla ett omfattande utbud av penningspel. Automaterna kan också ha mekaniska element, såsom dragningshjul eller knappar. I de nuvarande penningspelautomaterna bygger dragningen på ett

mikrochip som finns i anordningen eller på dragning som en extern server förrättar vid spelögonblicket, varvid dragningen bygger på en statistisk algoritm. Dragningen kan också bygga på dragning som förrättas av en mekanisk dragningsanordning. Det är karakteristiskt för automaterna att de med undantag för automater på spelkasinon spelas med förhållandevis små insatser och att de möjliga penningvinsterna är relativt små. I enlighet med nuvarande praxis kan en spelare i stället för kontanter få ett vinstverifikat på papper som vinst i en penningspelautomat. Det går också att kombinera en penningspelautomat med jackpötvinster som fungerar via en separat server. En spelgrupp för sig bland penningspelautomaterna utgörs av automatiserade bordsspel, som är automatiska tillämpningar av bordsspel, där spelarna spelar antingen mot spelanordnaren eller mot varandra. I dessa spel deltar spelaren i spelet genom att använda en penningspelautomat och kan följa spelets gång via apparatens skärmpanel eller en mekanisk dragningsanordning.

Det föreslås dessutom en precisering i definitionen så att penningspelautomat avser en spelautomat eller spelanordning som uttryckligen är avsedd för penningspelande och som är fast installerad på en viss plats och där man kan vinna pengar genom att spela. Syftet med att precisera definitionen är att tydligare skilja de automater som är avsedda för penningspel från de automater som är avsedda för färdighetsspel. En annan motivering till preciseringen av definitionen är de begränsningar som ska tillämpas på utlokaliserade penningspelautomater. Eftersom fysiska penningspelautomater föreslås höra till de penningspel som kan anordnas med stöd av ensamrättslicens ska innehavare av penningspelslicens inte ha rätt att tillhandahålla penningspel via fysiska penningspelautomater. Denna begränsning ska inte kunna kringgå till exempel genom att bildskärmar eller andra motsvarande anordningar som är avsedda för penningspelande och som skiljer sig från traditionella penningspelautomater placeras på platser där penningspelautomater inte får finnas på grund av ensamrätt, begränsning av maximiantalet penningspelautomater, platsens läge eller någon annan begränsning. Nedan föreslås det i 40 § ett förbud mot självbetjäningsterminaler. Också om en flyttbar enhet, såsom en pekplatta eller dator, även tillfälligt 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 i 13 och 14 punkten av elektroniska kasino- och penningautomatspel är ny. Det föreslås att elektroniska kasinospel och penningautomatspel i framtiden ska anordnas på den konkurrensutsatta marknaden med stöd av penningspelslicens. Med elektroniska kasinospel avses roulett-, kort- och tärningsspel samt andra därmed jämförbara penningspel som anordnas elektroniskt. Elektroniska kasinospel är bland annat elektronisk poker och black jack.

Till elektroniska kasinospel räknas också så kallade livekasinospel, där egenskaper från fysiska kasinospel och penningspelautomater samt elektroniska kasino- och penningautomatspel kombineras. Dragningen i livekasinospel sker i allmänhet med fysiska spelredskap antingen automatiskt eller så att den görs av spelledaren och dragningen är gemensam för dem som deltar i spelet. Dragningen kan också ske digitalt. De spelare som deltar i spelomgången följer hur den framskrider och dragningen via video och spelomgången framskrider oavsett om en spelare gör aktiva val eller satsningar. En spelare deltar i livekasinopenningspel via licenshavarens webbplats och följer dragningen via video i realtid på sin enhet. Vid livekasino agerar spelbordsskötaren på samma sätt som på ett fysiskt spelkasino.

Med elektroniska penningautomatspel avses penningspel som anordnas elektroniskt och där spelavgiften, dragningen och vinstutbetalningen utgör på varandra följande delar i en enhetlig

spelhändelse. I elektroniska penningautomatspel bygger spelresultatet på slumpen. I vissa spel kan spelresultatet också delvis bygga på spelarens kunskaper eller färdigheter. Ett penningautomatspel kan bestå av en eller flera delar, där varje del kan innehålla en eller flera dragningar. I penningautomatspel kan dragningen förrättas med ett fysiskt dragningsredskap, en slumpalsgenerator som grundar sig på en digital algoritm eller på en kombination av dessa. Resultatet i varje del av ett penningautomatspel och slutresultatet i hela spelomgången visas för spelaren med spelmarker, kortlek, lyckohjul eller på annat sätt. Ett penningautomatspel kan också innehålla jackpotvinster. Dessutom kan en eller flera spelare samtidigt delta i ett elektroniskt penningautomatspel på samma sätt som till exempel i så kallade livekasinospel.

I 15 punkten definieras kombinationsspel. Med kombinationsspel avses penningspel med en kombination av egenskaper hos formerna för anordnande i fråga om penningspel som avses i 3–14 punkten. Nedan i 5 och 6 § föreslås att innehavare av ensamrättslicens och penningspelslicens ska ha rätt att anordna också sådana penningspel som kombinationsspel som de har licens för att anordna.

Definitionerna i 16 och 18 punkten av spelkasino och spelplats motsvarar definitionen i den gällande lagen. I 17 punkten definieras spelsalar. 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. Samtidigt stryks ordet särskild från definitionen av spelsal, eftersom det är överflödigt. Det föreslås nedan att bestämmelser om maximiantalet penningspelautomater som är placerade i spelsalar och maximiantalet kasinospel och spelsalar utfärdas genom förordning av statsrådet.

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 marknadsföring av penningspel och tillverkning, tillhandahållande, installerande och ändring av den programvara 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. Med riket avses i praktiken det finländska fastlandet till skillnad från landskapet Åland som har ett eget penningspelssystem och egen penningspelslagstiftning. Definitionen omfattar inte tillhandahållande av spelprogramvara. Definitionen i 3 punkten kan utnyttjas till exempel vid bedömning av huruvida penningspel har ordnats i riket i strid med det förbud som avses i 75 § 2 mom. 1 punkten i penningspelslagen.

I 4 punkten definieras anordnare av penningspel. I 5 punkten definieras licenshavare. I 6 punkten definieras spelkonto. Bestämmelser om spelkonto samt öppnande och stängande av spelkonto finns i de föreslagna 22 och 23 § nedan. En innehavare av ensamrättslicens och en innehavare av penningspelslicens kan under en licens öppna flera spelkonton för sina kunder. Med andra ord är antalet spelkonton som öppnas för kunderna inte begränsat inom ramen för en licens. Licenshavaren ska emellertid se till att den kan uppfylla de villkor för gränsen för

penningöverföring för bolaget som föreskrivs i den föreslagna 30 §, även i situationer där licenshavarens kunder har möjlighet att öppna flera spelkonton. Nedan föreslås att det i 3 kap. införs bestämmelser bland annat om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspellicens 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 i definitionen av marknadsföring som riktas till riket 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 konsumenterna i riket. Med riket avses i praktiken det finländska fastlandet till skillnad från landskapet Åland som har ett eget penningsspelssystem och egen penningsspelslagstiftning. Till exempel innehåll som särskilt intresserar konsumenterna i riket kan betraktas som marknadsföringsinnehåll som är riktat och adresserat till konsumenterna i riket. I sådan marknadsföring utnyttjas till exempel innehåll som talar till allmänheten i riket eller till personer som är kända i offentligheten enbart eller nästan enbart i riket. Marknadsföring som riktar sig till riket kan också inbegripa ett omnämnande om en serviceproducent som tillhandahåller hjälp vid skadeverkningar av penningsspel och den vägen innebära ett försök att fördunkla konsumenternas uppfattning om att penningsspelssammanslutningen i fråga har rätt att ordna penningsspel i riket. Också marknadsföring på svenska och engelska kan anses vara riktad till riket, eftersom båda språken har omfattande spridning i riket. En förutsättning är dock då att marknadsföringen innehåller några element av det slag som beskrivs ovan.

Vid bedömning av när marknadsföringen är riktad till konsumenterna som vistas i riket kan riktlinjer hämtas i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 (Rom I-förordningen) och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 (Bryssel I-förordningen) om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område. Rom I-förordningen tillämpas inom civil- och handelsrätt. Enligt artikel 6 i Rom I-förordningen ska konsumentavtal vara underkastade lagen i det land där konsumenten har sin vanliga vistelseort, under förutsättning att näringsidkaren bedriver sin affärsverksamhet eller yrkesverksamhet i det land där konsumenten har sin vanliga vistelseort, eller på något sätt riktar sådan verksamhet till det landet eller till flera länder, inbegripet det landet. På motsvarande sätt ges enligt artikel 17 i Bryssel I-förordningen när den behöriga domstolen i fråga om konsumentavtal fastställs betydelse bland annat åt huruvida näringsidkaren bedriver verksamhet i den medlemsstat där konsumenten har hemvist eller till flera stater, däribland den medlemsstaten.

Europeiska unionens domstol har konstaterat att artikel 6 i Rom I-förordningen ska tolkas från fall till fall med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, eftersom definitionen är omfattande och täcker ”vilket sätt som helst att rikta verksamheten. Vid bedömning av om verksamheten riktar sig till den medlemsstat där konsumenten har sin hemvist är det väsentligt om näringsidkaren agerar aktivt för att påverka de köpbeslut konsumenten, som bor i en annan medlemsstat, fattar. Om konsumenten på eget initiativ söker sig till vissa webbplatser för att spela utan att näringsidkaren på något sätt har riktat sin verksamhet till Finland, är marknadsföringen då inte inriktad på riket och den tillämpliga lagen är inte finländsk lag.

Europeiska unionens domstol har till exempel i fallet (C-585/08) konstaterat att till de faktorer med vilkas hjälp det går att utreda om verksamheten riktar sig till den medlemsstat där

konsumenten har sin hemvist, hör alla tydliga yttringar om vilja att få konsumenter i medlemsstaten i fråga som kunder. Den ovannämnda domen gäller tillämpning av artikel 15.1 i förordning nr 44/2001, som föregick Bryssel I-förordningen, och där ordalydelsen i led c avseende inriktning av verksamheten motsvarar ordalydelsen i artikel 17.1 c i Bryssel I-förordningen.

Europeiska unionens domstol konstaterar i fallet ovan att följande faktorer, vilka inte uppräknas uttömmande, kan vara faktorer utifrån vilka det kan anses att näringsidkarens verksamhet riktas till den medlemsstat där konsumenten har sin hemvist: verksamhetens internationella karaktär, omnämnande av sådana rutter som leder från andra medlemsstater till den plats, där näringsidkaren har hemvist, användning av ett annat språk och en annan valuta än den som i allmänhet används i den medlemsstat där näringsidkaren har hemvist, och möjligheten att göra och bekräfta en bokning på detta andra språk, omnämnande av kontaktuppgifter för kontakt per telefon så att det internationella prefixet anges, användning av medel för en indexeringstjänst som tillhandahålls på internet för att det ska vara enklare för konsumenter som har hemvist i andra medlemsstater att få åtkomst till näringsidkarens webbplats eller till näringsidkarens förmedlares webbplats, användning av ett annat domännamn på huvudnivå än domännamnet för den medlemsstat där näringsidkaren har hemvist samt omnämnande av en kundkrets som består av kunder som har hemvist i andra medlemsstater.

När i tolkningen som hjälp används Europeiska unionens domstols rättspraxis kan bedömningen av ärendet påverkas också av att konsument i Finland avser en fysisk person som skaffar en konsumtionsnyttighet i huvudsak för annat syfte än för sin näringsverksamhet. I Europeiska unionens lagstiftning avseende konsumenter definieras en konsument däremot som en fysisk person som verkar i ett syfte som inte hör till hans eller hennes närings- eller yrkesverksamhet. Det är i allmänhet lätt att bedöma när en fysisk person ska betraktas som konsument. Alltid är det ändå inte så. Europeiska unionens domstol har i sitt avgörande A.B och B.B mot persona Exchange International Limited avgjort frågan om huruvida den som spelar nätpoker ska betraktas som konsument. Domstolen ansåg att spelaren ska betraktas som konsument trots att spelaren fick betydande vinster av sin verksamhet och spelade spelet flera timmar om dagen, eftersom spelaren inte hade registrerat sig officiellt för utövande av spelverksamhet och inte hade erbjudit tjänster till tredje part som avgiftsbelagd service.

I 9 punkten föreslås det en definition av sponsring, som avser finansiering eller annat ekonomiskt stöd som den som anordnar penningspel erbjuder en organisation, ett evenemang, ett lag eller en enskild person och vars syfte är att främja försäljningen eller kännedomen om tjänsterna hos den som anordnar penningspel. Bestämmelser om sponsring föreslås i 56 §. I 10 punkten definieras skadeverkningar av penningspel. I 11 punkten ges en definition av ett ombud vars verksamhet handlar om att anordna penningspel. Enligt det föreslagna 2 § 3 mom. krävs dock inte licens för den verksamhet som ombudet bedriver. 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 anordnare av penningspel eller som används av en anordnare av penningspel för tillhandahållande av spelfunktioner. Spelprogramvaran omfattar alla tillämpningar och applikationer som används vid anordnandet av penningspel, till exempel vadhållningsprogram, slumpalsgeneratorer och programvara som accepterar och lagrar spelhändelser, bestämmer resultatet eller beräknar och delar ut vinster på kundens konto. Paragrafens 14 och 15 punkter innehåller definitioner av spelhändelser och spelkontotransaktioner.

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 de former för anordnande av penningspel som nämns i 1 mom. 1 och 2 punkten beviljas den som ansöker om ensamrättslicens separata licenser, det vill säga separata licenser beviljas för anordnande av penninglotterier och tippningsspel samt penningspelautomater i fysiska kanaler och kasinospel. Det kan således beviljas högst två ensamrättslicenser.

En aktör med ensamrättslicens har enligt 3 mom. 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 ska kunna kombinera penningspel som hör till olika former för anordnande, måste licenshavaren ha licens för båda formerna av anordnande. En beviljad licens ger licenshavaren rätt att anordna även sådana kombinationsspel där egenskaper från olika former av penningspel som omfattas av licensen i fråga kombineras. En innehavare av ensamrättslicens kan ha i bruk flera olika spelwebbplatser vid anordnande av penningspel under en och samma licens.

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 enligt 1 mom. beviljas för anordnande av vadhållning med fasta odds och rörliga odds, virtuell vadhållning, elektroniska kasinospel, elektronisk penningbingo samt elektroniska penningautomatspel. I fråga om vadhållning kan licens beviljas både för vadhållningsspel som anordnas via nätet och för sådana som anordnas i en fysisk försäljningskanal. Också hästtävlingar kan vara föremål för vadhållning med fasta och rörliga odds.

Penningspelslicens kan beviljas för alla eller endast en del av de former för anordnande av penningspel som avses i den föreslagna paragrafen. Med stöd av penningspelslicens kan ett penningspelsbolag erbjuda sina kunder flera olika penningspel, förutsatt att de ingår i en form för anordnande av penningspel som är tillåten för licenshavaren som är specificerad i penningspelslicensen. Penningspelsbolaget kan också ha i bruk flera olika spelwebbplatser vid anordnande av penningspel under en och samma licens. Innehavaren av penningspelslicens kan också ha i bruk fler än ett varumärke.

På samma sätt som innehavare av ensamrättslicens har innehavare av penningsspelslicens rätt att anordna penningsspel som kombinationsspel. En innehavare av penningsspelslicens har rätt att anordna kombinationsspel endast med egenskaperna hos de former för anordnande som avses i 6 § 1 mom. Licensen för innehavare av penningsspelslicens omfattar alla de former för anordnande vars egenskaper kombineras i kombinationsspelen.

Enligt 3 mom. kan den som har ensamrättslicens inte beviljas penningsspelslicens. Nedan föreslås i 8 § bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för beviljande av ensamrättslicens och för licensens giltighet. 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 penningsspel eller andra tjänster som erbjuds på den konkurrensutsatta marknaden inom ramen för systemet med penningsspelslicenser. Den föreslagna begränsningen är motiverad för att innehavare av ensamrättslicens ska kunna hindras från att korssubventionera spelverksamhet på den konkurrensutsatta licensmarknaden med intäkterna från penningsspelsverksamhet som omfattas av ensamrätt. Den föreslagna begränsningen hindrar dock inte att licens som berättigar till anordnande av penningsspel 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, installerande och ändring av spelprogramvara som används vid anordnande av de i 5 och 6 § avsedda licenshavarnas penningsspel är licensbelagd verksamhet. Med spelprogramvara avses enligt 4 § programvara som används vid anordnande av penningsspel. 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, penningsspelsprogram som utför beräkningar, program som accepterar och lagrar penningsspelevenemang, penningsspelsprogram som definierar spelresultat och program som används för att beräkna och överföra spelvinster till spelkonton.

Enligt 33 § i lagen är det förbjudet för andra än innehavare av licens för spelprogramvara att använda spelprogramvara vid anordnandet av licensbelagda penningsspel. Samma paragraf innehåller bestämmelser om att det är förbjudet att tillverka, tillhandahålla, installera eller anpassa spelprogramvara för en aktör som inte har sådan licens för anordnande av penningsspel som avses i penningsspelslagen. För erhållande av licens för spelprogramvara och för innehavare av ensamrättslicens eller innehavare av penningsspelslicens blir det sålunda nödvändigt att avstå från att tillhandahålla programvara till aktörer som anordnar penningsspel eller riktar penningsspelsutbud 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.

Licens för spelprogramvara söks sannolikt åtminstone av de aktörer som tillhandahåller spelprogramvara för anordnande av elektroniska penningautomatspel och kasinospel. Sådana aktörer är till exempel spelbolag, spelsystemsleverantörer och spelstudior. Spelsystemsleverantörer kan också organisera sig bakom ett så kallat aggregat eller erbjuda sin egen spelprogramvara för leverans via aggregatet. Med aggregat avses typiskt en aktör som driver och administrerar sitt eget spelsystem och därtill har aktören en eller flera spelsystemsleverantörer eller spelstudior som samarbetspartner. I princip står endast aggregatet

i avtalsförhållande till det penningspelsbolag på vars internetsida spelbolagets kunder erbjuds spel. Aggregatets spelutbud består av aggregatets egna spel, spel som tillhandahålls av spelsystemsleverantörer i aggregatets bakgrund (integration) eller spel som utformas och genomförs av spelstudior och som har installerats i aggregatets eget spelsystem.

Tillverkning, tillhandahållande, installerande och ändring av spelprogramvara kan i praktiken vara ett samarbete som involverar flera aktörer, av vilka en i slutändan erbjuder programvaran 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 spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel. Till exempel behöver en tredje part som utvecklaren av spelprogramvaran använder för att utföra en begränsad uppgift som underleverantör i utvecklingen av spelprogramvaran inte ha någon licens för spelprogramvara. Om exempelvis en leverantör av spelprogramvara som är samarbetspartner i aggregatet är huvudansvarig vid tillverkningen av spelprogramvaran och aggregatet erbjuder spelprogramvaran som sådan eller bara med små ändringar för användning av en innehavare av ensamrättslicens eller penningspelslicens, ska också den leverantör av spelprogramvara som är aggregatets samarbetspartner ansöka om 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. Licensförfarandet gällande spelprogramvara är emellertid mycket lätt jämfört med ansökningsförfarandet gällande ensamrättslicenser och penningspelslicenser. De utredningar som enligt förslaget ska bifogas ansökan om licens för spelprogramvara är ägnade att säkerställa att den sökande är tillförlitlig och lämplig på det sätt som avses i den föreslagna regleringen. I den föreslagna 11 § är de utredningsskyldigheter som gäller sökande av licens för spelprogramvara emellertid betydligt lindrigare än de som gäller sökande av ensamrättslicens och penningspelslicens. Den föreslagna lagstiftningen medför inte heller för innehavare av spelprogramvara någon motsvarande regelmässig rapporteringsskyldighet eller auditeringsskyldighet i fråga om programvara och metoder, som föreslås för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens.

Licensförfarandet är även i sin lindrigare form framför allt av betydelse för förebyggande och bekämpande av utbud utanför systemet och för tryggnad av systemets kanaliseringsskyldigheter. Bland annat Sverige har infört ett liknande licensförfarande. Licensplikten ökar tillsynsmyndighetens möjligheter till aktiv tillsyn. Kravet på licens för spelprogramvara ger tillsynsmyndigheten en mer övergripande bild av leveranskedjan för spelprogramvara, eliminerar en del av den administrativa bördan för licenshavarna, begränsar tillgången till spelprogramvara för aktörer utanför systemet som tillhandahåller spel i riket och dessutom hindrar de underleverantörer av spelprogramvara som verkar i riket från att tillhandahålla spelprogramvara till utländska företag utan tillsynsmyndigheternas vetskap. Enligt den svenska modellen ska licensplikten också gälla verksamhet som bedrivs av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens, även när tillverkningen, tillhandahållandet, installerandet och ändringen av spelprogramvaran sker för licenshavarens eget anordnande av penningspel.

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 emellertid sökas från och med 2027. Penningspelsbolagen ska säkerställa att de leverantörer av spelprogramvara som de anlitar har licens från och med början av 2028, och vid behov byta leverantör, om den leverantör av spelprogramvara som de anlitat tidigare inte ansöker om licens eller om leverantören inte uppfyller villkoren för att få licens.

8 §. Allmänna förutsättningar för beviljande och giltighet av ensamrättslicens. Det föreslås i 1 mom. att ensamrättslicens, till skillnad för penningspelslicens, endast ska beviljas ett aktiebolag som står under finska statens bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen. Dessutom ska den som ansöker om ensamrättslicens, när ansökan görs och under licensperioden, uppfylla de övriga villkor som anges i den föreslagna paragrafen. I 10 § föreslås bestämmelser om de villkor för tillförlitlighet och lämplighet som gäller den sökande och dess betydande ägare och dess ledning.

Den partiella ensamrätt till anordnande av penningspel som ingår i penningspelssystemet 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 penningspel. 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 penningspel 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. Detta krav bidrar till att se till att EU:s regler om statligt stöd efterlevs. Licenshavaren ska på begäran beskriva för tillsynsmyndigheten vilka åtgärder den vidtar för att uppfylla sin skyldighet att skilja åt verksamheterna.

I det föreslagna 3 mom. krävs dessutom att alla ekonomiska relationer mellan innehavaren av ensamrättslicens och de bolag som ingår i samma koncern ordnas på marknadsvillkor. Eventuella koncerninterna affärsförbindelser ska prissättas på marknadsmässiga villkor enligt den så kallade principen om armlängdsavstånd. För tillgångsposter som överförs eller licenseras till ett annat bolag i samma koncern ska betalas en ersättning enligt marknadsvillkoren. Marknadsvillkoren för överföringsprissättning ska tillämpas i alla affärstransaktioner mellan bolagen inklusive ersättningar för utnyttjande av immateriella tillgångar. Marknadsvillkoren för överföringsprissättning ska tillämpas till exempel vid överlåtelse av immateriella rättigheter och spelplattformar samt när ett dotterbolag eventuellt utnyttjar ett av koncernens bolags stödtjänster.

En innehavare av ensamrättslicens ska dokumentera marknadsvillkoren för ekonomiska relationer och på begäran lämna dokumentationen till tillsynsmyndigheten eller en annan myndighet, om uppgifterna behövs för att myndigheten i fråga ska kunna sköta sin lagstadgade uppgift. En annan myndighet som kan komma i fråga är till exempel Konkurrens- och konsumentverket. Syftet med dokumentationsskyldigheterna är att förbättra möjligheterna att inom myndighetstillsynen i efterhand utreda om en viss transaktion har gjorts med marknadsvillkor eller om ett dotterbolag inom samma koncern som verkar på den konkurrensutsatta marknaden kan ha fått en fördel som kan snedvrider konkurrensen. Myndigheterna ska vid behov kunna få tillgång till dokumentationen.

Spelwebbplatser, kundregister och spelkonton som anknyter till penningspel som anordnas med stöd av ensamrättslicens och annan penningspelsaffärsrörelse som bedrivs i samma koncern ska också hållas i sär i enlighet med det föreslagna 4 mom. Till exempel i Sverige har Svenska Spel och i Danmark Danska Spil bolag på den konkurrensutsatta penningspelsmarknaden för ensamrätt en gemensam webbplats, men separata webbplatser för spelen. Enligt det föreslagna momentet ska penningspel som anordnas av innehavare av penningspelslicens och ensamrättslicens som hör till samma koncern anordnas på separata spelwebbplatser. Bestämmelsen hindrar inte att aktörer i samma koncern har en gemensam webbplats. Bestämmelsen förutsätter att separata aktörers kundregister hålls i sär. Vid verksamhet som omfattas av penningspelslicens får alltså inte kunduppgifter som aktivt eller passivt insamlats vid verksamhet som omfattas av ensamrättslicens utnyttjas. Den kundkrets som uppstått på grund av Veikkaus Ab:s ensamrättsverksamhet som bedrivits med stöd av den gällande lotterilagen kan i fråga om penningspelsverksamhet som bedrivs av en innehavare av penningspelslicens på den konkurrensutsatta marknaden endast utnyttjas till den del det är fråga om en kundkrets som består av spelare av penningspel som omfattas av penningspelslicensen. I momentet föreslås dessutom bestämmelser om separata spelkonton. 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.

Avsikten är inte att med den föreslagna regleringen ändra Konkurrens- och konsumentverkets behörighet att bedöma verksamheten hos en innehavare av ensamrättslicens och vid bolag som hör till samma koncern inom ramen för regleringen av konkurrensneutralitet i enlighet med 4 a kap. i konkurrenslagen.

I 12 § i den gällande lotterilagen finns bestämmelser om Veikkaus Ab:s uppgift och förvaltningsråd. Paragrafen innehåller också en bestämmelse enligt vilken bestämmelserna om aktiebolag samt lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning tillämpas på bolaget om inte något annat föreskrivs i lotterilagen eller någon annanstans i lag. Dessutom föreskrivs det i 13 b § i lotterilagen om begränsningar i bolagets verksamhet, som bland annat gäller att bolaget inte utan tillstånd av statsrådets kansli får bilda eller förvärva andra bolag än sådana som behövs för dess penningspelsverksamhet, inrätta fonder, ändra sitt aktiekapital eller sin bolagsordning eller bevilja lån. Den nya penningspelslagen föreslås inte innehålla motsvarande bestämmelser.

9 §. Allmänna förutsättningar för beviljande och giltighet av penningspelslicens och licens för spelprogramvara. Penningspelslicens och licens för spelprogramvara ska enligt 1 mom. beviljas en fysisk eller juridisk person som avses i 2 § 1 mom. eller 3 § 1 eller 2 mom. i näringsverksamhetslagen och som uppfyller förutsättningarna i den föreslagna paragrafen. Även en sammanslutning eller stiftelse som har grundats enligt lagstiftningen för landskapet Åland och som har registrerad hemort, centralförvaltning eller huvudkontor i landskapet, kan enligt förslaget i egenskap av aktör enligt 2 § 1 mom. 2 punkten i näringsverksamhetslagen ansöka om penningspelslicens och licens för spelprogramvara. I 10 § föreslås bestämmelser om de villkor för tillförlitlighet och lämplighet att bedriva penningspelsverksamhet som gäller den sökande och dess ägare och ledning. För att licens 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 tillämpliga på fysiska och juridiska personer som ansöker om licens och på juridiska personers betydande ägare och ledning. Paragrafens 2 mom. 2 punkt är dock endast tillämplig på fysiska personer.

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 anpassa spelprogramvara som används vid anordnande 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, samt målet att förebygga spelskador.

I 2 mom. uppräknas alla de förutsättningar för tillförlitlighet och lämplighet för sökande som ska bedömas vid licenshandläggningen.

Enligt 2 mom. 1 punkten föreskrivs det om ett villkor som gäller sökandens brottsliga bakgrund och om en juridisk person gjort sig skyldig till brott som bestraffas med samfundsbot. Villkoret är tillämpligt både på en fysisk person och en juridisk person som är sökande och på en juridisk persons betydande ägare och ledning. I 9 kap. i strafflagen finns bestämmelser om dömande till samfundsbot. Till samfundsbot döms en juridisk person om någon som hör till ett av dess lagstadgade organ eller annars hör till dess ledning eller utövar faktisk beslutanderätt inom den juridiska personen har varit delaktig i brottet eller tillåtit att brottet har begåtts eller om i den juridiska personens verksamhet inte har iakttagits den omsorg och försiktighet som krävs för att förebygga brottet. Samfundsbot kan dömas ut även om brottsutövaren inte kan klarläggas. Den juridiska personens straffansvar kommer i fråga framför allt vid närings- och penningtvättsbrott som kan anses vara väsentliga med tanke på bedömning av den juridiska personens tillförlitlighet och lämplighet.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan den som gjort sig skyldig till ett brott som kan anses visa att han eller hon är uppenbart olämplig att anordna penningspel eller att tillverka, tillhandahålla, installera eller anpassa spelprogramvara för penningspel inte anses vara tillförlitlig och lämplig. En sökandes brottsliga bakgrund ska beaktas rörande de föregående fem åren om det är fråga om ett fängelsestraff eller om gärningen hade lett till samfundsbot. Bötesstraff ska beaktas rörande de tre senaste åren räknat från den tidpunkt tillsynsmyndigheten gjorde bedömningen. Bestämmelser om anordnande av hasardspel, penningspelsbrott och lotteribrott finns i 17 kap. 16, 16 a och 16 b § i strafflagen. Därtill ska särskilt ekonomiska brott och egendomsbrott betraktas som sådana brott som kan anses äventyra sökandens tillförlitlighet och lämplighet. Till exempel 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. Brottssdomar 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. (Rikostatistiska utredningens rapport om verksamheten i kundgränssnittet, Verohallinnon selvitys 2/2022).

Det kan dock inte anses utesluttat 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 visade hur allvarlig gärningen är. Misshandeln hade

dessutom riktats mot en okänd person och varit 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 han eller hon upplevde som provokativ och ger orsak att tvivla på att han eller hon 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. 2 och 3 punkten föreskrivs om de förutsättningar för tillförlitlighet och lämplighet som gäller sökandens ekonomiska verksamhetsförutsättningar. Enligt den föreslagna 2 punkten får sökanden inte vara försatt i konkurs och han eller hon ska med avseende på sina tillgångar kunna sköta verksamheten och fullgöra sina lagstadgade skyldigheter. Vid bedömning av förmögenheten ska företagets soliditet beaktas, det vill säga uppmärksamhet ska ägnas åtminstone åt sökandens relativa skuldsättning, skuldsättningsgrad, nettoskuldsättningsgrad samt soliditetsgrad. Enligt den föreslagna 3 punkten kan sökanden inte heller betraktas som tillförlitlig eller lämplig om han eller hon 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 verksamhetsförutsättningarna 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 den föreslagna 2 mom. 4 punkten finns bestämmelser om försummelse av förpliktelser i anslutning till skatter eller lagstadgade avgifter. Sökanden ska inte kunna betraktas som tillförlitlig och lämplig om han eller hon har eller under innevarande år eller de tre kalenderår som föregår det har haft upprepade eller betydande försummelser av sina skyldigheter i fråga om skatter eller lagstadgade avgifter. Vid bedömningen av en aktörs tillförlitlighet och lämplighet 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 försummelserna 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 anpassa spelprogramvara som används vid anordnande av penningspel.

I den föreslagna 2 mom. 5 punkten föreskrivs det att en sökande inte kan anses vara tillförlitlig och lämplig 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 den föreslagna 2 mom. 6 punkten kan en sökande inte heller betraktas som tillförlitlig och lämplig om sökandens licens enligt penningspelslagen har återkallats under de senaste tre åren av någon annan orsak än på sökandens egen begäran. Bestämmelser om återkallande av licens och förutsättningarna för återkallande finns i 79 § i den föreslagna lagen.

Enligt den föreslagna 2 mom. 7 punkten betraktas som ett hinder för tillförlitlighet och lämplighet också att sökanden under de senaste tre åren före bedömningen har meddelats ett beslut om förbud eller påförts en påföljdsavgift för anordnande av penningspel i strid med den föreslagna penningspelslagen eller för marknadsföring utan sådan licens som lagen förutsätter. Det är då fråga om en situation, där en aktör utanför licenssystemet, som inte har penningspels- eller ensamrättslicens lagstridigt har anordnat eller marknadsfört penningspel och där aktören på grund av gärningen i fråga har meddelats ett beslut om förbud eller en påföljdsavgift. I 1 punkten i momentet finns bestämmelser om bedömning av tillförlitlighet och lämplighet i fråga om brott.

I 8 punkten finns bestämmelser om brott mot bestämmelserna i den gällande lotterilagen som ska betraktas som hinder för tillförlitlighet och lämplighet. Licens kan inte beviljas om sökanden under de två senaste åren före bedömningen, men ändå efter den 1 september 2024, har meddelats ett beslut om förbud eller en påföljdsavgift för anordnande av penningspel eller för marknadsföring i strid med lotterilagen. Det är då fråga om aktörer som meddelats ett beslut om förbud eller påförts en påföljdsavgift för verksamhet som strider mot lotterilagen. Syftet med bestämmelsen är att för sin del säkerställa att licens beviljas sådana aktörer som inte har brutit mot den gällande penningspelslagstiftningen.

Enligt den föreslagna 2 mom. 9 punkten ska sökanden inte kunna anses vara tillförlitlig och 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 vara tillförlitlig och lämplig om sökanden direkt eller indirekt är föremål för sanktioner på basis av sanktionsbestämmelser eller nationella frysningsbeslut.

I den föreslagna 10 § 3 mom. finns bestämmelser om bedömning av tillförlitligheten och lämpligheten hos de betydande ägarna och ledningen för en juridisk person som är sökande. Om sökanden är en juridisk person gäller kravet på tillförlitlighet och lämplighet utöver den sökande juridiska personen 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. Till den operativa ledningen hör verkställande direktören och medlemmar i ledningsgruppen.

I 4 mom. föreskrivs det om möjligheten att vid bedömning av tillförlitligheten och lämpligheten 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 sammanslutningar 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 och lämpligheten vara behövligt att reda ut företagets ansvariga personers och ägares övriga eller tidigare företagsverksamhet. Att utreda tillförlitligheten och lämpligheten på det sätt som beskrivs i 4 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 och lämplighet.

Enligt 5 mom. kan tillsynsmyndigheten för utredning av sökandens tillförlitlighet och lämplighet av Enheten för utredning av grå ekonomi begära en sådan fullgöranderapport över sökanden som avses i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi (1207/2010).

11 §. Ansökan om licens. Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om ansökan om licens. Enligt 1 mom. ska alla typer av licens, det vill säga ensamrättslicens, penningpelslicens och licens för spelprogramvara, sökas skriftligen hos tillsynsmyndigheten. Enligt 9 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) uppfyller också elektroniska dokument som sänds till en myndighet kravet på skriftlig form vid anhängiggörande och behandling av ärenden.

Enligt 2 mom. ska, för att myndigheten ska kunna överväga om förutsättningarna för beviljande av licens är uppfyllda, till ansökan fogas tillräckliga utredningar om sökanden och ägandet, ledningen och sökandens ekonomiska verksamhetsförutsättningar, om de inte redan är myndigheten tillhanda. Det är då fråga om uppgifter om bland annat identifiering, juridisk form, verksamhetens syfte, ägande- och besittningsförhållanden och den ekonomiska situationen avseende sökanden.

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 uppgift om sökandens juridiska form, uppgifter ur bötes- och straffregistret samt utsökningsregistret 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 licens finns dock också utomlands registrerade sökande, för vilkas del uppgifter som behövs vid licensförfarandet 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 §. Till ansökan om licens ska fogas sökandens namn, personbeteckning och andra identifieringsuppgifter samt kontaktinformation för kontaktpersonen hos sökanden. Också uppgift om sökandens juridiska form ska fogas till ansökan om licens. I fråga om sökande som är registrerade i Finland hör till identifieringsuppgifterna FO-nummer, och i fråga om utländska sökande som idkar handel i EU-staterna kan som identifieringsuppgift användas exempelvis VAT-nummer. I den föreslagna 16 § finns bestämmelser om skyldighet att komplettera uppgifterna, enligt vilken alla licenshavare för betalning av lotteriskatt ska lämna det obligatoriska FO-numret till tillsynsmyndigheten senast inom tre månader efter att penningspelsverksamheten har inletts. I sådana fall fogas FO-numret till identifieringsuppgifterna för utländska licenshavare i efterskott.

I ansökan om licens ska också anges uppgifter som beskriver ägande- och besittningsförhållandena avseende sökandens organisation och uppgift om sökandens ekonomiska situation. Vid verifiering av dessa uppgifter kan till exempel företagets balans och resultaträkning användas. Dessutom ska i ansökan lämnas uppgift om huruvida sökanden har belagts med näringsförbud eller temporärt näringsförbud. Ytterligare ska till ansökan om licens fogas sökandens bolagsordning, stadgar eller någon annan beskrivning av syftet med sökandens verksamhet. Innehållet i bilagorna beror på sökandens juridiska form. I ansökan om licens ska dessutom ges en beskrivning av sökandens verksamhet och uppgift om den tid för vilken licens söks. För beskrivning av verksamheten kan utnyttjas exempelvis företagets befintliga årsberättelse om där på ett tillräckligt sätt framgår verksamhetens natur. Den tid för vilken licens söks är i fråga om ensamrättslicens alltid tio år, men penningspelslicens och licens för spelprogramvara kan beviljas för fem år eller kortare tid. Ytterligare ska till ansökan fogas bötes- och straffregisterutdrag för den fysiska person som är sökande och sökandens betydande ägare och medlem i sökandens operativa ledning.

I 3 mom. föreskrivs det om uppgifter och utredningar som ska lämnas som bilaga till ansökan om ensamrättslicens och penningspelslicens. Det är fråga om sådana uppgifter som är centrala vid bedömning av hur sökanden, efter att ha fått licens, kommer att anordna och marknadsföra penningspel samt se till de skyldigheter som i lagstiftningen åläggs licenshavare. Tillsynsmyndigheten kan utifrån de uppgifter och utredningar som ges i ansökan bedöma också hur tillsynsåtgärder ska inriktas. Sökande ska till sin ansökan foga uppgift eller utredning till

exempel om planerade former för anordnande av penningspel, det vill säga om vilka olika former av anordnande av penningspel sökandens verksamhet kommer att omfatta.

I ansökan ska också ingå bland annat utredning om var och hur penningspel kommer att marknadsföras, uppgift om sökandens eventuella ombud som avses i 4 § 11 punkten i lagen eller om en i 12 § avsedd företrädare för en sökande som är etablerad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. I ansökan ska dessutom ingå en utredning om i 48 och 49 § avsedda planerade åtgärder för bekämpning av tävlingsmanipulation och finansiering av penningtvätt och terrorism samt om andra förfaranden för behandling av meningsskiljaktigheter och besvär gällande penningspelen. Med tävlingsmanipulation avses arrangemang, verksamhet eller underlåtelse att agera som sker avsiktligt och har syftet att på ett olämpligt sätt ändra resultatet i en idrottstävling eller förloppet i ett evenemang så att den oförutsebara karaktären i en idrottstävling utgår helt eller delvis och aktören på detta sätt får orättmätig fördel antingen för sig själv eller för andra. Åtgärderna för bekämpning av tävlingsmanipulation kan anknyta exempelvis till valet av objekt för vadhållning, metoder för riskhantering samt nationellt och internationellt samarbete för bekämpning av manipulation. I fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism ska i utredningen beskrivas hur sökanden har för avsikt att fullgöra de skyldigheter som anges i penningtvättslagen gällande kundkontroll, utrednings- och rapporteringsskyldighet, riskbedömning och riskhanteringsmetoder för den som enligt penningtvättslagen är rapporteringsskyldig.

För tryggnad av tillräckligt omsorgsfullt licensförfarande ingår i 4 mom. bestämmelser om sökandens skyldighet att till myndigheten lämna sådana kompletterande uppgifter som behövs för avgörande av licensärendet. Därtill ska sökanden till myndigheten meddela om omständigheter och ändringar som påverkar riktigheten i fråga om uppgifter som redan lämnats.

I 5 mom. föreskrivs det om tillsynsmyndighetens rätt att lämna en utredning eller någon annan handling som är uppenbart bristfällig eller har lämnats in efter tidsfristen obeaktad. Det kan vara fråga om en sådan situation till exempel om sökanden som bilaga till sin ansökan lämnar in en utredning eller en handling som inte till sitt innehåll alls anknyter till de uppgifter som avses i 2 eller 3 mom. eller om utredningen är otydligt skriven och dess innehåll därför inte kan bedömas tillförlitligt. I 6 mom. föreskrivs det om tillsynsmyndighetens rätt att meddela närmare föreskrifter om innehållet i, formen för och bilagorna till ansökan om licens. Genom förordning kan föreskrivas exempelvis om på vilket sätt eller med hjälp av vilka bilagor sökanden kan beskriva sin ekonomiska situation eller sin verksamhets natur.

För ansökan om licens tas en behandlingsavgift vars storlek till en början fastställs i inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer och avgiftsbelagda handräckning som utfärdas årligen och när tillsynen över penningspelsverksamhet överförs till det nya Tillstånds- och tillsynsverket, i förordningen om Tillstånds- och tillsynsverkets avgiftsbelagda prestationer. Storleken på behandlingsavgiften fastställs enligt principen om kostnadsmotsvarighet i lagen om grunderna för avgifter till staten.

12 §. Företrädare för 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. Enligt 1 mom. ska en företrädare för licenshavaren ha hemort i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Företrädaren ska uppfylla de krav på tillförlitlighet och lämplighet som gäller dem som ansöker om licens, om vilka det finns bestämmelser i 10 §.

Sökanden ska i samband med ansökan om licens för sökanden lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter som avses ovan i 11 § 2 mom. även i fråga om företrädaren. Innehavaren av penningspelslicens ska i enlighet med vad som föreskrivs i 2 mom. i den föreslagna paragrafen ge företrädaren behövlig fullmakt att företräda licenshavaren. I fullmakten befullmäktigar innehavaren av penningspelslicens sin företrädare att agera för sin räkning i olika skyldigheter enligt penningspelslagen, såsom vid lämnande av en årlig rapport enligt den föreslagna 68 § till tillsynsmyndigheten. Fullmakten gäller dessutom företrädarens rätt att agera för innehavaren av penningspelslicens i olika myndighetsprocesser i Finland, såsom vid mottagande av stämning.

13 §. *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 mom. 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 37 §. Med hjälp av licensnumret kan licenshavaren visa spelarna och den övriga allmänheten att penningspelet anordnas av en aktör som har beviljats sådan licens för verksamheten som lagstiftningen kräver. Licensnumret är en av de faktorer som främjar tillförlitligheten i anordnandet av penningspel.

I enlighet med 1 mom. 2 punkten ska de tillåtna formerna för anordnande av penningspel anges i licensen. Formerna för anordnande av penningspel definieras i lagens 3 §. Utgångspunkten för tillsynsmyndigheten vid angivande av de tillåtna formerna för anordnande av penningspel är utöver de föreslagna licensspecifika tillåtna formerna för anordnande enligt 5 och 6 § de uppgifter som sökanden lämnat i licensansökan. Alla som ansöker om penningspelslicens ansöker inte nödvändigtvis om licens för alla former för anordnande som avses i 6 §, utan de planerar eventuellt att anordna bara en del av dem. För anordnande av de former av anordnande av penningspel som avses ovan i 5 § beviljas alltid separata ensamrättslicenser. I varje licens ska specificeras inom vilka former av anordnande av penningspel licensen berättigar till anordnande av spel.

I 1 mom. 3 punkten föreskrivs det att licensens giltighetstid ska anges i licensen. Ensamrättslicens beviljas alltid för en tioårsperiod, men i fråga om fastställande av giltighetstiden för penningspelslicens och licens för spelprogramvara har myndigheten större utrymme för skönsmässig bedömning. Om licensens giltighetstid bestäms i 14 § och om den tillåtna tidpunkten för inledande av verksamheten i 15 §.

Enligt paragrafens 2 mom. ska det i licensen för spelprogramvara anges ett licensnummer som identifierar licenshavaren och licensens giltighetstid.

I innehållet i beslutet om licens ska hänsyn tas också till 44 § i förvaltningslagen, enligt vilken det av ett skriftligt beslut ska framgå tydligt den myndighet som har fattat beslutet samt tidpunkten för beslutet, de parter som beslutet direkt gäller, motiveringen för beslutet och en specificerad uppgift om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts samt namn och kontaktuppgifter för den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet.

I paragrafen ingår inte bestämmelser om myndighetens befogenhet att i licensen inbegripa villkor eller begränsningar.

14 §. *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. Bestämmelser om särskilda villkor gällande giltighetstiden i fråga om en innehavare av ensamrättslicens finns i 8 §. 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 penningspel inom licenssystemet, kontrolleras av staten, vilket gör det möjligt för staten att övervaka verksamheten och ingripa i eventuella missförhållanden i ensamrättslicenshavarens anordnande av penningspel 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 penningspelslicens och licens för spelprogramvara, enligt vilken licensen beviljas för högst fem år. Enligt 3 mom. kan penningspelslicens och licens för spelprogramvara beviljas för kortare tid än fem år 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.

15 §. *Inledande och fortsättande av verksamheten.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om inledande av verksamheten. Enligt 1 mom. får licenspliktig verksamhet inledas omedelbart efter att licensen har beviljats, om inte något annat följer av licensens giltighetstid. Giltighetstiden för licensen ska i enlighet med 13 § ovan meddelas licenshavaren i licensen. Licens- och tillsynsmyndighetens utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om fastställande av tidpunkten för licensens giltighetstid är främst kopplat till situationer där licenshavaren uppfyller förutsättningarna för ansökan om licens, men inte har beredskap att omedelbart inleda verksamheten i överensstämmelse med den föreslagna regleringen av penningspelslagen. Inledande av licensbelagd verksamhet påverkas åtminstone av den i 44 § reglerade skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens att innan anordnande av penningspel inleds till tillsynsmyndigheten lämna kontrollorganets utredning om och godkännande av de spelsystem, dragningsanordningar och dragningsförfaranden som licenshavaren använder. Anordnandet kan inte inledas förrän det har kunnat säkerställas att informationsöverföringen fungerar. Licens- och tillsynsmyndigheten kan också under övergångsperioden efter att penningspelssystemet delvis införts under 2026 bevilja licenser till sökande som uppfyller ansökningsvillkoren och bestämma att det är tillåtet att inleda verksamheten den 1 januari 2027, när det nya penningspelssystemet införs fullt ut.

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 en licensansökan som lämnats in under giltighetstiden för en tidigare licens inom sex månader, eftersom licensens giltighetstid annars förlängs automatiskt till dess att myndigheten har behandlat den nya ansökan och sökanden har fått ett beslut i ansökningsärendet. Momentet

innehåller inga bestämmelser om den allmänna handläggningstiden för ansökningar, utan det gäller situationer där licenshavaren ansöker om ny licens.

16 §. Skyldighet att komplettera uppgifterna. I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldigheten för en innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens att i efterhand tillställa tillsynsmyndigheten licenshavarens företags- och organisationsnummer. Utländska spelbolag som tillhandahåller penningsspel med stöd av licens är skyldiga att deklarerat lotteriskatt i enlighet med lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ (768/2016). Ett utländskt samfund som anordnar lotteri i Finland ska ha FO-nummer för lämnande av deklaration av skatter på eget initiativ. Att en licenshavare är registrerad i Finland är inte ett villkor för att få licens, utan det är fråga om att till tillsynsmyndigheten anmäla att man uppfyller en skyldighet som beror på annan lagstiftning. Tillsynsmyndigheten kan med hjälp av FO-numret identifiera licenshavaren tillförlitligare än enbart med hjälp av företagets namn och dessutom gör FO-numret det möjligt för myndigheten att beställa en fullgöranderapport också om ett utländskt spelbolag. Uppgiften om FO-nummer stöder också samarbetet mellan myndigheterna när tillsynsmyndigheten kan lämna ut uppgifterna om licenshavarnas FO-nummer exempelvis till Skatteförvaltningen.

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 penningsspelsanordnarna och till exempel om förutsättningarna för licensen uppfylls, föreskrivs det i paragrafen om anmälningsskyldighet. Enligt 1 mom. ska licenshavaren skriftligen underrätta tillsynsmyndigheten om en väsentlig ändring i sin verksamhet inom två veckor efter ändringen. Väsentliga ändringar är till exempel ändringar i de uppgifter som behövs vid bedömning av licenshavarens tillförlitlighet och lämplighet, såsom ändringar av sökandens ägare och ledning, bötes- och brottsdomar, konkurs, näringsförbud eller annan väsentlig förändring i soliditeten. Väsentliga ändringar är också vissa väsentliga ändringar i de uppgifter som lämnas i ansökan om licens, såsom uppgift om byte av leverantör av spelprogramvara eller företrädare, byte av ombud eller ändringar som gäller sökandens organisationsform. I 80 § 1 mom. 2 punkten i den föreslagna lagen föreslås det bestämmelser 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 förutsättningarna 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 marknadsanpassad 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 ersättningens 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 penningspelslicensen 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 mom. 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 samt fysiska kasinospel och penningautomatspel ska för varje form av anordnande av penningspel betalas en ersättning som bestäms på grundval av spelöverskottet. I samma 1 mom. föreskrivs det att betalning av ersättningen är en förutsättning för att licensen ska vara giltig. Enligt 79 § 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 innan licensen träder i kraft görs av spelöverskottet från penningspel som anordnas med stöd av licensen samt på den avkastning av penningspelsverksamheten som kan anses vara skälig för hela licensperioden. Från det beräknade spelöverskottet av penningspel som anordnas med stöd av licensen under hela licensens giltighetstid avdras en avkastning av penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av licensen i fråga som anses skälig.

Vid fastställandet av en skälig avkastning ska en uppskattning av de årliga ersättningar som ska betalas enligt 2 mom. 2 punkten beaktas. När skälig avkastning bedöms beaktas särskilt att den ska täcka verksamhets- och kapitalkostnaderna för den penningspelsverksamhet som licenshavaren bedriver med stöd av licensen samt en skälig vinst av penningspelsverksamheten.

Som skälig avkastning betraktas den vinst som licenshavaren får för anordnande av penningspel i enlighet med licensen och som på lämpligt sätt avspeglar den risk som är förknippad med bedrivandet av affärsverksamheten i enlighet med licensen under licensperioden. Det finns flera metoder för beräkning av skälig avkastning, av vilka den lämpligaste enligt nuvarande bedömning är en metod som grundar sig på de uppskattade kassaflödena under licensperioden (DCF). Utifrån det diskonterade kassaflödet definieras nettonuvärdet (NPV) av ensamrätten, som utgör grunden för bedömningen av skälig avkastning. Bedömningen av den risk som är förknippad med affärsverksamheten enligt licensen och därmed av kravet på avkastning av kapitalet kan grundas på den uppskattade genomsnittliga kostnaden för kapitalet (WACC). Vid bedömningen av den risk som är förknippad med verksamheten ska jämförelseobjektet vara framför allt den risk som är förknippad med verksamheten i företag som bedriver affärsverksamhet med ensamrätt på penningspelsmarknaden. Som jämförelseobjekt kan inte användas den risknivå som är förknippad med verksamheten i penningspelsbolag som verkar på den konkurrensutsatta marknaden. Efter att de avgifter som anknyter till ensamrättslicensen, det vill säga grundersättningen och den proportionella ersättningen, har betalats ska licenshavarens uppskattade effektiva ränta (ISS) för affärsverksamheten enligt licensen motsvara den avkastning som bedömts vara skälig.

Eftersom beloppet av grundersättningen i euro fastställs innan licensperioden börjar kan avkastningen av licenshavarens affärsverksamhet enligt licensen bli antingen större eller mindre än uppskattningen, det vill säga licenshavaren bär också en risk för lönsamheten i sin affärsverksamhet under licensperioden. När beloppet av den proportionella ersättningen räknas utgående från det årliga spelöverskottet, dämpar den proportionella ersättningen både den negativa och den positiva effekten för licenshavaren av att spelöverskottet avviker från uppskattningen.

Den metod som används för fastställande av den ersättning som ska betalas till staten för ensamrättslicens har behandlats tillsammans med Europeiska kommissionen för säkerställande av att den avlägsnar den eventuella överstora avkastningen av ensamrätten på det sätt som reglerna om statligt stöd förutsätter. Europeiska kommissionens generaldirektorat för

konkurrens har satt sig in i den föreslagna metoden och i sitt brev av den 23 januari 2025 meddelat som sin preliminära bedömning att det för en innehavare av ensamrättslicens som har betalat ersättning för ensamrättslicens som beräknats enligt metoden inte uppkommer statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. Enligt den bedömning som kommissionens generaldirektorat för konkurrens gör verkar metoden vara ett ekonomiskt motiverat och ändamålsenligt sätt att fastställa ersättningen för ensamrättslicens på marknadsvillkor.

Statsrådet beslutar enligt förslaget 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 penningsspelsverksamhet 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 spelöverskottet från penningsspel som anordnas med stöd av ensamrätten, kan detta bli en oskäligt stor ersättning i förhållande till ensamrättshavarens betalningsförmåga vid den tidpunkten.

I lagen definieras inte i detalj den beräkningsmodell som ska tillämpas på beräkningen av ersättningarna, utan lagen föreskriver om de allmänna principer inom vilka statsrådet kan utfärda mer detaljerade bestämmelser om fastställande av ersättningen och om bedömning av ersättningsnivåns riktighet. Ansatsen är liknande som exempelvis i fråga om prissättningen av el- och naturgasnät, där den allmänna principen om skälig prissättning fastställs i lagstiftningen och Energimyndigheten dessutom har getts möjlighet att besluta om mer detaljerade metoder för övervakning av prissättningen. Energimyndigheten fastställer för el- och naturgasnätsbolag i förskott för åtta år med vilka metoder övervakningen utförs och övervakar nätbolagens prissättning som helhet i fyraårsperioder. I övervakningsmetoderna fastställs bland annat principerna för fastställande av det kapital som är bundet till verksamheten, den skäliga avkastningsgraden och intäkterna av och kostnaderna för verksamheten.

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 spelöverskotten från den penningsspelsverksamhet 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 penningsspelsverksamhet som bedrivs med stöd av licensen väsentligt avvika från det uppskattade spelöverskott 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 proportionella andelen (procent av det årliga spelöverskottet) för hela licensperioden i samma sammanhang som statsrådet fastställer beloppet av grundersättningen. Grunden för bestämmande av den proportionella ersättningen är det faktiska spelöverskottet för den penningsspelsverksamhet som utövats med stöd av ensamrätten under det föregående kalenderåret multiplicerat med det ovan beskrivna procenttal som statsrådet fastställt. Statsrådet fastställer genom sitt beslut årligen beloppet i euro 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. Det föreslås att statsrådet innan licensen träder i kraft ska fastställa de uppskattade spelvinster netto av penningspel som anordnats med stöd av ensamrättslicens och den skäligen avkastningen av penningspelen samt beloppet av den i 1 punkten avsedda ersättning som fastställs på denna grund. 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 skäligen avkastningen av verksamheten bör möjliggöra täckande av de verksamhets- och kapitalkostnader som den penningspelsverksamhet som licenshavaren bedriver med stöd av licensen förutsätter. I den skäligen avkastningen kan också ingå högst den vinst av penningspelsverksamheten under kalenderåret i fråga som kan betraktas som skälig. 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 proportionella 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. Möjligheten att avvika från ersättningsbeloppet ska dock inte tillämpas annat än i mycket exceptionella situationer, och avsikten är inte att göra det möjligt att nå skälig avkastning till exempel i en situation, där bolaget skäligen kunde ha förutsett marknadsutvecklingen, och där bolaget inte har vidtagit lämpliga åtgärder till exempel för att skära ned kostnaderna eller öka effektiviteten i sin verksamhet.

Eftersom det inte kan uteslutas att licenshavarens spelöverskott för affärsverksamhet enligt licensen blir större än vad som uppskattades när licensen beviljades, är det motiverat att möjliggöra också en höjning av den ersättning som avses ovan i 2 mom. 2 punkten. Höjning av ersättningen kommer i fråga endast när det uppskattade och det faktiska spelöverskottet avviker från varandra. Ersättningen höjs då på föredragning av statsrådets kansli med statsrådets beslut, men så att statsrådet ska höra licenshavaren innan beslutet fattas.

Bestämmelser om sökande av ändring i ett beslut som statsrådet har fattat med stöd av 19 § 2 mom. finns i det föreslagna 5 mom. Högsta förvaltningsdomstolen är besvärsmyndighet i fråga om statsrådets beslut om ersättning för ensamrätt. 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 betalningsförpliktelserna 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.

I det föreslagna 19 § 6 mom. föreskrivs det om statsrådets möjlighet att genom förordning utfärda noggrannare bestämmelser om fastställande av de ersättningar som avses i 2 mom. Bestämmelserna kan gälla till exempel bedömningen av bundet kapital, skälig avkastningsnivå samt intäkterna och kostnaderna av verksamheten.

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 han eller hon har uppnått myndighetsålder. Skyldigheten att registrera spelare gäller enligt det föreslagna 1 mom. alla dem som med stöd av ensamrättslicens och penningspelslicens anordnar penningspel i riket. I 2 mom. föreskrivs det att en person som registreras ska vara en fysisk person som har fyllt 18 år. Nedan i 24 § föreslås en bestämmelse om den allmänna åldersgränsen för penningspel. I 3 mom. avser verifiering av identiteten att säkerställa spelarens identitet utifrån handlingar och uppgifter från en tillförlitlig och oberoende källa. Sådana handlingar är åtminstone pass och identitetskort. Identiteten kan också verifieras genom stark elektroniska autentisering. 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 det i den föreskrivna kravet på kundkontroll. I lagen i fråga föreskrivs det bland annat om åtgärder som hänför sig till avslöjande av penningtvätt och finansiering av terrorism.

21 §. *Krav på bostadsort.* I 1 mom. föreslås det i fråga om elektroniska penningspel bestämmelser om skyldigheten att registrera endast sådana fysiska personer som bor stadigvarande inom rikets territorium. Med riket avses i praktiken det finländska fastlandet till skillnad från landskapet Åland som har ett eget penningspelssystem och egen penningspelslagstiftning. Syftet med bestämmelsen är att respektera det regionala tillämpningsområdet för en annan stats eller regions lagstiftning så att det i lag reglerade anordnandet av elektroniska penningspel inte strider mot lagstiftningen i någon annan stat eller region. Penningspelsverksamhet i andra länder kan grunda sig på lagstadgad ensamrätt eller licensplikt. Till exempel den svenska penningspelslagstiftningen innehåller en motsvarande bestämmelse om spelarens bostadsort. Enligt den bestämmelsen får endast fysiska personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige registreras för onlinespel.

Skyldigheten att säkerställa bostadsorten ingår i den gällande lotterilagen och skyldigheten har gällt Veikkaus Ab som utövare av ensamrättsverksamhet. I den nya penningspelslagen föreslås exaktare reglering i fråga om elektroniska penningspel genom ett uttryckligt krav på att en fysisk persons bostadsort ligger inom rikets territorium. Bestämmelsen utgör inte ett hinder för licenshavare att tillhandahålla andra än elektroniska penningspel för spel i riket för spelare som är stadigvarande bosatta utanför riket medan de vistas inom rikets territorium.

Den skyldighet som föreslås i 2 mom. att regelbundet kontrollera spelarens bostadsort även under kundförhållandet har enligt lotterilagen ingått i Veikkaus Ab:s lagstadgade skyldigheter. Bestämmelserna gäller alla som med stöd av ensamrättslicens eller penningspelslicens bedriver penningspelsverksamhet i riket. 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. I lagen anges inte något visst tidsintervall för de regelbundna kontrollerna. Kontrollerna ska emellertid göras tillräckligt ofta för att uppfyllelsen av målet med bestämmelsen ska säkerställas. Till exempel Veikkaus Ab genomför i nuläget regelbunden verifiering av bostadsorten genom att varje vecka kontrollera en spelares bostadsort i befolkningsdatasystemet. I fråga om personer med spärrmarkering och om det inte av andra orsaker går att kontrollera en spelares bostadsort, begär Veikkaus Ab spelaren årligen lämna in en utredning över sin bostadsort.

Om licenshavaren utifrån kontroller eller annan information upptäcker att spelaren bor stadigvarande utanför riket, ska licenshavaren i enlighet med 3 mom. hindra spelaren från att spela elektroniska penningspel. 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 spelandet. Motsvarande skyldigheter gäller enligt 1 mom. alla som med stöd av ensamrättslicens eller penningspelslicens bedriver penningspelsverksamhet i riket. Penningspelslagen föreslås emellertid inte innehålla någon begränsning av antalet personliga spelkonton som kan öppnas för en kund. Licenshavaren ska emellertid se till att den kan uppfylla de villkor för gränsen för penningöverföring för bolaget som föreskrivs i den föreslagna 30 §, även i situationer där licenshavarens kunder har

möjlighet att öppna flera spelkonton. Enligt 2 mom. utgör spel på kasino i likhet med enligt den gällande lotterilagen ett undantag från de skyldigheter som följer av regleringen av spelkonton. För närvarande har Veikkaus Ab:s spelkasino ett eget kundregister i bruk.

Enligt 3 mom. ska licenshavaren göra det möjligt för en spelare att ha en vy som visar de tillgångar som finns på spelarens spelkonto, överföringarna av tillgångar, spelhändelser och begränsningar gällande spelet. Uppgifterna ska tillhandahållas åtminstone för det innevarande året. Ny reglering utgörs av skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens att erbjuda spelarna ett verktyg för att bedöma sitt eget spelbeteende på månads- och årsnivå. Motsvarande verktyg är i bruk i Sverige för identifiering av eventuellt problemspelande. Syftet med regleringen är att främja hanteringen av penningspelande och förebygga skadeverkningar av penningspel samt förhindra skuldsättning bland penningspelare i enlighet med målen i regeringsprogrammet. Flera penningspelsbolag har sedan tidigare verktyg av det här slaget som är avsedda för uppföljning och bedömning av spelande.

Som ny reglering av spelkonton åläggs licenshavaren i 4mom. 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 stadigvarande utanför riket och spelet ska förhindras. När spelkontot stängs ska licenshavaren i enlighet med 1 mom. utan dröjsmål betala ut tillgångarna på spelkontot till spelaren och enligt 2 mom. får licenshavaren inte ta ut någon avgift för stängandet av spelkontot.

När spelkontot stängs ska spelaren i princip inte ha pågående penningspel, såsom tidsbundet penningspel eller elektroniskt penningspel som inte slutförts, för vilka eventuella vinster inte har betalats in på spelkontot eller för vilka vinsterna inte lösts in. Om spelaren har pågående penningspel ska eventuella penningspelsvinster redovisas till spelaren eller spelarens dödsbo eller åtminstone ska licenshavaren förvara sådana vinstmedel under en fastställd minimitid.

24 §. Åldersgräns för penningspelande. För att skydda minderåriga mot spelskador föreskrivs det i paragrafen en allmän nedre åldersgräns på 18 år för penningspelande. Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen om åldersgräns för penningspelande i den gällande lotterilagen. Skyldigheten att följa åldersgränsen gäller innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens och ombud som säljer penningspel för licenshavarens räkning samt innehavare av placeringsplatser för penningspelautomater.

25 §. Förbud mot erbjudande av spel på skuld, gratisspel och rabatter. Liksom i den gällande lotterilagen föreslås i 1 mom. en bestämmelse om 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 det föreslagna 1 mom. 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 penningsspel med ett betaltidskort där det belopp som influiter av köp som gjorts med kortet ska betalas senast på den förfallodag som kortinnehavaren och utfärdaren av kortet kommit överens om.

I undersökningar av penningsspel 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 penningsspel 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 penningsspelsavgiften inte kommer från kreditsidan av ett kort, kan ett nytt betalningssätt inte användas för betalning av penningsspel. 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 lån för penningsspelande. 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 penningsspelsanordnarna också fungerar som förmedlare av pengar som skuld.

I 3 mom. föreskrivs det om en grundläggande princip enligt vilken innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens inte får erbjuda spelaren spelpengar eller erbjuda spel gratis eller till nedsatt pris eller med kombinerade erbjudanden. Ett undantag utgörs av den i 26 § föreslagna möjligheten för licenshavare att på vissa villkor erbjuda sina befintliga kunder bonusspelpengar. Förbudna är alltså till exempel bonus, stamkundsprogram och andra motsvarande förmåner och egenskaper som licenshavaren erbjuder andra än sina kunder och 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 anordnande av penningsspel.

26 §. Erbjudande av andra nyttigheter och bonusspelpengar som ges till kunden. I paragrafen föreslås bestämmelser om att i samband med marknadsföringen av penningsspel erbjuda kunderna andra nyttigheter till ett nedsatt pris eller gratis och givande av bonusspelpengar till kunderna hos innehavare av ensamrättslicens eller innehavare av penningsspelslicens.

I 1 mom. föreskrivs det att erbjudande av andra nyttigheter är tillåtet för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens under kundförhållandet för att upprätthålla det. De förmåner som enligt förslaget till bestämmelse erbjuds kunderna är till exempel inträdesbiljetter till nedsatt pris eller gratis till evenemang eller tjänster eller nyttigheter. Den kundförmån som erbjuds får inte strida mot god sed och dess värde ska vara

måttfullt. Med syftet att förebygga skadeverkningar av penningsspel och förhindra lockande till överdrivet penningsspelande får grunderna för erbjudande av kundförmåner eller värdet på en kundförmån inte påverkas av det penningbelopp som kunden använder eller av om kunden avhåller sig från att spela.

Enligt 2 mom. är det under en etablerad kundrelations tid tillåtet att ge bonusspelpengar till ett måttligt belopp på lika villkor till kunder hos innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens. Detta innebär att bonusspelpengarna ska erbjudas alla kunder på samma villkor. Erhållet av bonusspelpengar får inte grunda sig på den tid som använts för spelandet eller stå i proportion till det belopp som använts för penningsspel. I enlighet med 3 mom. ska licenshavaren före bonusspelpengar ges säkerställa att detta inte äventyrar den skyldighet som licenshavare enligt den föreslagna 34 § har att skydda spelarna mot överdrivet spelande.

Villkoren för erhållande och användning av bonusspelpengar ska i enlighet med 4 mom. vara transparenta, tillgängliga för kunderna och lätta att förstå. Avsikten med regleringen är att säkerställa att kunderna har en faktisk möjlighet att ta del av villkoren för bonusspelpengar. Bonusspelpengar kan enligt 5 mom. inte direkt växlas till pengar och licenshavaren kan ställa ett högst femfaldigt omsättningskrav på bonusspelpengarna. Återanvändningskravet innebär att licenshavaren kan förutsätta att spelaren spelar med bonuspengen i högst fem penningsspel innan spelaren kan lyfta bonuspengen till spelkontot och överföra den till sitt eget bankkonto.

27 §. Begränsningar i anordnandet av vadhållning. För bekämpning av skadeverkningar av penningsspel och förhindrande av olika missbruk föreskrivs det i paragrafen om begränsningar av penningsspelsverksamhet som omfattas av en penningsspelslicens. Begränsningarna är kopplade till vadhållningsspel. Ett vadhållningsspel får inte anordnas i fråga om händelser eller resultat av penningsspel som anordnas med stöd av en ensamrättslicens. Vadhållning får inte anordnas i fråga om händelser eller resultat av tävlingar där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år eller som är stötande eller olämpliga från allmän synpunkt. Dessutom får det vid vadhållning inte bland objekten finnas sådana vars slutresultat kan vara förenade med en betydande risk för oegentligheter. 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 påföljden eller straffet för överträdelse av reglerna för turneringen eller idrottsgrenen. Objektet får alltså inte vara påföljderna för regelbrott, såsom till exempel rött eller gult kort, matchstraff eller varning. Motsvarande reglering för bekämpning av tävlingsmanipulation finns också till exempel i Sverige.

Enligt definitionerna i den föreslagna 3 § är objektet för vadhållningsspel händelserna eller resultaten i idrottstävlingar eller andra tävlingar. Det föreslås att i lagen införs en förtydligande bestämmelse, enligt vilken objektet för ett vadhållningsspel inte heller kan vara val som avses i 1 § 1 mom. i vallagen (714/1998), det vill säga riksdagsval, presidentval, välfärdsområdesval, kommunalval och Europaparlamentsval. Även om det på finansmarknaden inte är fråga om idrottstävlingar eller andra tävlingar som avses i definitionerna, föreslås det att i lagen tas in en bestämmelse, enligt vilken objektet för vadhållningen inte heller får vara finansmarknaden. Syftet med bestämmelserna om val och finansmarknader är att förhindra eventuellt missbruk.

28 §. Spelande som identifierad. 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 penningsspelsutbud. Identifiering ska fortsätta att vara en förutsättning

för spelande och i enlighet med 1 mom. gälla alla innehavare av ensamrättslicens och penningspelslicens. 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, spelande på penningspelautomat och kasinospel.

Liksom i lotterilagen avses i penningspelslagen inte 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. På motsvarande sätt föreslås det att bestämmelser om verifiering av spelarens identitet när spelaren registreras och kundrelationen etableras ingår i 20 § ovan. Syftet med bestämmelserna i penningspelslagen om identifiering är däremot i första hand att effektivisera förebyggandet och minskandet av skadeverkningarna till följd av penningspelandet. Spelande som identifierad är kopplat till en kundrelation 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. I praktiken kan detta innebära till exempel att ett användarnamn och lösenord som skapats i samband med registreringen ges vid inloggning på spelkontot.

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.

29 §. Spärrande av spelandet. Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om hur man ställer spelspärrar. Förhindrande av spelande är ett centralt medel för förebyggande av skadeverkningar av penningspelande. Det bör vara möjligt att ställa spelspärrar på ett mångsidigt sätt och per licenshavare, per spel och per form av anordnande utan att det enda sättet att ställa spelspärr är att förhindra allt spelande. Detta stöder också kanaliseringen, eftersom möjligheten att ställa spelspärr som förhindrar allt spelande inte är den enda metoden som en spelare förfogar över. Det föreskrivs därför i paragrafen att spelspärrarna ska utgöras av en spelspärr enligt ett centraliserat system för spelspärr 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 åläggs licenshavarna att erbjuda spelaren möjlighet att omedelbart förhindra spelande till slutet av följande dygn, på samma sätt som i gällande lagstiftning. Definitioner av penningspel och former för anordnande av penningspel ingår i 3 § i den föreslagna lagen.

I 1 mom. föreskrivs det om spelarens möjlighet att genom sin egen anmälan till tillsynsmyndigheten ställa spelspärr. Det är fråga om en sådan i regeringsprogrammet avsedd spelspärr som skaffas för alla licensierade tjänster från en enda plattform, det vill säga ett så kallat centraliserat spelspärrsregister. Via det centraliserade spelspärrsregistret kan spelspärr ställas gällande penningspel som anordnas av alla licenshavare. Spärrandet av allt spelande

omfattar också spelkasinospelande. Det går inte att via det centraliserade spelspärrsregistret ställa partiell spelspärr till exempel gällande vissa former för anordnande av penningsspel eller en viss licenshavares penningsspel, utan sådana spärrar måste ställas via innehavaren av ensamrättslicens eller penningsspelslicens. I 2 mom. föreskrivs det om licenshavarens skyldighet att göra det möjligt att ställa spelspärr per spel eller form för anordnande av spel.

Lagen reglerar inte formen på den anmälan som görs till myndigheten. De praktiska möjligheterna att ställa spärr beror delvis på hur spelspärrsregistret tekniskt genomförs. Eftersom allt penningsspelande sker efter identifiering ska en person ändå identifieras på tillförlitligt sätt vid ställande av spelspärr, för att spärren ska riktas mot rätt person. I samband med anmälan som görs till spelspärrsregistret Spelpaus, som administreras av tillsynsmyndigheten i Sverige identifieras en person genom elektronisk autentisering.

I den föreslagna 28 § ingår bestämmelser om skyldigheten att möjliggöra penningsspelande endast med identifiering. Därför måste ställande av spelspärr och kontroll av spelspärrs giltighet kunna göras helt eller nästan i realtid. På webbplatsen för det svenska spelspärrsregistret Spelpaus ges personer som ställt spelspärr för att spärren ska få omedelbar effekt anvisningar om att logga ut från alla spelsidor och mobilappar. På spelspärrswebbplatsen, som administreras av tillsynsmyndigheten, kan personer som ställt spelspärr ges information bland annat om skadeverkningarna av penningsspelande och identifiering av skadeverkningarna samt om stöd- och vårdtjänster som erbjuds den som upplever skadeverkningar, inklusive överskuldssättning, till exempel i samband med en webbplats text som bekräftar registreringen av spärren.

I 2 mom. föreskrivs det om licenshavarens skyldighet att göra det möjligt för en spelare att ställa spelspärr för licenshavarens penningsspel för specifika spel eller former av anordnande. Syftet med bestämmelsen i momentet är att göra sätten att ställa spelspärrar mångsidigare än det spärrande av allt penningsspelsutbud som avses i 1 mom. I 3 mom. föreskrivs det att licenshavaren inte får låta spelare som har ställt en spelspärr spela de spärrade penningsspelen. Licenshavaren ska således säkerställa att en spelare som har ställt spelspärr antingen gällande alla penningsspel via det spelspärrsregister som administreras av myndigheten eller spelspärr gällande licenshavarens egna penningsspel hindras från att spela på licenshavarens spelwebbplats. I fråga om spelspärr som gäller alla spel förutsätter detta att licenshavaren har säkerställt att dess spelsystem är interoperabelt med tillsynsmyndighetens spelspärrssystem.

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. Bestämmelserna gäller både de centraliserade spelspärrsregister som tillsynsmyndigheten administrerar och spelspärrar som licenshavarna tillhandahåller. I ett centraliserat spelspärrsregister enligt svensk modell kan alternativt ges för hur länge spelspärren är giltig. I det svenska spelspärrsregistret Spelpaus är de tidsbundna spelspärrarna giltiga en, tre eller sex månader. Enligt det föreslagna momentet ska spelaren kunna undanröja en spelspärr som gäller tills vidare efter en minimitid på ett år. Detta är dock förknippat med en väntetid på tre månader, varefter spärren undanröjs.

I syftet att göra möjligheterna att ställa spelspärrar mångsidigare föreskrivs det i 5 mom. på samma sätt som i 2 mom. om licenshavarens skyldighet att erbjuda spelaren även möjlighet att spärra spelandet så att spärren träder i kraft omedelbart och gäller till utgången av det dygn som följer efter det att spärren ställts. 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.

De metoder för spärrande av spelandet som föreslås i paragrafen föreslås ingå i de uppgifter som enligt 37 § nedan ska ges i samband med anordnande av penningspel. Uppgiften om spärrande av spel ska i den elektroniska kanalen alltid vara tillgänglig, lätt att hitta och innehålla en direkt länk eller annars ha en sådan form som gör det möjligt att omedelbart övergå till att ställa spelspärr. När spelspärr ställts föreslås det nedan i 54 § bland annat enligt svensk modell att detta samtidigt förbjuder direktmarknadsföring av penningspel av det slag som spärrats. Licenshavaren ska som en del av rapporteringen om den omsorgsplikt som föreslås i 68 § årligen lämna uppgifter om spelspärrar som ställts gällande dess spel samt om spelspärrar som licenshavaren själv har ställt för en spelare, vilket särskilt förbättrar tillsynsmyndighetens möjligheter att sköta den uppgift som i 57 § 4 mom. föreslås i fråga om uppföljning av utvecklingen på spelmarknaden och rapporteringen om detta.

I penningspelslagen föreslås ingen reglering av licenshavarnas ställande av spelspärr på eget initiativ, fränsett de bestämmelser som föreslås nedan i 41 § gällande rätten för en innehavare av ensamrättslicens att på de villkor som definieras i paragrafen avlägsna en person från spelkasinot eller spelsalen. Licenshavaren kan emellertid också själv ha ett behov av att spärra spelande på eget initiativ till exempel vid fall av missbruk eller för att i enlighet med den föreslagna lagen förhindra och minska skadeverkningar av spelande. I praktiken kan licenshavaren göra det möjligt att spärra spelande på eget initiativ i vissa godtagbara fall till exempel genom sina avtalsvillkor.

30 §. Licenshavarspecifik gräns för penningöverföring. I paragrafen föreslås bestämmelser om gränser som spelaren kan ställa för överföring av pengar. Gränserna för penningöverföring är licenshavarspecifika, det vill säga spelaren ställer gränsen separat för varje licenshavare. Med gräns för penningöverföring avses i 1 mom. en maximigräns som spelaren själv ställer för det penningbelopp som spelaren kan sätta in på sitt spelkonto. 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. Sänkningar av gränserna för penningöverföring träder i kraft omedelbart. Højningar av gränserna 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.

31 §. Anordnande av penningspel i fråga om innehavare av ensamrättslicens. I 1 mom. föreslås bestämmelser om skyldigheten för en innehavare av ensamrättslicens att anordna penningspel så att spelarens rättsskydd tryggas, att missbruk och brott i anslutning till penningspel kan förhindras och så att skadeverkningarna av penningspel är så små som möjligt. En motsvarande bestämmelse som beskriver syftena för lagstiftningen ingår också i lotterilagen. Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om bemyndigande att genom förordning utfärda sådana bestämmelser som behövs för att spelarnas rättsskydd ska kunna tryggas och skadeverkningar av penningspel ska kunna förebyggas och minskas. Paragrafen gäller ensamrättslicenshavares anordnande av penningspel. 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 om 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 penningspelautomater och 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 30 § 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 fastställa maximala förlustgränser per dygn, månad och år. Förlustgränserna begränsas till att gälla penningspel med hög risk för skadeverkningar av spelandet. Med elektroniska tippningsspel med snabb spelrytm avses i momentet sådana tippningsspel som en innehavare av ensamrättslicens anordnar i elektroniska speltjänster där flera dragningar förrättas i timmen. Nedan i 6 mom. föreslås bemyndigande för inrikesministeriet att genom förordning utfärda bestämmelser om spelreglerna för penningspel, som i fråga om elektroniska tippningsspel bland annat kan gälla tillåtna intervaller mellan dragningarna som behövs för förhindrande och minskande av skadeverkningarna av penningspel. I inrikesministeriets gällande förordning betraktas som tippningsspel med snabb spelrytm sådana spel, där intervallet mellan på varandra följande spelomgångar är sju minuter. I och med funktionen för förlustgräns kan en spelare som så vill spela med sin vinst upp till den maximigräns för förlust som fastställs i förordningen.

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 32 §. Dessutom ska innehavare av ensamrättslicens i enlighet med 8 mom. vid behov ställa upp kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för spelandet av penningspel enligt formen för anordnande, spel och spelare samt ge spelaren möjlighet att själv ställa sådana begränsningar. Genom förordningarna fastställs de 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.

32 §. *Anordnande av penningspel i fråga om innehavare av penningspelslicens.* I 1 mom. föreslås bestämmelser om skyldigheten för en innehavare av penningspelslicens att anordna penningspel så att spelarens rättsskydd tryggas, att missbruk och brott i anslutning till penningspelen kan förhindras och så att skadeverkningarna av penningspel blir så små som möjligt. En motsvarande bestämmelse som beskriver syftena för lagstiftningen ingår också i lotterilagen. Paragrafen föreslås dessutom innehålla bemyndiganden 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 med hög risk för skadeverkningar av spelandet. Som spel som delvis grundar sig på skicklighet omfattas vadhållning och nätpoker 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. Med de begränsningar av egenskaperna som nämns ovan är det möjligt att minska riskerna för skadeverkningar av penningspel utan att spelarens spelupplevelse försämras onödigt. Ställandet av begränsningar är behövligt 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 formen för anordnande och 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.

33 §. *Spelprogramvara som används av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens.* I paragrafen föreslås ett villkor för anordnandet av penningspel med stöd av licens för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens, enligt vilket man vid anordnandet av penningspel uteslutande får utnyttja spelprogramvara som tillverkats, tillhandahållits, installerats eller ändrats av sådana innehavare av licens för spelprogramvara

som avses i den föreslagna 7 §. Enligt 2 mom. ska det också vara förbjudet att tillverka, tillhandahålla, installera eller anpassa 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. Utöver att en innehavare av ensamrättslicens och en innehavare av penningspelslicens ska se till att den spelprogramvara de använder kommer från leverantörer av spelprogramvara som har licens ska de säkerställa att den spelprogramvara som levereras är förenlig med regleringen av anordnande av penningspel i den föreslagna penningspelslagen. Innehavare av ensamrättslicens och penningspelslicens är beställare av innehållet i spelprogramvaran i förhållande till innehavarna av licens för spelprogramvara och därmed har de penningspelsbolag som anordnar penningspel också ansvaret för att spelprogramvaran uppfyller villkoren i penningspelslagen för anordnande av penningspel. I 84 § 1 mom. 12 punkten i den föreslagna lagen föreslås att det ska föreskrivas om myndighetens behörighet att påföra licenshavaren en påföljdsavgift, om licenshavaren uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar förbuden enligt 33 §.

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.

34 §. Omsorgsplikt. I 1 mom. föreslås bestämmelser om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens att 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 och bedömning av spelbeteendet. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska i enlighet med 68 § nedan årligen rapportera till tillsynsmyndigheten om de åtgärder som licenshavaren inom ramen för omsorgsplikten har vidtagit för att förhindra och minska skadeverkningarna av penningspel. En motsvarande skyldighet för licenshavare att följa spelarna spelbeteende och rapportera om det till myndigheten ingår också i Sveriges penningspelslagstiftning.

I 2 mom. föreskrivs det om licenshavarens skyldighet att som en del av sin omsorgsplikt med hjälp av automatisk behandling av spel- och spelardata bedöma risken för skador som spelandet medför för kunderna. Licenshavaren ska också vid behov vidta åtgärder för att förebygga och minska riskerna. Motsvarande skyldigheter infördes i lotterilagen vid ingången av 2022 (RP 135/2021 rd). 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 spelarspecifika begränsningar kräver alltid en bedömning som görs av en fysisk person.

I 3 mom. preciseras innehållet i omsorgsplikten. Licenshavaren ska framför allt fastställa förfarandena för att kontakta spelarna i situationer där licenshavaren upptäcker eller misstänker att en spelares spelande utgör skadligt penningspelande. Licenshavaren ska åtminstone fastställa i hurdana situationer misstanke om skadligt spelande överskrider och vilka kontaktkanaler som ska användas när spelarna kontaktas. Enligt 4 mom. ska licenshavaren dokumentera alla sådana kontakter som licenshavaren riktar mot spelarna som avses i 3 mom.

35 §. Plan för egenkontroll. Det föreslås att det i lagen läggs till en bestämmelse om utarbetande och tillämpande av en plan för egenkontroll. Med egenkontroll avses ett system för att säkerställa att spelverksamheten ordnas på det sätt som lagstiftningen förutsätter. Enligt förslaget ålägger 1 mom. alla innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens samt deras ombud att utarbeta en skriftlig plan för genomförande 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. Ombuden ska i sin plan säkerställa att den beaktar också de anvisningar för ombuden som licenshavaren gett i sin egen plan. Syftet med skyldigheten att utarbeta en plan för egenkontroll är att alla aktörer ska ha 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. Licenshavarna ska säkerställa att den personal som deltar i egenkontrollen känner till sina skyldigheter enligt denna lag och planen. Skyldigheten sträcker sig också till den personal som deltar i ombudens egenkontroll. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska i planen för egenkontroll inbegripa en utredning om uppfyllande av den omsorgsplikt som föreskrivs i 34 §.

Skyldigheten till egenkontroll infördes i lotterilagen genom den ändring av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången till 2022 (RP 135/2021 rd). 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 penningspelsverksamhet. Fördelarna med modellen för egenkontroll har visat sig vara till exempel att egenkontrollen ger dem som bedriver penningspelsverksamhet möjlighet att själva bedöma de risker som är förenade med deras verksamhet och att skapa de interna modeller som

bäst passar deras egen verksamhet och som används för att övervaka att de lagstadgade förpliktelserna 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 penningspel som står utanför systemet med ensamrätt får sina intäkter utan licensavgifter, skatter eller ansvar för de penningspelsproblem som verksamheten orsakar. I samband med övergången till licenssystemet ska tillsynen över penningsspelsbranschen effektiviseras. Med tanke på tillsynen över penningspelsverksamheten stöder skyldigheten att ha egenkontroll myndighetstillsynen och erbjuder en lågröskelväg 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 penningspel att känna till och vara medveten om innehållet i de lagstadgade skyldigheterna.

Enligt 2 mom. ska ombudet lämna in sin plan för egenkontroll till tillsynsmyndigheten på begäran. Ombuden har alltså inte någon regelbunden rapporteringsskyldighet, utan tillsynsmyndigheten kan begära att få planen för egenkontroll i en situation där det till exempel har uppstått en misstanke om att planen för egenkontroll inte har iakttagits eller att en sådan inte alls har utarbetats. En innehavare av ensamrättslicens eller innehavare av penningspelslicens ska däremot i enlighet med den i 68 § föreslagna rapporteringsskyldigheten rapportera om sin plan för egenkontroll och om iakttagandet av omsorgsplikten. Rapporteringsskyldigheten enligt den föreslagna 68 § förutsätter att innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens årligen lämnar in de uppgifter som ska rapporteras till tillsynsmyndigheten.

Paragrafens 3 mom. innehåller en hänvisning till 38 § där det föreskrivs om egenkontroll av penningspelautomater.

36 §. Rätt att behandla personuppgifter i fråga om innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens. I paragrafen föreslås det bestämmelser om rätten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens 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. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens binds av 20, 34 och 42 § i den föreslagna penningspelslagen, där det finns bestämmelser om registrering av spelare och verifiering av spelares identitet, omsorgsplikt samt teknisk övervakning av spelkasinon och spelsalar. Också bestämmelserna i den föreslagna lagens 47–49 § om personalen hos licenshavare, förfaranden för att upptäcka och förhindra oegentligheter samt behandling av kontakt från spelare förutsätter behandling av personuppgifter.

Enligt de föreslagna 31 och 32 § ska en innehavare av ensamrättslicens anordna penningspel så att spelarens rättsskydd tryggas, missbruk och brott i anslutning till penningspel kan förhindras

och skadeverkningarna av penningspel blir så små som möjligt. I 48 § föreskrivs det om en skyldighet för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens att följa upp oegentligheter vid penningspel. Till de tillåtna behandlingsändamålen för personuppgifter hör därför även utredning av oegentligheter. Oegentligheter utreds bland annat för att säkerställa att spelverksamheten är korrekt.

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.

Den föreslagna 1 mom. 2 punkten är tillämplig på innehavaren av ensamrättslicens i egenskap av den som behandlar uppgifter, eftersom den föreslagna punkten handlar om spel som anordnas med ensamrätt (kasinospel och penningspelautomater). I momentets 2 punkt finns bestämmelser om hur ett fotografi 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 42 § 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 biometrisk 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 punkten föreskrivs det om behandling av uppgifter om störande beteende, misstänkt eller konstaterat falskspel, spelspärr, 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, spelspärr, 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 penningspelande som orsakar skadeverkningar. 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. Bestämmelser om ett penningspelsbolags omsorgsplikt, som omfattar kontinuerlig uppföljning och bedömning av en spelares spelbeteende finns i den föreslagna 34 §. Bildandet av uppgifter om misstanke om skada till exempel med hjälp av automatisk behandling av personuppgifter som avses i 34 § 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.

De personuppgifter som avses i paragrafen införs i licenshavarens personregister. I 2 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 misstankor 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 41 § 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

nödvändigt 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 fallande 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 36 § 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.

37 §. 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. Paragrafens 1 mom. innehåller bestämmelser om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens att för spelarna tillgängliggöra information om de penningspel som de anordnar. Syftet med skyldigheten för licenshavaren att lämna information om de penningspel som den anordnar är att konsumenten ska ha tillräcklig information om penningspel och risker i samband med penningspel 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 sannolikheten för vinst i penningspelet, en bedömning av penningspelets dragningshastighet samt en bedömning av penningspelets risk för skadeverkningar. Dessutom ska andra relevanta uppgifter om penningspelet lämnas. Ovan i 31 § 6 mom. föreslås det bestämmelser om bemyndigande för inrikesministeriet att genom förordning utfärda bestämmelser om spelreglerna för penningspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens. Motsvarande reglering ingår inte penningspel som anordnas med stöd av penningspelslicen, där licenshavarna själva ansvarar för utarbetandet av spelreglerna. I 2 mom.

föreslås det i enlighet med 60 § i lotterilagen 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 3 mom. i den föreslagna paragrafen ska licenshavarna visa att de har en giltig licens som beviljats av tillsynsmyndigheten för anordnande av penningspel. I praktiken innebär detta meddelande av det licensnummer som identifierar licenshavaren. Den information som lämnas ska också innehålla uppgifter om tillsynsmyndigheten och åldersgränsen för penningspelande samt information om verktyg för hantering av spelet och om de tjänsteproducenter som tillhandahåller hjälp mot penningspelsproblem. Dessutom ska licenshavarna informera spelarna om möjligheten att ställa spelspärren för sig själv. Bestämmelser om spelspärren föreslås ovan i 29 §. Enligt den föreslagna 29 § kan en spelare genom anmälan till tillsynsmyndigheten spärra allt spelande som förutsätter registrering. Dessutom ska licenshavarna göra det möjligt att ställa spelspärren för ett specifikt spel eller en form av anordnande samt att omedelbart spärra spelet av penningspel till slutet av följande dygn. Uppgiften om spärrande av spel ska i den elektroniska kanalen alltid vara tillgänglig, lätt att hitta och innehålla en direkt länk eller annars ha en sådan form som gör det möjligt att omedelbart övergå till att ställa spelspärren. Licenshavarna ska vid lämnande av de uppgifter som avses i 1–3 mom. beakta att uppgifterna ska publiceras med tillräckligt stor text och tydligt och på en sådan plats att det över huvud taget är möjligt för spelarna att notera informationen och läsa innehållet i den.

Alla uppgifter som avses i paragrafen ska i enlighet med 4 mom. finnas på finska och svenska.

38 §. Bestämmelser om penningspelautomater och egenkontroll i fråga om dem. I 1 mom. föreslås det bestämmelser om placering av penningspelautomater som motsvarar den gällande lotterilagen (RP 135/2021 rd). Syftet med bestämmelserna är att se till att personalen på den plats där penningspelautomaten är placerad kan övervaka spel på penningspelautomater på ett sådant sätt att spel vid behov kan förhindras eller avbrytas.

I 2 mom. föreskrivs det om skyldigheten att planera placeringen av penningspelautomater på spelplatser och att hålla dem tillgängliga på spelplatser så att de skadeverkningar som spelet orsakar blir så små som möjligt. Vid placeringen och tillhandahållandet av spelautomater ska dessutom särskild vikt fästas vid de skadeverkningar som penningspelen orsakar minderåriga och personer i utsatt ställning. Bestämmelsen motsvarar 16 § i lotterilagen. Principerna för tillhandahållande och placering av penningspelautomater kan i praktiken till exempel syfta på principerna för det maximala antalet penningspelautomater per placeringsplats, på att penningspelautomaterna är avstängda under vissa tider under dygnet och på beaktande av penningspelautomaternas synlighet på placeringsplatserna så att det är möjligt att uträtta ärenden i affärslokalerna utan synkontakt med penningspelautomaterna och exponering för penningspelautomatspel, 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 penningspelautomater 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 egenkontroll för det allmänna genomförandet av övervakningen och planeringen samt föra bok över utplaceringen av penningspelautomater och över de allmänna och särskilda föreskrifter som licenshavaren har meddelat i fråga om övervakningen av dem. I den föreslagna 35 § finns bestämmelser om en plan för egenkontroll gällande andra penningspel.

I 4 mom. föreslås det att en bestämmelse som motsvarar 16 a § 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 penningspelautomater är placerade ska utarbeta en skriftlig plan för egenkontroll 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. finns motsvarande bestämmelser som i den gällande lotterilagen om att de planer som avses i 3 och 4 mom. ska beskriva de skyldigheter som föreskrivs i lagen och risker som är förenade med det praktiska genomförandet av dem, hur iakttagandet av skyldigheterna följs upp och hur brister som upptäckts avhjälpas.

I 6 mom. föreskrivs det om skyldighet för innehavare av ensamrättslicens att på begäran tillställa tillsynsmyndigheten sin plan för egenkontroll, den bokföring som gäller placeringen av penningspelautomater och de föreskrifter som meddelats avseende kontrollen. I 7 mom. finns bestämmelser om skyldigheten för innehavaren av spelplatsen det vill säga licenshavarens ombud att på begäran tillställa tillsynsmyndigheten den plan för egenkontroll som avses i 4 mom. och den bokföring som gäller genomförandet av planen.

I 8 mom. finns bestämmelser om att det på en synlig plats på penningspelautomater ska anges uppgift om innehavaren av ensamrättslicens och dennes kontaktuppgifter och företags- och organisationsnummer. Uppgifterna behövs för att den som anordnar penningspelen ska kunna identifieras och för övervakning av verksamheten.

39 §. Kontroll av penningspelautomaters penningrörelse. Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens att på ett tillförlitligt sätt registrera uppgifterna om avgifter och vinster som samlats genom användningen av penningspelautomater. Om en penningspelautomat kan spelas med kontanter ska spelautomaten ha en funktion som verifierar att pengarna är äkta. Lotterilagens 57–59 § innehåller bestämmelser om räkneverk för kontroll av penningrörelsen, om förordnande av kontrollorgan och om kontrollorganets skyldighet att lämna uppgifter samt om utredningar och verifikat. De gällande bestämmelserna har i den regeringsproposition som ledde till stiftandet av lotterilagen (RP 197/1999 rd) motiverats bland annat med att de säkerställer att riktiga uppgifter samlas in för beskattningen vid tillhandahållande av en penningspelautomat. Bestämmelserna har emellertid över tid blivit föråldrade som en följd av att tekniken utvecklats.

Penningrörelsens tillförlitlighet kan i fortsättningen säkerställas genom att man i första hand granskar funktionen i den helhet som penningspelautomaten och bakgrundssystemet utgör. Således kan den utveckling som skett och hela tiden pågår i fråga om penningspelautomater bättre beaktas i fråga om tillsynen över penningrörelsen. Vid inspektionen ska man enligt förslaget övergå från självständig uppföljning av penningrörelsen i en enskild penningspelautomat till uppföljning av den helhet som penningspelautomaten och bakgrundssystemet utgör. Vid bedömning av tillförlitligheten i penningspelautomaterna och deras bakgrundssystem tillämpas bestämmelserna i den föreslagna lagens 44 § om

spelsystemen, dragningsanordningarna och dragningsförfarandena hos innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens. Penningrörelsens tillförlitlighet ska således konstateras genom revisioner och certifieringar. Tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att ingripa i revisionsverksamheten om penningrörelsens tillförlitlighet inte kan säkerställas med de åtgärder som vidtagits. Avsikten med den gällande bestämmelsen har varit strävan att säkerställa tillförlitlig funktion i sådana räkneverk för kontroll av penningrörelse som innehåller en mekanisk funktion. I dessa räkneverk för kontroll av penningrörelse kan räknevärde avläsas direkt på räkneverket. Räknefunktionerna är numera digitala och värdena förmedlas till bakgrundssystem, där det också säkerställs att de bevaras. Olika betalningsarrangemang har blivit vanligare vid spelande av penningspel, men kontanta medel används fortfarande vid spel på penningspelautomater. För att det ska gå att tillförlitligt kontrollera att de pengar som matas in i penningspelautomaterna är äkta ska automaterna fortfarande ha en funktion för verifiering av att pengarna är äkta och riktiga, om det går att spela på en penningspelautomat med kontanter. Bestämmelserna om kontroll av penningspelautomaters penningrörelse ska förenklas och uppdateras på ett sätt som tar hänsyn till möjligheten att också spela med kontanter.

40 §. Förbud mot självbetjäningsterminaler. Det föreslås att ett förbud mot självbetjäningsterminaler införs i lagen för att det ska gå att undvika att penningspel anordnas med hjälp av spelterminaler i fysisk miljö. Förbudet innebär i praktiken till exempel att vadhållningsterminaler inte får placeras i fysisk miljö. Förbudet mot självbetjäningsterminaler gäller emellertid inte penningspel som anordnas i spelkasino eller i penningspelautomater eller vadhållning gällande hästtävlingar som anordnas på travbanor. I den svenska lagstiftningen ingår en motsvarande begränsning gällande självbetjäningsterminaler i fråga om onlinespel och vadhållning på den konkurrensutsatta licensmarknaden och i fråga om penningspel som omfattas av den statliga ensamrätten fränsett penningspelautomater och spelkasinon.

Utöver de synpunkter i anslutning till bekämpning av skadeverkningar av penningspel som ligger i bakgrunden till bestämmelsen är syftet med den att förtydliga skillnaden mellan den konkurrensutsatta licensmarknaden och ensamrättsmarknaden. Eftersom det föreslås att fysiska penningspelautomater ska vara spel som får anordnas med ensamrättslicens, ska andra innehavare av penningspelslicens inte ha rätt att tillhandahålla penningspel via fysiska penningspelautomater. Denna begränsning ska inte kunna kringgås till exempel genom att terminaler för spel som skiljer sig från traditionella penningspelautomater eller andra liknande apparater placeras på platser där det inte är tillåtet att ha penningspelautomater på grund av kravet på ensamrättslicens, begränsningarna av maximiantalet penningspelautomater, 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 licenshavaren eller dennes ombud tillhandahåller och som är avsedd för penningspelande.

Med apparater i enlighet med bestämmelsen, som är avsedda för penningspelande, avses inte självbetjäningsskassor i butiker. I fråga om dem ska hänsyn emellertid tas till den skyldighet för licenshavare och ombud som säljer penningspel som föreslås i 24 § att förhindra penningspelande för personer under 18 år och den skyldighet för licenshavare som föreslås i 28 § att säkerställa att en spelare kan spela penningspel endast identifierad som registrerad spelare hos licenshavaren. I fråga om självbetjäningsskassor ska alltså övervakningen av åldersgränsen och den obligatoriska identifieringen säkerställas.

41 §. *Begränsningar som gäller spelande på kasinon och i spelsalar.* 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. Jämfört med den gällande lagen förutsätts det inte att tillträde till spelsalar förhindras för personer som har spärr gällande spelande. Eftersom allt spelande sker identifierat är det möjligt för en person att förhindra sitt eget spelande av penningspel som anordnas i spelsalar på det sätt som avses i den föreslagna 29 §. Situationer enligt de föreslagna 1 och 2 mom. innehåller inte skönmässig bedömning i fråga om att förhindra tillträde till eller avlägsnande av en person från spelkasinot.

Likasa föreslås 3 mom. innehålla en skyldighet att från spelsalar avlägsna en person som är under 18 år eller som uppenbart är påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel eller droger. Paragrafens 4 mom. föreslås innehålla också prövningsbaserade bestämmelser om 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. Syftet med 1 och 2 punkten i momentet är att skydda spelare, den som bedriver spelverksamhet och dess personal mot falskspel och störande beteende. Den som bedriver spelkasinoverksamhet ska ha möjlighet att ingripa i en persons spelande om den bedömer att spelandet orsakar spelaren skadeverkningar av penningspelande. Det kan vara svårt att observera spelande som orsakar skadeverkningar, men kasinopersonalen kan utgående från en spelares beteende dra slutsatsen att personens spelande inte är under kontroll, utan orsakar ekonomiska, sociala eller hälsomässiga skadeverkningar för personen. Införandet av obligatorisk identifiering gör det i praktiken i de flesta fall möjligt att förhindra spelande med hjälp av spärr. På basis av personligt möte kan kasinopersonalen bilda sig en uppfattning om den problematiska eller skadliga inverkan av penningspelandet för en person till exempel utifrån den tid personen använder för spelandet, antalet spelomgångar, den mängd pengar spelaren använder för spelandet eller av någon annan orsak som är relaterad till personen. En representant för personalen kan genom att ta upp observationerna, genom att komma överens med spelaren eller på grund av uppenbara skadeverkningar av spelandet komma fram till att antalet besök ska begränsas eller att andra begränsande åtgärder ska vidtas eller att förbud i sista hand ska meddelas. Bestämmelsen kompletterar således de metoder för hantering och förhindrande av en persons spelande som är förknippade med obligatorisk identifiering. Ett sådant förbud eller en sådan begränsning som avses i paragrafen kan enligt 5 mom. meddelas för en viss tid eller tills vidare. Ett förbud eller en begränsning för viss tid gäller minst en månad och högst ett år. Ett förbud eller en begränsning som meddelas tills vidare gäller minst ett år.

I 6 mom. föreskrivs det om undanröjande av ett förbud eller en begränsning som gäller tills vidare. 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. När ett förbud eller en begränsning som gäller tills vidare har meddelats på initiativ av innehavaren av ensamrättslicens i en situation enligt 4 mom., kan spelaren begära att förbudet undanröjs tidigast ett år efter att förbudet meddelades. Efter spelarens begäran ska innehavaren av ensamrättslicensen bedöma om det finns vägande skäl för förbudet och motivera för spelaren att förbudet eventuellt fortsätter att gälla. Som sådana vägande skäl kan betraktas till exempel att de omständigheter som ledde till att förbudet meddelades har fortsatt att råda på samma sätt som vid tidpunkten då förbudet meddelades eller spelarens återkommande störande beteende eller falskspel som kund hos innehavaren av ensamrättslicens. Ett tillträdesförbud 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.

42 §. Teknisk övervakning på kasinon och i spelsalar. Bestämmelsen motsvarar bestämmelserna i den gällande lotterilagen. Enligt 1 mom. föreslås Veikkaus Ab i egenskap av innehavare av ensamrättslicens ha rätt att efter anmälan på förhand 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. Momentet föreslås innehålla en hänvisningsbestämmelse till lagen om integritetsskydd i arbetslivet, där det i 16 och 17 § finns bestämmelser om kameraövervakning av arbetstagare. Bestämmelserna bör beaktas vid organiseringen av teknisk övervakning av kasinon och spelsalar. Teknisk övervakning kan i regel inte användas till exempel i arbetstagarnas omklädningsrum eller sociala utrymmen eller i arbetsrum som reserverats för personligt bruk. Enligt 12 § 1 mom. 3 punkten i samarbetslagen ska arbetsgivaren och en företrädare för personalen föra en regelbunden dialog bland annat om kameraövervakning och annan övervakning med tekniska metoder av arbetstagarna, ibruktagandet av dem och de metoder som används i övervakningen.

43 §. 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. Enligt det föreslagna 1 mom. förutsätter samarbetet att samarbetspartnern till licenshavaren har licens för motsvarande spel och rätt att bedriva internationellt samarbete. Dessutom förutsätts det att samarbetspartnern inte anordnar eller marknadsför penningspel i riket utan licens. Licenshavaren ska till tillsynsmyndigheten lämna uppgift om att de ovan nämnda kraven uppfylls i samband med den ansökan som avses nedan i 3 mom.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska licenshavaren säkerställa att spelarens rättsskydd garanteras vid penningspel som anordnas i internationellt samarbete och att missbruk och brott i anslutning till penningspel kan förhindras. Enligt 3 mom. kan tillsynsmyndigheten på ansökan bevilja licenshavaren tillstånd för internationellt samarbete. Internationellt samarbete får inte inledas förrän myndigheten har beviljat tillstånd för samarbetet. I 106 § föreslås det bestämmelser om att det är möjligt att ansöka om tillstånd för internationellt samarbete från och med början av 2026. Då börjar också mottagningen av licensansökningar.

Den föreslagna regleringen gör det möjligt för myndigheten att av penningspelsbolaget få uppgift om den planerade samarbetspartnern, de penningspel den anordnar och bland annat om i vilket land samarbetspartnern har rätt att anordna penningspel. Paragrafens 4 mom. föreslås innehålla ett bemyndigande för inrikesministeriet att genom förordning utfärda närmare

bestämmelser om förutsättningarna för internationellt samarbete och tillförlitligheten av de system, anordningar och dragningsmetoder som används i samarbetet.

44 §. *Spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens.* I 1 mom. 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. I den föreslagna paragrafen avses med spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden all sådan utrustning och spelprogramvara, alla metoder och förfaranden som är relevanta med tanke på säkerställande av ett tillförlitligt anordnande och slumpmässiga resultat. De omfattar således en stor mängd inbördes väldigt olika åtgärder, såsom programvara som används vid anordnandet, informationstekniska metoder som används för att skapa slumpmässig dragning och fysiska dragningsanordningar som används vid dragningen i Lotto- och Eurojackpotspel. Vid säkerställandet av att dragningen är tillförlitlig och slumpmässig när dragningen görs med fysiska dragningsanordningar anlitas, avvikande från enligt gällande lagstiftning, inte officiella övervakare som förordnats av myndigheten. Däremot omfattas behörigheten hos och uppgifterna för de personer som övervakar dragningsförfarandet, inklusive dess riktighet och slumpmässighet, av det förfarande för besiktning och godkännande av ett av myndigheten godkänt kontrollorgan som föreslås i paragrafen. Tillsynsmyndigheten deltar inte i anordnandet av penningspel. Detta innebär en avvikelse från gällande reglering och förfarande där myndigheten deltar i anordnandet bland annat genom att säkerställa att dragningsresultaten är slumpmässiga eller fastställa resultaten av penningspel.

I 2 mom. föreslås det bestämmelser om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens att tillställa tillsynsmyndigheten kontrollorganets utredning och godkännande i fråga om spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som licenshavaren använt under licensperioden för att säkerställa den tillförlitlighet och slumpmässighet som avses i 1 mom. I enlighet med vad som föreslås i paragrafen bedömer kontrollorganet licenshavarens spelsystem, dragningsutrustning eller dragningsförfaranden utifrån förutsättningarna för den tillförlitlighet och slumpmässighet som avses i 1 mom. och kontrollorganet får inte ge sitt godkännande om tillförlitligheten eller slumpmässigheten är tvivelaktig. Kontrollorganet får inte heller ge sitt godkännande för spelsystem, spelutrustning eller dragningsförfarande som enligt utredningen strider mot bestämmelserna i 46 § om spelsystemens utplacering eller som annars uppenbart strider mot denna lag eller mot en bestämmelse eller föreskrift som meddelas med stöd av lagen. Kontrollorganets utredning och godkännande av de system, den utrustning och de dragningsförfaranden som används är en förutsättning för inledande av penningspelsverksamheten. Av denna anledning ska utredningen och godkännandet lämnas till tillsynsmyndigheten innan penningspelsverksamheten inleds. Ett motsvarande villkor om kvalitetsrevision gällande spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden är i bruk också i penningspelsystemen i Sverige och Danmark.

I 3 mom. föreslås det bestämmelser om att utredningen kan göras och godkännandet ges endast av ett kontrollorgan som myndigheten godkänt och som ska vara ackrediterat på det sätt som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93. Motsvarande villkor finns exempelvis i Sveriges gällande penningspelslagstiftning. Licenshavaren svarar enligt 4 mom. själv för kostnaderna för anlitan av ett kontrollorgan.

Enligt det föreslagna 5 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 besiktigar och godkänner spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden på ensamrättslicenshavarens eller penningspelslicenshavarens bekostnad. Det är fråga om tillsynsmyndighetens befogenhet att tillämpa skönsmässig bedömning, som i princip ska grunda sig på en misstanke hos tillsynsmyndigheten om att det till exempel har skett en ändring i licenshavarens spelsystem, dragningsutrustning eller dragningsförfarande, som gör att en sådan kompletterande besiktning som avses i bestämmelsen måste göras. Utförande av kompletterande besiktning kan också vara en del av tillsynsmyndighetens regelbundna efterhandsövervakning.

Utkastet till paragraf innehåller i 6 mom. ett bemyndigande att utfärda bestämmelser om tekniska krav för anordnande av penningspel. Syftet med den föreslagna regleringen är att säkerställa tillförlitligheten hos de spelsystem, den dragningsutrustning och de dragningsförfaranden 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. Tillsynsmyndigheten kan meddela närmare föreskrifter om tillförlitligheten hos spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som används vid anordnandet av penningspel och om de tekniska förutsättningar som gäller säkerställandet av att dragningsresultaten är slumpmässiga, om den närmare formen för och innehållet i kontrollorganets utredning och godkännande samt om förutsättningar som kontrollorganet ska uppfylla för att kunna godkännas av myndigheten. Med bestämmelserna preciseras paragrafens bestämmelser i fråga om de tekniska detaljerna med tanke på att säkerställa ett enhetligt förfarande som är tydligt ur licenshavarnas perspektiv. Således ska bestämmelserna 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.

45 §. Teknisk övervakning av spelhändelser och spelkontotransaktioner. Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens att spara uppgifter om spelhändelser i spel de anordnat och om spelarnas spelkontotransaktioner samt om övervakningen av dessa händelser. Med hjälp av informationen om spelhändelser och spelkontotransaktioner är det möjligt att övervaka till exempel efterlevnaden av spelspärrar som spelarna ställt och av regleringen gällande penningöverförings- och förlustgränser i penningspelsbolagens verksamhet. Motsvarande övervakningslösning är i bruk till exempel i Danmark. Tillsynsmyndigheten kan utnyttja de uppgifter som lämnas med stöd av paragrafen endast för de uppgifter som föreskrivs i denna lag.

Informationen ska enligt det föreslagna 1 mom. sparas i minst fem år. Den föreslagna regleringen förpliktigar i princip licenshavarna att för bevarande av spelhändelser och

spelkontotransaktioner bygga om sina spelsystem till separata system för informationslagring. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att uppgifterna om spelhändelser och uppgifterna om spelkontotransaktioner är oföränderliga och använda ett certifikat som fastställts av myndigheten. I Danmark använder myndigheten ett certifikatsystem vid namn TamperToken, med hjälp av vilket penningspelsbolaget säkerställer att de speluppgifter som lämnas är oförändrade medan penningspelsbolaget bevarar uppgifterna innan de lämnas till tillsynsmyndigheten. I Danmark ska penningspelsbolagen integrera certifikatsystemet TamperToken, som myndigheten fastställt, i sitt eget spelsystem. Sparandet av uppgifter om spelhändelser och spelkontotransaktioner kan eventuellt ordnas också på andra sätt än genom att ett separat system byggs för lagring av uppgifter, om det är möjligt att genom en lösning av annat slag säkerställa att uppgifterna är oförändrade.

En innehavare av ensamrättslicens och en innehavare av penningspelslicens ska i enlighet med det föreslagna 2 mom. överlåta spelhändelserna och spelarnas spelkontotransaktioner i de spel licenshavarna anordnar i tillsynsmyndighetens bruk i den form som tillsynsmyndigheten bestämmer, vilket möjliggör ett effektivt utnyttjande av uppgifter till exempel med hjälp av automatik i tillsynsmyndighetens verksamhet. Myndigheten ska ha tillgång till uppgifterna inom en rimlig tid efter att penningspelet avslutats. Som rimlig tid kan betraktas en tid på ungefär två veckor.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska enligt det föreslagna 3 mom. säkerställa att de kan ställa de uppgifter som avses i 1 mom. till tillsynsmyndighetens förfogande med hjälp av gränssnittet i tillsynsmyndighetens tillsynssystem. Licenshavarna ska således säkerställa att de ur det system för lagring av uppgifter som är separat från deras spelsystem kan överlåta de uppgifter om spelhändelser och spelkontotransaktioner som behövs via gränssnittet mellan systemet i fråga och myndighetens tillsynssystem. Ett annat informationstekniskt sätt att genomföra det här är att överföra uppgifterna om spelhändelser och spelkontotransaktioner från penningspelsbolagens spelsystem direkt till tillsynsmyndighetens övervakningssystem via ett gränssnitt, om licenshavaren kan säkerställa att det är möjligt att ordna den lagringstid på fem år som förutsätts i 1 mom. på något annat sätt än med hjälp av ett separat system för lagring av uppgifterna.

I 4 mom. ingår ett bemyndigande för tillsynsmyndighetens att meddela föreskrifter. Med bestämmelserna preciseras paragrafens bestämmelser i fråga om de tekniska detaljerna med tanke på att säkerställa ett enhetligt förfarande som är tydligt ur licenshavarnas perspektiv. Bestämmelserna gäller de tekniska egenskaperna hos det certifikat som används för säkerställande av att uppgifterna om spelhändelser och spelkontotransaktioner sparas oförändrade, den tekniska leveransformen för spelhändelserna och spelkontotransaktionerna och om de tekniska förutsättningarna för anslutning till gränssnittet i tillsynsmyndighetens tillsynssystem.

46 §. Spelsystemens och dragningsutrustningens utplacering. I 1 mom. föreslås det bestämmelser om licenshavarens huvudsakliga skyldighet att placera spelsystem och dragningsutrustning i Finland. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att de spelsystem och den dragningsutrustning 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. Att säkerställa att de tekniska kraven uppfylls är enklare för tillsynsmyndigheten om spelsystemen och dragningsutrustningen är belägna i Finland. Ett spelsystem är typiskt förknippat med en fysisk server, vars placering är central då kraven på

utplacering av spelsystemet bedöms. Det är möjligt för licenshavarna att i informationstekniska lösningar som gäller spelsystemen utnyttja också molnplattformsteknik. Då ska kraven på utplacering enligt 46 § tillämpas på den apparatur som finns i bakgrunden till molntjänsten.

Den gällande lotterilagen gör det möjligt för Veikkaus Ab att med inrikesministeriets godkännande utnyttja maskinsals- och molntjänster som finns utanför riket 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 vara beläget 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.

47 §. Särskilda bestämmelser om personalen hos innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens. I paragrafen föreslås det 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. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska på begäran visa reglerna för tillsynsmyndigheten. Licenshavaren ska också säkerställa att dessa arbetstagare inte deltar i penningspelen 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 bordspel, 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. Licenshavaren ska för att uppfylla sin skyldighet genom utbildningar och med andra metoder se till att den med sin egen personal går igenom de skyldigheter som följer av lagar som gäller licenshavaren och dess personal. Innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens ska föra bok över den utbildning och kompetens som de personer som arbetar på ett verksamhetsställe har och på begäran lägga fram uppgifterna för tillsynsmyndigheten.

48 §. Förfaranden för att upptäcka och förhindra oegentligheter samt underrättelseskyldighet. För att säkerställa spelarnas konsumentskydd och rättsskydd och för att förhindra eventuella oegentligheter i samband med penningspel, såsom till exempel tävlingsmanipulation, föreslås det i paragrafen bestämmelser om särskild övervakningsskyldighet för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens och därtill ansluten skyldighet att inrätta förfaranden för att upptäcka och förhindra eventuella missförhållanden i penningspelsverksamheten.

Enligt 1 mom. ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens 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. Bestämmelser om anordnandet av penningspel finns i den föreslagna penningspelslagen och i förordningar som utfärdats med stöd av den. Licenshavaren och spelaren ska ingå ett avtal som reglerar deras förhållande till varandra när spelaren spelar licenshavarens spel. Dessutom utarbetas spelregler för penningspelen och de innehåller anvisningar som preciserar lagstiftningen om spel.

Tävlingsmanipulation kan grunda sig på vadhållning eller sport. Syftet med vadhållningsbaserad manipulation 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 manipulation 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 tävlingsmanipulation blir allmänare. Åtgärder som syftar till att förebygga försök till tävlingsmanipulation spelar en central roll i kampen mot tävlingsmanipulation. Det är därför nödvändigt att licenshavarna inrättar tillräckliga förfaranden för att upptäcka och förhindra också tävlingsmanipulation. Redan när ensamrättslicens och penningspelslicens söks ska de sökande i enlighet med 11 § till ansökan bifoga en utredning om de förfaranden enligt 48 § och sökandens andra planerade åtgärder för att upptäcka och förhindra tävlingsmanipulation.

Enligt 2 mom. ska licenshavaren också se till att spelarna har möjlighet att omedelbart underrätta licenshavaren om omständigheter som avses i 1 mom. Licenshavarna ska erbjuda spelarna ett lättfattligt och tydligt förfarande för rapportering av missförhållanden.

Licenshavaren ska enligt 3 mom. på tillsynsmyndighetens begäran lägga fram förfaranden enligt i 1 och 2 mom.

I 4 mom. föreslås bestämmelser om skyldigheten för innehavare av penningspelslicens att utan dröjsmål avbryta vadhållningen och underrätta tillsynsmyndigheten om de upptäcker oregelbunden eller tvivelaktig vadhållning. Med oregelbunden vadhållning avses sådan vadhållning som står i strid med sedvanliga drag eller drag som annars är karakteristiska för marknaden i fråga eller där det är fråga om vadhållning som anknyter till en idrottstävling där förloppet inte har en normal karaktär. Med tvivelaktig vadhållning avses idrottsvadhållning som med stöd av tillförlitliga och enhetliga bevis verkar vara kopplad till manipulering av det idrottsevenemang som är föremål för vadhållningen. Tillsynsmyndigheten ska underrättas om sådan vadhållning till exempel för att andra licenshavare kan ha samma vadhållningsobjekt i sitt utbud.

Licenshavaren ska underrätta tillsynsmyndigheten också om de upptäcker andra missförhållanden eller förseelser, eftersom det kan vara fråga om en lagstridig gärning som leder till påföljder eller en situation som annars förutsätter åtgärder av tillsynsmyndigheten.

49 §. Behandling av kontakt från spelare. I 1 mom. föreslås det bestämmelser om skyldigheten för den som anordnar penningspel att erbjuda ett förfarande för meningsskiljaktigheter, besvär och andra liknande frågor och att se till att den har tillräckligt med personal för detta ändamål.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska på begäran lägga fram förfarandena för tillsynsmyndigheten.

Spelaren ska i första hand kontakta spelbolaget. Bolaget ska i enlighet med det föreslagna 2 mom. 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. I det skriftliga svaret är det bra att föra fram också spelarens rätt att ansöka om en rekommendation till avgörandet av Konsumenttvistenämnden.

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 penningspelen 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. Detta stöds också av den skyldighet som föreskrivs i 2 kap. i konsumentskyddslagen att lämna uppgifter om tvistlösningsorgan utanför domstol. Enligt lagen om konsumenttvistenämnden 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.

50 §. Inlösning av vinster. I 47 § i lotterilagen föreskrivs det om spelarens skyldighet att lösa in vinsten från ett penningspel. I paragrafen förslås 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 licenshavaren, 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 penningspel. I förhållande till den gällande lagen är inlösningstidens början inte i 1 och 2 mom. bunden till fastställandet av dragningsresultatet i frågor om penninglotterier och tippningsspel, eftersom den nya penningspelslagen inte innehåller något motsvarande lagstadgat förfarande för fastställande. I enlighet med 43 § i den gällande lotterilagen har resultaten av dragning i penninglotterier fastställts av Polisstyrelsen eller en offentlig notarie och i tippningsspel av Polisstyrelsen eller en officiell övervakare. I penninglotterier ersätts fastställandet av dragningsresultatet av att slutresultatet uppnås vid den tidpunkt då tiden för inlösning av vinsten börjar. Uppnåendet av slutresultatet motsvarar som den tidpunkt då inlösningstiden börjar bäst det fastställande av dragningsresultat som föreskrivs i lotterilagen. Det är ofta också ur spelarens synvinkel den tydligaste tidpunkt enligt vilken tiden för inlösning av vinsten kan börja.

I 3 mom. föreslås det bestämmelser om tidpunkten för inlösning av vinster i vadhållningsspel. Vid vadhållning med fasta odds och vadhållning med rörliga odds samt virtuell vadhållning ska vinsten lösas in inom tre månader efter att slutresultat nåtts i spelet. I förhållande till den gällande lagen läggs virtuell vadhållning till i 3 mom. Det föreslås att en definition av spelet tas in lagens 3 §.

Jämfört med den gällande lagen föreslås att tidpunkten då spelet köps läggs till i 4 mom. som en tidpunkt då tiden för inlösning av vinsten kan börja i fråga om spel på penningspelautomater och kasinospel samt elektroniska penningautomatspel och kasinospel. I dessa penningspel kan tiden för inlösning av vinsten således börja antingen vid den tidpunkt då spelet köps eller när ett resultat som berättigar till vinst har uppnåtts. Dessutom föreslås det att inlösningstiden i fråga om dessa penningspel förkortas från ett år till tre månader. 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 det också att till momentet fogas en bestämmelse om tiden för inlösning av vinst i elektronisk penningbingo som anordnas med stöd av penningspelslicens. Det föreslås att en definition av spelet tas in lagens 3 §.

I 5 mom. anges att tiden för inlösning av vinsten i kombinationsspel börjar antingen vid den tidpunkt då ett slutresultat uppnås, när spelet köps eller när ett resultat som berättigar till vinst har uppnåtts. I fråga om kombinationsspel ska det vara möjligt att tillämpa en lösning gällande inlösning av vinst på alla de sätt som lagen möjliggör, eftersom kombinationsspel kan innehålla former för anordnande av flera sådana penningspel som licenshavaren har licens för.

Enligt 6 mom. föreskrivs det genom inrikesministeriets förordning när tidsfristen för inlösning av vinster i penninglotterier, spel på penningspelautomater och kasinospel, elektroniska penningautomat- och kasinospel, elektronisk penningbingo samt kombinationsspel ska börja löpa. I fråga om penninglotterier bestäms det genom förordning om tidsfristen för inlösning av vinsterna börjar löpa vid utgången av tiden för försäljning av lotten eller vid tidpunkten för köp av lotten. I fråga om spel på penningspelautomater och kasinospel samt elektroniska penningautomat- och kasinospel föreskrivs det genom förordning om tidsfristen för inlösning av vinsterna börjar löpa vid tidpunkten för köp av spelet eller när ett resultat som berättigar till

vinst uppnås. I fråga om kombinationsspel föreskrivs det genom förordning om tidsfristen för inlösning av vinsterna börjar löpa när slutresultat uppnås i spelet, när spelet köps eller när ett resultat som berättigar till vinst uppnås.

4 kap. Marknadsföring av penningspel.

51 §. 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 skadeverkningar av penningspel som marknadsföringen medför, utan också att förbättra spelsystemets kanaliseringsförmåga. Tillsynsmyndighetens avgöranden om marknadsföringen ska vara förutsägbara. Tillsynsmyndigheten kan i detta syfte ge anvisningar om innehållet i marknadsföringsregleringen och det styrande tolkningsförfarandet samt till exempel informera om uppföljningsmått som utnyttjas i bedömningen. Anvisningarna och informationen ska vara offentliga och licenshavarna ska informeras om dem. Speciellt viktigt är detta i frågor som gäller kärnområdet i lagstiftningen om marknadsföring. Till exempel skyddandet av minderåriga mot penningspelande och skadeverkningar som spelandet orsakar är ett centralt mål i de marknadsföringsbestämmelser som föreslås i propositionen. Tillsynsmyndighetens avgöranden till exempel om marknadsföring som riktar sig till minderåriga ska grunda sig på en övergripande bedömning där objektiva mått utnyttjas.

I 1 mom. föreskrivs det om vissa allmänna principer för tillåten marknadsföring. Marknadsföringen ska genomföras eller produceras av licenshavaren själv och spridningen av marknadsföringen ska alltid vara grundad på ett avtalsförhållande med licenshavaren. Licenshavaren ska administrera marknadsföringens volym och täckning för att säkerställa att marknadsföringen är måttfull, vilket är möjligt att genomföra vid marknadsföring som sker via egna kanaler och medier.

I 2 mom. föreskrivs det om måttfull marknadsföring. Marknadsföringen ska vara måttfull till sin volym, omfattning, synlighet och frekvens. Bedömningen av måttfullheten i tillsynsverksamheten gäller i fråga om penningspelssystem som drivs av flera licenshavare särskilt bedömning av måttfullheten i marknadsföringen hos en enskild licenshavare. Om en licenshavares marknadsföring är avgränsad exempelvis till ett visst evenemang på ett avgränsat område och under en begränsad tid, kan marknadsföringen nästan alltid anses vara måttfull. Om licenshavaren däremot fyller alla tv-marknadsföringsplatser med sin egen reklam, strider marknadsföringen klart mot de krav på måttfullhet som avses i momentet.

I 3 mom. föreskrivs det om tillåtna kanaler för marknadsföring. Licenshavaren kan ordna marknadsföringen mångsidigt i olika marknadsföringskanaler. Paragrafen ställer inte hinder för eventuell gemensam marknadsföring som licenshavarna genomför i fråga om sin varumärkesmarknadsföring.

Penningspel och licenshavare som anordnar sådana får enligt 1 mom. marknadsföras på licenshavarens egna webbplatser och egna konton i 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 interagerande avses i detta sammanhang till exempel en dubbelriktad diskussion på sociala medier och reaktion på användarnas kommentarer bland annat via emoji. I synnerhet unga är mottagliga för interagerande

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. Den föreslagna bestämmelsen enligt 3 mom. 1 punkten förbjuder användningen av så kallad influerarmarknadsföring som marknadsföringsmetod genom att avgränsa den tillåtna marknadsföringen till licenshavaren egna webbplatser och egna konton i sociala medier. Influerarmarknadsföring kan bedömas öka penningspelsmarknadsföringen synlighet, volym och spridning avsevärt, vilket inte är förenligt med målet gällande förebyggande av skadeverkningar av penningspelande.

Enligt 3 mom. 2 punkten är marknadsföring tillåten i televisions- och radioverksamhet enligt lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Enligt 3 § 26 punkten i den nämnda lagen avses med televisionsverksamhet ursprunglig sändning av programutbud som består av audiovisuella program och som är avsedd att tas emot av allmänheten samtidigt enligt en fastställd programtablå. Enligt specialmotiveringen för punkten är televisionsverksamhet lineär sändning av samma programflöde i realtid för hela publiken. Vilken sändningsteknik som används har ingen betydelse för definitionen. (RP 221/2013 rd). Enligt 3 punkten är marknadsföring av penningspel och licenshavaren tillåten vid idrottsevenemang och andra evenemang för allmänheten. Det är alltså möjligt att marknadsföra både penningspel och varumärket för det bolag som anordnar spelen på evenemangsplatser medan evenemangen pågår. Den föreslagna 56 § om sponsring gör det möjligt för en licenshavare som är sponsor att också vara huvudsponsor till exempel för en idrottsarena. Då kan licenshavarens varumärke marknadsföras på evenemangsplatserna också utanför evenemangstiden. Marknadsföring av penningspel på evenemangsplatserna är med stöd av 51 § begränsad till evenemangstiden. I praktiken ska penningspelsreklam under pågående evenemang alltså placeras på evenemangsplatserna så att den utan dröjsmål kan avlägsnas när evenemanget är slut. Bestämmelsen om marknadsföring av penningspel gäller inte privata tillställningar. Det är då fråga om en sluten tillställning, där syftet inte är att främja konsumtionen av penningspel. En privat tillställning kan vara till exempel en tillställning som licenshavaren ordnar för sina samarbetspartner och till vilken det inte går att vinna biljetter till exempel genom utlottning. Marknadsföringsmaterial kan inte heller delas ut eller distribueras utanför den privata tillställningen, till exempel med synliga reklamer utanför evenemangsplatsen eller i sociala medier.

Enligt 4 punkten är marknadsföring tillåten i tryckta och elektroniska medier och i elektroniska publikationer som motsvarar tryckta medier. Med tryckta medier avses särskilt kommersiella dagstidningar och periodiska publikationer, som säljer reklamutrymme för kommersiell kommunikation. Marknadsföring är tillåten också i tryckta mediers publikationer i elektroniska kanaler. Enligt 5 punkten är marknadsföring tillåten på spelplatser i fråga om de penningspel som är tillgängliga på spelplatsen i fråga.

I 4 mom. föreskrivs det om utomhusmarknadsföring. Utomhusmarknadsföring är tillåten med de begränsningar som anges i momentet. Innehavaren av ensamrättslicens och tippningsspel, penninglotterier, snabblotterier och elektroniska snabblotterier samt innehavaren av penningspelslicens får marknadsföras utomhus. Penningspelslicenshavarens utomhusmarknadsföring får inte placeras i närheten av platser där småbarnspedagogik, förskoleundervisning eller grundläggande utbildning ordnas, läroanstalter på andra stadiet, apotek, verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården eller enheter inom missbrukarvården.

Syftet med bestämmelsen är att minska exponeringen av minderåriga, unga och utsatta grupper för marknadsföring av penningsspel som innehåller en särskild risk för skadeverkningarna av spel. I likhet med enligt gällande lag föreskrivs det i 5 mom. att fysiska penningsspelautomater och kasinospel och spelplatser för dessa inte får marknadsföras. Marknadsföringen av dessa penningsspel är dock tillåten i de spelsalar och spelkasinon där spelen är placerade. Enligt bestämmelsen är det inte tillåtet att marknadsföra penningsspelautomater 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. I 6 mom. finns en hänvisning till 54 § som gäller direktmarknadsföring. I 7 mom. föreskrivs det att annan marknadsföring än sådan som är tillåten enligt 1–6 mom. är förbjuden.

52 §. Förbudna 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 (RP 135/2021 rd). Liksom den gällande lagen innehåller paragrafen en förteckning över sådana marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt som kan anses främja spelande som orsakar skadeverkningar av penningsspel och som därför inte är tillåten marknadsföring.

I marknadsföringen ska också bestämmelserna i konsumentskyddslagen om marknadsföring tillämpas. Marknadsföringen får således inte strida mot god sed eller vara olämplig. Marknadsföringen ska tydligt kunna identifieras som kommersiell kommunikation och det ska framgå för vems räkning marknadsföringen sker. Marknadsföringen får inte heller vara aggressiv, det vill säga trakasserier, tvingande och andra sådana sätt att utöva påtryckningar på konsumenten får inte användas, som är ägnade att leda till att konsumenten fattar ett köpbeslut eller ett annat beslut som gäller en konsumtionsförlöshet, som han eller hon inte utan påtryckningar hade fattat. Marknadsföringen får inte innehålla påstående eller skapa föreställningar som inte bygger på fakta eller forskningsbaserad information. Samtidigt ska konsumenterna informeras om faktorer som har väsentlig betydelse för köpet av ett penningsspel. Avvikande från den gällande lotterilagen föreskrivs det inte längre som en uppgift för tillsynsmyndigheten att övervaka att inte bara bestämmelserna i penningsspelslagen utan också bestämmelserna i konsumentskyddslagen följs vid marknadsföringen av penningsspel. I stället för de parallella behörigheterna ska efterlevnaden av bestämmelserna om marknadsföring i konsumentskyddslagen i enlighet med konsumentskyddslagen i fortsättningen endast övervakas av konsumentskyddsombudsmannen.

Den föreslagna paragrafen innehåller sådana principer om marknadsföring som EU-domstolen i sin rättspraxis har ansett stå i strid med penningsspelssystemet, som syftar till att förebygga och minska skadeverkningarna av penningsspelande. Sådana principer är till exempel att uppvigla till penningsspelande som avses i 1 punkten, att vardagliggöra penningsspelande som avses i 3 punkten, att understryka möjligheterna till stora vinster som avses i 6 punkten och att uppmåna att finansiera allmännyttig verksamhet genom penningsspel som avses i 12 punkten. Skyddande av konsumenterna mot osaklig marknadsföring som uppmuntrar till skadligt spelande har beaktats i flera punkter i förteckningen, såsom i förbudet enligt 4 punkten att framställa penningsspelande som en lösning på en persons ekonomiska problem eller som ett alternativ till arbete, förbudet enligt 5 punkten att beskriva penningsspelande som ett sätt att främja en persons sociala framgång eller sociala acceptans eller i förbudet enligt 7 punkten att utnyttja okunnighet, bristande erfarenhet eller godtrogenhet i anslutning till penningsspelande.

Den föreslagna paragrafens 8 punkt förbjuder användningen av olika erbjudanden och penningspel kostnadsfritt i marknadsföringen fränsett undantaget i 26 § ovan att ge kunderna bonusspelpengar med vissa begränsningar. Användningen av bonusomgångar och bonuspengar vid marknadsföring är en mycket vanlig form av marknadsföring av penningspel i synnerhet vid rekryteringen av nya kunder. Utan begränsningar kan en sådan marknadsföring ge intryck av att det är riskfritt att spela bonusomgångar och att spela med bonuspengar. Syftet med erbjudandena är dock att locka konsumenterna till penningspelsnyttigheter och de kan vara attraktiva, särskilt för riskgrupper.

I den gällande lotterilagen ingår ett förbud mot att i samband med köp av penningspel eller annan nyttinghet, val av penningspel eller inlösning av vinst erbjuda spelaren att köpa eller välja ett annat penningspel. Enligt lagmotiveringen får man i samband med ett köp av en annan nyttinghet än ett penningspel inte föreslå för en person att han eller hon ska köpa ett penningspel, om inte personen har uttryckt sitt intresse för att köpa ett penningspel. I fråga om köp eller val av penningspel 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 hans eller hennes 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 penningspel erbjuds i samband med köp eller val av penningspel eller inlösning av vinst. Syftet med det föreslagna förbudet är inte heller att förbjuda erbjudande av tilläggsspel i samband med köp av Lotto-, Vikinglotto- eller Eurojackpotspel. För närvarande anges det i inrikesministeriets förordning om spelregler för Veikkaus Ab:s penningspel att Jokerspel och Lomatonnispel kan spelas som tilläggsspel till Lotto-, Vikinglotto- och Eurojackpotspel. En spelare som spelar tilläggsspel kan inte själv välja numrorna. Ovan i 31 § föreslås det att spelregler för penningspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens i fortsättningen meddelas genom förordning av inrikesministeriet.

I 11 punkten föreslås ett förbud mot att föga marknadsföring av krediter eller andra motsvarande finansiella instrument till marknadsföringen. Förbudet stöder det förbud som i 25 § föreslås gällande spelande på skuld, enligt vilket man inte får delta i penningspel på skuld eller mot pant. Som skuld betraktas lån, uppskjuten betalning eller annat motsvarande ekonomiskt arrangemang. En särskild risk utgörs av så kallade snabbkrediter, med vilka avses till beloppet små konsumtionskrediter som typiskt fås snabbt för en kortare tid än tre månader och som beviljas privatpersoner på basis av en låneansökan som görs per sms eller på internet och för vilka det inte krävs några säkerheter. 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 konsumenterna som kan antas använda krediten för penningspelstjänster.

I 13 punkten ingår ett förbud att erbjuda konsumenten andra nyttingheter i samband med marknadsföringen av penningspel antingen till nedsatt pris eller gratis, på annat sätt än det som avses i den föreslagna 26 §. Förbudna sätt är sådana där kundförmånen strider mot god sed, förmånen penningvärde är väsentligt stor eller erbjudande av förmånen är kopplad till mängden spelande eller avhållande från spelande.

I 14 punkten föreskrivs det om ett förbud mot att i marknadsföringen av penningspel utnyttja så kallad partnerskapsmarknadsföring (på engelska affiliate marketing), som grundar sig på styrning av nätrafik till penningspelssidor. Användningen av sådan

partnerskapsmarknadsföring som avses i bestämmelsen som en marknadsföringsmetod kan orsaka oegentligheter i fråga om de uppgifter som enligt den föreslagna 52 § ska lämnas i samband med marknadsföringen och göra skillnaden mellan licenshavare och olagliga aktörer tydligare. Partnerskapsmarknadsföring är i penningsspelbranschen ett allmänt sätt att rekrytera kunder som kan visa sig för kunden i väldigt olika former. I det nuvarande systemet är vanliga sätt olika temanätsidor, såsom sidor som jämför egenskaperna hos olika onlinekasinon eller aktualitetssidor som behandlar idrott eller hobbyer. En gemensam nämnare för de här sidorna är ofta att de skenbart är informativa och att när de styr nättrafik till penningsspelsaktörens sidor innehåller de en länk som identifierar temasidan, en rabattkod eller någon annan motsvarande kod, som gör penningsspelsaktören medveten om den sida som styr den potentiella kunden. Kännetecknet för partnerskapsmarknadsföring kan också vara att spelarna styrs till spelsidorna med hjälp av olika erbjudanden. Det är typiskt att spelarna hittar till partnerskapssidorna på basis av sökningar i sökmotorer såsom Google. Det är också typiskt att partnerskapssamarbetet grundar sig på betalning av ett arvode till dem som administrerar sidorna utifrån den trafik som styrs. Arvodet kan grunda sig antingen på den styrda nättrafiken, på nya kundrelationer som registrerat sig på basis av styrningen, på den relativa andelen pengar som de registrerade kunderna har förlorat eller på en kombination av alla dessa.

Det är 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 anses bidra till penningsspelande som orsakar skadeverkningar. Av denna anledning föreskrivs det i 15 punkten att marknadsföring av penningsspel är förbjuden också på andra motsvarande sätt som de som avses i 1–14 punkten.

53 §. 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 och minderåriga personer får inte uppträda i marknadsföringen. 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. Som riktade till minderåriga betraktas sådana publikationer, evenemang eller reklamer, där målgruppen huvudsakligen består av barn och unga eller där den primära målgruppen är barn och unga. I fråga om idrottsevenemang avses med sådana som är riktade till minderåriga till exempel idrottstävlingar för barn och unga men inte idrott för vuxna, där det finns också minderåriga bland åskådarna.

54 §. Förbud mot direktmarknadsföring. I paragrafen föreslås bestämmelser om direktmarknadsföring som riktar sig till fysiska personer. Förslaget till bestämmelse grundar sig på regeringsprogrammet, enligt vilket personlig marknadsföring av spel utan personens uttryckliga samtycke förbjuds. I 1 mom. föreslås det en bestämmelse om att direktmarknadsföring kräver uttryckligt samtycke. 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. En kundrelation hos en

penningspelssammanslutning får således inte automatiskt omfatta samtycke till direktmarknadsföring. Med direktmarknadsföring avses i detta sammanhang marknadskommunikation som riktas direkt till mottagaren bland annat per telefon, sms, e-post eller till exempel via privat meddelande i ett social medium.

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. Förbudet mot direktmarknadsföring per telefon innebär uttryckligen marknadsföring genom telefonsamtal, till skillnad för marknadsföring genom sms. Direktmarknadsföring per telefon är alltså inte möjligt ens med uttryckligt samtycke av en fysisk person.

I 3 punkten föreskrivs det att förbudet mot marknadsföring som riktas till kunder med spelspärr ska omfatta all riktad reklam. Marknadsföring får inte riktas till en person som har ställt spärr för sig själv mot allt spelande eller som inte har spelat licenshavarens penningsspel under de föregående två åren. Riktad display-reklam ska förhindras om det bland personens kakinformation finns uppgift om spelspärr eller om uppgiften om spelspärr är direkt tillgänglig på något annat sätt. Det ska vara enkelt för konsumenten att stoppa direktmarknadsföring och det ska kunna göras på ett tillgängligt sätt. I 4 mom. föreskrivs det om ett förbud att till en person rikta marknadsföring av sådana spel som personen har ställt spelspärr för.

Dataombudsmannen övervakar att bestämmelserna om direktmarknadsföring i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation efterlevs samt att den rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter för marknadsföring som föreskrivs i artikel 21 i dataskyddsförordningen tillgodoses. Tillsynsmyndigheten och dataombudsmannen kan ha parallella tillsynsärenden under behandling, vilket kan förutsätta en viss mån av samarbete mellan myndigheterna.

55 §. Uppgifter som ska ges i samband med marknadsföring. I likhet med den gällande lotterilagen föreslås det i 1 mom. 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 2 mom. 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 och med tillräckligt stor text 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. Utan information om licensen kan konsumenten inte skilja marknadsföring av penningsspelsverksamhet som sker med stöd av licens från marknadsföring av penningsspelsverksamhet som sker utan licens. Informationen behöver inte ingå i material som är avsett för licenshavarnas interna bruk eller för samarbetspartner, såsom pennor, muggar och kläder. Enligt 2 mom. behöver radioreklam dock inte innehålla uppgift om beviljad licens eller tillsynsmyndigheten.

56 §. Sponsring. Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om 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. Enligt 1 mom. ska licenshavaren säkerställa att penningspel som licenshavaren anordnar inte framträder i sponsringen. Det är karakteristiskt för sponsring och samarbete gällande sponsring att kommunikationen sker via ett objekt som sponsorn stöder. Med beaktande av särdragen i sponsringen kan det sponsorerade objektet föra fram sin sponsor till exempel på sina kläder, i sociala medier och på sina nätsidor. Det är således möjligt att till exempel på nätsidorna eller i kanaler i sociala medier för en liga, ett lag eller en enskild idrottare som sponsras publicera material som innehåller sponsorlicenshavarens namn och logotyp. En licenshavare som är sponsor kan också vara huvudsponsor till exempel för en idrottsarena. Då kan den sponsrade idrottsarenas namnges enligt sponsorn och sponsorns namn och logotyp kan vara framträdande på idrottsarenan och dess konstruktioner. Enligt den föreslagna 51 § 3 mom. 3 punkten är det dessutom under pågående evenemang möjligt att utöver varumärket för det bolag som anordnar penningspel marknadsföra också penningspelen. Marknadsföring av penningspel på evenemangplatserna är med stöd av 51 § begränsad till evenemangtiden.

I 53 § 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 2 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 huvudsakligen består av minderåriga.

Syftet med 3 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 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.

Licenshavaren kan försäkra sig om att förfarandet är förenligt med den föreslagna paragrafens 1 och 3 moment åtminstone genom skrivningar om innehållet i sponsringen i samarbetsavtalet mellan licenshavaren och den som sponsras. Licenshavaren ansvarar för att se till att en uttrycklig skrivning görs i samarbetsavtalet om ett krav på att licenshavarens penningspel, namn eller logotyp inte i sponsringen får föras fram i produkter eller tjänster särskilt är avsedda för personer under 18 år. Bestämmelserna om egenkontroll enligt den föreslagna 35 § i penningspelslagen ålägger licenshavarna att göra upp en skriftlig plan för egenkontroll för att säkerställa lagligheten i sin verksamhet och att följa planen. Skrivningarna om sponsring i planen för egenkontroll förutsätter för sin del också att licenshavarna följer huruvida de förpliktelser som skrivits in i samarbetsavtalet uppfylls i den sponsrade personens eller juridiska personens verksamhet.

Syftet med 4 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 5 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.

57 §. Tillsynsmyndighet. I paragrafen förslås bestämmelser om den behöriga tillsynsmyndigheten och dess uppgifter. Enligt 1 mom. är Tillstånds- och tillsynsverket tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten har också till uppgift att bevilja de licenser som avses i 5–7 §. Polisstyrelsen svarar för licensverksamheten temporärt under övergångsperioden 2026 till den del den nya penningspelslagen ska tillämpas i fråga om ansökan om licenser.

Enligt 2 mom. ska penningspelsverksamheten 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. Dessutom ska tillsynsmyndigheten på eget initiativ följa att villkoren i licenshavarnas licenser och villkoren för att vara verksam som företrädare uppfylls under licenshavarnas licensperiod. Tillsynsmyndigheten kan i synnerhet för att åstadkomma en effektiv tillsyn över marknadsföringen aktivt följa öppna informationskällor, inklusive publiceringar i sociala medier, som förutsätter inloggning i ifrågavarande tjänster eller anslutning till öppna grupper på de sociala medierna i fråga.

Enligt 3 mom. övervakar tillsynsmyndighet 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. Den tillsynsuppgift som i penningspelslagen föreskrivs för tillsynsmyndigheten gäller både licenshavare och de näringsidkare och sammanslutningar som sköter försäljning av licenshavarnas penningspel, om licenshavaren har gett en sådan annan näringsidkare eller sammanslutning i uppgift att identifiera kunden och verifiera kundens identitet (ombud). Penningspelslagen tillämpas i sin helhet på licenshavare och de kan inte undfly sina skyldigheter enligt lagen på den grunden att de använder ombud för att uppfylla skyldigheterna.

Enligt 4 mom. har tillsynsmyndigheten 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 licenshavarna och andra aktörer samt andra motsvarande omständigheter som beskriver utvecklingen av penningspelsmarknaden. Myndighetens rapportering ska särskilt baseras på de uppgifter på en allmän nivå som samlats in inom ramen för tillsynsåtgärderna och på uppgifter som erhållits från licenshavarna i enlighet med de lagstadgade rapporteringsskyldigheterna, som kan utnyttjas vid produktionen av väsentliga nyckeltal på penningspelsmarknaden. Uppgiften förutsätter således inte att licenshavaren utnyttjar detaljerade uppgifter som erhållits för licens- och tillsynsverksamheten, såsom uppgifter om spel och speltransaktioner.

58 §. *Licens- och tillsynsregister.* Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om ett licens- och tillsynsregister som förs av tillsynsmyndigheten och om att tillsynsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för registret. Enligt 1 mom. för tillsynsmyndigheten 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 licens- och tillsynsuppgifter enligt 57 § i lagen. Lagens 63 och 64 § 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 i 60 § i lagen avsedd anmälan om väckande av åtal och en i 69 § avsedd revisors anmälan.

I 2 mom. föreskrivs det om tillsynsmyndighetens rätt att behandla personuppgifter i licens- och tillsynsregistret, om det är nödvändigt för att den ska kunna sköta tillsynsmyndighetens 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 99 § 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 licens- och tillsynsregistret. Eftersom det föreslagna licens- och tillsynsregistret inte är bundet till något särskilt tekniskt genomförande eller informationssystem, kan det tekniska genomförandet av licens- och tillsynsregistret och spelskaderegistret ske på flera olika sätt. Registeruppgifterna kan lagras i samma informationssystem, eller alternativt kan separata informationssystem byggas upp för de båda personuppgiftsansvariga.

Oberoende av det tekniska genomförandet av behandlingen av uppgifter ska den behandling av personuppgifter som äger rum i samband med registren ske i enlighet med regleringen om skydd av personuppgifter. Särskilt om uppgifterna i registret behandlas i samma informationssystem måste det säkerställas att principerna för behandling av personuppgifter enligt artikel 5 i den allmänna dataskyddsförordningen, såsom artikel 5.1 b om principen om ändamålsbegränsning, uppfylls.

59 §. 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. Syftet med bestämmelsen är att göra uppgifterna om giltiga licenser och innehavare av sådana samlad och lätt tillgängliga för allmänheten. Till exempel tillsynsmyndigheterna i Sverige och Danmark publicerar uppgifter om beviljade licenser på sina webbplatser.

60 §. Anmälan för väckande av åtal. Enligt paragrafen ska tillsynsmyndigheten anmäla konstaterad lagstridig gärning eller försummelse till polisen för förundersökning. Tillsynsmyndigheten kan emellertid låta bli att göra anmälan om gärningen med tanke på omständigheterna kan betraktas som ringa och det inte måste anses att det allmänna intresset kräver att åtal väcks. Anmälan ska inte heller göras om tillsynsmyndigheten har inlett ett förfarande för påförande av påföljdsavgift i ärendet. Det är möjligt att inleda ett förfarande för påföljdssavgift för gärningen enligt 75 § 2 mom. 1 och 3 punkten i den föreslagna lagen eller alternativt att anmäla saken till polisen för förundersökning. Tillsynsmyndigheten ska när överträdelserna uppdagas överväga vilketdera förfarande den inleder. Eftersom påföljdsavgiften har karaktären av straff, får påföljdsavgift inte enligt 86 § i penningsspelslagen 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. Tillsynsmyndigheten ska tillräckligt utreda de fakta som hänför sig till ärendet så att förundersökningen kan utföras utan stora svårigheter. Polisen kan också begära utredningar av tillsynsmyndigheten under förundersökningen.

61 §. Förbud för tillsynsmyndighetens personal att delta i penningsspel. Avsikten är att lagen ska begränsa tillsynsmyndighetens deltagande i penningsspel. Enligt paragrafen får en tjänsteman vid tillsynsmyndigheten inte delta i sådana penningsspel 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. Beslutet om begränsning fattas av tillsynsmyndigheten. Det föreslagna bemyndigandet motsvarar det som anges i 43 § 3 mom. i den gällande lotterilagen. I 2 mom. anges dessutom som en noggrannare avgränsad bestämmelse ett förbud mot att spela på kasino för sådana tjänstemän vid tillsynsmyndigheten som övervakar penningsspel som anordnas på kasino.

62 §. Utredningsskyldighet för tillsynsmyndighetens personal. Syftet med den föreslagna penningsspelslagen är att öppna en del av penningsspelsmarknaden i riket för konkurrens. En betydande andel av penningsspelsmarknaden förblir hos ett bolag som fått ensamrättslicens och som kontrolleras av staten, men antalet innehavare av penningsspellicens begränsas inte genom lagstiftning. Efter lagreformen kan det därför finnas upp till tiotals aktörer med penningsspellicens på den konkurrensutsatta marknaden. I paragrafen föreskrivs det för den som utnämns till en tjänst vid tillsynsmyndigheten om en anmälningsskyldighet som säkerställer 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 licens- och tillsynsuppgifter mot otillbörlig påverkan och att minska antalet jävssituationer i myndigheternas arbete.

Bestämmelser om de allmänna utnämningsgrunderna 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 offentlighetsrättsliga 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 penningsspelsverksamhet, saldot på penningsspelsbolags spelkonton, vinster som penningsspelsbolag betalat och uttag från spelkonton under de senaste tolv månaderna, bisysslor i anslutning till penningsspelsverksamhet samt andra bindningar som kan vara av betydelse med tanke på licens- 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 han eller hon 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 utnämningsprövningen beakta arten av den tjänst eller uppgift som ska besättas.

Enligt 2 mom. ska regleringen i 1 mom. tillämpas också på sådana tjänstemän som har tillgång till en sekretessbelagd uppgift om den som ansöker om eller innehar ensamrättslicens, den som ansöker om eller innehar penningspelslicens, eller om dessas ombud, som gäller påföljdsärenden enligt denna lag samt på sådana tjänstemän som har tillgång till system för datateknisk övervakning av penningsspelen. Med påföljdsärenden avses till exempel beslut om förbud, ordnings- och påföljdsavgifter samt indragning av licenser. I 3 mom. föreslås bestämmelser om tillämpning av utredningsskyldigheten på en person som utnämns till tjänsteförhållande för att sköta uppgifter som avses i 1 eller 2 mom. I 4 mom. föreslås

bestämmelser om skyldigheten för personer som avses i 1–3 mom. att meddela väsentliga ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom. och att rätta till brister i uppgifterna.

Den föreslagna regleringen kränker inte rätten till egendom eller privatlivet för den som utnämns till tjänsten och begränsar inte oproportionerligt hans eller hennes frihet att utöva annan näring utanför sina tjänsteåligganden.

I 5 mom. införs dock ett förbud för tjänstemän som sköter licens- och tillsynsuppgifter enligt den föreslagna lagen att förvärva aktier eller derivat i bolag som drivs av licenshavare och andra penningsspelsbolag. Förbudet gäller också fondföretag vars syfte är att investera över 50 procent av fondens tillgångar 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.

63 §. *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 kanalisering förmåga i spelsystemet. Tillsynsmyndighetens rätt att få information om marknadsaktörerna är en nyckelfaktor när det gäller att organisera effektiv tillsyn. 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 uttömmande förtecknas i bestämmelsen och som behövs för att myndigheten ska kunna utföra sina licens- och tillsynsuppgifter enligt denna lag och för statistikföringen av penningsspelsverksamheten. Rätten att få uppgifter begränsas i enlighet med grundlagsutskottets utlåtandepraxis till uppgifter som förtecknas uttömmande i lagen och som behövs för utförandet av tillsynsuppgiften och uppföljningen och rapporteringen av spelmarknaden. Rätten att få uppgifter gäller innehavare av ensamrättslicens, penningsspelslicens och licens för spelprogramvara. Tillsynsmyndighetens tillsyns- och rapporteringsuppgifter är nära förbundna med varandra.

Uppgifter som behövs för skötsel av myndighetens licens- och tillsynsuppgifter är för det första uppgifter som behövs för att ensamrättslicens, penningsspelslicens och licens för spelprogramvara ska kunna beviljas. Det är fråga om sådana uppgifter som avses i 11 § i den föreslagna lagen. Efter att licensen beviljas ska myndigheten övervaka uppfyllelsen av förutsättningarna för licenserna och för detta ändamål kan tillsynsmyndigheten på nytt begära de uppgifter av licenshavaren som behövs för beviljande av licensen. Rätten att få uppgifter gäller också de uppgifter som behövs då tillsynsavgiften bestäms och de penningöverförings- och förlustgränser som spelaren ställer. Myndigheten ska också få kännedom om spelspärrar, spelevenemang och transaktionerna på spelkonton vid penningsspel. Bestämmelser om leverans av uppgifter om spelhändelser och spelkontotransaktioner till tillsynsmyndigheten via gränssnittet till tillsynsmyndighetens tillsynssystem finns i den föreslagna 45 §.

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. Behövliga uppgifter om marknadsföringen är till exempel sådana uppgifter om licenshavarens marknadsföring under det föregående året som avses i 68 § om rapporteringsskyldighet. De behövliga uppgifterna om anordnandet av penningspel innehåller i sin tur åtminstone uppgifter enligt samma 68 § 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 behövliga uppgifterna om anordnandet innehåller också de uppgifter om den föreskrivna planen för omsorgsplikt och egenkontroll som föreskrivs i den föreslagna 35 §. 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 penningspelautomater. Uppgifterna om regional spelkonsumtion grundar sig på uppgifter om spelarnas bostadsort. De ovannämnda uppgifter kan också innefatta personuppgifter, såsom spelarnas personbeteckningar.

64 §. Tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. En effektiv tillsyn över penningspelsverksamheten samt förebyggande och utredning av missbruk förutsätter samarbete mellan myndigheterna. Därför föreslås det att tillsynsmyndigheten trots sekretessbestämmelserna har rätt att avgiftsfritt av en annan myndighet och av en annan aktör som sköter offentliga förvaltningsuppgifter 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. Uppgifterna kan innehålla personuppgifter.

Till exempel polis-, straffregister-, utsködnings-, skatte- och befolkningsregistermyndigheterna är sådana myndigheter som berörs av tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter. Uppgifter som Skatteförvaltningen ska lämna ut är till exempel uppgifter om att sökanden har eller har haft försummelser i skötseln av sina skatterelaterade skyldigheter. Erhållande av uppgifter om skötseln av skyldigheter som är relaterade till pensions-, olycksfalls- och arbetslöshetsförsäkring förutsätter att det i paragrafen anges att tillsynsmyndigheten har rätt att få uppgifter också av andra som sköter offentliga uppgifter. Uppgifter som erhållits av en annan myndighet eller av en annan aktör som sköter en offentlig förvaltningsuppgift omfattas av samma tystnadsplikt som sådana uppgifter som tillsynsmyndigheten har fått vid utförandet av uppgifter som avses i penningspelslagen.

65 §. 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 65 § i penningspelslagen föreslås bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att trots sekretessbestämmelserna på begäran och även på eget initiativ lämna ut uppgifter till en annan myndighet i två olika situationer. Enligt punkt 1 i den föreslagna paragrafen får tillsynsmyndigheten lämna ut uppgifter som tillsynsmyndigheten har erhållit vid skötseln av sina licens- och tillsynsuppgifter till en annan myndighet, om utlämnandet av uppgifterna är nödvändigt för att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sina licens- och

tillsynsuppgifter. En sådan situation kan uppstå till exempel i samband med anmälan om väckande av åtal som det föreslås bestämmelser om i 60 §.

Enligt 2 mom. är det möjligt att lämna ut uppgifter på begäran och på eget initiativ om de uppgifter som tillsynsmyndigheten erhållit vid skötseln av licens- och tillsynsuppgifter är nödvändiga för skötseln av en uppgift som föreskrivits för den andra myndigheten. Uppgifter om licenshavarens verksamhet, om licenshavaren eller dess 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.

66 §. 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 samt företrädare för licenshavaren, måste tillsynsmyndigheten i enlighet med den föreslagna 10 § 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).

67 §. Granskningsrätt. 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 granska de lokaler som innehavaren av ensamrättslicens, innehavaren av penningspelslicens och innehavaren av licens för spelprogramvara förfogar över och deras informationssystem och verksamhet, om granskning är nödvändig för att tillsynsuppgiften ska kunna utföras. Det föreslås inte att inspektionsrätten utsträcks till att gälla utrymme som omfattas av hemfriden, det vill säga till att gälla utrymme som används för boende av permanent natur.

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, om 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.

68 §. Rapporteringsskyldighet för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens. I paragrafen föreslås det bestämmelser om skyldigheten för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens att lämna in rapport till tillsynsmyndigheten. En del av utredningarna och handlingarna ska också lämnas till de ministerier som nämns i paragrafen.

Rapporteringsskyldigheten är en central del av tillsynen i efterhand över licenshavarnas verksamhet. Kravet på att utredningarna och handlingarna rapporteras 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. De utredningar och handlingar som avses i paragrafen är också nödvändiga med tanke på den uppföljnings- och rapporteringsuppgift gällande penningspelsmarknaden som enligt förslaget ska föreskrivas för tillsynsmyndigheten i 57 §.

Skyldigheten att rapportera årligen täcker enligt den föreslagna 1 mom. 1–5 punkten verksamhetsplanen för det följande året, budgeten för det följande året, bokslutsböckerna för det föregående året, en utredning över marknadsföringen under det föregående året samt en utredning över utvecklingen av spelverksamheten under det föregående året. Den gällande lotterilagen innehåller motsvarande bestämmelser.

I den verksamhetsplan som avses i 1 mom. 1 punkten ska licenshavaren beskriva sina planer för verksamheten under det kommande året. Verksamhetsplanen ska innehålla de centrala planerna gällande licenshavarens verksamhet, såsom ändringar gällande företagsarrangemang, marknadsföringsplaner, ändringar gällande penningspelsutbudet och ändringar i ombudsverksamheten. Eftersom de planerade åtgärderna kan ändra över tid är det möjligt att de åtgärder som beskrivs i verksamhetsplanen i någon mån skiljer sig från de genomförda åtgärder som beskrivs i samband med rapporteringen under det följande året.

Dessutom innefattar rapporteringsskyldigheten enligt 1 mom. 6 punkten lämnande av den plan för egenkontroll som avses i 35 §. Planen innehåller också de insatser som licenshavaren gjort för att genomföra omsorgsplikten enligt 34 §. Licenshavaren ska årligen rapportera de åtgärder den som en del av sin omsorgsplikt har vidtagit för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel. Det är fråga om uppgifter till exempel om hur innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens har utnyttjat spel- och spelardata och hurdana åtgärder de på basis av bedömningen har vidtagit. Licenshavarna ska rapportera åtminstone om kontakter till spelare, spelspärrear som spelarna har ställt för bolagets spel och spelspärrear som bolaget har ställt för spelarna. Vid den årliga rapporteringen till tillsynsmyndigheten rapporteras på en allmänare nivå om åtgärder som vidtagits för förebyggande och minskande av skadeverkningarna, såsom till exempel om mängden av och formerna för kontakter till spelarna samt om utvecklingen av olika spelspärrear. Till myndigheten rapporteras alltså inte på nivån av enskilda spelare.

Enligt 7 punkten i momentet ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens också årligen lämna en utredning om oregelbunden eller tveklaktig vadhållning vid licenshavarens vadhållningsobjekt, om misstänkta eller konstaterade fall av tävlingsmanipulation samt om åtgärder för att bekämpa tävlingsmanipulation. Rapporteringsskyldigheten är också kopplad till den skyldighet att ha förfaranden för att upptäcka och förhindra oegentligheter som särskilt i 48 § föreskrivs för licenshavare.

Myndigheten kan enligt 2 mom. meddela närmare föreskrifter om tidsfristerna för inlämnande av utredningarna och om utredningarnas innehåll. Föreskrifterna kan behövas med tanke på förenhetligande av utredningarna samt för säkerställande av att tillsynsmyndigheten får de uppgifter och utredningar den behöver för att utföra sina uppföljnings- och rapporteringsuppgifter inom ramen för en lämplig tidsplan.

Enligt det föreslagna 3 mom. ska de handlingar som avses i 1 mom. lämnas också till inrikesministeriet, eftersom inrikesministeriet ansvarar för beredningen av lagstiftningen om

penninginsamling och av penningspelspolitiken. Karaktären av inrikesministeriets uppgifter förutsätter att ministeriet får de här handlingarna, exempelvis avseende hur licenshavarna har anordnat och marknadsfört penningspel samt vilka åtgärder de har vidtagit för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel. De handlingar som nämns i 1 mom. ska lämnas också till social- och hälsovårdsministeriet. Uppföljning, forskning och bedömning samt utveckling av förebyggandet av skadeverkningar av penningspel och relaterad behandling hör också i fortsättningen till social- och hälsovårdsministeriet. Till exempel med hjälp av de verksamhetsplaner som avses i den föreslagna 1 mom. 1 punkten och de utredningar som avses i 6 punkten kan ministeriet bedöma och följa upp skadeverkningarna av penningspel och hur förebyggandet av dessa kan utvecklas. I 4 mom. föreslås bestämmelser om att förena rapporteringsskyldigheten med vite.

För försummelse av rapporteringsskyldigheten enligt paragrafen kan med stöd av 80 § påföras ordningsavgift.

69 §. Revisorns anmälningsskyldighet. Som en tillsynsmetod som är ny i förhållande till den gällande lotterilagen föreslås det i lagen bestämmelser om revisorns anmälningsskyldighet. I svensk spellagstiftning och till exempel i lagen om Finansinspektionen (878/2008) finns motsvarande bestämmelser. Enligt 1 mom. ska en licenshavares revisor 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. Enligt 2 mom. gäller samma anmälningsskyldighet 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.

70 §. Tillsynsavgift. I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om tillsynsavgift som tas ut av innehavare av ensamrättslicens, innehavare av penningspelslicens och innehavare av licens för spelprogramvara. Det handlar om en avgift av skattenatur, som inte är baserad på kostnader som uppkommer direkt av tillsynsverksamheten. Bakgrunden till bestämmelserna är tanken om att stora tillsynsobjekt genom sin avgiftsandel betalar mer för tillsynskostnader och den infrastruktur som behövs i tillsynsarbetet än mindre tillsynsobjekt. 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. Enligt uppskattning uppgår beloppet av de tillsynsavgifter som tillsynsmyndigheten tar in till högst 10 miljoner euro. Beloppet av tillsynsavgifterna har räknats ut med hjälp av en uppskattning att i genomsnitt 40 anordnare av penningspel i olika storleksklasser söker sig till licenssystemet. I det högsta belopp som kan tas in i form av tillsynsavgifter har man beaktat tillsynsmyndighetens resursfördelning i fråga om tillsynen på medellång sikt och man har försökt säkerställa effektiv tillsyn också i framtiden. Tillsynsmyndigheten tar årligen in tillsynsavgifter endast till ett belopp som motsvarar de budgeterade utgifterna för det innevarande året.

I 2 mom. finns bestämmelser om tillsynsavgift som tas ut av innehavare av ensamrättslicens. Båda penningspelsverksamheterna som bedrivs med stöd av en ensamrättslicens och de former för anordnande av penningspel som omfattas av licenserna samt tillsynen över dem avviker i någon mån till sin karaktär från varandra, varför det tas ut separata tillsynsavgifter till olika

belopp för licenser som beviljas för ensamrättsverksamhet. I fråga om licenser som beviljats för fysiska penningospelautomater och anordnande av 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 penningpelslicens. Tillsynsavgiftens belopp ska enligt förslaget vara graderat enligt spelöverskottet. Med spelöverskott avses enligt 4 mom. skillnaden mellan det sammanlagda beloppet av penninginsatserna i de penningspel som anordnats med stöd av penningpelslicens enligt penningpelslagen och de vinster som utbetalats till spelarna. Den minsta tillsynsavgiften på 4 000 euro gäller penningpelsverksamhet med ett spelöverskott som är mindre än 100 000 euro. För en penningpelslicens kan tillsynsavgiften uppgå till högst 434 000 euro. Den tillsynsavgiften tas ut om spelöverskottet är 50 miljoner euro eller mer. Licenshavaren är enligt 71 § 4 mom. skyldig att för bestämmande av tillsynsavgiften lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter om spelöverskottet 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 penningpelslicens året innan. Detta innebär i praktiken alla de innehavare av penningpelslicens som inleder licensbelagd penningpelsverksamhet för första gången. 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 penningpelslicens. Tillsynsmyndigheten ska bestämma storleken på den andra delposten av tillsynsavgiften för det första verksamhetsåret på basis av det faktiska spelöverskott som framgår av licenshavarens fastställda bokslut. Om tillsynsavgiften för det första året underskrider den tillsynsavgift som räknats ut baserat på licenshavarens faktiska spelöverskott, 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 det följande året, om licenshavarens licens är giltig längre än ett år.

I 6 mom. finns bestämmelser om tillsynsavgift som tas ut av innehavare av licens för spelprogramvara och den är densamma för alla innehavare av en licens för spelprogramvara. Enligt 7 mom. tas en separat tillsynsavgift ut för varje licens, om licenshavaren har fler än en licens.

71 §. Bestämmande av tillsynsavgiften. Tillsynsmyndigheten ska enligt det föreslagna 1 mom. bestämma den tillsynsavgift 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 betalningsskyldige 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 i kraft.

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 ingår fulla kalendermånader i tiden mellan det att avgiftsskyldigheten upphör och kalenderårets slut.

En innehavare av penningspelslicens ska enligt 4 mom. för bestämmande av tillsynsuppgiften lämna tillsynsmyndigheten uppgifter om spelöverskottet för det föregående kalenderåret för den tid som penningspelslicensen varit i kraft. Uppgifterna ska lämnas senast i slutet av februari det år som följer efter att spelöverskottet realiserats. Syftet är att tillsynsmyndigheten ska ha tillgång till uppgifterna i tillräckligt god tid för att avgiften ska kunna bestämmas i enlighet med denna paragraf. Myndigheten kontrollerar senare det faktiska spelöverskottet, som ligger till grund för tillsynsavgiftens storlek, i licenshavarens senast fastställda bokslut, när licenshavaren lämnar detta i enlighet med den rapporteringsskyldighet som föreslås i 68 §.

Enligt det föreslagna 5 mom. får tillsynsmyndigheten förena skyldigheten att lämna uppgifter med vite. I 6 mom. finns bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenhet att 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.

72 §. Bestämmande av tillsynsavgiften genom uppskattning. I det föreslagna 1 mom. finns bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att bestämma tillsynsavgift genom uppskattning, om licenshavaren inte i enlighet med 71 § 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 betalningsskyldige 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.

73 §. Sänkning av tillsynsavgiften. I 1 mom. föreslås bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att som tillsynsavgifter och andra intäkter ta ut sammanlagt ett belopp som täcker de i tillsynsmyndighetens budget fastställda kostnaderna för tillsynen över penningsspelsverksamheten. Till andra intäkter räknas överskottet eller underskottet av tillsynsavgifterna från tidigare år.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att ta ut överskott, det vill säga högre tillsynsavgifter och andra intäkter än den gräns som anges i 1 mom. Det insamlade överskottet får dock högst uppgå till ett belopp som motsvarar fem procent av de kostnader som fastställts i tillsynsmyndighetens budget. I detta fall handlar det om en så kallad buffertpost. I momentet konstateras också att överskott endast får samlas in för att täcka ett eventuellt underskott, det vill säga i en situation där det belopp som samlas in i form av tillsynsavgifter och andra intäkter understiger det belopp som anges i 1 mom.

I 3 mom. finns bestämmelser om att tillsynsavgiften får tas ut till nedsatt belopp, om det är sannolikt att det insamlade överskott som nämns i 2 mom. kommer att överstiga fem procent av de kostnader som fastställts i tillsynsmyndighetens budget. Sänkningen gäller innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens i fråga om de avgifter som föreslås för dem i 70 §. När sänkningen beräknas ska som ökning av intäkterna också beaktas under tidigare kalenderår uppkomna överskott och som minskning av intäkterna under tidigare kalenderår uppkomna underskott. Sänkningen kommer inte att gälla den tillsynsavgift som tas ut för licenser för spelprogramvara, som har ett fast pris och till sitt belopp är betydligt lägre än de övriga tillsynsavgifterna.

74 §. Dröjsmålsränta på tillsynsavgiften och indrivning av avgiften i utskökningsväg. I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om dröjsmålsränta på tillsynsavgiften och indrivning av avgiften i utskökningsväg. 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 utskökningsväg. 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 penningsspelsverksamhet och penningsspelsmarknadsföring.

75 §. Förbud mot penningsspelsverksamhet. Det föreslås att det till lagen fogas förbud som gäller penningsspelsverksamhet. 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 i fråga om 1 mom. brottsrekvisitet för lotteribrott i strafflagen och i fråga om 2 mom. brottsrekvisitet för penningsspelsbrott i samma lag.

Enligt 1 mom. ska det vara förbjudet att anordna penningspel på andra sätt än de som avses i 3 § 3–15 punkten. I 3 § definieras uttömmande formerna för anordnande av penningspel och det ska inte vara tillåtet att anordna penningspel på något annat sätt.

Enligt 2 mom. ska det vara förbjudet att anordna penningspel utan sådan licens som förutsätts i lagen, att sälja, förmedla eller till riket rikta marknadsföring av penningspel utan sådan licens som förutsätts i lagen samt att sälja, förmedla eller marknadsföra penningspel till 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 penningspelautomater och kasinospel vars tillhandahållande sker utan sådan licens som föreskrivs i lagen.

Vad som i paragrafen föreskrivs om penningspel tillämpas enligt 3 mom. också på spel i vilka man kan delta med kryptotillgångar eller vinna kryptotillgångar. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att vid behov till exempel med stöd av paragrafen förbjuda marknadsföring av kryptokasinoverksamhet som sker i riket eller är riktad till riket. Användningen av kryptotillgångar tillåts alltså inte i penningspelande. Bedömningen är att spel med kryptotillgångar är förknippat med en förhöjd risk för penningtvätt och spel med kryptotillgångar kan också anses vara problematiskt med tanke på garanterandet av konsumentskyddet och penningspelsspelarnas rättssäkerhet. Utvecklandet av bestämmelserna om kryptotillgångar, risken för penningtvätt i anslutning till kryptotillgångsmarknaden och frågor kring konsumenternas rättsskydd bedöms närmare i avsnitt 4.3.3.3 och 5.1.12.

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. Sådana penningspel som avses i momentet är penningspel som anordnas i samarbete mellan internationella penningspelsbolag. Penningspelsdragningen kan till exempel ske utomlands. I 43 § föreslås bland annat bestämmelser om förutsättningarna för internationellt samarbete mellan licenshavarna och licensplikt för samarbete.

76 §. Förbudande av anordnande och marknadsföring av penningspel. Tillsynsmyndigheten kan med stöd av den föreslagna paragrafen förbjuda både utomstående aktörer i penningspelssystemet och lagstridig penningspelsverksamhet och marknadsföring av licenshavare. Motsvarande bestämmelser finns i lotterilagen.

Enligt 1 mom. 1–2 punkten kan myndigheten förbjuda anordnande och marknadsföring av penningspel, om man vid anordnande eller marknadsföring av penningspel bryter mot ett förbud som avses i 75 § eller om man vid marknadsföring av penningspel bryter mot bestämmelserna i 51–56 §. Enligt 3 punkten kan beslut om förbud också meddelas i situationer när man vid anordnande av penningspel bryter mot bestämmelserna i 20–30 §, 33 eller 34 §, 35 § 1 mom. eller 37–49 §. Enligt 4 punkten kan anordnande och marknadsföring också förbjudas om man vid anordnande av penningspel bryter mot bestämmelserna i 31 eller 32 § eller bestämmelser 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.

I 2 mom. finns bestämmelser om de aktörer som förbudet mot anordnande och marknadsföring kan riktas mot. Förbudet kan riktas mot innehavaren av ensamrättslicens, innehavaren av penningspelslicens 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 penningspelautomater 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 en betalningstransaktion 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 enligt 4 mom. att myndigheten har befogenhet att temporärt förbjuda anordnandet av penningspel, om spelarnas 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 den föreslagna lagen och vid behov övergå till antingen mildare eller strängare tillsynsmetoder.

I 4 mom. finns en bestämmelse om att ett beslut om förbud i exceptionella situationer kan 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.

Enligt 5 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 föreläggande och utdömande av vite finns i viteslagen (1113/1990).

Bestämmelser om sökande av ändring i ett förbudsbeslut finns i 11 kap. Ett beslut om verkställighetsförbud överklagas hos förvaltningsdomstolen genom besvär med stöd av 103 §. 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 104 § föras till marknadsdomstolen för behandling. Till marknadsdomstolen ska dessutom föras sådana förbudsbeslut som utöver förbud mot marknadsföring innefattar förbud mot anordnande av penningspel.

77 §. Utdömande av vite om anordnaren av penningspelet byts. Ett vite som förenats med ett förbud som avses i 76 § i penningspelslagen kan enligt förslaget dömas ut till någon annan än den anordnare som nämns i förbudet, om anordnaren av penningspelet byts efter det att förbudet har meddelats. Enligt 1 mom. kan vite 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 76 § och som tillsynsmyndigheten har förbjudit har överlåtits, om mottagaren vid överlåtelsen kände till eller borde ha känt till tillsynsmyndighetens förbud mot penningspel. Enligt 2 mom. ska den jämförelse som avses i 1 mom. 2 punkten ske med beaktande av aktörens bestämmanderätt och ekonomiska relation till den anordnare av penningspel som nämns i förbudet.

78 §. 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. I bestämmelsen avses med tjänsteleverantör bland annat hosting-, internet- och plattformslieferantörer samt teleföretag eller i övrigt aktörer som svarar för att information publiceras, förmedlas eller läggs ut på webben. Utgångspunkten i bestämmelsen är att ett beslut av den behöriga myndigheten ska kunna riktas till aktörer som har en faktisk möjlighet att använda de metoder som nämns i bestämmelsen, varför det inte är ändamålsenligt att på ett uttömmande sätt definiera blivande tjänsteleverantörer. 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 1 mom. i den föreslagna paragrafen 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 penningspel i en digital miljö. 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 ålägganden av tillsynsmyndigheten i första hand, såsom på det sätt som förutsätts i förbudet enligt den föreslagna 76 §. 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.

Enligt 2 punkten i samma moment kan tillsynsmyndigheten under samma förutsättningar som i 1 punkten ålägga den som förvaltar ett domännamnsregister eller registraren att avregistrera ett domännamn ur domännamnsregistret. Enligt 164 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation förvaltar Transport- och kommunikationsverket ett register över elektronisk kommunikation 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.

Efter att domännamnet avregistrerats frigörs det och kan registreras av vem som helst. Med andra ord mister användaren av domännamnet sitt domännamn. Ett sådant beslut kan inte meddelas interimistiskt.

Enligt 2 mom. får dock tillsynsmyndigheten meddela ett interimistiskt beslut enligt 1 mom. 1 punkten, varvid beslutet gäller tills ärendet är slutligt avgjort. Den ska avgöra saken skyndsamt. I 3 mom. 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.

Enligt 4 mom. kan tillsynsmyndigheten förena iakttagandet av ett sådant beslut som avses i paragrafen med vite. Bestämmelser om föreläggande och utdömande av vite finns i viteslagen. 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. finns bestämmelser 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. Bestämmelserna om ändringssökande föreslås motsvara bestämmelserna i 12 § i lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna.

Sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut styrs med stöd av 7 kap. 4 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen till högsta domstolen under förutsättning att besvärstillstånd beviljas.

8 kap. Påföljder.

79 §. 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 i tre olika situationer. Enligt 1 mom. 1 punkten i den föreslagna paragrafen ska myndigheten alltid återkalla en licens när licenshavaren begär det. På samma sätt ska en licens återkallas i enlighet med 2 punkten, om licenshavaren inte längre uppfyller de förutsättningar som föreskrivs för licenshavaren i 8–10 §. I 8 § finns bestämmelser om allmänna förutsättningar för beviljande av ensamrättslicens och för licensens giltighet, i 9 § om allmänna förutsättningar för beviljande av penningspelslicens och licens för spelprogramvara och för licensens giltighet, samt i 10 § om sökandens och 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 kan anses vara tillförlitliga och lämpliga för

verksamheten. Om dessa förutsättningar inte längre uppfylls, ska 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.

Enligt 3 punkten ska tillsynsmyndigheten ha ovillkorlig 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. Ensamrättsersättningen ska betalas inom den betalningstidtabell som fastställts genom beslut av statsrådet för att licensen ska vara giltig, och då är tillsynsmyndigheten skyldig att återkalla en licens som beviljats en innehavare av ensamrättslicens om den betalningsskyldighet som fastställts genom ett lagligt beslut försummas.

En licens kan enligt förslaget återkallas efter prövning i fyra olika situationer. Enligt 2 mom. 1 punkten kan tillsynsmyndigheten återkalla licensen, om licenshavaren upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot bestämmelserna i 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 penningsspelsverksamhet 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 tillsynsmyndigheten leda till återkallande av en licens, utan den lämnade eller hemlighållna uppgiften ska ha påverkat att den sökande beviljats licens. Enligt 2 mom. 3 punkten kan en licens återkallas efter prövning också i en situation då licenshavaren försummar betalningen av den tillsynsavgift som avses i 70 §.

Enligt 2 mom. 4 punkten ska tillsynsmyndigheten ha rätt att efter prövning återkalla en licens i situationer där licenshavaren under licensens giltighetstid upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot bestämmelserna om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism och licenshavaren på grund av förseelsen har påförts en administrativ påföljd eller dömts till bötes- eller fängelsestraff.

Återkallande av licens är metoden i sista hand för att ingripa i verksamhet som strider mot lagstiftningen. Detta framgår av det föreslagna 3 mom. enligt vilket en licens får återkallas endast om licenshavaren fortsätter med förfarandet 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. I de situationer som avses i 1 mom. kräver återkallande av en licens inte att andra administrativa påföljder används först, eftersom det handlar om en tvingande grund för återkallande av en licens.

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 penningsspel och för att minska skadeverkningarna av penningsspel.

80 §. 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 administrativa sanktioner 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 bestraffas med ordningsavgift gäller andra brott än de som avses i 17 kap. 16 a § och 16 b § i strafflagen, varvid det inte uppstår någon ne bis in idem-effekt i fråga om förbudet mot dubbelbestraffning. Försummelser eller överträdelser som bestraffas med ordningsavgift skiljer sig också från de gärningar som avses i 84 § i penningsspelslagen och för vilka tillsynsmyndigheten får påföra gärningsmannen en påföljdsavgift för försummelsen eller överträdelsen. 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 på grund av att en licenshavare eller näringsidkare försummar eller bryter mot skyldigheten att lämna uppgifter, rapporterings-, svars- eller anmälningsskyldigheten samt uppgifter som ska anges på penningsspelsautomater.

Enligt 1 mom. 1 och 2 punkten ska ordningsavgift påföras om licenshavaren försummar eller bryter mot anmälningsskyldigheten enligt 16 § i fråga om organisations- och företagsnummer eller mot skyldigheten enligt 18 § 1, 2 eller 4 mom. att anmäla väsentliga förändringar och ändringar som grundar sig på en juridisk persons ägande, avtal eller något annat arrangemang. Paragrafens 1 mom. 3 punkten gäller klandervärt förfarande av licenshavarens ombud. Enligt punkten påförs ordningsavgift, om näringsidkaren försummar eller bryter mot ombudets skyldighet enligt 35 § 2 mom. att tillställa tillsynsmyndigheten en plan för egenkontroll. Det finns bestämmelser om licenshavarens skyldighet att lämna en plan för egenkontroll i samband med den årliga rapporteringen i 68 §. Brott mot eller försummelse av licenshavarens rapporteringsskyldighet bestraffas också med ordningsavgift och det föreslås bestämmelser om detta i 80 § 1 mom. 13 punkten.

På förfarande av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens tillämpas 1 mom. 4–6 punkten. Ordningsavgift påförs, om licenshavaren försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 38 § 6 mom. att tillställa tillsynsmyndigheten den plan som avses i 38 § 3 mom., den bokföring som gäller penningsspelautomaternas placering och de föreskrifter som meddelats, skyldigheten enligt 38 § 7 mom. att tillställa tillsynsmyndigheten den plan som avses i 38 § 4 mom. och den bokföring som gäller genomförandet av planen eller skyldigheten enligt 38 § 8 mom. att på en synlig plats på penningsspelautomater ange uppgift om innehavaren av ensamrättslicens och dennes kontaktuppgifter och företags- och organisationsnummer.

På förfarande av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens tillämpas 1 mom. 7–12 punkten. I de nämnda punkterna finns bestämmelser om brott mot eller försummelse av skyldigheten för penningspelsbolagen att lämna uppgifter om förfaranden och regler i anslutning till anordnandet av de penningspel som det finns bestämmelser om i 3 kap. Ordningsavgift påförs med stöd av 7 och 8 punkten om licenshavaren försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 47 § 1 eller 3 mom. att på begäran tillställa tillsynsmyndigheten regler om vilka arbetstagare som inte får delta i de penningspel som licenshavaren anordnar eller uppgifter om utbildning och kompetens som de personer som arbetar på ett verksamhetsställe har, eller om licenshavaren försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 48 § 3 mom. att på begäran tillställa tillsynsmyndigheten 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.

Ordningsavgift påförs med stöd av 9 och 11 punkten, om licenshavaren försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 48 § 3 mom. att på begäran tillställa tillsynsmyndigheten förfaranden genom vilka spelarna omedelbart kan underrätta licenshavaren om omständigheter som avses i 48 § 1 mom. eller försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 49 § 1 mom. att tillställa tillsynsmyndigheten förfaranden för behandlingen av meningsskiljaktigheter, besvär och andra frågor som gäller penningspel som licenshavaren anordnar. Momentets 10 punkt gäller oregelbunden eller tvivelaktig vadhållning eller anmälning av andra observationer som gäller sådana oegentligheter som avses i 48 §, och 12 punkten gäller besvarande av kontakter från spelare.

Ordningsavgift ska enligt 13 punkten i momentet också påföras, om licenshavaren inte fullgör rapporteringsskyldigheten enligt 68 §. Enligt den paragrafen ska licenshavaren årligen till tillsynsmyndigheten lämna in bland annat en verksamhetsplan, en budget, bokslutshandlingar, en plan för egenkontroll och en redogörelse för de åtgärder som licenshavaren vidtagit föregående år för att förebygga och minska skadeverkningar av spel. Ordningsavgift ska enligt 14 punkten påföras i situationer då licenshavaren bryter mot eller försummar skyldigheten enligt 71 § 4 mom. att lämna tillsynsmyndigheten uppgifter för bestämmande av tillsynsavgift. Enligt 15 punkten ska ordningsavgift också påföras, om licenshavaren eller näringsidkaren lämnar de uppgifter som avses i 16 §, 18 § 1 eller 2 mom., 38 § 6–8 mom., 47 § 1 eller 3 mom., 48 § 3 eller 4 mom., 49 § 1 eller 2 mom., 68 §, eller 71 § 4 mom. 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. får ordningsavgift påföras också licenshavarens revisor, om denne uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar eller bryter mot anmälningsskyldigheten enligt 69 §. 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 (1141/2015) avsett uttalande som lämnas utan reservation eller till ett påpekande som avses i 3 kap. 5 § 5 mom. i revisionslagen.

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. Den ordningsavgift som ska påföras är minst 1 000 euro och högst 100 000 euro. För ordningsavgiften tas inte dröjsmålsränta ut. Detta beror på att ordningsavgiften är en avgift av sanktionskaraktär, som jämföras med penningstraff för vilka dröjsmålsränta inte tas ut.

Enligt 4 mom. ska ordningsavgifter betalas till staten. Ett beslut om påförande av ordningsavgift får enligt det föreslagna momentet inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft. I fråga om verkställbarheten för de påföljder som åläggs med stöd av den föreslagna lagen iakttas således bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

81 §. *Avstående från att påföra ordningsavgift.* I paragrafen föreslås bestämmelser om tillsynsmyndighetens prövningsrätt att inte påföra ordningsavgift. Enligt 1 punkten i den föreslagna paragrafen kan myndigheten avstå från att påföra påföljdsavgift främst när den licenshavare som förfarit felaktigt självant har vidtagit tillräckliga korrigering åtgärder omedelbart efter att ha upptäckt felet och det inte är fråga om allvarliga eller upprepade fel eller försummelser. Enligt 2 punkten behöver ordningsavgift inte påföras om förfarandet kan anses vara ringa. Frågan om en gärning eller försumkelse 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 försumkelse 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. I enlighet med 3 punkten behöver ordningsavgift inte påföras, om det annars måste anses vara uppenbart oskäligt att påföra ordningsavgift. 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.

82 §. *Preskription av rätten att påföra ordningsavgift.* Ordningsavgift får enligt förslaget inte påföras om det inte har gjorts inom fem år från den dag då överträdelsen eller försummelsen skedde eller, i fråga om en fortsatt överträdelse eller försumkelse, inom fem år från den dag då överträdelsen eller försummelsen upphörde.

83 §. *Verkställighet och avskrivande av ordningsavgift.* Ordningsavgifter och påföljdsavgifter ska enligt förslaget verkställas i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter. En ordningsavgift preskriberas fem år efter det att det lagakraftvunna avgörandet om ordningsavgiften meddelades. Den föreslagna preskriptionstiden motsvarar preskriptionstiden för böter. Enligt vad som föreslås i 2 mom. avskrivs en ordningsavgift som påförts en fysisk person när den betalningsskyldige avlider. Motsvarande bestämmelser om preskription och avskrivande finns också i de föreslagna bestämmelserna om påföljdsavgift.

84 §. *Påföljdsavgift.* Det föreslås att bestämmelser om en administrativ påföljdsavgift ska fogas till lagen. Påföljdsavgift är en administrativ påföljd som också finns som tillsynsmetod för tillsynsmyndigheten i bestämmelserna i den gällande lotterilagen (RP 135/2021 rd). Till skillnad mot bestämmelserna i lotterilagen föreslås en utvidgning av tillämpningsområdet för påföljdsavgiften i propositionen. Grunden för påförande av påföljdsavgift är brott mot

penningspelslagen som är större än ringa. Bestämmelserna i penningspelslagen om marknadsföring och anordnande samt om åläggande om avlägsnande är viktiga för att uppnå målen med penningspelslagen. På motsvarande sätt som i bestämmelserna i lotterilagen kan påföljdsavgiften riktas till penningspelsbolagets ombud.

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 penningspelslagen är att gärningen orsakats av uppsåtlighet eller oaktsamhet. En motsvarande bedömningströskel när det gäller påförande av påföljdsavgift finns också bland annat i lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna och i lagen om tillsyn över förmedlingstjänster på nätet (18/2024). Utgångspunkten vid oaktsamhetsbedömningen är att en extern bedömning av aktsamheten i förfarandet ska göras. Det är fråga om huruvida förfarandet objektivt sett avviker från den angivna skyldigheten. Dessutom måste oaktsamheten också bedömas subjektivt. Det handlar 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 aktsamhetsbedömningen fråga om huruvida aktören har gått tillväga tillräckligt aktsamt i syfte att iakttä 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. Gärningar enligt 75 § 2 mom. 1 och 3 punkten i den föreslagna lagen uppfyller brottsrekvisiten både för överträdelse eller försummelse som ligger till grund för påföljdsavgiften och för penningspelsbrott enligt 17 kap. 16 a § 1 och 2 punkten i 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 fått 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.

Överträdelser enligt vad som föreslås i 75 § 2 mom. 1 och 3 punkten är de enda gärningar som uppfyller både gärningsbilden som ligger till grund för åläggande av en administrativ påföljd och brottsrekvisitet för en gärning som ska bestraffas enligt strafflagen. När det gäller övriga försummelser och överträdelser som bestraffas med påföljdsavgift enligt 84 § finns ingen motsvarande överlappning med brottsrekvisiten för penningspelsbrott enligt 17 kap. 16 a § i strafflagen eller lotteribrott enligt 17 kap. 16 b § i samma lag. Gärningar som leder till påföljdsavgift skiljer sig också från överträdelser och försummelser som bestraffas med ordningsavgift. Således uppstår det inte någon ne bis in idem-effekt i fråga om förbudet mot dubbelbestraffning.

Enligt 1 mom. får påföljdsavgift påföras den licenshavare, näringsidkare eller fysiska person som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar de bestämmelser om anordnande och marknadsföring av penningspel som nämns i momentet.

I 1 mom. 1–32 punkten handlar det om överträdelser och försummelser vid anordnandet av penningspel och de tillämpas främst på överträdelser och försummelser av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens. Med stöd av 1–6 punkten kan påföljdsavgift i första hand påföras licenshavare som bryter mot eller försummar bestämmelserna om registrering av spelare och verifiering av spelarnas identitet, krav på spelarens bostadsort, spelkonto, stängande av spelkonto, förbud mot erbjudande av spel på skuld, gratisspel och rabatter eller erbjudande av nyttigheter och bonusspelpengar. Påföljdsavgift får med stöd av 7–10 punkten påföras i fall där licenshavaren bryter mot eller försummar bestämmelserna om begränsningar i anordnandet, identifiering av spelare, spärrande av spelandet eller licenshavarspecifik gräns för penningöverföring. Överträdelser och försummelser som gäller anordnande av penningspel och bestraffas med påföljdsavgift är med stöd av 11 och 12 punkten också brott mot bestämmelserna i 31 eller 32 § i penningspelslagen eller bestämmelser som utfärdats med stöd av dem och brott mot bestämmelserna om spelprogramvara som används av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens. I 13 och 14 punkten handlar det om brott mot iakttagandet av omsorgsplikt och planen för egenkontroll. Påföljdsavgift kan med stöd av 13 punkten påföras licenshavare som bryter mot eller försummar bestämmelserna om omsorgsplikt. Med stöd av 14 punkten kan påföljdsavgift påföras licenshavarens ombud som bryter mot eller försummar bestämmelserna om att utarbeta en plan för egenkontroll, iaktta planen och föra bok över genomförandet av planen.

Enligt 15–18 punkten får påföljdsavgift påföras licenshavare som bryter mot eller försummar bestämmelserna i 37 § om uppgifter som ska lämnas i samband med anordnandet av penningspel, bestämmelserna i 38 § 1 mom. om placering av penningspelautomater, bestämmelserna i 39 § om kontroll av penningspelsautomaters penningrörelse eller bestämmelsen i 40 § om förbud mot självbetjäningsterminaler. Enligt förslaget gäller 19–21 punkten innehavare av ensamrättslicens och delvis också deras personal. Enligt 19–21 punkten ska det vara möjligt att påföra påföljdsavgift i situationer då en licenshavare, näringsidkare eller fysisk person bryter mot eller försummar bestämmelserna i 41 § 1 och 3 mom. om avlägsnande av personer som är yngre än 18 år från kasinon och spelsalar, bestämmelsen i 41 § 1 mom. om att hindra tillträde till ett kasino för eller avlägsna från kasinot sådana personer som är uppenbart påverkade av alkohol eller något annat berusningsmedel eller droger, eller bestämmelserna i 41 § 2 eller 4–6 mom. om begränsningar som gäller spelande på kasinon och spelplatser. Enligt 1 mom. 22 punkten är det möjligt att påföra en innehavare av ensamrättslicens påföljdsavgift, om denne bryter mot eller försummar bestämmelserna i 42 § 1 mom. om teknisk övervakning på kasinon och i spelsalar.

På innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens tillämpas 1 mom. 23–26 punkten. Påföljdsavgift får påföras en licenshavare som bryter mot eller försummar bestämmelserna i 43 § om internationellt samarbete, bestämmelserna i 44 § om spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens, bestämmelserna i 45 § 1 eller 2 mom. om teknisk övervakning av spelhändelser och spelkontotransaktioner, eller bestämmelserna i 46 § om spelsystemens och dragningsutrustningens utplacering.

Paragrafens 1 mom. 27–31 punkten tillämpas på sådana överträdelser och försummelser av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens som gäller licenshavarnas skyldighet att utarbeta och upprätthålla olika regler och förfaranden i anslutning till anordnandet av penningspel. Enligt 1 mom. 27 punkten får påföljdsavgift påföras, om licenshavaren bryter mot eller försummar bestämmelserna i 47 § 1 mom. om skyldigheten för innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens att ha regler om arbetstagarnas rätt att delta i licenshavarens penningspel. Enligt 1 mom. 28 och 29 punkten får påföljdsavgift påföras, om licenshavaren bryter mot eller försummar bestämmelsen i 47 § 2 mom. om deltagandet, ifråga om den som är anställd hos ett kasino, i penningspel som anordnas på kasinot, eller bestämmelserna i 47 § 3 mom. om skyldigheten för innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens att se till att dess personal känner till sina skyldigheter enligt denna lag och att föra bok över den utbildning och kompetens som de personer som arbetar på ett verksamhetsställe har. Enligt 1 mom. 30 och 31 punkten är det möjligt att påföra innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens påföljdsavgift i situationer där licenshavaren bryter mot eller försummar bestämmelserna i 48 § 1 mom. om skyldigheten att 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 eller bestämmelserna i 48 § 2 mom. om skyldigheten att ha förfaranden genom vilka spelarna omedelbart kan underrätta licenshavaren om omständigheter som avses i 48 § 1 mom. Med stöd av 32 punkten får påföljdsavgift också påföras för överträdelse och försummelse av bestämmelserna i 49 § 1 mom. Enligt 49 § 1 mom. i penningspelslagen ska licenshavaren ha förfaranden och tillräckligt med utbildad personal för behandlingen av meningsskiljaktigheter, besvär och andra frågor som gäller penningspel som licenshavaren anordnar.

Paragrafens 1 mom. 33–35 punkten gäller överträdelser och försummelser i anslutning till marknadsföring av penningspel. Med stöd av 1 mom. 33 punkten får tillsynsmyndigheten påföra en licenshavare, näringsidkare eller fysisk person påföljdsavgift om denne bryter mot eller försummar bestämmelsen i 51 § 7 mom. i fråga om 51 § 3–5 mom. I den föreslagna 51 § finns bestämmelser bland annat om måttfull marknadsföring, specialvillkor för utomhusmarknadsföring och begränsningar i marknadsföringen av penningspelautomater och kasinon. Med stöd av 34–35 punkten får tillsynsmyndigheten påföra en licenshavare, näringsidkare eller fysisk person påföljdsavgift om denne bryter mot eller försummar bestämmelserna i 54 § om förbud mot direktmarknadsföring eller mot bestämmelserna i 55 § om uppgifter som ska ges i samband med marknadsföring.

Med stöd av 1 mom. 36 punkten får påföljdsavgift påföras den som bryter mot eller försummar bestämmelserna i 71 § om betalning av tillsynsavgift. I 1 mom. 37 punkten möjliggörs påförande av påföljdsavgift för den som bryter mot eller försummar förbuden enligt 75 § 2 mom. 1 eller 3 punkten att anordna eller marknadsföra penningspel utan sådan licens som förutsätts i denna lag.

Enligt 2 mom. får påföljdsavgift också påföras den tjänsteleverantör eller registrar som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar bestämmelserna i det föreslagna 78 § 1 mom. om avlägsnande av webbinnehåll som gäller anordnandet eller marknadsföringen av penningspel eller avregistrering av domännamn.

85 §. Påföljdsavgiftens storlek. Påföljdsavgiftens storlek ska enligt förslaget alltid 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 punkten hänsyn tas till överträdelsens art, omfattning, klandervärdhet och varaktighet. Vid bedömningen av påföljdsavgiftens storlek ska, enligt 2 punkten i momentet, 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 allvarighet 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 penningsspelets lag.

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 den påföljdsavgift som påförs en juridisk person utgöra högst fyra procent av penningsspelets anordnarens eller näringsidkarens omsättning enligt 4 kap. 1 § i bokföringslagen eller motsvarande 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 den påföljdsavgift som påförs 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 med tanke på den vinning som uppnås med överträdelsen och målet med påföljdsavgiften.

Påföljdsavgiftens lägsta och högsta belopp motsvarar bestämmelserna i den gällande lotterilagen med undantag av minimibeloppet av den påföljdsavgift som ska påföras en fysisk person. Påföljdsavgiftens storlek ska alltid baseras på en helhetsbedömning under beaktande av de omständigheter som anges i paragrafen. Dessutom föreslås det att det i 88 § ska föreskrivas om avstående från att påföra påföljdsavgift. För påföljdsavgiften tas inte dröjsmålsränta ut. Påföljdsavgiften är en avgift av sanktionskaraktär, som jämföras med penningstraff för vilka dröjsmålsränta inte tas ut.

86 §. Påföljdsavgiftens förhållande till straffrättsliga bestämmelser. I paragrafen finns ett förbud mot dubbla straff. Enligt vad som föreslås i 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 för samma överträdelse är anhängigt eller har avgjorts, 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.

87 §. 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 ärendet 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 §.

88 §. Avstående från att påföra påföljdsavgift. I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om de grunder enligt vilka en myndighet kan avstå från att göra 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 penningspel, 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.

Vite som är förenat med ett förbudsbeslut och påföljdsavgift ska kunna framställas eller påföras på grund av samma förfarande som strider mot penningspelslagen. Vite och påföljdsavgift skiljer sig från varandra till sin natur och sitt ändamål, emedan vite som är förenat med ett förbudsbeslut som gäller förfarande som strider mot penningspelslagen är riktat mot framtiden. Vite är villkorligt till sin natur och beroende av hur den som är föremål för vite agerar i framtiden. Vite föreläggs för att förhindra att ett förfarande som strider mot penningspelslagen fortsätter efter förbudet, medan påföljdsavgiften till sin karaktär 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 vitet som är förenat med förbudet ska förfalla till betalning och att en påföljdsavgift ska påföras.

89 §. 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 uppskov efter prövning kan anses vara nödvändig, eftersom ändring i beslut om förbud mot anordnande enligt 76 § 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 76 § i penningspelslagen ha förts till marknadsdomstolen för behandling med stöd av 104 § i lagen, och en framställning även om påförande av påföljdsavgift har kunnat lämnas till marknadsdomstolen i ett ärende som i sak gäller samma verksamhet.

90 §. Verkställighet och avskrivande av påföljdsavgift. 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.

I fråga om verkställbarheten för de påföljder som åläggs med stöd av den föreslagna lagen iakttas bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, och ett beslut om påförande av påföljdsavgift får således inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft.

Enligt det föreslagna 2 mom. avskrivs en påföljdsavgift som påförts en fysisk person när den betalningsskyldige avlider.

91 §. 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.

92 §. Offentliggörande av administrativa påföljder och andra beslut. Enligt det föreslagna 1 mom. ska tillsynsmyndigheten offentliggöra beslut om påförande av ordningsavgift och påföljdsavgift, beslut om återkallande av licens och beslut om förbudande av anordnande och marknadsföring av penningsspel enligt 76 §. I 43 § i lagen om Finansinspektionen finns motsvarande bestämmelser om offentliggörande av administrativa påföljder och andra beslut. Som exempel kan nämnas att också Spelinspektionen, som övervakar penningsspelverksamheten i Sverige, offentliggör sina beslut om lagstridig verksamhet på sin webbplats.

Enligt det föreslagna 1 mom. ska beslutet 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. Av offentliggörandet ska framgå överträdelsens art och slag samt identiteten hos den person som är ansvarig för överträdelsen. Dessutom ska det framgå huruvida beslutet

har vunnit laga kraft. Information om påföljder och beslut ska finnas tillgänglig på tillsynsmyndighetens webbplats i fem år. Den fem år långa tidsperioden inleds när påföljden offentliggjorts på tillsynsmyndighetens webbplats.

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 sådan den framgår av gärningen. Enligt 3 mom. kan tillsynsmyndigheten i sådana situationer som avses i 2 mom. där den beslutar att inte ange namnet på den som ålagts en påföljd, 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.

93 §. 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 strafflagens 17 kap. 16 a och 16 b §, som föreslås ändras i propositionen, ska det finnas bestämmelser om penningspelsbrott och lotteribrott. Det föreslås att dessa paragrafer ändras med anledning av den föreslagna nya penningspelslagen. I paragrafen hänvisas det dessutom till 17 kap. 16 § i strafflagen där det finns bestämmelser om anordnande av hasardspel.

9 kap. Statsunderstöd för att förebygga och minska skadeverkningarna av spel.

94 §. Verksamhet som understöds. I 1 mom. föreslås att statsunderstöd inom ramen för ett anslag i statsbudgeten kan beviljas för verksamhet som syftar till att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel eller digitala spel eller till att ta fram kunskapsunderlag som stöder detta. I en samförståndsprotokoll (av den 8 februari 2022) som beretts genom parlamentariskt samarbete och som gäller en ny finansieringsmodell för allmännyttig verksamhet som finansieras med penningspelsintäkter 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 fråga om förebyggande och minskande av skadeverkningarna av penningspel 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. Penningspel och digitala spel närmar sig varandra som fenomen på många sätt, vilket märks på spelens skadeverkningar. 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. WHO har lagt till diagnosen gaming disorder för digitalt spelande till den kommande sjukdomsklassificeringen ICD-11 och de diagnostiska kriterierna för beroende av digitala spel är i stor utsträckning identiska med de för penningsspelberoende.

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering anges att regeringen bör ingripa i överskuldssättning och skadeverkningar till följd av penningsspel 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. Propositionen stöder också genomförandet av de skrivningar om mentalvårds- och missbrukartjänster i regeringsprogrammet enligt vilka tillgången till lågtröskelverksamhet främjas och tillgången till chatttjänster, egenvårdsprogram och nätterpapper ökas inom helheten mentalvårds- och missbrukartjänster.

Statsunderstöd för att förebygga och minska skadeverkningarna av spel kan enligt vad som föreslås i 2 mom. 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 penningsspel 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 penningsspelande 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. Ett viktigt led i främjandet av reformens mål att förebygga skadeverkningar är att motsvarande tjänster tryggas när penningsspelssystemet ändras. Genom att trygga de elektroniska tjänsterna kan man för sin del minska den ytterligare börda som den uppskattade ökningen av skadeverkningarna av spel medför för de lagstadgade tjänsterna när hjälpbehovet och antalet personer som söker sig till tjänsterna ökar. Med statsunderstöd stärks dessutom samarbetet mellan de elektroniska tjänsterna och välfärdsområdena. Tryggandet av kontinuiteten i de elektroniska tjänsterna hör nära ihop med skrivningen om tryggnad av distanstjänster i regeringsprogrammet. I enlighet med skrivningarna i regeringsprogrammet tryggas tillgången till vård- och stödtjänster för spelberoende på distans.

Verksamheten för sådana tjänster som utförs på distans överförs från att finansieras av Veikkaus Ab till att vara en del av den statsunderstödshelhet som föreslås i 94 §. Samarbetsavtalet om att anordna servicen mellan Veikkaus Ab, social- och hälsovårdsministeriet och dem som producerar servicen enligt den nuvarande modellen, Sininauhaliitto och A-klinikstiftelsen, gick ut i slutet av 2024. Hösten 2024 konkurrensetsatte Veikkaus Ab upphandlingen av sådana elektroniska tjänster. Även efter konkurrensetsättningen fortsätter Sininauhaliitto och A-klinikstiftelsen att producera tjänsterna. Ett avtal har beretts om upphandlingen från och med

den 1 januari 2025 för tolv månader med tolv månaders option. I sin nuvarande form upphör finansieringen av de elektroniska tjänsterna senast den 1 januari 2027.

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 för servicen närmare det arbete med spelens skadeverkningar som koordineras av Institutet för hälsa och välfärd. Det fungerar som en del av det nätverk för spels skadeverkningar som stöder arbetet med spelens skadeverkningar nationellt 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 (som en del av andra missbrukar- och beroendetjänster) främjar tillgången, tillgängligheten och kvaliteten i fråga om tjänsterna. Samarbete bidrar till att arbetet med spelens skadeverkningar är jämställt, tillgodoser kundernas behov och främjar deras delaktighet, och främjar tillgången, tillgängligheten och kvaliteten i fråga om tjänsterna. Dessutom möjliggör samarbetet att både välfärdsområdenas och organisationernas arbete med spelens skadeverkningar utvecklas och experternas kompetens stärks med hjälp av nätverksarbetet.

Med hjälp av understödshelheten för det regionala arbetet får välfärdsområdena stöd i utvecklandet av lagstadgade tjänster. Den understödande verksamheten realiseras i tillämpliga delar som en del av det riksomfattande nätverk för spels skadeverkningar som koordineras av Institutet för hälsa och välfärd. Nätverket, som inledde sin verksamhet vid ingången av 2024, fungerar som ett riksomfattande samarbetsnätverk för personal inom hälso- och sjukvården i fråga om arbetet med skadeverkningar av penningspel. Nätverket är riktat till dem som i sitt arbete stöter på penningspelsproblem och målet med nätverket är att stödja välfärdsområdena och de anställda vid utvecklandet av stöd- och behandlingstjänsterna för spelproblem bland annat genom att samla de viktigaste aktörerna, erbjuda de anställda stöd och möjlighet att stärka kompetensen, förbättra tillgången och tillgängligheten i fråga om tjänsterna och förankra information och god praxis. Understödshelheten för det regionala arbetet 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.

Utöver de elektroniska tjänsterna kan man även med hjälp av understödshelheten för det regionala arbetet minska den ytterligare börda som de föreslagna lagstiftningsändringarna som helhet medför för välfärdsområdena genom att hjälpa välfärdsområdena att utveckla tillgången och kvaliteten i fråga om de lagstadgade tjänsterna. Med hjälp av understödshelheten för det regionala arbetet stöds välfärdsområdenas genomförande av utvecklingsprojekt för missbrukar- och beroendetjänsterna och stärkande av kompetens kring skadeverkningar av spel på samma sätt som förebyggande rusmedelsarbete stöds genom anslag för hälsofrämjande. Genom nätverket för spels skadeverkningar förankras information och god praxis på nationell nivå. Social- och hälsovårdsorganisationerna kan vara samarbetspartner som stöder välfärdsområdenas utvecklingsarbete.

Ansvar för att ordna vård för penningspelsberoende och andra tjänster för skadeverkningarna av penningspel ligger även i fortsättningen på välfärdsområdena, Helsingfors stad och andra offentliga tjänster (t.ex. ekonomi- och skuldrådgivningen). Statsunderstödshelheten kompletterar välfärdsområdenas tjänster och stöder deras utvecklingsarbete när arbetsbördan på

grund av skadeverkningar av spel förväntas öka för välfärdsområdena. Helheten stöder anordnandet av elektroniska tjänster i välfärdsområdena i enlighet med regeringsprogrammet också när kompetensen kring skadeverkningarna av spel blir uppdelad mellan de elektroniska tjänsterna och välfärdsområdena på ett tydligare sätt än tidigare.

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 kunskapsbaserade utvecklingen av förebyggande och korrigerande arbete när det gäller skadeverkningar av penningspel och digitala spel.

Det är inte meningen att understöden ska ersätta de organisationsunderstöd som beviljas av social- och hälsoorganisationernas understödscentral, genom vilka man också försöker nå människor som själva eller i sitt arbete möter spelens skadeverkningar. I samband med reformen av finansieringsmodellen för verksamhet som finansieras med penningspelsintäkter (VNK045:00/2021) blev slutsatsen att det naturligaste är att innefatta det arbete som förebygger och minskar skadeverkningar av spel som utförs av organisationer i den allmänna understödshelheten från social- och hälsoorganisationernas understödscentral, och det ansågs inte finnas något behov av att separera det från det övriga missbruks- och mentalvårdsarbetet. En del av de statsunderstöd som avses i 94 § kan dock riktas till organisationer. Bevakning och utvärdering av och forskning kring skadeverkningar av penningspel samt utvecklande av förebyggande och vård genomförs i samarbete med allmännyttiga samfund. Välfärdsområdenas servicestruktur i fråga om både förebyggande och korrigerande arbete med skadeverkningar av spel innefattar också arbete som utförs av social- och hälsovårdsorganisationer.

Genom olika nätverk samarbetar ett brett aktörsfält kring förebyggande och minskande av skadeverkningar av spel och detta samarbete stärks som ett led i genomförandet av det spelpolitiska programmet, och organisationer och andra aktörer inbjuds till programmets undersektioner.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse enligt vilken understöd som beviljas för en understödshelhet som avses i 2 mom. 3 punkten också ska kunna beviljas som stipendium. Stipendieperioden kan vara högst ett år åt gången.

När det gäller understödshelheten för vetenskaplig forskning föreslås det att den finansiering som hör dit i liten utsträckning ska kunna beviljas också som forskningsstipendier för privatpersoner. Enligt det tillgängliga anslaget beviljas stipendier årligen sammanlagt cirka fem personer för högst ett år åt gången.

I 4 mom. föreslås en bestämmelse om att understöd kan beviljas till beloppet av alla godtagbara kostnader inom de understödshelheter för elektroniska tjänster och för vetenskaplig forskning som avses i 1 och 3 punkten i 2 mom. som gäller verksamhet som understöds, om annan finansiering inte finns att tillgå.

Att understödet ska uppgå till kostnadernas fulla belopp inom understödshelheten för elektroniska tjänster grundar sig på uppnåendet av målen med den verksamhet som understöds. Hittills har Veikkaus Ab finansierat motsvarande tjänster till fullt belopp. Med tanke på uppnåendet av målen med den verksamhet som understöds är det viktigt att det finns tillräcklig finansiering för anordnande av de elektroniska tjänsterna. De elektroniska tjänsterna

kompletterar de lagstadgade tjänsterna som välfärdsområdena ansvarar för. Om man har beviljat eller kommer att bevilja annan offentlig finansiering för samma ändamål, minskar detta beloppet av det beviljade understödet i motsvarande mån.

Att understödet ska uppgå till kostnadernas fulla belopp inom understödshelheten för vetenskaplig forskning är baserat på den understödda verksamhetens karaktär. Det har ansetts att det i princip inte finns några förutsättningar för att utföra forskningsarbete om det inte finns tillräcklig finansiering och därför behöver verksamheten i regel understöd till fullt belopp.

I 5 mom. föreslås en bestämmelse enligt vilken närmare bestämmelser om den verksamhet som understöds och understödets belopp får utfärdas genom förordning av statsrådet. Det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning kompletterar bemyndigandet att utfärda förordning enligt 8 § i statsunderstödslagen (688/2001), enligt vilket närmare bestämmelser om hur statsunderstöd som hör till tillämpningsområdet för den lagen ska beviljas, utbetalas och användas i enlighet med budgeten kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

Även om det föreslås att bestämmelserna om den verksamhet som understöds rent allmänt ska utfärdas på lagnivå, har det ansetts ändamålsenligt att föreslå ett bemyndigande om att utfärda förordnande i anslutning till detta. Vid behov kan då mer detaljerade bestämmelser om den verksamhet som understöds utfärdas genom förordning av statsrådet. Prioriteringarna inom den verksamhet som understöds kan till exempel ändras vid byte av regeringsperiod och då kan prioriteringarna vid behov ändras lättare genom en ändring av förordningen. Utfärdande av bestämmelser om den understödda verksamheten genom förordning gör det också möjligt att vid behov avgränsa en viss del av verksamheten från den verksamhet som understöds.

Det har också föreslagits att statsunderstödet ska kunna bestämmas närmare genom en förordning. Vid behov får närmare bestämmelser om understödets belopp utfärdas på förordningsnivå, till exempel om det tillgängliga anslaget ändras kännbart. Genom förordning kan vid behov närmare bestämmelser utfärdas om statsunderstödet belopp i fråga om alla tre understödshelheterna.

95 §. 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 utlysningar, beviljande av understöd samt den praktiska uppföljningen och övervakningen i fråga om understöd.

96 §. Dispositionsplan för anslaget. Enligt vad som föreslås i 1 mom. ger social- och hälsovårdsministeriet 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. Enligt 2 mom. får närmare bestämmelser om fastställande av dispositionsplanen för anslaget utfärdas genom förordning av statsrådet.

97 §. Tillämpning av statsunderstödslagen. På statsunderstöden tillämpas utöver bestämmelserna i 9 kap. i penningsspelslagen också statsunderstödslagen som allmän lag.

10 kap. Uppgifter inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde för att förebygga och minska skadeverkningar av penningsspel.

98 §. *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 förebyggandet och behandlingen av skadeverkningar av penningspel. Institutet för hälsa och välfärd sköter uppgiften på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet.

Enligt 52 § i den gällande lotterilagen ska Veikkaus Ab ersätta staten för kostnaderna för genomförandet av de uppgifter som anges i paragrafen. 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. Ur ett nytt moment för arbete med skadeverkningar av spel, som inrättas under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel, finansieras kostnaderna för statsunderstöd för förebyggande och minskande av skadeverkningar av spel enligt 94 §, Institutet för hälsa och välfärds utgifter för administrationen av statsunderstöden och social- och hälsovårdsministeriets utgifter för uppgifterna enligt 98 §. De kostnader som uppgifterna enligt 98 § medför för Institutet för hälsa och välfärd ska täckas med hjälp av institutets omkostnadsmoment, där det anges vilket anslag som reserveras för detta ändamål. Institutet för hälsa och välfärd ska presentera en årlig plan för användningen av anslaget och rapportera om utfallet till social- och hälsovårdsministeriet. Lösningen bidrar till att behövlig specialkompetens och tillräckliga åtgärder 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 uppgifter och det föreslås att det ska föreskrivas om rätten att få dessa uppgifter i 100 och 101 §. 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 spelhändelser och spelkontotransaktioner i enlighet med vad som föreskrivs i 100 och 101 §. 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 penningspelsproblem 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 penningspelsproblem. Den offentliga servicen ansvarar för vården och för socialt och ekonomiskt stöd och rådgivning (välfärdsområdena, Folkpensionsanstalten, ekonomi- och skuldrådgivning m.fl.).

99 §. Register över skadeverkningar av spel. Enligt den föreslagna 98 § 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 penningspel samt utvecklandet av förebyggandet och behandlingen av skadeverkningarna, vilka är uppgifter som social- och hälsovårdsministeriet svarar för. För skötseln av denna uppgift är Institutet för hälsa och välfärd personuppgiftsansvarig för registret över skadeverkningar av spel. I registret över skadeverkningar av spel behandlas i hög grad samma uppgifter som i det föreslagna licens- och tillsynsregistret. Närmare motiveringar till licens- och tillsynsregistret samt registret över skadeverkningar av spel finns i motiveringen till den föreslagna 58 §.

Som personuppgiftsansvarig för registret över skadeverkningar av spel kan Institutet för hälsa och välfärd under iakttagande av bestämmelserna i 28 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ur registret lämna ut uppgifter om licenshavarnas kunder och deras spelande för vetenskaplig forskning som stöder förebyggande och minskande av skadeverkningar av penningspel. Enligt 28 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har en myndighet rätt att i enskilda fall bevilja tillstånd att ta del av en sekretessbelagd handling för vetenskaplig forskning, om det är uppenbart att de intressen som sekretessplikten är avsedd att skydda inte kränks om uppgifter lämnas ut.

100 §. Institutet för hälsa och välfärds rätt att få uppgifter. Institutet för hälsa och välfärd ska trots sekretessbestämmelserna ha rätt att av licenssökanden och licenshavaren avgiftsfritt erhålla uppgifter samt i fråga om uppgifter som behövs för att licensen ska kunna beviljas även av tillsynsmyndigheten.

I 1 mom. i den föreslagna paragrafen finns en uttömmande lista över de uppgifter som Institutet för hälsa och välfärd ska ha rätt att få. Enligt 1 punkten behövs åtminstone de uppgifter som licenssökanden lämnat för att licensen ska kunna beviljas. Institutet för hälsa och välfärd kan dock inte av tillsynsmyndigheten få uppgifter om licenssökande, licenshavare eller deras ägare eller ledning ur straff- eller bötesregistret, utan de ska begäras direkt ur straff- och bötesregistret. Behövliga uppgifter för att Institutet för hälsa och välfärd ska kunna sköta sina lagstadgade uppgifter är enligt 2–8 punkten i momentet också de uppgifter som licenshavaren lämnat för att tillsynsavgiften ska kunna bestämmas, de gränser för penningöverföring och förlust som spelaren uppställt, de spelspärrar som gäller spelarna, spelhändelser och spelkontotransaktioner i penningspelen, uppgifter om marknadsföring av penningspel och annat anordnande av penningspel samt identifieringsuppgifter om registrerade spelare. Andra uppgifter som behövs för skötseln av det uppdrag som avses i den föreslagna 98 § är enligt 9–12 punkten uppgifter om spelkonsumtionen på produktnivå, regionalt, kanalvis och per försäljningsställe, uppgifter

om placeringen av försäljningsställen och penning spelautomater, uppgifter om antalet besökare på spelplatserna samt om övervakningen av minderåriga, uppgifter som hänför sig till planeringen av och strategin för affärsverksamheten för innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penning spellicens samt uppgifter om spelandet och spelmarknaden som fås genom internationellt samarbete. Uppgifterna om den regionala spelkonsumtionen grundar sig på uppgifter om spelarnas bostadsort. Rätten att få uppgifter gäller till exempel uppgifter som är sekretessbelagda som företagshemlighet. Enligt 13 punkten behövs uppgifter också om omsorgsåtgärder som innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penning spellicens riktar mot sina kunder.

I 2 mom. finns särskilda bestämmelser om Institutet för hälsa och välfärd rätt att få uppgifter när det gäller tillsynsmyndigheten i fråga om sådana uppgifter om licenssökande som behövs för att licensen ska kunna beviljas. Tillsynsmyndigheten får söka fram vissa uppgifter som behövs för behandlingen av licensen direkt ur olika myndighetsregister, såsom information om näringsförbud. Således lämnar inte licenssökanden alla uppgifter som gäller denne som behövs för beviljande av licensen till tillsynsmyndigheten, utan myndigheten söker själv fram en del av uppgifterna. En sådan rätt att få uppgifter som anges i det föreslagna 2 mom. tryggar alltså Institutet för hälsa och välfärd rätt att få också sådana uppgifter som behövs för att en licens ska kunna beviljas som licenssökanden inte själv lämnar till tillsynsmyndigheten. Institutet för hälsa och välfärd kan dock inte av tillsynsmyndigheten få uppgifter om licenssökande, licenshavare eller deras ägare eller ledning ur straff- eller bötesregistret. De uppgifter som avses i det föreslagna 1 och 2 mom. kan också innehålla personuppgifter.

Institutet för hälsa och välfärd bedömer sekretessen i fråga om de uppgifter som överlåtits till institutet och de uppgifter som det innehar i enlighet med offentlighetslagen. 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 institutets uppdrag i identifierbar form. Enligt 3 mom. används identifieringsuppgifter för att samköra 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 samköra uppgifterna med annat identifierande material som innehas av Institutet för hälsa och välfärd, såsom enkätmaterial för forskning. Det är inte möjligt att samköra uppgifterna utan kundernas identifieringsuppgifter. Samkörning av uppgifter ska grunda sig på verkställandet av de uppdrag som det föreskrivs om i 98 §.

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, Pensionsskyddscentralen, 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. Skatteförvaltningen lämnar ut beskattningsuppgifter och uppgifter ur inkomstregistret till Statistikcentralen som har rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter för

statistikföring till en annan statistikmyndighet, vilket Institutet för hälsa och välfärd är enligt 2 § 2 mom. 1 punkten i statistiklagen (280/2004). Dessutom kan med forskningsmaterialet samköras uppgifter om fällande domar, uppgifter ur registret över utkomststöd, vårdanmälningsregistret inom socialvården respektive hälsovården (Hilmo och AvoHilmo), uppgifter ur utsökningsregistret och positiva kreditupplysningsregistret samt uppgifter om dödsorsak. Institutet 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).

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.

Enligt 4 mom. avses Institutet för hälsa och välfärd 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 pseudonymiserade materialet. Information tillhandahålls de registrerade i enlighet med 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.

Så som konstaterats i motiveringen till 58 §, som gäller licens- och tillsynsregistret, är ett möjligt sätt att tekniskt realisera licens- och tillsynsregistret och registret över skadeverkningar av spel att data ur båda registren registreras i samma informationssystem. Alternativet kan vara att bygga upp separata informationssystem för båda personuppgiftsansvariga. Ett gemensamt informationssystem gör det möjligt för Institutet för hälsa och välfärd att söka fram i den föreslagna 100 § angivna uppgifter som behövs för skötseln av uppdraget enligt 98 § direkt ur informationssystemet utan en separat begäran om uppgifter till licenshavarna eller tillsynsmyndigheten. Detta minskar den administrativa bördan både för licenshavarna och tillsynsmyndigheten. 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 98 § 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 (552/2019) inte ska tillämpas på behandlingen av de uppgifter som avses i paragrafen.

101 §. Social- och hälsovårdsministeriets rätt att få uppgifter. I 1 mom. i paragrafen föreslås bestämmelser om social- och hälsovårdsministeriets rätt att trots sekretessbestämmelserna och avgiftsfritt erhålla de uppgifter som anges i 98 §, det vill säga 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. Uppgifterna kan fås av Institutet för hälsa och välfärd.

Rätten att få uppgifter ska vara begränsad till uppgifter som behövs med tanke på det ändamål som anges i den föreslagna 98 § och uppgifterna listas uttömmande i bestämmelsen. Social- och hälsovårdsministeriet ska som mottagare av uppgifterna bedöma behovligheten av de uppgifter som begärs med hänsyn till ändamålet och i varje enskilt fall motivera sin begäran.

De uppgifter som ska begäras utifrån rätten att få uppgifter kan också innehålla 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 penningspel i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet. Bedömningsgruppen följer upp och bedömer skadeverkningar och skaderisker av anordnande av penningspel 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 penningspel är en väsentlig del av bedömningsarbetet, som till sin karaktär är utvärderande och monitorerande.

De uppgifter som behövs för utvärderings- och forskningsarbetet 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 penningspelsproblem, uppgifter om identifierat spelande och åtgärder som inriktats på kunder samt kommunikation och kundenkäter, uppgifter om användning av penningspelstjänster, penningtransaktioner och bruket av verktyg för spelkontroll samt uppgifter om lokaliseringen 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. I 98 § föreslås att social- och hälsovårdsministeriet ska svara för bevakningen och utvärderingen av och forskningen kring skadeverkningar av penningspel samt för utvecklandet av förebyggandet och behandlingen kring dessa skadeverkningar. Innehållet i utvärderingsarbetet har beskrivits närmare i motiveringen till den föreslagna 98 §.

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. Enligt 2 mom. ska Institutet för hälsa och välfärd 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 uppdrag enligt 98 § och statistikföring. I enlighet med den föreslagna 100 § är de utlämnade uppgifterna inte sådana uppgifter som avses i lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården. 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 välfärds del enligt 100 §.

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 98 §.

11 kap. Sökande av ändring.

102 §. *Begäran om omprövning av tillsynsavgiften.* I paragrafen föreslås bestämmelser om begäran om omprövning av tillsynsavgiften. Enligt paragrafen ska den som är missnöjd med ett beslut först begära omprövning hos tillsynsmyndigheten. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen. En begäran om omprövning ska göras inom 30 dagar från delfäendet av beslutet.

I 103 § föreslås bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol. Bestämmelsen tillämpas också på sökande av ändring med anledning av begäran om omprövning.

103 §. *Sökande av ändring i förvaltningsdomstol.* I regel ska ändring i sådana myndighetsbeslut som avses i penningspelslagen få sökas i 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. Vilken regional förvaltningsdomstol som är behörig bestäms enligt 10 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Om verksamhetsområdet för den myndighet som fattat beslutet omfattar hela landet, är den regionala förvaltningsdomstol behörig inom vars domkrets ändringssökanden har sin hemort. Om det i ett ärende inte finns någon regional förvaltningsdomstol som är behörig med stöd av 10 § 1–4 mom., är den behöriga regionala förvaltningsdomstolen Helsingfors förvaltningsdomstol. I 102 § föreslås bestämmelser om begäran om omprövning av tillsynsavgiften. Enligt 7 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden får ett beslut som fattats med anledning av en begäran om omprövning överklagas genom besvär endast av den som har begärt omprövning. Till denna del får således endast tillsynsmyndighetens beslut med anledning av en omprövningsbegäran överklagas och ändring får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Enligt 2 mom. ska ett beslut om förbjudande av anordnande av penningspel enligt 76 § och ett beslut om återkallande av licens enligt 79 § iakttas trots att ändring har sökts, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

En del av tillsynsmyndighetens beslut får föras till marknadsdomstolen för behandling. Sådana är i 78 § avsedda beslut om avlägsnande av webbinnehåll och avregistrering av domännamn som strider mot lagen och i 76 § avsedda marknadsföringsförbud, kombinerade förbud mot marknadsföring och anordnande, och vite som är förenat med dem. Bestämmelser om att föra dem till marknadsdomstolen finns i 104 §.

Med stöd av 34 § i statsunderstödslagen får omprövning begäras i fråga om statsbidragsmyndighetens beslut som gäller de statsunderstöd som avses i 9 kap. i penningspelslagen. Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

104 §. *Att föra förbud mot marknadsföring till marknadsdomstolen.* Enligt 1 mom. får ändring inte sökas genom besvär i ett förbud mot marknadsföring av penningspel, förbud mot marknadsföring och anordnande av penningspel enligt 76 § eller i vite som förenats med ett sådant förbud. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar till stor del 66 a § i den gällande lotterilagen, som fogades till lagen i samband med lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2010 (RP 96/2008 rd). Ett motsvarande besvärsförbud i fråga om marknadsrättsliga ärenden finns bland annat i alkohollagen (1102/2017) och i 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. Till marknadsdomstolen kan i första hand föras sådana förbudsbeslut som gäller enbart förbud mot marknadsföring som strider mot penningspelslagen. Till marknadsdomstolen ska dessutom föras sådana förbudsbeslut som utöver förbud mot marknadsföring innefattar förbud mot anordnande av penningspel. På så sätt splittras inte behandlingen av förbudsbeslut som gäller den aktör som är föremål för förbudsbeslutet mellan flera domstolar. Förbudsbeslut som enbart gäller anordnande förs till förvaltningsdomstolen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i huvudsak 66 a § i den gällande lotterilagen. Marknadsdomstolen handlägger som marknadsrättsliga ärenden de ärenden som hör till dess behörighet enligt olika lagar, såsom konsumentskyddslagen, alkohollagen och tobakslagen. I 3 mom. finns en hänvisning till lagen om rättegång i marknadsdomstolen i fråga om behandling av ärendet i marknadsdomstolen och sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut. Sökande av ändring i marknadsdomstolens

beslut styrs med stöd av 7 kap. 4 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen till högsta domstolen under förutsättning att besvärstillstånd beviljas.

Sökande av ändring i myndigheters beslut sker vanligen i förvaltningsprocessuell ordning. Enligt 5 kap. 17 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen ska, till den del något annat inte bestäms i den lagen eller i de lagar som nämns i 1 kap. 6 §, marknadsrättsliga ärenden i övrigt i tillämpliga delar handläggas i marknadsdomstolen på det sätt som i rättegångsbalken bestäms om handläggning av tvistemål. Sökandet av ändring följer alltså delvis civilprocessuell ordning. I marknadsrättsliga ärenden svarar parterna till exempel själva för sina rättegångskostnader. Även skyldigheten att utreda ärenden avviker från en förvaltningsprocess, enligt vilken förvaltningsdomstolen ska se till att ett ärende som handläggs blir utrett och vid behov ge en part eller den myndighet som har fattat beslutet anvisningar om vilken tilläggsutredning som ska läggas fram i ärendet. Förvaltningsdomstolen ska dessutom på eget initiativ inhämta utredning i sådan omfattning som en opartisk och rättvis behandling av ärendet samt ärendets art kräver. Vid handläggningen av marknadsrättsliga ärenden får marknadsdomstolen däremot skaffa upplysningar på eget initiativ i ett ärende och ålägga en näringsidkare att lämna sådana uppgifter som behövs för att ärendet ska kunna utredas. Ingen får dock förpliktas att röja en företagshemlighet om det inte finns särskilda skäl.

Marknadsdomstolen får genom sitt beslut förbjuda att ett lagstridigt förfarande fortsätter eller upprepas. För att förbudet ska iakttas förenar marknadsdomstolen det med vite, om det inte av särskilda skäl är onödigt. Omformulering av ett förbud i marknadsdomstolen är inte möjligt när ett ärende behandlas delvis i civilprocessuell ordning i marknadsdomstolen. Marknadsdomstolen får dock i enlighet med rättspraxis formulera myndighetens förbud så att det blir snävare, om det finns grund för att förbjuda ett förfarande men inte på det sätt som myndigheten har utformat sitt förbud (LaUU 4/2020 rd).

105 §. 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.

12 kap. Ikraftträdande.

106 §. Ikraftträdande. Det föreslås att den nya penningsspelslagen huvudsakligen träder i kraft den 1 januari 2027, varvid licensbelagd penningsspelsverksamhet kan inledas till den del som licenserna har beviljats till dess och de har trätt i kraft. I penningsspelslagen och de andra lagförslagen finns övergångsbestämmelser.

Bestämmelserna om licenser i 2 kap. samt bestämmelserna om myndighetens rätt att få uppgifter av licenssökanden och av andra myndigheter i 63 och 64 § 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 övergångsperioden år 2026 är Polisstyrelsen behörig licensmyndighet enligt 57 § i den nya penningspelslagen och därefter ansvarar Tillstånds- och tillsynsverket för licens- och tillsynsverksamheten. Ärenden enligt penningspelslagen som under övergångsperioden inletts hos Polisstyrelsen och vilkas skötsel enligt lag hör till Tillstånds- och tillsynsverkets uppgifter överförs efter övergångsperioden från Polisstyrelsen till Tillstånds- och tillsynsverket den 1 januari 2027.

Dessutom föreslås det att 43 § 3 mom. i lagen träder i kraft redan den 1 januari 2026, när också licensansökningar börjar tas emot. Med stöd av övergångsbestämmelsen kan man innan spelverksamheten inleds hos tillsynsmyndigheten ansöka om tillstånd för sådant internationellt samarbete som avses i paragrafen.

Bestämmelserna om licens för spelprogramvara i 2 kap. tillämpas först vid ingången av 2027, vilket gör det möjligt att ansöka om licens för spelprogramvara år 2027. Den skyldighet som föreslås i 33 § 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 och innehavare av ensamrättslicens ska betala den första posten av grundersättningen innan en ensamrättslicens blir giltig. Enligt 1 mom. i den föreslagna 19 § förutsätts att ersättningen betalas för att licensen ska vara giltig. Även 9 kap. i penningspelslagen föreslås träda i kraft redan den 1 januari 2026. I kapitlet finns bestämmelser om statsunderstöd som beviljas för att förebygga och minska skadeverkningarna av spel. Bestämmelserna behöver träda i kraft tidigare, eftersom statsunderstöd kan beviljas för i 94 § 2 mom. 1 punkten avsedd verksamhet inom elektroniska och anonyma tjänster för skadeverkningar av spel som kompletterar de lagstadgade tjänsterna, så att tjänsterna kan ha kommit igång när penningspelsverksamhet tas i bruk enligt den nya penningspelslagen. Den nuvarande finansieringen av de elektroniska tjänsterna upphör senast den 1 januari 2027.

De avtal och förbindelser som behövs för skötseln av tillsynsmyndighetens uppgifter samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dem överförs från Polisstyrelsen till Tillstånds- och tillsynsverket den 1 januari 2027. Även sådana arkiv, register och datamaterial som bildats vid Polisstyrelsen under övergångstiden år 2026 överförs efter övergångsperioden från Polisstyrelsen till Tillstånds- och tillsynsverket.

Bestämmelser om personalens ställning finns i 2 kap. i statstjänstemannalagen. I samband med omstrukturering av funktioner inom statsförvaltningen överförs, enligt 5 a–5 c § i den lagen, tjänsterna och förflyttas de tjänstemän som utnämnts till tjänsterna till samma ämbetsverk som uppgifterna överförs till.

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 penningspelsverksamhet och tillsyn över den.

2 §. Definition av lotteri. I paragrafen definieras lotteri och som komplement till 1 § föreskrivs det om vilken verksamhet som omfattas av lotterilagen. Paragrafens 1 mom. preciseras genom att penningvinster undantas från definitionen av lotteri. I 2 mom. stryks omnämmandena 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. Paragrafen föreslås bli upphävd, eftersom den endast gäller penningspel. 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. Paragrafen innehåller övriga definitioner av lotteriverksamhet som delvis gäller penningspel och delvis varuvinstlotterier. Paragrafen ändras så att 2–7 punkten, dvs. de definitioner som gäller penningspelsverksamhet, upphävs. På grund av ändringen ska punkterna numreras om. Punkt 2 enligt den nya numreringen gäller definitionen av marknadsföring. I den görs en ändring av teknisk natur genom vilken omnämmandet av penningspel i punkten ersätts med lotteri. I övrigt motsvarar paragrafen gällande lagstiftning.

5 §. Rätt att anordna lotterier. I 2 mom. ingår en hänvisningsbestämmelse enligt vilken bestämmelser om ensamrätt att anordna penningspel finns i 11 §. Det föreslås att hänvisningsbestämmelsen för tydlighetens skull ska hållas kvar, men den 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. I det nya 2 mom. föreskrivs det att ett varulotteritillstånd kan återkallas på tillståndshavarens begäran, om försäljningen av lotterna inte har inletts. Bakgrunden till den föreslagna bestämmelsen 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 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. Till paragrafen fogas också ett nytt 3 mom. enligt vilket ett bingotillstånd och ett tillstånd till varuvinstautomat återkallas om tillståndshavaren begär det.

3 kap. Det föreslås att lotterilagens 3 kap. om penningspelsverksamhet, dvs. 11 och 12, 13 b och 13 c, 14, 14 a–c, 15, 16 och 16 a §, ska upphävas. I dessa paragrafer föreskrivs det om Veikkaus Ab:s ensamrätt, Veikkaus Ab och begränsningar i dess verksamhet, anordnande av penningspel, registrering av spelare, identifiering vid spelande, åldersgräns för penningspel, marknadsföring av penningspel, förhindrande av spelande och begränsningar som gäller spelande samt penningautomater och egenkontroll som gäller dem. Det föreslås att behövliga bestämmelser om penningspelsverksamhet tas in i den nya penningspelslagen. I den föreslagna penningspelslagen föreskrivs det bl.a. om hur de ekonomiska relationerna mellan de bolag som hör till Veikkaus-koncernen ska organiseras. I penningspelslagen ska inte ingå bestämmelser om Veikkaus Ab:s förvaltningsråd eller om begränsningar i bolagets verksamhet på motsvarande sätt som i gällande 12 § respektive 13 b §.

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 det inte om Veikkaus Ab:s avkastning.

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. Polisinsrättningarna 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. Det föreslås inte att den nya penningspelslagen ska innehålla bestämmelser om delegationen för penningspelsärenden eller motsvarande organ.

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 omnämningen av de åtgärder som hänför sig till vitesförfarande i samband med penningspelsverksamhet. Dessutom ändras paragrafens finska rubrik från ”valvontatiedosto” till ”valvontarekisteri”.

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. Bestämmelser om tillsynen över penningspelsverksamhet 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 utlåtandepraxis 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 har deltagit i övervakningen av varuvinstlotterier. Det nuvarande 4 mom. blir således 3 mom. Det gällande 4 mom. upphävs som en teknisk ändring. De uppgifter som omfattas av rätten till upplysningar får fortfarande lämnas ut med hjälp av ett tekniskt gränssnitt eller på något annat elektroniskt sätt. På grund av ändringarna i paragrafen ändras också paragrafens rubrik.

45 §. Gransknings- 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. I penningspelslagen tas in behövliga bestämmelser om inlösning 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 med stöd av övergångsbestämmelserna tillämpas på ansökningar om rekommendation till

avgörande i anslutning till penningspel som Veikkaus Ab under övergångsperioden 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 motsvarande bestämmelser ska ingå i penningspelslagen.

50 §. Teknisk övervakning i kasinon och särskilda spelsalar. Paragrafen om teknisk övervakning i kasinon och spelsalar där penningspel anordnas föreslås bli upphävd. Det föreslås att motsvarande bestämmelser ska ingå i penningspelslagen.

51 §. Veikkaus Ab:s rätt att behandla personuppgifter. Paragrafen om Veikkaus Ab:s rätt att behandla personuppgifter föreslås bli upphävd. Det föreslås att penningspelslagen ska innehålla motsvarande bestämmelser om rätten för licenshavare som bedriver penningspelsverksamhet att behandla personuppgifter.

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 dock fokuserat på skadeverkningarna av penningspel. Det föreslås därför att paragrafen upphävs. I fråga om varuvinstlotterier innehåller lagen alltså inte längre någon skyldighet för social- och hälsovårdsministeriet 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. I penningspelslagen ingår behövliga bestämmelser om licenshavarnas skyldighet att lämna ut uppgifter till myndigheter.

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 penningspelslagen.

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 penningspelslagen.

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 över användningen av de penningspelautomater, andra 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 penningspelautomater och andra automater samt 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. Motsvarande bestämmelser tas in i penningspelslagen.

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.

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.

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. Paragrafen ändras så att 2 och 3 punkten, som gäller penningspel, upphävs. På grund av ändringen ska punkterna numreras om. I 5 punkten enligt den nya numreringen stryks hänvisningen till 16 § 1 mom., där det föreskrivs om placeringen av penningautomater. I övrigt motsvarar paragrafen gällande lagstiftning.

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 och bestämmelser om varuvinstlotterier finns i statsrådets förordning om lotterier (1345/2001).

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. Den nya penningspelslagen innehåller inga bestämmelser om rekommendationer till

avgörande, varför tillsynsmyndigheten ändå ska ha beredskap att behandla de ansökningar om rekommendation till avgörande som gjorts inom utsatt tid med stöd av den tidigare lagstiftningen. I statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel föreskrivs det om tidsfrister för ansökan om rekommendation till avgörande och om innehållet i rekommendationen. Dessutom tillämpas på extra dragning vid penninglotterier som anordnats på en spelplats (s.k. skraplotter) före den nya penningspelslagens ikraftträdande de bestämmelser som utfärdats med stöd av 13 c § 4 mom. och som gällde vid ikraftträdandet, dvs. bestämmelserna om extra dragning i inrikesministeriets förordning om spelregler. Vid en extra dragning fördelas bolagets obetalda medel från spelverksamheten mellan spelarna. I förordningen om spelregler föreskrivs det bl.a. om rätten att delta i en extra dragning.

Enligt 4 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.

Enligt 5 mom. i övergångsbestämmelserna ska på sökande av ändring i och verkställighet av beslut som gäller penningspelsverksamhet och som fattats före ikraftträdandet av lagen tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av lagen. Beslut som avses i övergångsbestämmelsen kan vara till exempel ett beslut om förbud mot anordnande av penningspel som meddelats med stöd av 62 a § eller ett beslut om påförande av påföljdsavgift som meddelats med stöd av 62 d §.

Enligt 6 mom. i övergångsbestämmelserna ska på behandlingen av ärenden som är anhängiga vid domstol i fråga om ändringssökande när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. I 7 mom. i övergångsbestämmelserna föreskrivs det att om domstolen upphäver ett beslut som har fattats före ikraftträdandet av denna lag och återförvisar ärendet för att behandlas på nytt i sin helhet, ska ärendet behandlas och avgöras i enlighet med denna lag. I enlighet med den föreslagna penningspelslagen ska Polisstyrelsen vara behörig myndighet i ärenden som gäller ändringssökande fram till den 31 december 2026, varefter Tillstånds- och tillsynsverket blir behörig myndighet i ärenden som gäller ändringssökande från den 1 januari 2027.

7.3 Lagen om upphävande av 12 § 2 mom. och 38 § 2 mom. 6 punkten i 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 efter den övergångsperiod som upphör i slutet av 2026.

I propositionen föreslås det att Veikkaus Ab med stöd av lotterilagen ska fortsätta bedriva penningspelsverksamhet med ensamrätt till dess att licenspliktig penningspelsverksamhet enligt den nya penningspelslagen inleds. Polisstyrelsen ska till dess utöva tillsyn över Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet med stöd av lotterilagen. Polisstyrelsen ska inte utöva tillsyn över

licenshavare enligt penningspelslagen, eftersom ansvaret för licens- och tillsynsverksamheten överförs till Tillstånds- och tillsynsverket efter övergångsperioden.

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 tillsynsuppdraget. Det föreslås att punkten upphävs.

Upphävandet träder i kraft när Tillstånds- och tillsynsverket inleder sin verksamhet som licens- och tillsynsmyndighet enligt penningspelslagen. Polisstyrelsen ska under övergångsperioden vara licensmyndighet enligt penningspelslagen. 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 anknyter till tillståndsförvaltning. I 12 § föreskrivs det om innehållet i personuppgifter som behandlas.

7.4 Lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism

1 kap. Allmänna bestämmelser.

2 §. Tillämpningsområde. Enligt 1 mom. 9 punkten i den gällande paragrafen tillämpas penningtvättslagen på penningspelssammanslutningar 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 penningspelslagen, dvs. licenshavare och innehavare av ensamrättslicens som anordnar penningspel på en konkurrensutsatt licensmarknad. Dessa licenshavare omfattas således av tillämpningsområdet för penningtvättslagen. Penningtvättslagen ska inte tillämpas på innehavare av licens för spelprogramvara.

I 2 mom. föreslås de nödvändiga ändringar som den nya penningspelslagen förutsätter. I det gällande momentet föreskrivs det om tillämpningen av penningtvättslagen på näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar och deltagaravgifter för penningspel som tillhandahålls av sådana penningspelssammanslutningar som avses i penningtvättslagen, dvs. penningspelssammanslutningars ombud. I momentet hänvisas till de licenshavare enligt 1 mom. 1 punkten som avses i penningspelslagen och i enlighet med den gällande lagen till den penningspelssammanslutning enligt 10 punkten som avses i Ålands landskapslagstiftning. Dessutom görs en teknisk ändring i momentet. I den gällande bestämmelsen om tillämpningsområde förutsätts förmedling av både deltagaranmälningar och deltagaravgifter. Momentet ändras så att ordet ”och” ersätts med ”eller”, dvs. ombuden behöver inte förmedla både anmälningar och avgifter för att de ska omfattas av tillämpningsområdet för penningtvättslagen.

Inga ändringar föreslås i tillämpningsområdets innehåll, dvs. i enlighet med den gällande lagen ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas på ombud. Dessutom ska 7 och 8 kap., enligt vad som föreskrivs i respektive kapitel, tillämpas på tillsyn över ombuden.

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 för allt penningspelande, innebär bestämmelsen i den gällande lagen i praktiken att allt penningautomatspelande 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 penningspelslagen och dess 20 §. Allt penningspelande i riket, inklusive penningspelautomater utanför kasinon, ska även i fortsättningen omfattas av tillämpningsområdet för penningtvättslagen.

Avgränsningen av tillämpningsområdet i 4 mom. gäller i praktiken endast landskapet Åland. Inga ändringar föreslås i bestämmelsens innehåll, dvs. penningtvättslagen ska inte tillämpas i landskapet när penningspelautomater tillhandahålls någon annanstans än på kasinon. I rikets penningspelslag föreslås det att definitionen av penningautomat ändras till penningspelautomat för att bättre motsvara det allmänspråkliga uttrycket för dessa automater. I Ålands lotterilagstiftning används begreppet penningautomat, varför detta begrepp också används i penningtvättslagen i stället för det föreslagna begreppet penningspelautomat som föreslås användas i riket.

3 kap. Kundkontroll.

7 §. Fullgörande av skyldigheter i fråga om kundkontroll för den rapporteringsskyldigas räkning. I 6 mom. föreskrivs det om möjligheten för ombud för penningspelssammanslutningar att på penningspelssammanslutningens vägnar fullgöra de skyldigheter som gäller kundkontroll. I momentet föreslås de nödvändiga ändringar som den nya penningspelslagen förutsätter. I det gällande momentet hänvisas till penningspelssammanslutningar. I momentet hänvisas till de licenshavare enligt 1 mom. 1 punkten som avses i penningspelslagen och i enlighet med den gällande lagen till den penningspelssammanslutning enligt 10 punkten som avses i Ålands landskapslagstiftning. Dessutom föreslås en teknisk ändring i momentet så att uttrycket deltagaranmälningar och deltagaravgifter ändras till formen deltagaranmälningar eller deltagaravgifter.

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 penningspelssammanslutning 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. En ny överenskommelseförordning (478/2024) om tillsynsbehörigheten har utfärdats.

De föreslagna ändringarna i penningtvättslagen träder i kraft samtidigt som den nya penningspelslagen huvudsakligen träder i kraft och licenspliktig penningspelssammanslutning enligt den nya penningspelslagen inleds vid ingången av 2027. 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 i riket till Tillstånds- och tillsynsverket i fråga om penningspels- och penningtvättslagstiftningen förutsätter att en ny överenskommelseförordning utfärdas. Genom den nya överenskommelseförordningen överförs behörigheten att utöva tillsyn över PAF från Tillstånds- och tillsynsverket till Ålands landskapsregering till den del det är fråga om tillsyn enligt lagen om penningtvätt över penningspelsverksamhet i landskapet. Det är fråga om att utfärda en ny överenskommelseförordning till följd av att rikets behöriga myndighet byts ut. På motsvarande sätt utfärdades en ny överenskommelseförordning när tillsynsbehörigheten i landskapet i enlighet med vad som konstateras ovan överfördes från en myndighet till en annan.

7.5 Lotteriskattelagen

1 §. Tillämpningsområde. I paragrafen föreslås de ändringar som föranleds av övergången till licenssystemet enligt den nya penningspelslagen. 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, och att det för elektroniska penningspel får registreras endast personer som bor stadigvarande inom rikets territorium. Av denna anledning gäller skatten penningspelande som tillhandahålls i riket till den del som spelarna bor stadigvarande i riket. Skatten gäller elektroniska penningspel, oberoende av om de tillhandahålls från Finland, inklusive Åland, eller från utlandet.

Deltagande i andra penningspel än elektroniska 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 registrerade spelare eventuellt spelar elektroniska penningspel när de 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 anordnare av penningspel 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 beskattningsförfarande och ändringssökande i fråga om lotteriskatt i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ och om skatteuppbörd i lagen om skatteuppbörd.

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 penningspel i stället för genom en hänvisning till lotterilagen definieras genom att definitionen av penningspel enligt penningspelslagen 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 penningspel och lotterier som anordnas med ensamrätt också gäller i 1 mom. 2 punkten avsedda penningspel 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 penningspel som anordnas med ensamrätt ska harmoniseras med skattesatsen för penningspel som kräver licens. Det finns inte i sig något tvingande hinder för en lägre skattesats för penningspel som anordnas med stöd av licens än för penningspel som anordnas med ensamrätt. En enhetlig skattesats förtydligar dock beskattningen, står för konsekvens i regleringen av penningspelsverksamheten och kan också genomföras på ett budgetneutralt sätt för såväl riket som för Åland. Även Sverige valde en enhetlig skattesats i sin reform av penningspelssystemet. 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.

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 penningspelslagen kan man med stöd av penningspelslicens 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 samfundsskattningen 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 frånga 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 penningspel 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 penningspelsvinster i gränsöverskridande situationer.

I målet Lindman ansåg regeringarna i Finland, Belgien, Danmark och Norge att beskattningen av penningspel endast är en särskild aspekt av den allmänna regleringen av penningspel, 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 penningspel, 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 penningspel från utlandet. Om vinster från ett annat land skulle vara skattefria, skulle personer som är skattskyldiga i Finland och anordnare av penningspel få samma skatteförmån oberoende av om avkastningen av penningspelen 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 trygghet 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 penningspel 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 penningspel och som uttryckligen syftar till att minska riskerna med penningspel 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 eftersträfvade 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 inkomstsyrte, såsom professionellt pokerspelande.

Avsikten är inte att ändra skattepliktigheten för vinster i fråga om andra lotterier än penningspel.

En aktör som anordnar penningspel från ett annat land kan anses erbjuda spel för att spelas i Finland t.ex. när elektroniska penningspel erbjuds på anordnarens webbplats på finska, marknadsförs i Finland eller till finländare eller om anordnaren godkänner personer bosatta i Finland som registrerade kunder. Möjligheten att erbjuda penningspel från utlandet för att spelas i Finland gäller i praktiken endast elektroniska penningspel. 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 penningspelets 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 dra av 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.

Lagen ska tillämpas första gången vid beskattningen för skatteåret 2027. På vinster från lotterier som erhållits före ikraftträdandet av lagen tillämpas dock de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

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 penningspel enligt penningspelslagen på begäran lämna myndigheter uppgifter om penningspel och för dem betalda lotteriskatter jämte identifieringsuppgifter om den skattskyldige.

7.8 Strafflagen

17 kap. Om brott mot allmän ordning.

16 a §. Penningspelsbrott. I den gällande 17 kap. 16 a § i strafflagen föreskrivs det om penningspelsbrott. I paragrafen görs de ändringar som är nödvändiga med anledning av den föreslagna nya penningspelslagen så att det hänvisas till de relevanta bestämmelserna i penningspelslagen. Som penningspelsbrott kriminaliseras gärningar som är centrala med avseende på förebyggandet av lagstridig penningspelsverksamhet, bl.a. anordnande av penningspel utan licens enligt penningspelslagen. Dessutom ska det vara straffbart att sälja, förmedla och marknadsföra penningspel som anordnats utan licens enligt penningspelslagen samt att sälja eller förmedla penningspel, ta emot spelinsatser och förmedla vinster till penningspel som anordnats av en licenshavare enligt penningspelslagen utan tillstånd av licenshavaren i fråga. Det ska också vara straffbart att upplåta en lokal för tillhandahållande av penningspelautomater eller kasinospel, om dessa tillhandahålls av någon annan än en licenshavare enligt penningspelslagen.

Inga ändringar föreslås i straffskalan. För penningspelsbrott kan det dömas ut böter eller fängelse i högst två år. På penningspelsbrott 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 penningspel och varuvinstlotterier. I de punkter som gäller penningspel görs de ändringar som är nödvändiga med anledning av den nya penningspelslagen. Som lotteribrott kriminaliseras gärningar som är centrala när det gäller förebyggandet av lagstridig penningspelsverksamhet. Dessa omfattar brott mot bestämmelserna om åldersgränser i penningspelslagen och brott mot de viktigaste bestämmelserna om marknadsföring av penningspel. Straffbarhetens omfattning i fråga om marknadsföringsbestämmelserna minskar jämfört med bestämmelserna om lotteribrott i den gällande strafflagen. Förseelser som föreslås vara straffbara enligt strafflagen är i synnerhet brott mot de bestämmelser om anordnande och marknadsföring av penningspel som föreslås för att skydda minderåriga. Eftersom det viktigaste syftet med penningspelssystemet är att förebygga skadeverkningar av penningspel och i synnerhet att skydda minderåriga mot skadeverkningarna, måste överträdelser av de bestämmelser som främjar de ovannämnda målen anses vara särskilt klandervärda. Straffbarheten för brott mot bestämmelser som syftar till att skydda minderåriga är således förknippad med ett tungt vägande samhälleligt behov, och därför föreslås det i propositionen att brott mot bestämmelser som syftar till att skydda minderåriga ska bestraffas som lotteribrott för vilket det föreskrivs fängelsestraff.

Lotteribrott omfattar för det första brott mot den åldersgräns på 18 år för penningspelande som anges i 24 § i penningspelslagen. Dessutom omfattar lotteribrott brott mot skyldigheten för i 41 § 1 mom. i penningspelslagen avsedda innehavare av ensamrättslicens att förhindra att personer som är yngre än 18 år ges tillträde till ett kasino.

För lotteribrott kan dessutom dömas den som bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningsspel i 52, 53 eller 56 § i penningsspelslagen. I dessa paragrafer föreskrivs det om hur penningsspel och licenshavare får marknadsföras. Dessutom innehåller de bestämmelser om förbjudna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt, förbud mot marknadsföring till minderåriga och utsatta personer och om sponsring. Det ska också vara straffbart som lotteribrott att anordna penningsspel i strid med förbudet i 75 § 1 mom. i penningsspelslagen, enligt vilket det är förbjudet att anordna penningsspel på andra sätt än de som avses i 3 § 3–15 punkten i penningsspelslagen. Bestämmelsen motsvarar förbudet enligt 62 § 1 mom. i lotterilagen. Det är fråga om brott mot bestämmelserna om anordnande av penningsspel som det dock inte är ändamålsenligt att straffbelägga som penningsspelsbrott.

Bestämmelserna om varuvinstlotterier motsvarar den gällande regleringen med undantag av 2 punkten, där omnämmandet av andra sätt än det som avses i 16 a § stryks, eftersom det i 16 a § om penningsspelsbrott inte längre hänvisas till 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 penningsspelslagen ska innehålla bestämmelser om ordningsavgift och påföljdsavgift för verksamhet som strider mot vissa bestämmelser i penningsspelslagen. 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 penningsspelslagen 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 överträdelse av vissa bestämmelser i penningsspelslagen. 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 penningsspelslagen 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 penningsspelets lagen. 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 penningsspelets lagen, 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 penningsspel som avses i 76 § i penningsspelets lagen, utdömande av det vite som förbudet förenats med samt de ålägganden om avlägsnande som avses i 78 § i den lagen.

5 kap. Handläggning av marknadsrättsliga ärenden.

2 §. Vem som har rätt att väcka ett ärende. Det omnämnande av lotterilagen som ingår i lagens 5 kap. 2 § 7 mom. ersätts med ett omnämnande av den nya penningsspelets lagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen utfärdas det särskilda bestämmelser om vem som har rätt att väcka ärenden som avses i alkohollagen, penningsspelets lagen och tobakslagen. Andra ärenden enligt penningsspelets lagen än de som gäller påförande av påföljdsavgift handläggs som marknadsrättsliga ärenden i marknadsdomstolen. I lotterilagen ska det däremot inte längre föreskrivas om ärenden som handläggs som marknadsrättsliga ärenden.

7.11 Konsumentskyddslagen

I propositionen föreslås det ändringar i bestämmelserna i konsumentskyddslagen 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 omnämnande av den föreslagna nya penningsspelets lagen, och på de tjänster som omfattas av dess tillämpningsområde tillämpas inte de ovannämnda bestämmelserna i konsumentskyddslagen.

Vid marknadsföring av penningsspel gäller utöver bestämmelserna i penningsspelets lagen också konsumentskyddslagens bestämmelser om marknadsföring. Den myndighet som övervakar penningsspelets verksamheten ska inte längre, som enligt den gällande lotterilagen, behöva övervaka att också konsumentskyddslagens bestämmelser utöver penningsspelets lagen följs vid marknadsföringen av penningsspel. I stället för parallella befogenheter är det i fortsättningen endast konsumentombudsmannen som enligt konsumentskyddslagen övervakar att marknadsföringsbestämmelserna i den lagen följs.

7.12 Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation

32 §. Återkallande av programkoncession. I 4 kap. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs det om programkoncession för digitala televisions- och radioverksamhet. I 32 § 1 mom. 1 punkten föreskrivs det om grunderna för återkallande av dessa programkoncessioner. 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 programkoncession ska även i fortsättningen vara överträdelse av ett förbud mot marknadsföring mot riket av penningspel som anordnats i strid med lagen. Bestämmelser om detta finns i 75 § 2 mom. 3 punkten i penningspelslagen. Med riket avses i praktiken Finland utom Åland, som har ett eget penningspelssystem och egen penningspelslagstiftning.

173 §. Begränsningar av tillämpningsområdet. I den gällande paragrafen föreskrivs det om begränsningar som gäller tillämpningen av lagens 22 kap. om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster. I enlighet med direktivet om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (2000/31/EG) ska 22 kap. inte tillämpas på lotteriverksamhet som sker mot vederlag. Begreppet lotteriverksamhet enligt direktivet inbegriper också penningspel. För tydlighetens skull föreslås i paragrafens 1 mom. 5 punkt en ändring av teknisk natur, och därför hänvisas det i punkten till penningspels- och lotteriverksamhet som sker mot vederlag.

7.13 Lagen om upphävande av 2 § i 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 i 1 mom. föreslås en ny 23 punkt om ersättning som ska betalas med stöd av 19 § i den nya penningspelslagen för licens som ger rätt att anordna penningspel. I 22 punkten i förteckningen ändras punkten till ett kommatecken.

Ersättningen är den ersättning som den aktör som har ensamrätt betalar till staten för licensen och som är en förutsättning för anordnandet av de penningspel som ensamrättslicensen omfattar och för att ensamrätten ska gälla. Ersättningen består av en grundersättning av engångsnatur och årliga proportionella ersättningar. 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 ersättningar 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 ersättningen. 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.

Den föreslagna lagändringen träder i kraft redan den 1 januari 2026 samtidigt som bestämmelserna om ersättning för ensamrättslicens i den nya penningspelslagen avses träda i kraft. Lagen ska tillämpas första gången vid beskattningen för skatteåret 2026.

7.15 Lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi

6 §. *Syftet med fullgöranderapporter.* Till 6 § 1 mom. i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi fogas en ny 39 punkt, enligt vilken fullgöranderapporter ska utarbetas till stöd för den utredning av tillförlitlighet och lämplighet hos licenssökanden som föreslås i 10 § i penningspelslagen.

7.16 Mervärdesskattelagen

59 §. I paragrafen föreskrivs det om momsfrihet för vissa varor och tjänster. Enligt 2 punkten är det skattefritt att anordna och förmedla sådana lotterier som nämns i 2 § 1 mom. 1 punkten lotteriskattelagen samt att upplåta sådana platser på fastighet som krävs för spelautomater, spelanordningar eller spel som avses i det nämnda lagrummet. På grund av de ändringar som föreslås i 2 § i lotteriskattelagen föreslås en ändring av hänvisningen i 2 punkten.

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. Inrikesministeriet bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av ringa samhällselig 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 för ansökan och tidsfrister för lämnande av utredningar, om de tekniska förutsättningarna för förfaranden och anordningar som används vid anordnande av penningspel, om det kontrollorgan som avses i 44 § och om dess utredningar och godkännanden samt om de närmare tekniska förutsättningarna och formerna för lämnande av uppgifter till tillsynsmyndigheten för att möjliggöra den tekniska övervakningen av spelhändelser och spelkontotransaktioner.

I den nya penningspelslagen föreslås två förpliktande bemyndiganden för statsrådet att utfärda förordning.

Enligt 31 § 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 penningspelautomater och kasinospel på spelplatser, i spelsalar och i kasinon, maximiantalet spelsalar samt antalet kasinon,

var de är belägna och deras öppettider. Enligt det föreslagna 31 § 3 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet i fråga om innehavare av ensamrättslicens bestämmelser om fördelningen av oinlösta vinster, medel från avrundning av vinster och medel som inflyter från spelavgifter i situationer där det på grund av att dragningsresultatet i penningsspel är slumpmässigt undantagsvis har betalats en mindre andel av spelavgifterna som vinster till spelarna än vad som ska betalas som vinster.

Den föreslagna lagen innehåller ett flertal bemyndiganden för statsrådet att utfärda förordning efter prövning.

Enligt 19 § 6 mom. i den föreslagna lagen kan det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om fastställandet av de ersättningar som innehavare av ensamrättslicens ska betala enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen och om bedömningen av det kapital som har bundits till penningsspelsverksamheten, en skälig avkastningsnivå och verksamhetens intäkter och kostnader i anslutning till fastställandet av ersättningar.

I 20 § 4 mom. i den föreslagna lagen föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket närmare bestämmelser om kontroll av en spelares identitet får utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt 31 § 4 mom. i den föreslagna lagen får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om den tillåtna tiden för försäljning av penningsspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens för att förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som spelandet ger upphov till.

Enligt 31 § 5 mom. i den föreslagna lagen kan det i fråga om innehavare av ensamrättslicens 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. Enligt 32 § 2 mom. i den föreslagna lagen kan det i fråga om innehavare av penningsspelslicens genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om licenshavarsspecifika maximala förlustgränser per dygn, månad och år i fråga om elektroniska penningautomatspel, elektronisk penningbingo, virtuella vadhållningsspel och elektroniska kasinospel, med undantag för elektroniska pokerspel.

I den föreslagna lagens 94 § 3 mom. ingår ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om den i paragrafen avsedda verksamhet som understöds. Enligt 96 § 2 mom. i den föreslagna lagen får det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om fastställandet av dispositionsplanen för anslaget för Institutet för hälsa och välfärd.

Den föreslagna penningsspelslagen innehåller två förpliktande bemyndiganden att utfärda förordning för inrikesministeriet. Enligt 31 § 6 mom. i den föreslagna lagen ska det genom förordning av inrikesministeriet utfärdas bestämmelser om spelreglerna för penningsspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens. I bemyndigandet att utfärda förordning anges vad spelreglerna ska innehålla. Enligt bemyndigandet att utfärda förordning kan dessutom de spelregler som fastställs genom förordning för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningsspel innehålla bestämmelser om tempo och andra egenskaper samt om kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för penningsspel som innehavare av ensamrättslicens anordnar. Enligt 50 § 6 mom. i den föreslagna lagen ska det genom förordning av inrikesministeriet utfärdas bestämmelser om när tidsfristen börjar för lyftande av vinster från spel som avses i 50 § 1, 4 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 § 5 mom. i den föreslagna lagen får närmare bestämmelser om spelkonton utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Enligt 28 § 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 32 § 3 mom. i den föreslagna lagen får det genom förordning av inrikesministeriet föreskrivas om de största tillåtna spelinsatserna och spelvinsterna från penningspel som anordnas av innehavare av penningspelslicens, om speltempot eller andra egenskaper hos vissa former av anordnande av spel eller vissa spel samt om kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för vissa former av anordnande av spel, vissa spel och vissa spelare.

Enligt 43 § 4 mom. i den föreslagna lagen kan närmare bestämmelser om förutsättningarna för internationellt samarbete och tillförlitligheten hos de system, anordningar och dragningsmetoder som används i det utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

Det föreslås att det i penningspelslagen ska ingå fem bemyndiganden att utfärda föreskrifter för tillsynsmyndigheten. Det är fråga om en precisering av lagens bestämmelser med avseende på tekniska detaljer. Enligt 11 § 6 mom. i den föreslagna lagen får tillsynsmyndigheten meddela närmare föreskrifter om licensansökans innehåll, form och bilagor.

Enligt 44 § 6 mom. i den föreslagna lagen kan tillsynsmyndigheten meddela närmare föreskrifter om tillförlitligheten hos spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som används vid anordnandet av penningspel och om de tekniska förutsättningarna som gäller säkerställandet av att dragningsresultaten är slumpmässiga, om den närmare formen för och innehållet i kontrollorganets utredning och godkännande samt om förutsättningar som kontrollorganet ska uppfylla för att kunna godkännas av myndigheten. Enligt 45 § 4 mom. i den föreslagna lagen kan tillsynsmyndigheten meddela närmare föreskrifter om det certifikat som ska användas för att säkerställa spelhändelsernas och spelkontotransaktionernas oföränderlighet och om den tekniska leveransformen för spelhändelserna och spelkontotransaktionerna, och om de tekniska förutsättningarna för anslutning till gränssnittet i tillsynsmyndighetens övervakningssystem.

Enligt 68 § 2 mom. i den föreslagna lagen kan tillsynsmyndigheten meddela närmare föreskrifter om tidsfristerna för att lämna de utredningar som avses i 1 mom. i samma paragraf och om utredningarnas innehåll. Enligt 71 § 6 mom. i den föreslagna lagen kan 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 penningspel och statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel som utfärdats med stöd av de bemyndiganden att utfärda förordning som ingår i paragraferna.

Förordningen ska tillämpas fram till utgången av 2026 under den övergångsperiod då Veikkaus Ab med stöd av lotterilagen utövar penningsspelsverksamhet med ensamrätt.

9 Ikraftträdande

Den nya penningsspelslagen föreslås träda i kraft stegvis. I penningsspelslagen och de övriga lagförslagen föreslås övergångsbestämmelser.

Enligt regeringsprogrammet förnyar regeringen penningspelssystemet 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.

Det är fråga om en helt ny penningsspelslagstiftning som förutsätter omfattande reformer av informationssystemen och andra åtgärder för att organisera licens- och tillsynsverksamheten. Syftet med övergångsperioden är att säkerställa att licensmyndigheten har tillräckligt lång tid på sig att behandla licensansökningar och också att genomföra nödvändiga ändringar i informationssystemen i anslutning till tillsynen över branschen och genomförandet av det centraliserade registret över spelspärrar samt andra beredningsåtgärder för licens- och tillsynsverksamheten.

Licens- och tillsynsmyndighet efter övergångsperioden fram till utgången av 2026 är Tillstånds- och tillsynsverket. Polisstyrelsen ska till dess vara behörig licensmyndighet 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 licens- 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 ensamrättslicenser och licenser för penningsspel som Polisstyrelsen beviljar under den övergångsperiod som inleds vid ingången av 2026 ska träda i kraft samtidigt som penningsspelslagen träder i kraft vid ingången av 2027.

I propositionen föreslås att också Veikkaus Ab:s ensamrätt ska grunda sig på licenser. Veikkaus Ab ska hos Polisstyrelsen, som år 2026 är licensmyndighet, ansöka om ensamrättslicenser enligt den föreslagna penningsspelslagen för anordnande av penningsspel som omfattas av ensamrätt. I propositionen föreslås det att Veikkaus Ab:s lagstadgade ensamrätt att anordna penningsspel enligt den gällande lotterilagen ska kvarstå tills de ensamrättslicenser som beviljas i början av systemreformen och licenserna för penningsspel på en konkurrensutsatt marknad träder i kraft samtidigt som penningsspelslagen.

De ändringar som föreslås i lotterilagen träder i kraft när den nya penningsspelslagen träder i kraft. På den ensamrättsverksamhet som Veikkaus Ab bedriver med stöd av lotterilagen under övergångsperioden 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. Enligt förslaget ska Polisstyrelsen utöva tillsyn över den penningspelsverksamhet som Veikkaus Ab bedriver med ensamrätt med stöd av lotterilagen under en övergångsperiod som pågår till utgången av 2026. Fram till dess ska Polisstyrelsen också övervaka att aktörer som står utanför ensamrättssystemet inte anordnar eller marknadsför penningspel i strid med lotterilagen.

Eftersom en innehavare av ensamrätt enligt den föreslagna regleringen inte kan beviljas licens att anordna penningspel inom ramen för det konkurrensutsatta licenssystemet, måste Veikkaus Ab innan ensamrättslicenserna 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. Enligt Veikkaus Ab:s bedömning kan de ändringar som reformen förutsätter genomföras inom några månader från det att bestämmelserna om licensförfarandet i 2 kap. i penningspelslagen träder i kraft den 1 januari 2026.

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 i slutet av 2026 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 när den nya penningspelslagen träder i kraft vid ingången av 2027. I skalbolagsmodellen tillämpas samma modell som vid den sammanslagning av tre separata penningspelsammanslutningar som trädde i kraft vid ingången av 2017.

Innan den nya penningspelslagen träder i kraft ska statsrådet också fatta beslut om den ersättning för ensamrätt till staten som avses i lagens 19 §. Dessutom ska den första posten av engångsersättningen betalas innan den nya lagen träder i kraft, eftersom det är förutsättning för att ensamrättslicensen ska gälla att ersättningen betalas, och därmed också en förutsättning för inledande av verksamhet med ensamrätt enligt den nya penningspelslagen.

Också 9 kap. i penningspelslagen avses träda i kraft redan den 1 januari 2026. I kapitlet föreskrivs det om statsunderstöd som beviljas för att förebygga och minska skadeverkningar av

penningspel. Ett tidigare ikraftträdande behövs i synnerhet för att det ska vara möjligt att bevilja statsunderstöd för sådan i 94 § 2 mom. 1 punkten avsedd verksamhet inom elektroniska, anonyma tjänster för skadeverkningar av spel som kompletterar de lagstadgade tjänsterna, så att tjänsterna i fråga kan vara i drift när penningspelsverksamhet enligt den nya penningspelslagen inleds. De elektroniska tjänsterna finansieras enligt det nuvarande arrangemanget ännu under 2026.

I propositionen föreslås att det vid anordnandet av penningspel enbart ska användas spelprogramvara som tillhandahålls av innehavare av licens för spelprogramvara. Aktörer som ansöker om ensamrättslicens och penningspelslicens ska i sin licensansökan inkludera uppgifter om den programvaruleverantör som de köper spelprogramvarorna av. Skyldigheten att endast använda spelprogramvara som tillhandahålls av innehavare av licens för spelprogramvara tillämpas efter en övergångsperiod från och med ingången av 2028. Således behöver man inte först ansöka om licens för att få licens för spelprogramvara, utan penningspelsverksamhet enligt den nya penningspelslagen kan inledas när lagen träder i kraft. Det ska vara möjligt att ansöka om licens för spelprogramvara från ingången av 2027. I och med den föreslagna övergångsperioden har innehavare av ensamrättslicens och licens för penningspel tillräckligt med tid att förbereda sig på ändringar och vid behov byta leverantör av spelprogramvara.

Även de övriga föreslagna lagarna avses huvudsakligen träda i kraft den 1 januari 2027. Lagen om ändring av lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet träder dock i kraft den 1 januari 2026 samtidigt som bestämmelserna om ersättning för ensamrättslicens i den nya penningspelslagen avses träda i kraft.

10 Verkställighet och uppföljning

Övergången till det nya penningspelssystemet förutsätter att licens- 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 licenshanteringssystem, ett system för spelspärrear och ett tillsynssystem. 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 penningspelsverksamhet inleds bör de övriga delarna av informationssystemhelheten för tillsynen vara klara att användas.

Beredningen av genomförandet av licens- och tillsynsverksamheten är ett separat projekt och inte kopplat till lagstiftningsprojektet. Eftersom avsikten är att placera licens- och tillsynsverksamheten vid Tillstånds- och tillsynsverket efter övergångsperioden från ingången av 2027, bereds genomförandet under ledning av finansministeriet. Syftet med genomförandeprojektet är att bereda genomförandet av licens- och tillsynsfunktionen i det nya penningspelssystemet så att Polisstyrelsen, som sköter licensuppgiften enligt det nya penningspelssystemet under övergångsperioden, har en så god förmåga som möjligt att utföra de nya uppgifterna från och med den 1 januari 2026, också med beaktande av de tillsynsuppgifter som grundar sig på gällande bestämmelser i lotterilagen. Syftet är också att säkerställa och genomföra en kontrollerad överföring av licens- och tillsynsuppgifterna till det nya Tillstånds- och tillsynsverket.

Övergången till det nya penningspelssystemet 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 penningspelslagen 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. Social- och hälsovårdsministeriet svarar för bevakningen, utvärderingen och forskningen kring skadeverkningarna av penningspel och Institutet för hälsa och välfärd verkställer dessa uppgifter. I samband med övergången till det nya penningspelssystemet inriktas bevakningen, utvärderingen och forskningen särskilt på ändringarna i systemet och hur de olika åtgärderna påverkar skadeverkningarna av penningspel. De mål och målnivåer för skadeverkningarna av penningspel som fastställts i samband med det spelpolitiska programmet utgör en central del av detta arbete.

I enlighet med målen för det spelpolitiska programmet syftar arbetet med att utveckla förebyggandet och vården inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde till att säkerställa att man vid genomförandet av penningspelssystemet systematiskt och enligt principerna för kunskapsbaserad ledning tar i bruk de möjligheter att förebygga skadeverkningar som penningspelssystemet erbjuder. Till målen för och genomförandet av det spelpolitiska programmet hör också utveckling av myndighetssamarbetet. Vid övergången till det nya penningspelssystemet strävar social- och hälsovårdsministeriet, Institutet för hälsa och välfärd och tillsynsmyndigheten efter att i samarbete med andra aktörer som deltar i genomförandet av det spelpolitiska programmet genom kommunikation och andra ändamålsenliga metoder, såsom anvisningar och utbildningar, säkerställa att allmänheten har tillräcklig information om penningspelens karaktär och riskerna med dem samt att främja konsumenternas förutsättningar att identifiera och särskilja utbud som ingår i systemet från utbud utanför det. Myndighetskommunikation och andra ändamålsenliga metoder har framför allt betydelse för att förebygga skadeverkningar, men också för att effektivisera kanaliseringsgraden. Med hjälp av aktiva åtgärder försöker myndigheterna förebygga oegentligheter och brott samt stärka konsumenternas rättsskydd och deras medvetenhet om sina rättigheter.

Tillsynsmyndigheterna bör ha tillräckliga resurser, metoder och verktyg för att uppnå de mål som anges i lagen och för att genomföra en ändamålsenlig bevakning och effektiv tillsyn. Tillsynsmyndigheten bör i det nya systemet kunna förebygga och ingripa i lagstridig verksamhet för att förbättra kanaliseringsgraden. Parallellt med arbetet mot lagstridig verksamhet bör tillsynsmyndigheten också sörja för en effektiv tillsyn över licensaktörerna för att penningspel och marknadsföringen av dem ska genomföras på det sätt som lagen förutsätter. Vid beviljande av licenser bör tillsynsmyndigheten ta hänsyn till de planer som de aktörer som ansöker om licens har för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel.

Propositionen innehåller inga förslag till bestämmelser om sådana betalningsspärrar som ingår i lotterilagen eller om sådan blockering av nättrafik som utretts under beredningen. Efter att penningspelslagen har trätt i kraft ska verksamheten på den nya penningspelsmarknaden följas upp och behovet av att föreskriva om betalningsspärrar och blockering av nättrafik bedömas med beaktande av bl.a. de tekniska möjligheterna att genomföra sådana och vilka närmare kostnadseffekter de skulle ha för banker och internetoperatörer. Efter att penningspelslagen har trätt i kraft är det dessutom möjligt att utreda förutsättningarna för att föreskriva om småskaliga penningspelslicenser för allmännyttiga aktörer och bedöma konsekvenserna av ändringen för samhället. Efter att lagen trätt i kraft kan man dessutom vid behov överväga ibruktagandet av en avgift som tas ut av licenshavarna för att trygga en tillräcklig finansieringsnivå för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel.

Tillstånds- och tillsynsverket ska vara tillsynsmyndighet i det nya penningspelssystemet. Överföringen av tillsynsbefogenheten till Tillstånds- och tillsynsverket förutsätter på det sätt som beskrivs i avsnitt 7.4 att det utfärdas en ny överenskommelseförordning om tillsynen över penningtvättslagen i landskapet.

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Samband med andra propositioner

Propositionen har samband med regeringens proposition om Tillstånds- och tillsynsverket som har beretts i finansministeriets lagstiftningsprojekt för en reform av statens regionförvaltning ([VM114:00/2023](#)). Regeringens proposition (RP 13/2025 rd) överlämnades till riksdagen den 13 mars 2025. Propositionerna behandlas samtidigt i riksdagen. I regeringens proposition med förslag till ny penningspelslagstiftning föreslås det att Tillstånds- och tillsynsverket ska vara behörig licens- och tillsynsmyndighet från och med 2027. Lagförslagen i propositionen har utarbetats med utgångspunkten att Tillstånds- och tillsynsverket kommer att inrättas. Propositionerna 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. Propositionen om den nya lagstiftningen om penningspel kan inte godkännas förrän lagen om statens Tillstånds- och tillsynsverk har godkänts.

I justitieministeriets lagberedningsprojekt ([OM032:00/2021](#)) har det beretts ändringar i lagen om verkställighet av böter och i vissa andra lagar där det föreskrivs om verkställighet av ekonomiska påföljder. Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av böter och till vissa lagar som har samband med den överlämnades till riksdagen den 20 februari 2025 (RP 5/2025 rd). Lagarna avses träda i kraft hösten 2025. Om det i lagen

om verkställighet av böter införs allmänna bestämmelser om verkställbarheten av böter och när böter förfaller, behövs det i penningsspelslagen som speciallag inte längre några separata bestämmelser om när ordningsavgifter och påföljdsavgifter förfaller. I så fall räcker det med en hänvisning till lagen om verkställighet av böter. Propositionen behandlas i riksdagen samtidigt med propositionen om reformen av penningsspelssystemet och båda innehåller förslag till ändringar av samma bestämmelser som måste samordnas.

I riksdagen behandlas också regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism och till lagar som har samband med den (157/2024 rd), där det också föreslås att 6 § 1 mom. i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi ska ändras så att en ny punkt fogas till slutet av momentet. Propositionerna behandlas eventuellt samtidigt i riksdagen. Den föreslagna bestämmelsen i lagförslag 15 i regeringens proposition om reformen av penningsspelssystemet bör samordnas till denna del.

11.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2026. Konsekvenserna hänför sig till statens inkomster och utgifter.

I propositionen föreslås det att Veikkaus Ab under övergångsperioden fram till utgången av 2026 ska anordna penningsspel med stöd av den ensamrätt som föreskrivs i lotterilagen. År 2026 redovisar Veikkaus Ab i enlighet med 17 § i lotterilagen sin avkastning från ensamrättsverksamheten 2025 till staten enligt den vinst som bokslutet visar.

Licenspliktig penningsspelverksamhet enligt den nya penningsspelslagen inleds när lagen träder i kraft vid ingången av 2027. Bestämmelserna om ersättning till staten för ensamrätt i 19 § i penningsspelslagen ska dock tillämpas redan 2026. Statsrådet ska fatta beslut om ersättningen innan penningsspelslagen träder i kraft. Den första posten av engångsersättningen ska också betalas innan lagen träder i kraft, vilket påverkar statens inkomster 2026.

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om licensansökningar i den nya penningsspelslagen ska tillämpas från ingången av 2026. Mottagandet och handläggningen av licensansökningar förutsätter att Polisstyrelsen, som år 2026 är licensmyndighet enligt penningsspelslagen, beviljas tilläggsanslag både för att anställa mer personal och för att ta fram de informationssystem som reformen förutsätter. Det är inte möjligt att finansiera kostnaderna från polisens omkostnadsmoment.

Tillstånds- och tillsynsverkets kostnader för förberedande uppgifter i anslutning till mottagandet av den nya verksamheten och informationssystemen beräknas uppgå till 1,32 miljoner euro 2026.

Bestämmelserna i penningsspelslagen om statsunderstöd för att förebygga och minska skadeverkningar av penningsspel träder i kraft redan den 1 januari 2026. År 2026 uppstår det kostnader på uppskattningsvis cirka 1,5 miljoner euro för att trygga kontinuiteten i de elektroniska, anonyma tjänster för skadeverkningar av spel som kompletterar de lagstadgade tjänsterna under övergångsperioden, med beaktande av den tid det tar att ansöka om och bevilja statsunderstöd.

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 och behandling av personuppgifter samt förhållandet till Ålands självstyrelse.

Grundlagsutskottet har ur hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter och ur rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter härlett vissa allmänna krav som ska uppfyllas för att de ska kunna begränsas. 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. Det är tillåtet att inskränka en grundläggande fri- och rättighet bara om målet inte kan nås med medel som utgör ett mindre intrång 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). Grundlagsutskottet har också konstaterat att en inskränkning av en grundläggande fri- och rättighet kan ha samband med tryggheten av en annan grundläggande fri- och rättighet men att även andra grunder kan vara godtagbara (se t.ex. GrUU 10/2024 rd, GrUU 57/2018 rd, GrUU 35/2014 rd, GrUU 3/2014 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 § 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 samtidiga 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.

Propositionen och dess inverkan på skadeverkningarna av penningspel bör å ena sidan granskas med tanke på att ett system med ensamrätt enligt den gällande regleringen bedöms kräva brådskande åtgärder i fråga om penningspel utanför systemet och å andra sidan att det föreslagna licensbaserade nya penningspelssystemet ska göras tillräckligt attraktivt för att förbättra kanaliseringsgraden på en reglerad och övervakad marknad. Vid bedömningen av propositionens konsekvenser bör det dessutom beaktas att även om den föreslagna regleringen till vissa delar är mer tillåtande än den gällande regleringen när det gäller anordnande och marknadsföring av penningspel, innehåller penningspelslagen ett flertal bestämmelser som begränsar dessa. Propositionen innehåller sådana legitima grunder som erkänns i EU-rätten och sådana bestämmelser som i praktiken utgör godtagbara grunder för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna och som syftar till att skydda spelare, förebygga problemspelande och skydda minderåriga samt bekämpa brottslighet och oegentligheter.

Exempel på föreslagna bestämmelser som syftar till att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel är bl.a. 20 § om registrering av spelare, 22 § om spelarens möjlighet att se spelkontotransaktioner och en funktion för bedömning av spelbeteende, 24 § om åldersgräns, 25 § om förbud mot spel på skuld, gratisspel och rabatter, 28 § om att säkerställa av spelande som identifierad, 29 § om spärrande av spelande, 30 § om gränser för penningöverföring, 31 och 32 § om anordnande av penningspel och de bemyndiganden att utfärda förordning som de innehåller, 34 § om omsorgsplikt, 35 § om egenkontroll för innehavare av ensamrättslicens och penningspelslicens, 37 § om uppgifter som ska lämnas i samband med anordnande av penningspel, 38 § om placering av penningspelautomater och egenkontroll i fråga om dem, 40 § om förbud mot självbetjäningsterminaler och 41 § om begränsningar som gäller spelande på kasinon och i spelsalar. Marknadsföringen av penningspel begränsas på flera sätt genom bestämmelserna i det föreslagna 4 kap. Särskilda begränsningar för att skydda minderåriga anges i 53 och 56 §.

Bland de förslag till bestämmelser som syftar till att bekämpa oegentligheter och brott i samband med penningspel eller till att garantera spelarnas rättsskydd finns, utöver det licensförfarande som på förhand bedömer licenshavarnas lämplighet och tillförlitlighet, den tekniska och övriga övervakningen av anordnandet av penningspel samt påföljder, till exempel 20 § om registrering av spelare och verifiering av spelarnas identitet, 22 § om licenshavarens skyldighet att hålla spelarens medel avskilda från licenshavarnas medel, 27 § om begränsningar i anordnandet av vadhållning, 35 § om planer för egenkontroll, 41 § om begränsningar som gäller spelande på kasinon och i spelsalar, 42 § om teknisk övervakning på kasinon och i spelsalar, 44 § om tillförlitligheten hos spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden, 47 § om licenshavarnas personal, 48 § om upptäckt och förhindrande av oegentligheter samt underrättelseskyldighet, 49 § om behandling av kontakt från spelare, 50 § om inlösning av vinster samt 69 § om revisorns anmälningsskyldighet.

12.1 Främjande av befolkningens hälsa

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Skyldigheten att främja befolkningens hälsa avser enligt motiveringen till bestämmelsen å ena sidan social- och hälsovårdens preventiva verksamhet och å andra sidan utvecklandet av förhållandena i samhället inom det allmänna olika verksamhetssektorer i en riktning som allmänt främjar befolkningens hälsa (RP 309/1993 rd).

Penningspel är inte vanliga konsumtionsnyttigheter, utan penningspelande kan medföra olika skadeverkningar. Som det konstateras i konsekvensbedömningen kan det föreslagna nya penningspelssystemet öka skadeverkningarna av penningspel och de kostnader som de orsakar samhället, eftersom det i och med reformen kan bedömas att synligheten för, tillgången på och tillgängligheten till penningspel med hög risk ökar. 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 spelöverskottet än tidigare. De föreslagna ändringarna uppskattas leda till att penningspelandet i viss mån flyttar till nätet och till spel med högre risk. På de grunder som anförts ovan kan propositionen eventuellt öka de negativa konsekvenserna för befolkningens hälsa, men samtidigt innehåller propositionen flera förslag till bestämmelser som syftar till att begränsa de negativa konsekvenserna och på så sätt bidrar till att främja befolkningens hälsa på det sätt som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Ovan beskrivs sådana förslag till bestämmelser, exempelvis obligatorisk identifiering, penningöverföringsgränser, spelspärrar och förbud mot att spela på kredit, penningspelsbolagens omsorgsplikt och skyldighet att erbjuda spelaren en funktion för att bedöma skadligt spelande samt en översikt över spelarens penningspelshistoria samt de begränsningar i bestämmelserna om marknadsföring och sponsring som syftar till att skydda särskilt barn och unga och främja befolkningens hälsa. Dessutom kan de föreslagna statsunderstöden enligt penningspelslagen användas för att stödja tidiga insatser mot skadeverkningarna av penningspel.

Genom propositionen blir det också möjligt för en betydligt bredare skara aktörer att bedriva penningspelsverksamhet än i det nuvarande ensamrättssystemet, något som avsevärt främjar den grundlagsfästa näringsfriheten. Penningspelsverksamhet ska i fortsättningen vara licenspliktigt, noggrant reglerat och underkastat myndighetstillsyn, vilket också bidrar till att säkerställa uppnåendet av målen för reformen av penningspelssystemet, dvs. att bl.a. effektivisera bekämpningen av skadeverkningarna av penningspel och förhindra missbruk. Den föreslagna reformen av penningspelssystemet kan på de grunder som beskrivs nedan anses vara godtagbar och proportionerlig med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna.

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. Grundlagsutskottet har t.ex. i samband med en reform av alkohollagen som gällde leverans av alkoholdrycker konstaterat att den föreslagna ändringen enligt propositionen kan ha vissa skadliga konsekvenser både för människors hälsa och välbefinnande i allmänhet och för barns och ungas välbefinnande och individuella utveckling och att statsrådet bör följa upp vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna har särskilt för familjer och barn (GrUU 58/2024 rd).

12.2 Licenssystemet

Licensplikt

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. Artikel 1 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 egendomsskydd.

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 rättssäkerhet. 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 rättssäkerheten 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 penningsspel 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 penningsspelslagen grundar sig på att det krävs licens för anordnande av penningsspel och tillhandahållande av spelprogramvara. I propositionen föreslås det att penningsspelsverksamheten delvis ska öppnas för marknadskonkurrens med en licensmodell i enlighet med regeringsprogrammet. I regleringen ingår också bestämmelser om ensamrätt att anordna vissa penningsspel. Huvudregeln för licensplikten framgår av penningsspelslagens 2 §.

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. Syftet med licenssystemet är att säkerställa att aktörer som bedriver penningspelsverksamhet och tillhandahåller spelprogramvara kan fullgöra sina lagstadgade skyldigheter, att aktörerna kan övervakas och att man effektivt kan ingripa i eventuell lagstridig verksamhet. Även om tillhandahållande av spelprogramvara inte utgör penningspelsverksamhet som riktar sig till konsumenter, har licensplikt utifrån internationella erfarenheter (Storbritannien, Sverige och Danmark) ansetts vara en av de viktigaste metoderna för att nå regeringsprogrammets mål för reformen av penningspelssystemen. I och med licensplikten för tillhandahållande av spelprogramvara kan man i det nya penningspelssystemet effektivare ingripa i utbudet av lagstridiga penningspel i det nya marknadsläget och på så sätt också bidra till att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel. Kravet på licens för spelprogramvara ger tillsynsmyndigheten en mer omfattande överblick över leveranskedjorna för spelprogramvaror, minskar till en del den administrativa bördan för licenshavarna, begränsar tillgången till spelprogramvaror för aktörer utanför systemet som erbjuder spel i riket och hindrar dessutom underleverantörer av spelprogramvaror som är verksamma i riket från att tillhandahålla spelprogramvaror till företag utanför systemet utan tillsynsmyndighetens vetskap.

Med tanke på näringsfriheten utgör penningspelsverksamhet och spelprogramvaruverksamhet, som har en omedelbar koppling till den förstnämnda, sådan ekonomisk verksamhet av särskild art för vilken det föreslagna införandet av licensplikt i enlighet med grundlagsutskottets tidigare utlåtandep Praxis ska anses vara godtagbart för att garantera rättssäkerheten, förhindra missbruk, trygga befolkningens hälsa och minska sociala problem. Genom propositionen blir det samtidigt möjligt för en betydligt bredare skara aktörer att bedriva penningspelsverksamhet än i det nuvarande ensamrättsystemet, vilket avsevärt främjar näringsfriheten. Den föreslagna regleringen anses uppfylla syftet med penningspelslagen på ett proportionerligt och effektivt sätt.

Krav på ansökan om licens och ändring av licens

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).

I riket fanns det tidigare ett formellt tillståndssystem för penningspelsverksamhet där man beviljade parallella penningspelstillstånd till tre olika penningspelssammanslutningar med ensamrätt. Grundlagsutskottet granskade den föreslagna regleringen av tillstånd att anordna

penningspel och andra lotterier och lyfte bl.a. fram behovet av att precisera de allmänna villkoren för beviljande av tillstånd och bestämmelserna om tillståndsprövning (GrUU 23/2000 rd). År 2012 övergick man från ett formellt system med ensamrätt till ett system med lagstadgade ensamrätter, i och med vilket de penningspelssammanslutningar och deras verksamhetsområden som då fick tillstånd nämndes direkt vid namn i lagen. Den regeringsproposition som ledde till lagändringen (RP 207/2010 rd) behandlades inte i grundlagsutskottet.

Det föreslagna licenssystemet för penningspelsverksamhet och spelprogramvaror avviker avsevärt från det tidigare formella tillståndssystemet och grundlagsutskottet har alltså inte tidigare bedömt det nu föreslagna licensförfarandet. Grundlagsutskottet har bedömt tillståndsförfarandet för alkoholrelaterad näringsverksamhet, som i många avseenden kan jämföras med penningspelsverksamhet. Grundlagsutskottet har 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 den föreslagna penningspelslagen föreskrivs det om tre olika typer av licenser: ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara. Bestämmelser om vilken typ av verksamhet licenserna kan beviljas för finns i 5, 6 och 7 §. De allmänna förutsättningarna för beviljande av ensamrättslicens och för licensens giltighet anges i 8 § och de allmänna förutsättningarna för beviljande av penningspelslicens och licens för spelprogramvara och för licensens giltighet anges i 9 §. Om förutsättningarna för beviljande av licens uppfylls, ska myndigheten alltid bevilja licens. Myndigheternas prövningsrätt är till denna del bunden till de noggrant avgränsade förutsättningar 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 §.

I 11 § 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 licensansökan definieras enligt vilka uppgifter som är nödvändiga för att bedöma om förutsättningarna för beviljande av licens uppfylls.

Det har ansetts nödvändigt att i penningspelslagen föreskriva om bedömning av sökandens tillförlitlighet och lämplighet, eftersom penningspelsverksamhet i enlighet med vad som anförts ovan har ansetts vara en speciell form av ekonomisk verksamhet och eftersom penningspelande medför skadeverkningar och även risker för missbruk. De förutsättningar som föreslås för ansökan om och beviljande av licens syftar till att säkerställa att licensmyndigheten får alla nödvändiga uppgifter som licensprövningen förutsätter och att de aktörer som bedriver penningspelsverksamhet och tillhandahåller spelprogramvara klarar av att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter.

Bestämmelserna om förutsättningarna för beviljande av licens och licensansökans innehåll kan bedömas uppfylla kraven på en transparent, förutsägbar och noggrant avgränsad reglering om licensprövning. Bestämmelserna om licenser för penningspel och programvara är med beaktande av det som konstaterats ovan proportionerliga och även icke-diskriminerande, eftersom beviljandet av licens inte begränsas enligt sökandens juridiska form eller etableringsstat. 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 licenspliktiga verksamhet. I 18 § i den föreslagna lagen föreskrivs det om licenshavarens anmälningsskyldighet och ändring av licensen. 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 utlåtandepraxis.

Propositionen innehåller inga bestämmelser om kvantitativ begränsning av licenser på den konkurrensutsatta penningspelsmarknaden. Propositionen innehåller dock också bestämmelser enligt vilka vissa former av anordnande av penningspel ska vara förbehållna innehavare av ensamrätt utanför den konkurrensutsatta marknaden. Bevarandet av ensamrätten för vissa former av anordnande av penningspel behandlas nedan.

Delvis bevarande av ensamrättssystemet

Enligt regeringsprogrammet ska en del av formerna för anordnande av penningspel öppnas för marknadskonkurrens och en del fortsatt omfattas av Veikkaus Ab:s ensamrätt. Utifrån grundlagsutskottets ovan beskrivna utlåtandepraxis 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 följden 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 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 penningspelsbolag 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.

Vid bedömningen av de former för anordnande av penningspel som ska omfattas av ensamrätten respektive den konkurrensutsatta marknaden har man beaktat bl.a. deras art, de delvis olika skaderisker som de medför samt möjligheterna att reglera och styra penningspelsverksamheten i olika kanaler. Även om det i propositionen föreslås att ensamrätten i fråga om vissa former av anordnande av penningspel ska kvarstå, bidrar propositionen de facto till att minska den begränsningsreglering som gäller penningspelsnäringen och som inskränker näringsfriheten. Den föreslagna regleringen anses stå i proportion till det mål som eftersträvas.

12.3 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 51 § 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 penningspelen i fortsättningen anordnas på en

konkurrensutsatt penningsspelsmarknad. Ett nytt inslag är bl.a. avregleringen av marknadsföringen av nätcasinospel. Den föreslagna 52 §, 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 53 § 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 54 § är nytt. Bestämmelserna om sponsring i 56 § i den föreslagna lagen är också nya. Dessutom preciseras definitionen av marknadsföring i 4 § och det föreslås en ny bestämmelse där marknadsföring som riktas mot riket definieras. I penningsspelslagen förbjuds också marknadsföring av andra penningsspel än sådana som anordnas av licenshavare som avses i penningsspelslagen och som har rätt att anordna penningsspel. Utgångspunkten för regleringen motsvarar nuläget, där endast marknadsföring av penningsspel 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 84 § i penningsspelslagen 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 12.5.3.

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. Artikeln motsvarar 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 konsumenterna. Grundlagsutskottet ansåg att det också i detta fall fanns samma godtagbara grunder som för begränsningarna för alkoholreklam i övrigt. Syftet med begränsningarna var att på ett i sig godtagbart sätt beakta den nya användningen av i synnerhet sociala medier för marknadskommunikation. Utskottet ansåg trots allt att det var ett problem med avseende på yttrandefrihetsskyddet att bestämmelsen i sin föreslagna lydelse inte entydigt föreföll utesluta från förbudet den självanta kommunikation mellan konsumenterna som hör till yttrandefrihetens kärnområde, låt vara att lagförslaget enligt motiven inte begränsade konsumenternas rätt att sända och ta emot det material de önskar. Enligt grundlagsutskottet uppfyllde bestämmelsen alltså inte de krav på exakthet och noggrann avgränsning som gäller för en begränsning av yttrandefriheten. Utskottet 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 informationssamhällsbalken (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 informationssamhällsbalken 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 införs 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 eftersträlvade 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 domstolen ställt sig mer positiv 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 ändamålsenligt 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 utlåtandepaxis 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 utlåtandepraxis har ställt för inskränkning i yttrandefriheten. Syftet med den föreslagna regleringen är att förebygga skadeverkningarna av penningspel och den är exakt och noggrant avgränsad. Den föreslagna penningspelslagen 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 utlåtandepraxis.

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 penningspelsbolag på sina webbsidor och i sociala medier. På det finska bolagets webbsidor och konton på sociala medier fanns ett omnämnande av samarbete med ett utländskt penningspelsbolag samt spelbolagets emblem. Ett sponsringsavtal hade ingåtts mellan det finska bolaget och det utländska penningspelsbolaget där det mot vederlag hade avtalats, att det finska bolaget ger det utländska penningspelsbolaget ökad synlighet bl.a. på internet och i sociala medier. Synligheten hade i ärendet bl.a. framgått på så sätt att det utländska penningspelsbolagets 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 penningspelsbolaget och det finska bolaget, att det utländska penningspelsbolaget inriktar penningspelstjänster 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 penningspel, 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 penningspelsbolags 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

penningspel är tillåten. I den föreslagna penningspelslagen ingår på det sätt som beskrivs ovan motsvarande bestämmelser om marknadsföringens innehåll. Marknadsföring av penningspel som anordnas utan licens enligt penningspelslagen är dessutom förbjuden med stöd av lagens 75 §. Samtidigt gör propositionen det möjligt för nya licenshavare att marknadsföra penningspel. 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.

12.4 Tillsynsbefogenheter

Åläggande om avlägsnande

I 78 § i penningspelslagen föreslås en befogenhet för tillsynsmyndigheten att avlägsna lagstridigt webbinnehåll som gäller anordnande eller marknadsföring av penningspel och att avregistrera domännamn ur domännamnregistret. Den föreslagna befogenheten är av betydelse med tanke på yttrandefriheten och näringsfriheten enligt 12 § respektive 18 § i grundlagen.

Bestämmelserna om åläggande om avlägsnande är ny reglering när det gäller penningspelsverksamhet och har således inte tidigare bedömts av grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden GrUU 15/2006 rd och GrUU 60/2001 rd behandlat förordnanden om spärning som motsvarar förslaget om åläggande om avlägsnande. 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 in reklam och marknadsföring. Men dessa kan begränsas i större omfattning än vad som egentligen 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 till exempel 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 inskränkningen är noggrant avgränsad och exakt fastställd, huruvida det existerar grunder för inskränkningen som är godtagbara med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet och huruvida inskränkningen är dikterad av ett vägande samhälleligt behov samt huruvida det proportionalitetskrav som uppställts för inskränkningen har uppfyllts, dvs. huruvida inskränkningen är nödvändig för att målet ska nås och även i övrigt proportionell. 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 avvägde 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 § i penningsspelslagen är att man i den verksamhet som åtgärderna grundar sig på bryter mot bestämmelserna i penningsspelslagen. Ett åläggande att avlägsna olagligt webbinnehåll kan också vara interimistiskt, varvid det gäller tills ärendet är slutligt avgjort. Det föreslås inte heller att penningsspelslagen 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 penningsspel och så att skadeverkningarna av penningsspel 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. Det anses finnas ett vägande samhälleligt behov av bestämmelserna om åläggande om avlägsnande för att man i ett nytt marknadsläge med flera licenshavare där det också sannolikt förekommer verksamhet som står utanför penningspelssystemet effektivt ska kunna ingripa i eventuell lagstridig verksamhet och till denna del genomföra regleringsprogrammets mål att effektivisera tillsynen.

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.

Granskningsrätt

Bestämmelser om tillsynsmyndighetens granskningsrätt finns i 67 § i den föreslagna penningspelslagen. Motsvarande bestämmelser ingår i den gällande lotterilagen. Bestämmelsen om kontrollrätt preciserades i samband med reformen av lotterilagen som trädde i kraft i början av 2022 (RP 135/2021 rd). I sitt utlåtande ägnade grundlagsutskottet inte uppmärksamhet åt den föreslagna regleringen (GrUU 46/2021 rd).

Inspektioner kan med stöd av 67 § 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 granskningsrätten ska omfatta utrymmen som omfattas av hemfriden, dvs. sådana som används för permanent boende. I fråga om inspektioner som utförs i företagets 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 för lagstiftning om genomförande av inspektioner som följer av 10 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 5/2010 rd). Den föreslagna regleringen anses vara förenlig med grundlagsutskottets tidigare utlåtandepraxis.

12.5 Påföljder

12.5.1 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 (75 och 76 § i den föreslagna penningspelslagen). I den föreslagna 75 § ingår gärningar som är centrala med tanke på förebyggandet av lagstridig penningspelsverksamhet. I 76 § 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 (RP 135/2021 rd) uppmärksammade grundlagsutskottet i sitt utlåtande inte 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).

12.5.2 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 korrigering 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).

Före 2012 fanns det i riket ett formellt tillståndssystem för penningspelsverksamhet och i lotterilagen föreskrevs det också om återkallande av tillstånd. Grundlagsutskottet bedömde den föreslagna regleringen om återkallande av tillstånd och konstaterade att bestämmelsen var onödigt allmänt formulerad eftersom det där talades om att något handlat i strid med lagen rent generellt. Utskottet ansåg att förutsättningarna för återkallande av tillstånd bör justeras så att de gäller lagöverträdelse av väsentlig betydelse för lotterier (GrUU 23/2000 rd).

I penningspelslagens 79 § föreskrivs det om förutsättningarna för återkallande av licens. Enligt den föreslagna paragrafen är förutsättningarna för återkallande delvis tvingande och delvis beroende av prövning. Förutsättningarna 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 79 § 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.

12.5.3 Administrativa påföljder av straffkaraktär

Grunder för påförande av ordningsavgift och påföljdsavgift

De bestämmelser om ordningsavgifter och påföljdsavgifter som föreslås i penningspelslagen ska bedömas med avseende på grundlagen. Bestämmelserna om ordningsavgift är nya, medan bestämmelserna om påföljdsavgift till stor del motsvarar de bestämmelser i den gällande

lotterilagen som grundlagsutskottet bedömde i samband med den reform av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 (GrUU 46/2021 rd - RP 135/2021 rd).

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande att fogandet av det föreslagna systemet med påföljdsavgift till lotterilagens begränsningar i fråga om marknadsföring av penningsspel således framhäver kravet på att regleringen ska vara exakt och att påförande av påföljdsavgift endast ska användas i sådana fall där förseelsen ”tydligt visar likgiltighet” för att iaktta det förbud som avses i 14 b § eller 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen.

Ordningsavgift enligt 80 § i den föreslagna penningsspelslagen 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 84 § 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. Huruvida de föreslagna ordningsavgifterna och påföljdsavgifterna ska påföras ska alltid bedömas separat för varje försummelse.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 21/2020 rd 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). Grundlagsutskottet har konstaterat att en straffrättslig sanktion principiellt uttrycker en större klandervärdhet än en mer neutral administrativ påföljd. Enligt utskottet kan också avgiftspåföljder fungera allmänpreventivt varvid deras effekt är baserad på bland annat övervakning och graden av risk för att åka fast och på att påföljden påförs snabbt (GrUU 9/2018 rd).

Ordningsavgift och påföljdsavgift ska betraktas som ekonomiska påföljder av straffkaraktär, vilket innebär att de enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis kan jämföras med straffrättsliga påföljder. Det anses finnas ett vägande samhälleligt behov av bestämmelserna om ordnings- och påföljdsavgifter för att man i ett nytt marknadsläge med flera licenshavare där det också sannolikt förekommer verksamhet som står utanför penningsspelssystemet effektivt ska kunna ingripa i eventuell lagstridig verksamhet och till denna del genomföra regeringsprogrammets

mål att effektivisera tillsynen. Det föreslagna systemet med ordnings- och påföljdsavgifter bedöms ha en klar allmänpreventiv effekt. Regleringen och det ingripande i lagstridig verksamhet som den möjliggör kan dessutom anses ha en positiv inverkan på licenshavarnas berättigade förväntningar på den reglerade penningspelsmarknadens funktion och förutsägbarhet samt styra aktörerna till lagenlig verksamhet genom att öka deras kostnader och andra negativa påföljder av klandervärd verksamhet. Sett ur detta perspektiv kan bestämmelserna om ordnings- och påföljdsavgifter också anses bidra till att näringsfriheten förverkligas i praktiken samt till att en penningspelsmarknad som baserar sig på sund konkurrens utvecklas och upprätthålls.

I den föreslagna penningspelslagen föreskrivs det om ordningsavgifter och påföljdsavgifter 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 föreslås att bestämmelserna om påföljdsavgifter ska utvidgas från det nuvarande så att grunden för påförande av påföljdsavgift utöver en uppsåtlig gärning också kan vara en överträdelse eller försummelse som grundar sig på oaktsamhet. Även inom andra branscher kan påföljdsavgiften grunda sig på uppsåt eller oaktsamhet.

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 81 § i penningspelslagen föreskrivs det om situationer där myndigheten kan avstå från att påföra ordningsavgift. Enligt lagens 87 § 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 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 tillämpade även på fysiska personer. Grundlagsutskottets iakttagelser förutsatte dock inga ändringar i de föreslagna påföljdsavgiftsbeloppen. Grundlagsutskottet ansåg att det med tanke på påföljdsavgiftens proportionalitet var viktigt att man vid fastställandet av påföljdsavgiften beaktar bl.a. överträdelsens art, omfattning och varaktighet samt hur allvarlig överträdelsen är, den vinning som erhållits genom överträdelsen samt åtgärder för att lindra eller avhjälpa skadan. Framställning om påförande av påföljdsavgift ska enligt förslaget inte göras och påföljdsavgift ska inte påföras, om förseelsen 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 (GrUU 46/2021 rd).

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 överträdelser som avses i 75 § 2 mom. 1 och 3 punkten i den föreslagna penningsspelslagen är de enda gärningar som uppfyller rekvisiten för både en gärningsbeskrivning som utgör grund för påförande av en administrativ påföljd och en gärning som är straffbar enligt strafflagen.

För att förbudet mot dubbel straffbarhet ska kunna beaktas ingår det i penningsspelslagen en bestämmelse om påföljdsavgiftens förhållande till straffrättsliga bestämmelser. Enligt den föreslagna 86 § 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.

I fråga om andra i 84 § i penningsspelslagen avsedda försummelser och förseelser för vilka det påförs en påföljdsavgift finns det inte motsvarande överlappning med gärningsbeskrivningarna för penningsspelbrott enligt strafflagens 17 kap. 16 a § eller lotteribrott enligt 16 b §. De gärningar som utgör grund för påföljdsavgiften skiljer sig också från förseelser och försummelser för vilka det påförs ordningsavgift. Således uppkommer det till denna del inte någon ne bis in idem-effekt, dvs. förbud mot dubbel straffbarhet.

12.5.4 Offentliggörande av administrativa påföljder och andra beslut

I 92 § i penningsspelslagen föreslås bestämmelser om tillsynsmyndighetens skyldighet att offentliggöra beslut om påförande av ordningsavgift och påföljdsavgift, beslut om återkallande av licens och beslut om förbudande av anordnande eller marknadsföring av penningsspel. Det är fråga om ny reglering. I 43 § i lagen om Finansinspektionen finns motsvarande bestämmelser om offentliggörande av administrativa påföljder och andra beslut. I lagen om Finansinspektionen ingick tidigare bestämmelser om offentliggörande av offentliga anmärkningar. När lagen stiftades tog grundlagsutskottet i sitt utlåtande inte ställning till offentliggörande av anmärkningar (GrUU 28/2008 rd - RP 66/2008 rd) och inte heller till bestämmelserna om offentliggörande av påföljder i samband med de lagändringar som gällde dem (GrUU 17/2012 rd - RP 32/2012 rd).

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att utöver de andra metoder som föreslås för myndigheterna bidra till att effektivisera tillsynen över penningsspelverksamheten och förebygga eventuella oegentligheter i verksamheten. Det bedöms att regleringen är nödvändig för att uppnå dessa mål, som anses vara godtagbara. Regleringen gör det också möjligt att skjuta upp offentliggörandet av en administrativ påföljd eller ett annat beslut och att offentliggöra beslutet utan att ange namnet på den person som beslutet gäller. Regleringen bedöms vara proportionerlig och noggrant avgränsad.

12.5.5 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. Brottsrekvisitet 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 penningspelslagstiftningen behandlades i grundlagsutskottet när det i strafflagen föreslogs en ny brottsrubricering, penningspelsbrott, vid sidan av lotteribrott (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 strafflagens bestämmelser om penningspelsbrott föreslås nödvändiga preciseringsfrågor i fråga om terminologi och hänvisningar till bestämmelser med anledning av den nya penningspelslagen. I propositionen föreslås till denna del inte någon utvidgning av kriminaliseringen. Som penningspelsbrott kriminaliseras gärningar som är centrala med avseende på förebyggandet av lagstridig penningspelsverksamhet, bl.a. anordnande av penningspel utan licens enligt penningspelslagen. I de punkter som gäller penningspelsbrott i paragrafen om lotteribrott görs de nödvändiga ändringar som övergången till det nya penningspelssystemet kräver. Tillämpningsområdet för lotteribrott utvidgas något jämfört med den gällande lagen. Som lotteribrott kriminaliseras gärningar som är centrala när det gäller förebyggandet av lagstridig penningspelsverksamhet. Dessa omfattar brott mot bestämmelserna om åldersgränser i penningspelslagen och brott mot de viktigaste bestämmelserna om marknadsföring av penningspel. Det är fråga om brott mot bestämmelserna om anordnande av penningspel som det dock inte är ändamålsenligt att straffbelägga som penningspelsbrott. Förseelser som föreslås vara straffbara enligt strafflagen är i synnerhet brott mot de bestämmelser om anordnande och marknadsföring av penningspel som föreslås för att skydda minderåriga. Straffbarhetens omfattning i fråga om marknadsföringsbestämmelserna minskar jämfört med bestämmelserna om lotteribrott i den gällande strafflagen. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot

bestämmelsen om åldersgräns för penningspelande och bestämmelsen om tillträde till kasinon och spelsalar kan med stöd av den gällande lotterilagen dömas till böter för lotteriförseelse.

Kriminaliseringen har tidigare ansetts dikteras av ett tungt vägande samhälleligt behov, vilket fortfarande finns kvar när man övergår till det nya licensbaserade penningspelssystemet. I rekvisiten ges i enlighet med den straffrättsliga legalitetsprincipen exakta och konkreta beskrivningar av vilka gärningar som är straffbara. Inga ändringar föreslås i straffskalorna. Det finns ingen överlappning i fråga om straffrättsliga påföljder och administrativa påföljder av straffkaraktär, med undantag för de överträdelser som avses i 75 § 2 mom. 1 och 3 punkten i den föreslagna penningspelslagen. Dessa är de enda gärningar som uppfyller rekvisiten för både en gärningsbeskrivning som utgör grund för påförande av en administrativ påföljd och en gärning som är straffbar enligt strafflagen. För att förbudet mot dubbel straffbarhet ska beaktas föreslås det att det i 86 § i penningspelslagen tas in bestämmelser om påföljdsavgiftens förhållande till straffrättsliga bestämmelser.

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.

Bestämmelserna om tillsynsavgiften är nya i penningspelslagstiftningen och har således inte bedömts av grundlagsutskottet. 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).

Enligt den föreslagna penningspelslagen ska licenshavarna betala en tillsynsavgift vars storlek bestäms utifrån vilken typ av licens det är fråga om. Bestämmelser om tillsynsavgifter finns i 6 kap. i penningspelslagen. I fråga om den konkurrensutsatta marknaden är beloppet av de tillsynsavgifter som aktörerna ska betala graderat så att tillsynsavgiften blir högre för aktörer med större spelöverskott. Utgångspunkten är att de administrativa kostnaderna för tillsynsmyndighetens tillsynsverksamhet ska täckas 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 så tillvida 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).

Penningspelslagens bestämmelser 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 spelöverskottets 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. Dessutom innehåller lagen bestämmelser om sänkning av tillsynsavgiften. Lagen innehåller exakta grunder för bestämmande av avgiften och fastställande av tillsynsavgiftens storlek på basis av det faktiska spelöverskottet. 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 utlåtandep Praxis är det möjligt att den föreslagna ersättningen till staten för ensamrättslicens (19 § i den föreslagna penningspelslagen) 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 totala kostnaderna 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 praxis 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 ersättningen är licensspecifik och betalning av den är en förutsättning för att ensamrättslicensen ska vara giltig. Ersättningen består av två delar, en grundersättning och en årlig proportionell ersättning. I penningsspelslagen föreslås bestämmelser om grunden för ensamrättsersättningen och dess storlek samt om beräkning och höjning av ersättningen. 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 utlåtandep Praxis.

12.7 Behandling av personuppgifter och rätt att få uppgifter

Den föreslagna penningsspelslagens bestämmelser om rätten för myndigheterna och licenshavare som anordnar penningsspel att få uppgifter, rätten för licenshavare att behandla personuppgifter samt om licens- och tillsynsregistret och registret över skadeverkningar och vissa andra bestämmelser om behandling av personuppgifter 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 måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag (t.ex. GrUU 14/2018 rd, GrUU 13/2016 rd).

I sin senaste utlåtandep Praxis 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 svarar 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 och 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. Grundlagsutskottet anser följaktligen att bestämmelser om behandling av känsliga uppgifter även efter dataskyddsreformen bör analyseras också utifrån

praxis 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). 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).

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 artiklarna 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 allmänare 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 lämna ut informationen kan den som innehar den få till stånd ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, 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.

I 63, 64, 100 och 101 § i penningspelslagen 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 licenshavare och andra myndigheter. I 11 § föreskrivs det om ansökan om licens, i 20 § om registrering av spelare och verifiering av spelarnas identitet, i 29 § om ett centraliserat system för spelspärar, i 34 § om rätten för licenshavare som anordnar penningspel att behandla personuppgifter och i 36 § om omsorgsplikt för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens. Också följande paragrafer har samband med behandling av personuppgifter: 46 § om spelsystemens och dragningsutrustningens utplacering, 47 § om personalen hos innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens, 49 § om kontakt från spelare, 57 § om tillsynsmyndigheten, 58 § om licens- och tillsynsregistret, 59 § om förteckningen över licenshavare, 62 § om myndighetspersonalens utredningsskyldighet och 99 § om registret över skadeverkningar av spel. En del av de föreslagna bestämmelserna är helt nya i förhållande till den gällande lotterilagen.

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 av behandling av personuppgifter utgör lagstiftning som utfärdas inom ramen för det nationella handlingsutrymme som artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen medger. Nationell speciallagstiftning kan utfärdas om bl.a. villkor för laglig personuppgiftsbehandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas och för vilka ändamål, utlämnande av personuppgifter, lagringstider, behandling av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter, registerföring, begränsningar som gäller den registrerades rättigheter eller principerna för dataskydd samt skyddsåtgärder. Den nationella speciallagstiftningen ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna om behandling av personuppgifter är i enlighet med målen för penningspelslagen att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel samt att garantera spelarnas rättsskydd och förhindra oegentligheter och brott i samband med penningspel. Den föreslagna regleringen kan anses uppfylla kravet på ett mål av allmänt intresse. Den föreslagna speciallagstiftningen inom ramen för det nationella handlingsutrymme enligt dataskyddsförordningen har bedömts vara nödvändig. De bestämmelser om behandling av personuppgifter som föreslås i penningspelslagen innebär omfattande behandling av personuppgifter. Regleringen gäller dessutom vissa uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter eller annars uppgifter som ska anses vara känsliga, varvid behandlingen till följd av de risker som den orsakar förutsätter exakta och noggrant avgränsade bestämmelser som kompletterar den allmänna lagstiftningen bl.a. i fråga om tillåtna användningsändamål för personuppgifterna, innehållet i de uppgifter som behandlas, den maximala lagringstiden samt utlämnande av uppgifter. Den registrerades grundläggande rättigheter och intressen skyddas förutom av den föreslagna regleringen de registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen samt de tillbörliga och särskilda åtgärder för skydd av dessa rättigheter som förutsätts i den allmänna lagstiftningen om dataskydd. Det är inte möjligt att uppnå den nytta som eftersträvas utan att regleringen medför begränsningar av skyddet för privatlivet eller utan skyldigheter vad gäller näringsverksamheten. Skyddet för privatlivet ska inte begränsas

mer än vad som är behövt med tanke på registrets ändamål, och genom de föreslagna bestämmelserna inkräktas inte på kärnan i skyddet för privatlivet.

Till den del det är fråga om myndighetens rätt att få uppgifter av eller att lämna ut uppgifter till andra myndigheter är bestämmelserna nödvändiga på grund av det som föreskrivs i 29 § 1 mom. 1 punkten i offentlighetslagen. Enligt bestämmelsen kan en myndighet till en annan myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar, om det i lag särskilt tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter.

Den primära rättsliga grunden för behandling av personuppgifter är artikel 6.1 c, med stöd av vilken den registrerades rättigheter bestäms. Behandlingen kan dock samtidigt också anses vara förenad med utförande av en uppgift av allmänt intresse eller med utövning av offentlig makt som avses i led e. 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 bägge fallen ska regleringen om behandling av särskilda kategorier av personuppgifter stå i proportion till det eftersträvade 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.

De uppgifter som avses i de föreslagna bestämmelserna om licensansökan i 11 § och om myndigheters rätt att lämna ut uppgifter i 63 och 64 § kan också innehålla känsliga uppgifter, såsom uppgifter om licenssökandens eller dess ägares och lednings brottsliga bakgrund. I de föreslagna 100 och 101 § begränsas utlämnandet av brottsuppgifter från licens- och tillsynsmyndigheten till Institutet för hälsa och välfärd i syfte att säkerställa att känsliga uppgifter endast för används för det ursprungliga ändamålet. Även i fråga om licenshavarnas rätt att behandla sådana uppgifter om misstänkt eller konstaterat falskspel som avses i 36 § 1 mom. 4 punkten kan behandlingen åtminstone delvis anses utgöra i artikel 10 i dataskyddsförordningen avsedd behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder. Uppgifterna ska behandlas bl.a. för att förhindra oegentligheter och brott och för att utreda oegentligheter som inträffat. En utredning av oegentligheter kan t.ex. leda till indrivning av fordringar samt till en civil- eller straffprocess i domstol. Bestämmelser om förutsättningarna för behandling av sådana personuppgifter finns i artikel 10 i dataskyddsförordningen och i 7 § i dataskyddslagen. De skyddsåtgärder som ska tillämpas anges i 6 § 2 mom. i dataskyddslagen.

Med stöd av den föreslagna penningspelslagen ska personuppgifter även behandlas för andra än det ursprungliga ändamålet för insamling av uppgifterna. Innehavare av penningspels- och ensamrättslicens behandlar spelaruppgifter förutom med stöd av penningspelslagen 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 penningspel. Dessutom kan sådana kunduppgifter om spelare som behövs för skötseln av 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 myndigheternas rätt att få uppgifter i 63, 64, 100 och 101 § motsvarar i många avseenden de gällande bestämmelserna i lotterilagen, och den föreslagna 58 § om licens- 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. Enligt de föreslagna paragraferna om myndighetens rätt att få uppgifter gäller myndigheternas rätt att få uppgifter också eventuella sekretessbelagda uppgifter. Dessutom föreslås innehållsmässigt ny reglering som gäller registret över skadeverkningar av spel enligt 99 § och dess bestämmelser om personuppgiftsansvar, som inte ingår i den gällande lotterilagen. Rätten för personuppgiftsansvariga för licens- 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 rätten att få uppgifter gäller enligt 63, 100 och 101 § i den föreslagna penningspelslagen anges på ett uttömmande sätt till skillnad från i den gällande lotterilagen, där de uppgifter som omfattas av rätten att få uppgifter inte räknas upp och en förutsättning för att få uppgifterna är att de är nödvändiga med tanke på användningsändamålet. Den i 64 § i penningspelslagen avsedda rätten att få uppgifter av andra myndigheter den i 65 § avsedda rätten att lämna ut uppgifter till andra myndigheter 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 utlåtandepaxis när det gäller tryggheten av skyddet för privatlivet och personuppgifter. När uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter lämnas ut ska myndigheterna också följa de villkor för behandling av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter som anges i den allmänna dataskyddslagstiftningen.

Bestämmelserna i penningspelslagens 59 § om en förteckning över licenshavare och i 92 § om offentliggörande av administrativa påföljder och andra beslut kan inbegripa offentliggörande av personuppgifter. I regel är de uppgifter som offentliggörs uppgifter om företag och andra sammanslutningar som bedriver näringsverksamhet. Om licenshavaren eller den som är föremål för en påföljd är en fysisk person kan personens namn med stöd av bestämmelserna publiceras som identifieringsuppgift. Grundlagsutskottet har bedömt flera propositioner där det föreslås bestämmelser om möjligheten att i datanätet som informationstjänst publicera uppgifter som bland annat innehåller personuppgifter (till exempel GrUU 2/2017 rd, GrUU 17/2019 rd, GrUU 17/2021 rd, GrUU 17/2016 rd). Utskottet har ansett att det inom ramen för grundlagen är möjligt att offentliggöra personuppgifter i form av en offentlig informationstjänst, om argumenten för det är godtagbara med tanke på garantierna för rättsskydd och de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 2/2017 rd, GrUU 65/2014 rd, GrUU 32/2008). I webbaserade

personregister ska det enligt utskottet inte gå att söka uppgifter på stora grupper utan t.ex. bara genom enskild sökning (t.ex. GrUU 2/2018 rd, GrUU 17/2018 rd, GrUU 17/2019 rd). Utskottet har i vissa fall ansett att en sådan avgränsning är ett villkor för att ett lagförslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 32/2008 rd). I sin bedömning har utskottet också beaktat innehållet i de uppgifter som ska lämnas ut och bestämmelsernas sammanhang (GrUU 17/2021 rd). Bestämmelserna i de föreslagna 59 och 92 § anses vara nödvändiga för att målen med penningsspelslagen ska uppnås. I och med 59 § kan uppgifter om gällande licenser och deras innehavare göras tillgängliga för allmänheten på ett enkelt och samlat sätt och därigenom kan man t.ex. garantera spelarnas rättsskydd när de får information om aktörer som har rätt att anordna penningsspel i riket. Bestämmelserna i 92 § effektiviserar tillsynen över penningsspelssverksamheten och förebygger eventuella oegentligheter i samband med verksamheten. Regleringen gör det också möjligt att offentliggöra administrativa påföljder och andra beslut utan att ange namnet på den person som beslutet gäller.

Bestämmelser om licenshavares rätt att behandla personuppgifter finns i 36 §. Jämfört med den gällande lotterilagen blir Veikkaus Ab:s rätt att behandla personuppgifter en rätt för licenshavare som anordnar penningsspel att behandla uppgifter som de fått av sina kunder och att behandla relaterade personuppgifter. Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter är artikel 6.1.c i dataskyddsförordningen, eftersom behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar licenshavaren. I fråga om uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter ska behandlingen vara grundad på artikel 9.2 g, som möjliggör behandling när den är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt. Den föreslagna regleringen baserar sig på det nationella handlingsutrymme som artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen medger. Skyddsåtgärderna vid behandling av personuppgifter behandlas i specialmotiveringen. Licenshavaren kan förutom den behandling av personuppgifter som avses i paragrafen i sin verksamhet även behandla uppgifter om spelare direkt med stöd av dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden för behandlingen utgörs då t.ex. av den registrerades samtycke, ett avtal eller den personuppgiftsansvariges berättigade intresse. Till denna del är det enligt dataskyddsförordningen inte möjligt att utfärda nationella bestämmelser. Behandling av uppgifter i licenshavarens kundregister för andra ändamål än de som avses i den föreslagna 36 § baserar sig på den allmänna lagstiftningen om dataskydd. Uppgifter i kundregistret ska behandlas enligt de krav som ställs av den direkt tillämpliga dataskyddsförordningen med iakttagande t.ex. av principen om uppgiftsminimering. I enlighet med den riskbaserade metod som betonas i dataskyddsförordningen och grundlagsutskottets utlåtandepraxis ska det utfärdas detaljerade och noga avgränsade bestämmelser om innehållet i de personuppgifter som avses i paragrafen, 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 Rättsskydd och 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 rättsskipningsorgan.

I 11 kap. i penningsspelslagen ingår bestämmelser om ändringssökande. Bestämmelser om ändringssökande finns också i lagens 19 och 78 §. Utgångspunkten är att ändring i

myndighetsbeslut som avses i penningspelslagen kan sökas hos förvaltningsdomstolen, men propositionen innehåller också bestämmelser som avviker från detta.

Säkerställandet av rättsskyddet för licenshavare genom ändringssökande behandlas ovan i avsnitt 12.6 med avseende på tillsynsavgifter och ersättning för ensamrättslicens. I lagens 103 § 2 mom. ingår bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i lotterilagen, enligt vilka ett beslut om förbud av anordnande av penningspel enligt 76 § och ett beslut om återkallande av licens enligt 79 § ska iakttas trots att ändring har sökts, om inte besvärsmyndigheten 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 78 § i penningspelslagen, 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 delfåendet 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 motsvarar bestämmelserna i 12 § i lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna.

Enligt 104 § i penningspelslagen får ändring i ett av tillsynsmyndigheten meddelat förbud mot marknadsföring av penningspel, förbud mot marknadsföring och anordnande av penningspel enligt 76 § eller i vite som tillsynsmyndigheten förenat med ett sådant förbud inte sökas genom besvär. Detta innebär också att vid sökande av ändring i dessa beslut om förbud och i beslut om vite, som är ett administrativt tvångsmedel, iakttas delvis civilprocessuell ordning i stället för den ordning som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Den föreslagna regleringen motsvarar i huvudsak 66 a § i den gällande lotterilagen. Motsvarande besvärsförbud i fråga om marknadsrättsliga ärenden finns bl.a. i alkohollagen och tobakslagen. Rättsskyddet för dem som besluten gäller tillgodoses genom att beslutet genom ansökan får föras till marknadsdomstolen på det sätt som föreskrivs i de ovannämnda andra lagarna. Ärendet behandlas i marknadsdomstolen som ett marknadsrättsligt ärende. Med stöd av 7 kap. 4 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen styrs sökande av ändring i ett avgörande av marknadsdomstolen till högsta domstolen, under förutsättning att besvärstillstånd har meddelats. Utredningsskyldigheten i ärendet, ansvaret för ersättning av rättegångskostnader samt omformulering av förbudet behandlas i specialmotiveringen till 104 §. Bestämmelserna om ändringssökande i fråga om påföljdsavgifter motsvarar den gällande regleringen i 62 § i lotterilagen, vars förenlighet med grundlagsutskottets utlåtandepraxis har bedömts i regeringens proposition om ändring av lotterilagen som trädde i kraft vid ingången av 2022 (RP 135/2021 rd). I fråga om rättssäkerheten hade grundlagsutskottet inget att anmärka på i propositionen (GrUU 46/2021 rd). Ärenden som gäller påföljdsavgifter avses bli behandlade vid marknadsdomstolen i förvaltningsprocessuell ordning på det sätt som förutsätts av grundlagsutskottet. Dessutom ska rättsskyddsgarantierna säkerställas genom att beslut om påförande av påföljdsavgift kan överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd i enlighet med 105 § i penningspelslagen.

Omprövning av statsbidragsmyndighetens beslut om statsunderstöd som avses i 9 kap. i penningsspelslagen får begäras med stöd av 34 § i statsunderstödslagen. Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

I propositionen tryggas i enlighet med vad som beskrivs ovan den rätt som var och en enligt 21 § i grundlagen har att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt organ.

12.9 Samband med Ålands självstyrelse

På grund av behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket blir den föreslagna nya penningsspelslagen inte tillämplig i landskapet på samma sätt som den gällande lotterilagen. De förslag till bestämmelser i propositionen som gäller beskattning samt anordnande eller marknadsföring av penningsspel som strider mot penningsspelslagen bör dock bedömas i förhållande till landskapet Ålands självstyrelse. I fråga om 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 eller tillhandahåller spelprogramvara.

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen. Självstyrelselagen är inte formellt sett en grundlag, men den jämställs 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 skall 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). 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 i lagen avsedda licenshavare på ett enhetligt sätt oberoende av deras hemort. Lagen ska således också tillämpas på åländska aktörer som beviljats penningspelslicens eller licens för spelprogramvara enligt penningspelslagen. Eftersom det är fråga om penningspelsverksamhet som bedrivs med stöd av penningspelslagen, övervakas verksamheten av Tillstånds- och tillsynsverket med stöd av penningspelslagen. Till den del en åländsk aktör med stöd av landskapets lagstiftning bedriver penningspelsverksamhet i landskapet, ska penningspelsverksamheten övervakas av landskapsregeringen. Propositionen påverkar inte denna behörighetsfördelning mellan landskapet och riket enligt självstyrelselagen.

Administrativa åtgärder enligt den föreslagna penningspelslagen kan dessutom inriktas eller strafflagen tillämpas på fysiska eller juridiska personer med hemort på Åland om en sådan aktör genom aktiva åtgärder marknadsför eller anordnar sina penningspel eller tillhandahåller spelprogramvara inom rikets territorium och aktören inte har den licens som krävs enligt penningspelslagen.

Den föreslagna penningspelslagen innehåller inga bestämmelser om blockering av betalningar eller nättrafik, dvs. s.k. tekniska blockeringsmetoder. En sådan reglering kan vara relevant med tanke på landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 6.2. Efter att penningspelslagen har trätt i kraft är avsikten att följa upp verksamheten på den nya penningspelsmarknaden och bedöma behovet av att föreskriva om betalningsspärrar och blockering av nättrafik med beaktande av bl.a. de tekniska möjligheterna att genomföra sådana och förhållandet till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

På de grunder som anges ovan bedöms den föreslagna penningspelslagen vara förenlig med självstyrelselagen för Åland.

De nödvändiga ändringar som föreslås i penningtvättslagen på grund av den nya penningspelslagen bedöms inte ha några konsekvenser i landskapet. Ansvaret för tillsynen enligt penningtvättslagstiftningen ligger enligt 30 § i självstyrelselagen hos rikets myndigheter. I fråga om PAF och dess ombud som bedriver penningspelsverksamhet i landskapet har tillsynsbehörigheten enligt penningtvättslagen överförs från Polisstyrelsen till Ålands landskapsregering, dvs. landskapsregeringen ska övervaka penningspelsverksamhet enligt landskapets lagstiftning i landskapet också när det gäller efterlevnaden av penningtvättslagstiftningen. I det nya penningspelssystemet ska det nya Tillstånds- och tillsynsverket svara för tillsynen i riket över efterlevnaden av penningtvättslagstiftningen i fråga

om penningspelsverksamhet. Överföringen av tillsynsbehörigheten i fråga om penningspels- och penningtvättslagstiftningen från Polisstyrelsen till Tillstånds- och tillsynsverket förutsätter att en ny överenskommelseförordning utfärdas, genom vilken tillsynsbehörigheten enligt penningtvättslagen i enlighet med den gällande överenskommelseförordningen överförs till landskapsregeringen till den del det är fråga om tillsyn över penningspelsverksamhet i landskapet. Det är fråga om att utfärda en ny överenskommelseförordning till följd av att rikets behöriga myndighet byts ut. På motsvarande sätt utfärdades en ny överenskommelseförordning (478/2024) när Lotteriinspektionen, som tidigare övervakade penningspelsverksamheten i landskapet, avskaffades och tillsynsansvaret övertogs av Ålands landskapsregering.

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 den lagstiftningsmakt som riket ensamt har så att man genom den skulle ingripa innehållsmässigt 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. Grundlagsutskottet har tidigare bedömt penningspelslagstiftningen i samband med flera lagstiftningsreformer. Propositionen innebär en övergripande reform av penningspelslagstiftningen och innehåller en stor mängd ny reglering som på det sätt som beskrivs ovan har kopplingar till flera bestämmelser i grundlagen. Regeringen anser det därför 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 som befinner sig 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) penningspelande 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.

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 nytthet eller anbud om köp.

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 eller innehavare av penningspelslicens och inte heller för att överlåta lokaler för att tillhandahålla penningspelautomater eller för användning av dragningsutrustning.

Definitioner av penningspel, av formerna för anordnande av dem samt av spelplatser

I denna lag avses med

1) *penningspel* spel där spelaren deltar mot ett penningvederlag och i vilka spelaren 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 lottningen genomförs och det säkerställs att dragningen är slumpmässig efter försäljningstiden i fråga om de kuponger som deltagit i dragningen,

4) *snabblotterier med penningvinst* 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 i spelet,

5) *elektroniska snabblotterier med penningvinst* penninglotterier som anordnas elektroniskt och där dragningen och säkerställandet av att lotterna är slumpmässiga sker 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 i spelet,

6) *vadhållning med fasta odds* penningspel där spelaren har möjlighet att genom gissning av händelser eller resultat vid idrottstävlingar eller andra tävlingar 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 med fasta odds kan spelaren lösa ut vinsten helt eller delvis, även om vadhållningsobjektet ännu inte har något 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 delta i fördelningen av vinster; vid vadhållning med rörliga odds kan spelaren lösa ut vinsten helt eller delvis, även om vadhållningsobjektet ännu inte har något resultat,

8) *virtuell vadhållning* penningspel där spelaren har möjlighet att delta i fördelningen av penningvinster som grundar sig på dragningar som åskådliggörs med animationer,

9) *tippningsspel* penningspel där spelaren har möjlighet att delta i fördelningen av vinster på grund av lottning av nummer, märke eller andra igenkänningstecken,

10) *elektronisk penningbingo* penningspel där deltagarna deltar med en elektronisk spelsedel med siffror, märke eller andra igenkänningstecken eller med ett därmed jämförbart elektroniskt verifikat och där vinsten baserar sig på organiseringen av lottbara nummer, märke eller andra igenkänningstecken på spelarens verifikat och där vinsten bestäms utifrån hur organiseringen av igenkänningstecknen uppnås i en på förhand fastställd ordning,

11) *kasinospel* roulett-, kort- och tärningsspel samt andra därmed jämförbara penningspel,

12) *penningspelautomat* spelautomater eller anordningar som är avsedda för penningspel och är fast placerade på en viss plats och som kan ge spelaren vinst i form av pengar,

13) *elektroniskt kasinospel* roulett-, kort- och tärningsspel samt andra därmed jämförbara penningspel som anordnas elektroniskt,

14) *elektroniskt penningautomatspel* penningspel som anordnas elektroniskt och där spelavgiften, dragningen och vinstutbetalningen följer på varandra i en enhetlig spelhändelse,

15) *kombinationsspel* penningspel med en kombination av egenskaper hos formerna för anordnande i fråga om de penningspel som avses i 3–14 punkten,

16) *kasino* övervakade lokaler där det till spelarens förfogande kan ställas sådana penningspelautomater 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 penningspel,

18) *spelplats* andra försäljningsställen för penningspel än spelsalar eller kasinon.

4 §

Övriga definitioner

I denna lag avses med

1) *penningspelsverksamhet* anordnande av penningspel, marknadsföring av penningspel samt tillverkning, tillhandahållande, installerande eller ändring av spelprogramvara,

2) *anordnande av penningspel* försäljning, förmedling eller tillhandahållande av penningspelsprodukter för att spelas i en fysisk eller elektronisk miljö,

3) *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,

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 anpassa spelprogramvara för anordnande av penningspel,

6) *spelkonto* ett konto hos innehavaren av ensamrättslicens eller innehavaren av penningspelslicens som öppnats för spelaren för penningspel,

7) *marknadsföring* reklam, indirekt reklam och annan säljfrämjande verksamhet; indirekt reklam är i synnerhet främjande av försäljningen av en produkt i samband med reklam för någon annan nytthet 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 nyttheten eller genom att reklamen för en annan produkt på något annat sätt associerar till en bestämd produkt eller dess säljare,

8) *riktande av marknadsföring till riket* finskspråkigt marknadsföringsinnehåll, marknadsföringsinnehåll som riktar sig eller adresseras till konsumenter i riket, marknadsföring som sker i riket och andra marknadsföringsmetoder som på ovan nämnda sätt eller andra motsvarande sätt kan anses rikta sig till konsumenter som vistas i riket,

9) *sponsring* finansiering eller annat ekonomiskt stöd som den som anordnar penningspel erbjuder en organisation, ett evenemang, ett lag eller en enskild person och vars syfte är att främja försäljningen eller kännedomen om tjänsterna hos den som anordnar penningspel,

10) *skadeverkningar av penningspel* hälsomässiga, ekonomiska och sociala skadeverkningar som penningspelande ger upphov till,

11) *ombud* näringsidkare eller sammanslutningar som tar emot avgifter i anslutning till penningspel eller förmedlar vinster, eller överlåter lokaler för tillhandahållande av penningspelautomater eller för användning av dragningsutrustning,

12) *spelsystem* elektroniska informationssystem som anordnare av penningspel använder eller som används för dennes räkning vid anordnande av penningspel,

13) *spelprogramvara* programvara som används vid anordnandet av penningspel,

14) *spelhändelse* en insats som spelaren har ställt i spelet, ett resultatalternativ som spelaren har valt, val som spelaren har gjort och som är av betydelse med tanke på spelets slutresultat och objekt- och dragningsresultat samt eventuella vinster och förluster som lagras i spelsystemet hos innehavaren av ensamrättslicens eller innehavaren av penningspelslicens,

15) *spelkontotransaktion* anteckningar på spelkontot.

2 kap.

Ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara

5 §

Ensamrättslicens

Licens (*ensamrättslicens*) kan beviljas för följande former av anordnande av penningspel under de förutsättningar som anges i denna lag:

- 1) penninglotterier och tippningsspel,
- 2) penningspelautomater och kasinospel.

Det kan beviljas högst två ensamrättslicenser så att en licens beviljas för formerna för anordnande av de penningspel som avses i 1 punkten och en annan licens beviljas för de former av anordnande som avses i 2 punkten.

I fråga om sådana former av anordnande som avses i 1 mom. har innehavare av ensamrättslicens rätt att anordna penningspel som kombinationsspel, som kombinerar egenskaper av de former av anordnande som innehavaren har licens för.

En i 6 § i denna lag avsedd innehavare av penningspelslicens kan inte beviljas ensamrättslicens.

6 §

Penningspelslicens

Licens (*penningspelslicens*) kan beviljas för följande former av anordnande av penningspel under de förutsättningar som anges i denna lag:

- 1) vadhållning med fasta odds,
- 2) vadhållning med rörliga odds,
- 3) virtuell vadhållning,
- 4) elektroniska kasinospel,
- 5) elektronisk penningbingo,
- 6) elektroniska penningautomatspel.

I fråga om sådana former av anordnande som avses i 1 mom. har innehavare av penningspelslicens rätt att anordna penningspel som kombinationsspel, som kombinerar egenskaper av de former av anordnande som innehavaren har licens för.

En i 5 § i denna lag avsedd innehavare av ensamrättslicens kan inte beviljas penningspelslicens.

7 §

Licens för spelprogramvara

Licens för spelprogramvara kan beviljas för att tillverka, tillhandahålla, installera eller anpassa spelprogramvara som används vid anordnande av licensbelagda penningspel enligt denna lag.

8 §

Allmänna förutsättningar för beviljande och giltighet av ensamrättslicens

Ensamrättslicens enligt denna lag ska beviljas ett aktiebolag som står under finska statens bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997) och vars verksamhetsområde är anordnande av penningspel, om det utifrån den utredning som fåtts kan säkerställas att sökanden samt dess ägare och ledning uppfyller de krav på tillförlitlighet och lämplighet som föreskrivs i 10 § i denna lag.

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 som innehavaren av ensamrättslicens ska ordnas på marknadsvillkor. Innehavaren av ensamrättslicens ska dokumentera att de ekonomiska relationerna är ordnade på marknadsvillkor och på begäran lämna dokumentationen till tillsynsmyndigheten eller någon annan myndighet, om uppgifterna behövs för skötseln av en uppgift som föreskrivits för myndigheten i fråga.

Verksamhet som hänför sig till penningspel som anordnas med stöd av ensamrättslicens och verksamhet som hänför sig till annan affärsverksamhet ska åtskiljas och de åtskilda verksamheternas spelwebbplatser, kundregister och spelkonton ska hållas åtskilda.

9 §

Allmänna förutsättningar för beviljande och giltighet 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 samt dess ägare och ledning uppfyller de krav på tillförlitlighet och lämplighet som föreskrivs i 10 § i denna lag.

För att licens 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. Beviljande av licens för spelprogramvara förutsätter att sökanden är tillförlitlig och lämplig när det gäller att tillverka, tillhandahålla, installera eller anpassa 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 under de fem år som föregår bedömningen har dömts till fängelsestraff eller samfundsbót, 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 anpassa spelprogramvara som används vid anordnandet av penningspel,

2) sökanden är försatt i konkurs eller inte i fråga om sin förmögenhet förmår sköta verksamheten och fullgörandet av sina lagstadgade skyldigheter,

3) 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,

4) 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,

5) sökanden har meddelats näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud,

6) sökandens licens enligt denna lag under de tre senaste åren har återkallats av någon annan orsak än på sökandens egen begäran,

7) sökanden under de tre år som föregår bedömningen har meddelats ett beslut om förbud eller påförts en påföljdsavgift för anordnande av penningspel eller marknadsföring av penningspel i strid med denna lag utan en sådan licens som avses i denna lag,

8) sökanden under de två år som föregår bedömningen, dock efter den 1 september 2024, har meddelats ett beslut om förbud eller påförts en påföljdsavgift för anordnande eller marknadsföring av penningspel i strid med lotterilagen,

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.

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.

Vid bedömningen av tillförlitligheten och lämpligheten när det gäller ägare och personer som hör till ledningen kan de omständigheter som avses i 2 mom. beaktas i fråga om sådana registrerade företag och sammanslutningar som avses i 3 § i företags- och organisationsdatalagen (244/2001) 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.

För att utreda sökandens tillförlitlighet och lämplighet kan tillsynsmyndigheten av Enheten för utredning av grå ekonomi begära en sådan fullgöranderapport som avses i 5 § i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi (1207/2010).

11 §

Ansökan om licens

Ensamrättslicens, penningspelslicens och licens för spelprogramvara söks skriftligen hos tillsynsmyndigheten.

Till ansökan ska fogas följande utredningar om sökanden och ägandet, ledningen och sökandens ekonomiska verksamhetsförutsättningar, om de inte redan är myndigheten tillhanda:

- 1) sökandens namn, personbeteckning och 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 licens söks,
- 9) bötes- och straffregisterutdrag för en fysisk person som är sökande,
- 10) bötes- och straffregisterutdrag för sökandens betydande ägare och personer som hör till den operativa ledningen.

Sökande av ensamrättslicens och sökande av penningspelslicens ska därtill foga till ansökan

- 1) en utredning om de former för anordnande av penningspel som sökanden planerar,
- 2) uppgift om den spelprogramvaruleverantör av vilken sökanden skaffar 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 utredning om sökandens förfaringssätt enligt 48 och 49 § och antalet utbildad personal för behandlingen av meningsskiljaktigheter, besvär och andra frågor som gäller penningspel samt om andra åtgärder som sökanden planerar för att upptäcka och förhindra tävlingsmanipulation,

7) en utredning om iakttagandet av skyldigheterna enligt bestämmelserna om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism i fråga om kundkontroll, utrednings- och rapporteringsskyldighet, riskbedömning och riskhanteringsmetoder.

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 handling som lämnats in obeaktad, om den handling som lämnats in är uppenbart bristfällig, den har lämnats in efter tidsfristen eller den 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.

12 §

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 i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Företrädaren ska uppfylla förutsättningarna enligt 10 §. Sökanden ska i samband med ansökan om licens lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter som avses i 11 § 2 mom. även i fråga om företrädaren.

Innehavaren av en penningspelslicens ska ge företrädaren fullmakt att företräda innehavaren av penningspelslicens hos finska myndigheter i alla ärenden som gäller den verksamhet som licensen avser, agera på penningspelslicenshavarens vägnar och ta emot stämningar mot innehavaren av penningspelslicens samt utöva yttranderätt själv eller genom någon annans förmedling.

13 §

Licensens innehåll

I en ensamrättslicens och i en penningspelslicens ska anges

- 1) ett licensnummer som specificerar innehavaren av ensamrättslicens eller penningspelslicens,
- 2) tillåtna former för anordnande av penningspel,
- 3) licensens giltighetstid.

I en licens för spelprogramvara ska de uppgifter som avses i 1 mom. 1 och 3 punkten anges.

14 §

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 licens för en kortare tid,
- 2) verksamheten till karaktären är kortvarig.

15 §

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.

16 §

Skyldighet att komplettera uppgifter

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska tillställa tillsynsmyndigheten licenshavarens företags- och organisationsnummer inom tre månader efter att licenshavarens penningspelsverksamhet har inletts.

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 överfördes.

Efter att en ensamrättslicens eller penningspelslicens har beviljats kan tillsynsmyndigheten på ansökan av innehavaren av ensamrättslicens eller penningspelslicens ändra licensen i fråga om de tillåtna formerna för anordnande som anges i den. Ändring av licensen förutsätter att förutsättningarna för beviljande av ensamrättslicens eller penningspelslicens 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 förutsättningarna för beviljande av licens inte längre uppfylls, ska licenshavaren utan dröjsmål ansöka om ändring av licensen innan ändringen genomförs. Ändringen får inte genomföras förrän tillsynsmyndigheten 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 ensamrättslicensen 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 spelöverskottet av penningspel som anordnas med stöd av ensamrättslicensen 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 ska även en uppskattning av de årliga ersättningar som ska betalas enligt 2 punkten beaktas,

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 spelöverskotten för de penningspel som anordnats med stöd av ensamrättslicensen 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 ersättning 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 innehavaren av ensamrättslicens bedriver med stöd av licensen förutsätter samt en skälig avkastning av penningspelsverksamheten, kan statsrådet på ansökan av innehavaren av ensamrättslicens avvika från den proportionella andel som statsrådet bestämmer och som avses i den punkten när det fastställer den årliga ersättningen för det följande året, dock så att den proportionella andelen inte kan vara lägre än noll. Om ensamrättslicenshavarens avkastningsnivå för licensperioden överskrider en nivå som kan anses skälig, kan statsrådet efter att ha hört innehavaren av ensamrättslicens vid fastställandet av den proportionella ersättningen för nästa år höja den proportionella ersättningen jämfört med hur den i övrigt skulle fastställas i enlighet med 2 mom. 2 punkten.

Besvär över beslut som statsrådet har fattat med stöd av 2 mom. ska behandlas skyndsamt. Statsrådets beslut ska iakttas trots ändringssökande, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. På ändringssökande tillämpas i övrigt vad som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Sökande av ändring i statsrådets beslut påverkar inte giltighetstiden för licensen enligt 5 § i denna lag.

Närmare bestämmelser om fastställandet av ersättningar enligt 2 mom. och om bedömningen av det kapital som har bundits till penningspelsverksamheten, en skälig avkastningsnivå och verksamhetens intäkter och kostnader i anslutning till fastställandet av ersättningar kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 kap.

Anordnande av penningspel

20 §

Registrering av spelare och verifiering av spelarnas identitet

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska registrera en spelare.

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 elektroniska penningspel får innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens registrera endast fysiska personer som bor stadigvarande inom rikets territorium.

Vid anordnandet av elektroniska penningspel 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 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 en registrerad spelare.

Vad som föreskrivs om öppnande av ett spelkonto i 1 mom. tillämpas dock inte när penningspel anordnas på ett kasino.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska göra det möjligt för spelaren att se de medel som finns på spelarens spelkonto, spelkontotransaktionerna samt de begränsningar som gäller spelet under minst det gångna året. Därtill ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens erbjuda spelaren en funktion med hjälp av vilken spelaren kan bedöma sitt spelbeteende på månads- och årsnivå.

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 innehavaren av ensamrättslicens eller innehavaren av penningspelslicens 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 de återstående medlen 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 penningspelautomater 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 eller mot pant.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får inte förmedla lån för penningspelande.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får inte erbjuda penningspel avgiftsfritt, till nedsatt pris, med kombinerade erbjudanden eller genom att erbjuda spelpengar på annat sätt än i form av sådana bonusspelpengar för kunden som avses i 26 §.

26 §

Erbjudande av andra nyttigheter och bonusspelpengar som ges till kunden

Erbjudande av andra nyttigheter till ett nedsatt pris eller gratis är tillåtet under kundförhållandet för att upprätthålla det. Kundförmånen som erbjuds får inte strida mot god sed, den ska vara måttfull till sitt värde och omfattningen av spelet eller det att kunden inte spelar får inte inverka på grunderna för erbjudandet av kundförmånen eller på kundförmånens värde.

Under en etablerad kundrelations tid är det tillåtet att ge bonusspelpengar till ett måttligt belopp på lika villkor till kunder hos innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens. Erhållandet av bonusspelpengar får inte grunda sig på den tid som använts för spelet eller stå i proportion till det belopp som använts för penningspel.

Före bonusspelpengar ges ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens säkerställa att erbjudandet av kundbonus inte äventyrar den skyldighet som innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens har att skydda spelarna mot överdrivet spelande enligt 34 §.

Villkoren för erhållande och användning av bonusspelpengar ska vara transparenta, tillgängliga för kunderna hos innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens och lätta att förstå.

Bonusspelpengar kan inte direkt växlas till pengar. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens kan ställa ett högst femfaldigt omsättningskrav på bonusspelpengarna.

27 §

Begränsningar i anordnandet av vadhållning

Innehavare av penningspelslicens får inte anordna vadhållning

- 1) om händelser i eller resultat av penningspel som anordnas med stöd av en ensamrättslicens,
- 2) om händelser eller resultat i tävlingar där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år,
- 3) om händelser eller resultat i tävlingar som är stötande eller olämpliga från allmän synpunkt,
- 4) om tävlingar vars slutresultat kan vara förenat med en betydande risk för oegentligheter,
- 5) där objektet är brott mot tävlings- eller turneringsregler eller en idrottsgrens regler eller straff som följer av brott mot reglerna,
- 6) där objektet är val enligt 1 § 1 mom. i vallagen (714/1998),
- 7) där objektet är finansmarknaden.

28 §

Spelande som identifierad

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att endast spelare som identifierats som registrerade spelare hos innehavaren av ensamrättslicens eller innehavaren av penningspelslicens kan spela penningspel.

Närmare bestämmelser om förfarandet för säkerställande av att spelaren är identifierad kan utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

29 §

Spärrande av spelandet

En 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 spärrar för specifika spel eller former av anordnande i fråga om ensamrättslicenshavarens och penningspelslicenshavarens penningspel.

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.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska göra det möjligt att spärra spelande av ensamrättslicenshavarens och penningspelslicenshavarens penningspel så, att spärren träder i kraft omedelbart. Spelspärren gäller till utgången av det dygn som följer efter det att spärren ställts.

30 §

Licenshavarspecifik gräns för penningöverföring

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att det i penningspel som spelas via ett spelkonto används en licenshavarspecifik gräns för penningöverföring.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att spelaren vid registrering som spelare eller senast före den första penningöverföringen ställer 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 ändra de gränser för penningöverföring som spelaren ställt. Højningar 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. Sänkning av gränserna för penningöverföring träder i kraft omedelbart.

31 §

Anordnande av penningspel i fråga om innehavare om ensamrättslicens

Innehavare av ensamrättslicens ska anordna penningspel så att spelarens rättsskydd tryggas, att missbruk och brott i anslutning till penningspel kan förhindras och 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 penningspelautomater 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, medel 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.

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 penningspelautomater och kasinospel,

3) bestämmelser om dragningen i penningspel.

I syfte att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel kan spelreglerna också innehålla

1) bestämmelser om spelens tempo och andra egenskaper som är specifika för olika spel eller former av anordnande,

2) bestämmelser om kvantitativa och tidsmässiga begränsningar som är specifika för olika former av anordnande, spel och spelare.

Innehavare av ensamrättslicens ska vid behov ställa kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för spelandet av penningspel som är specifika för olika former av anordnande, spel och spelare samt ge spelaren möjlighet att själv ställa sådana begränsningar.

32 §

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 att skadeverkningarna av penningspel blir så små som möjligt.

Genom förordning av statsrådet kan utfärdas bestämmelser om licenshavarsspecifika maximala förlustgränser per dygn, månad och år i fråga om elektroniska penningautomatspel, elektronisk penningbingo, virtuella vadhållningsspel och elektroniska kasinospel, med undantag för elektroniska pokerspel.

Genom förordning av inrikesministeriet kan det föreskrivas om

1) de största tillåtna insatserna och spelvinsterna,

2) bestämmelser om spelens tempo och andra egenskaper som är specifika för olika spel och former av anordnande,

3) kvantitativa och tidsmässiga begränsningar som är specifika för olika former av anordnande, spel och spelare.

Innehavare av penningspelslicens ska vid behov ställa kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för spelandet av penningspel som är specifika för olika former av anordnande, spel och spelare samt ge spelaren möjlighet att själv ställa sådana begränsningar.

33 §

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.

34 §

Omsorgsplikt

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 uppföljning och bedömning av spelbeteendet.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska med hjälp av automatisk behandling av de personuppgifter som avses i 36 § 1 mom. 3–7 punkten bedöma spelarnas risk för 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 spelarens spelande får dock inte grunda sig enbart på automatisk behandling av personuppgifter.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska fastställa förfaranden för att kontakta spelarna i situationer där licenshavaren upptäcker eller misstänker att spelarens spelande utgör skadligt penningspelande.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska dokumentera alla situationer som avses i 3 mom. där de har kontaktat spelare.

35 §

Plan för egenkontroll

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens och deras ombud ska utarbeta en skriftlig plan för egenkontroll för att säkerställa att verksamheten är laglig samt

iakta planen och föra bok över genomförandet av den. Planen ska hållas uppdaterad, och innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens ska se till att den personal som deltar i egenkontrollen känner till sina skyldigheter enligt denna lag och enligt planen. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska inkludera en utredning om uppfyllandet av omsorgsplikten i planen för egenkontroll.

Ombudet ska på begäran lämna in planen för egenkontroll till tillsynsmyndigheten. Bestämmelser om lämnandet av planen för egenkontroll till tillsynsmyndigheten finns i 68 §.

Bestämmelser om egenkontroll i fråga om penningspelautomater finns i 38 §.

36 §

Rätt att behandla personuppgifter i fråga om innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får behandla följande personuppgifter om sina kunder och deras spelande, om det är nödvändigt för att garantera rättsskyddet 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 42 §,

3) uppgifter om kundens störande beteende på ett kasino, i en spelsal eller annars i samband med penningspelande,

4) uppgifter om misstänkt eller konstaterat falskspel,

5) uppgifter om spärrande, 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 innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens, dock inte uppgifter som hör till särskilda kategorier 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.

37 §

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) andra relevanta uppgifter om penningspelet än de uppgifter som avses i 1–5 punkten.

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 samt om möjligheten att ställa sig själv en sådan spelspärr som avses i 29 §.

Uppgifterna som avses i 1–3 mom. ska finnas på finska och svenska.

38 §

Bestämmelser om penningspelautomater och egenkontroll i fråga om dem

Penningspelautomater ska placeras så att spelet på dem kan övervakas obehindrat. Penningspelautomaterna får inte placeras så att användningen av dem kan äventyra säkerheten eller störa ordningen.

Principerna för placering och tillhandahållande av penningspelautomater 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 egenkontroll för det allmänna genomförandet av den övervakning och planering som avses i 1 och 2 mom. samt föra bok över utplaceringen av penningspelautomater och över de allmänna och särskilda föreskrifter som licenshavaren meddelat i fråga om övervakningen av dem.

Innehavare av en spelplats där en penningspelautomat är placerad ska utarbeta en skriftlig plan för egenkontroll för att säkerställa att verksamheten är laglig och att den plan som avses i 3 mom. iakttas samt iakttä planerna och föra bok över genomförandet av den. Planerna för egenkontroll ska hållas uppdaterade, och innehavaren av spelplatsen ska se till att den personal som deltar i övervakningen känner till sina skyldigheter enligt denna lag och enligt planerna.

De planer för egenkontroll som avses i 3 och 4 mom. ska beskriva de skyldigheter som föreskrivs i lagen, risker som är förenade med det praktiska genomförandet av dem, hur iakttagandet av skyldigheterna följs upp och hur brister som upptäckts avhjälps.

Innehavare av ensamrättslicens ska på begäran tillstålla tillsynsmyndigheten den plan för egenkontroll som avses i 3 mom., den bokföring som gäller placeringen av penningspelautomater och de föreskrifter som meddelats.

Innehavare av en spelplats ska på begäran tillstålla tillsynsmyndigheten den plan för egenkontroll som avses i 4 mom. och den bokföring som gäller genomförandet av planerna.

Innehavare av ensamrättslicens ska på en synlig plats på penningspelautomater ange uppgift om innehavaren av ensamrättslicens och dennes kontaktuppgifter och företags- och organisationsnummer.

39 §

Kontroll av penningspelautomaters penningrörelse

Innehavare av ensamrättslicens ska på ett tillförlitligt sätt registrera uppgifterna om avgifter och vinster som samlats genom användningen av penningspelautomater. Om en penningspelautomat kan spelas med kontanter ska penningspelautomaten ha en funktion som verifierar att pengarna är äkta.

40 §

Förbud mot självbetjäningsterminaler

I penningspel och penningspelautomater som anordnas någon annanstans än på kasinon samt i vadhållning som gäller hästtävlingar och anordnas på travbanor är det inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med teknisk eller elektronisk utrustning för penningspelande som innehavaren av ensamrättslicens, innehavaren av penningspelslicens eller deras ombud tillhandahåller.

41 §

Begränsningar som gäller spelande på kasinon och i spelsalar

Innehavare av ensamrättslicens får inte ge en person som är yngre än 18 år eller som är uppenbart påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel eller droger tillträde till ett kasino och innehavare av ensamrättslicens ska avlägsna sådana personer från kasinot.

En innehavare av ensamrättslicens och dess personal ska hindra en persons tillträde till ett kasino, 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.

Innehavare av ensamrättslicens ska avlägsna från spelsalen en person som är yngre än 18 år eller som är uppenbart påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel eller droger.

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 spelsalen,
- 3) spelandet vållar 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 4 mom. ska undanröjas om det inte finns vägande skäl till att förbudet ska fortsätta. Ett tillträdesförbud 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.

42 §

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.

Bestämmelser om kameraövervakning av arbetstagare finns i 16 och 17 § i lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004).

43 §

Internationellt samarbete

Anordnandet av penningspel kan omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en fysisk eller juridisk person utanför riket som anordnar penningspel. Sådant samarbete förutsätter att samarbetspartnern till innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens har licens för anordnande av motsvarande spel och rätt att bedriva internationellt samarbete och att samarbetspartnern inte anordnar eller marknadsför penningspel i riket utan licens enligt denna lag.

I penningspel som anordnas i internationellt samarbete ska innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens säkerställa att spelarens rättssäkerhet garanteras och att missbruk och brott i samband med penningspel kan förhindras.

Tillsynsmyndigheten kan på ansökan bevilja en innehavare av ensamrättslicens eller en innehavare av penningspelslicens tillstånd för internationellt samarbete.

Närmare bestämmelser om förutsättningarna för internationellt samarbete och tillförlitligheten hos de system, anordningar och dragningsmetoder som används i det kan utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

44 §

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.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska innan anordnandet av penningspel inleds tillställa tillsynsmyndigheten kontrollorganets utredning och godkännande i fråga om spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens använder för att säkerställa att de är tillförlitliga och att dragningsarna är slumpmässiga.

Kontrollorganet ska vara godkänt av tillsynsmyndigheten. Kontrollorganet ska vara ackrediterat på det sätt som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

Innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens svarar för kostnaderna för kontrollorganets utredning och godkännande.

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 på bekostnad av innehavaren av ensamrättslicens eller innehavaren av penningspelslicens utreder och godkänner spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden.

Tillsynsmyndigheten kan meddela närmare föreskrifter om tillförlitligheten hos spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden som används vid anordnandet av penningspel och om de tekniska förutsättningarna som gäller säkerställandet av att dragningsresultaten är slumpmässiga, om den närmare formen för och innehållet i kontrollorganets utredning och godkännande samt om förutsättningar som kontrollorganet ska uppfylla för att kunna godkännas av myndigheten.

45 §

Teknisk övervakning av spelhändelser och spelkontotransaktioner

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska spara uppgifter om spelhändelser i spel de anordnat och om spelarnas spelkontotransaktioner i minst fem år. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att uppgifterna om spelhändelser och uppgifterna om spelkontotransaktioner är oföränderliga och använda ett certifikat som fastställts av myndigheten.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska tillställa tillsynsmyndigheten uppgifter om spelhändelser i spel de anordnat och om spelarnas spelkontotransaktioner i den form som tillsynsmyndigheten bestämmer. Uppgifterna ska lämnas inom en skälig tid efter att penningspelet slutat.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att de kan ställa de uppgifter som avses i 1 mom. till tillsynsmyndighetens förfogande med hjälp av gränssnittet i tillsynsmyndighetens tillsynssystem.

Tillsynsmyndigheten kan meddela närmare föreskrifter om det certifikat som ska användas för att säkerställa spelhändelsernas och spelkontotransaktionernas oföränderlighet och om den tekniska leveransformen för spelhändelserna och spelkontotransaktionerna, och om de tekniska förutsättningarna för anslutning till gränssnittet i tillsynsmyndighetens övervakningssystem.

46 §

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) innehavaren av ensamrättslicens eller innehavaren av penningspelslicens 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) innehavaren av ensamrättslicens eller innehavaren av penningspelslicens ger tillsynsmyndigheten möjlighet att verifiera tillförlitligheten hos spelsystemet och dragningsutrustningen genom distansförbindelse eller någon annan motsvarande metod.

47 §

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. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att dessa arbetstagare inte deltar i penningspelen i fråga. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska på begäran lägga fram reglerna för tillsynsmyndigheten.

Den som är anställd hos ett kasino får inte delta i penningspel som anordnas på kasinot.

Innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens ska se till att dess personal känner till sina skyldigheter enligt denna lag. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska föra bok över den utbildning och kompetens som de

personer som arbetar på ett verksamhetsställe har och på begäran lägga fram uppgifterna för tillsynsmyndigheten.

48 §

Förfaranden för att upptäcka och förhindra oegentligheter samt underrättelseskyldighet

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.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska därtill ha förfaranden genom vilka spelarna omedelbart kan underrätta licenshavaren om omständigheter som avses i 1 mom.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska på begäran lägga fram förfarandena enligt 1 och 2 mom. för tillsynsmyndigheten.

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska utan dröjsmål avbryta vadhållningen och underrätta tillsynsmyndigheten om de upptäcker oregelbunden eller tvivelaktig vadhållning. Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska därtill underrätta tillsynsmyndigheten om de upptäcker andra oegentligheter som avses i denna paragraf.

49 §

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 på begäran lägga fram förfarandena för tillsynsmyndigheten.

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.

50 §

Inlösning av vinster

En vinst som erhållits i ett penninglotteri ska lösas in inom ett år från det att slutresultatet av dragningen har uppnåtts, 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.

Vinster i vadhållning med fasta odds och rörliga odds samt vinster i virtuell vadhållning ska lösas in inom tre månader från det att slutresultatet i spelet har uppnåtts.

Vinster i penningspelautomatspel och kasinospel, elektroniska penningautomatspel och kasinospel samt elektronisk penningbingo ska lösas in inom tre månader från det att spelet köptes eller från det att spelresultatet som ger rätt till vinst har uppnåtts.

Vinster i kombinationsspel ska lösas in inom ett år från det att slutresultatet i spelet har uppnåtts, från det att spelet köptes eller från det att spelresultatet som ger rätt till vinst har uppnåtts.

Bestämmelser om när tidsfristen för inlösning av vinster i spel som avses i 1, 4 och 5 mom. börjar utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

4 kap.

Marknadsföring av penningspel

51 §

Reglering av marknadsföringen

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får marknadsföra penningspel som de anordnar med stöd av licensen och licenshavaren under de förutsättningar som anges i denna lag.

Penningspel och innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens får marknadsföras, om marknadsföringen till sin volym, omfattning, synlighet och frekvens är måttfull.

Penningspel och den innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens som anordnar dessa 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 andra evenemang för allmänheten,

4) i tryckta medier och i elektroniska publikationer som motsvarar tryckta medier,

5) på spelplatser när det gäller de penningspel som är tillgängliga på spelplatsen i fråga.

Innehavaren av ensamrättslicens och tippningsspel, penninglotterier, snabblotterier med penningvinst, elektroniska snabblotterier med penningvinst och kombinationsspel som den anordnar samt innehavaren av penningspelslicens får marknadsföras utomhus. Penningspelslicenshavarens utomhusmarknadsföring får inte placeras i närheten av platser där småbarnspedagogik, förskoleundervisning eller grundläggande utbildning ordnas, läroanstalter på andra stadiet, apotek, verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården eller enheter inom missbrukarvården.

Penningspelautomater och 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 54 §.

Annan marknadsföring av penningspel än sådan som avses i 1–6 mom. är förbjuden.

52 §

Förbjudna marknadsföringsmetoder och marknadsföringssätt

Marknadsföring av penningspel och koppling av den till marknadsföringen av andra produkter eller tjänster är förbjuden genom att

1) förhärliga penningspelande genom att framställa det som något eftersträvarsvårt 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 framställa penningspelande som en del av vardagen eller jämställa det med en persons vardagliga rutiner, livsmedels- eller klädköp eller en persons andra dagliga eller normala konsumtionsbeteende, 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 en lösning på utmaningar i anknytning till livshanteringen 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 penningspel avgiftsfritt, till nedsatt pris, med kombinerade erbjudanden eller genom att erbjuda spelpengar på annat sätt än i form av sådana bonusspelpengar för kunden som avses i 26 §.

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) foga marknadsföring av krediter eller andra motsvarande finansiella instrument till marknadsföringen,

12) uppmana att finansiera allmännyttig verksamhet eller statens utgifter genom penningspel,

13) i samband med marknadsföring av penningspel erbjuda andra nyttigheter avgiftsfritt eller till nedsatt pris på något annat sätt än vad som avses i 26 §,

14) i samband med marknadsföring av penningspel utnyttja en unik identifikationskod för konsumentens nättrafik och samtidigt ge information som direkt eller indirekt hänvisar till en penningspelswebbplats,

15) marknadsföra penningspel på något annat sätt som motsvarar de som avses i 1–14 punkterna.

53 §

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 uppträda i marknadsföringen.

Penningspel får inte marknadsföras i samband med sådan televisions- och radioverksamhet, offentlig visning av bildprogram på biografer eller 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.

54 §

Förbud mot direktmarknadsföring

Direktmarknadsföring får riktas endast till sådana fysiska personer som har gett sitt uttryckliga samtycke till det.

Direktmarknadsföring per telefon är förbjuden.

Marknadsföring får inte riktas till personer som har spärrat allt spelande eller som inte har spelat ensamrättslicenshavarens eller penningspelslicenshavarens spel under de två föregående åren.

Om personen har spärrat ett visst penningspel, får endast marknadsföring för sådana spel som spelaren inte själv har spärrat riktas till personen.

55 §

Uppgifter som ska ges i samband med marknadsföring

Marknadsföringen 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.

Därtill ska marknadsföringen alltid innehålla uppgift om beviljad licens och om tillsynsmyndigheten. Radioreklam behöver dock inte innehålla uppgift om beviljad licens eller tillsynsmyndigheten.

56 §

Sponsring

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ska säkerställa att licenshavarens penningspel inte förs fram i 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 innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens ingår avtal om sponsring ska de säkerställa förutom att förbudet enligt 1 mom. iakttas även att licenshavarens namn eller logotyp inte förekommer i produkter eller tjänster som är särskilt avsedda för 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

57 §

Tillsynsmyndighet

Tillstånds- och tillsynsverket är tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten beviljar de licenser som avses i 5–7 §.

För att garantera rättsskyddet för dem som deltar i penningspel, förhindra missbruk och brott i samband med penningspel samt förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel övervakar tillsynsmyndigheten att denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den iakttas vid anordnandet och marknadsföringen av penningspel.

Tillsynsmyndigheten övervakar att innehavare av ensamrättslicens, innehavare av penningspelslicens och ombud iakttar de bestämmelser och föreskrifter om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism som gäller dem.

Tillsynsmyndigheten har till uppgift att följa utvecklingen på penningspelsmarknaden och årligen rapportera om den.

58 §

Licens- och tillsynsregister

Tillsynsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för licens- och tillsynsregistret. För skötseln av licens- och tillsynsuppgifter som avses i denna lag ska tillsynsmyndigheten föra 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, åläggande om avlägsnande, vitesförfarande, påföljdsavgifter och ordningsavgifter.

Tillsynsmyndigheten får behandla personuppgifter i licens- och tillsynsregistret, om det är nödvändigt för att den ska kunna sköta tillsynsmyndighetens uppgifter enligt denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den.

59 §

Förteckning över licenshavare

Tillsynsmyndigheten ska föra en förteckning som finns tillgänglig i ett allmänt datanät i maskinläsbar form över innehavare av ensamrättslicens, innehavare av penningspelslicens och innehavare av licens för spelprogramvara. Tillsynsmyndigheten för i förteckningen de identifieringsuppgifter enligt 11 § 2 mom. 1 punkten och 16 § som licenshavarna har meddelat.

60 §

Anmälan för väckande av åtal

Tillsynsmyndigheten ska anmäla gärningar och försummelser som avses i 17 kap. 16 a § och 16 b § 7 och 8 punkten i strafflagen (39/1889) till polisen för förundersökning. Anmälan behöver dock inte göras, om gärningen med beaktande av omständigheterna ska betraktas som ringa och allmänt intresse inte kan anses kräva att åtal väcks, eller om tillsynsmyndigheten har inlett ett förfarande för påförande av påföljdsavgift i ärendet.

61 §

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 på kasinot får inte delta i de penningspel som anordnas på kasinot.

62 §

Utredningsskyldighet för tillsynsmyndighetens personal

Den som utnämns till en sådan tjänst vid tillsynsmyndigheten till vars uppgifter hör licens- eller tillsynsuppgifter enligt denna lag ska innan utnämningen 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 än de som avses i 1–4 punkten 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 den som ansöker om eller har ensamrättslicens, den som ansöker om eller har penningspelslicens 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. till tillsynsmyndigheten och avhjälpa brister i uppgifterna.

De tjänstemän som avses i 1 mom. får inte förvärva aktier eller derivat i bolag som drivs av innehavare av ensamrättslicens, innehavare av penningspelslicens eller andra företag som anordnar penningspel. Förvärvsförbudet gäller också fondföretag vars syfte är att investera över 50 procent av fondens tillgångar i aktier i penningspelsbolag.

63 §

Tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter av licenssökanden och licenshavaren

Tillsynsmyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att avgiftsfritt av licenssökanden och licenshavaren få följande uppgifter för fullgörande av sina licens- och tillsynsuppgifter enligt denna lag och för uppföljning av och rapportering om penningspelsmarknaden:

- 1) de uppgifter som behövs för att licensen ska kunna beviljas,
- 2) de uppgifter som behövs för att tillsynsavgiften ska kunna bestämmas,
- 3) de gränser för penningöverföring och förlust 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 försäljningsställena och penningspelautomater.

64 §

Tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter

Tillsynsmyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att avgiftsfritt av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få sådana uppgifter som är nödvändiga för att

- 1) bedöma de förutsättningar för beviljande av licens som avses i 8–10 §,
- 2) ha tillsyn över att denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den följs.

65 §

Tillsynsmyndighetens rätt att lämna ut uppgifter till andra myndigheter

Tillsynsmyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att på begäran och på eget initiativ till en annan myndighet lämna ut uppgifter som den fått vid utförandet av licens- och tillsynsuppgifter, om utlämnandet av uppgifterna är nödvändigt för att tillsynsmyndigheten ska kunna utföra sina licens- och tillsynsuppgifter.

Tillsynsmyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att på begäran och på eget initiativ lämna ut uppgifter som den fått vid utförandet av licens- och tillsynsuppgifter till en annan myndighet, om uppgifterna är nödvändiga för skötseln av en uppgift som föreskrivits för myndigheten i fråga.

66 §

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 tillförlitligheten och lämpligheten hos licenssökanden, licenssökandens ägare och ledning samt licenssökandens företrädare.

I straffregisterlagen (770/1993) föreskrivs om tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter ur straffregistret.

67 §

Granskningsrätt

Tillsynsmyndigheten har rätt att för tillsynen över att denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den iakttaga granska licenshavarens och ombudets lokaler

och deras informationssystem och verksamhet, om granskning är nödvändig för att tillsynsuppgiften ska kunna utföras.

Granskningar får inte utföras i hemfridsskyddade lokaler.

68 §

Rapporteringsskyldighet för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens

Innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningsspelslicens ska årligen till tillsynsmyndigheten lämna in

- 1) verksamhetsplan för det följande året,
- 2) budget för det följande året,
- 3) bokslutshandlingarna för föregående år,
- 4) en utredning om marknadsföringen av penningsspel från föregående år,
- 5) en redogörelse för utvecklingen av penningsspelsverksamheten från föregående år,
- 6) en plan för egenkontroll enligt 35 § och en redogörelse för de åtgärder som innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningsspelslicens har vidtagit föregående år för att förebygga och minska skadeverkningar av penningsspel,
- 7) en utredning om oregelbunden eller tvivelaktig vadhållning i licenshavarens vadhållningsobjekt, misstänkta och konstaterade fall av tävlingsmanipulation samt åtgärder för bekämpning av tävlingsmanipulation.

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.

Tillsynsmyndigheten kan förena rapporteringsskyldigheten med vite. Bestämmelser om föreläggande och utdömande av vite finns i viteslagen (1113/1990).

69 §

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 penningsspelsverksamheten eller föreskrifter som meddelats med stöd av dem,
- 2) äventyra den fortsatta verksamheten för innehavaren av ensamrättslicens eller innehavaren av penningsspelslicens, eller
- 3) leda till något annat i revisionsberättelsen än ett i revisionslagen (1141/2015) avsett uttalande som lämnas utan reservation eller 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

70 §

Tillsynsavgift

Licenshavaren är skyldig att betala en tillsynsavgift som tillsynsmyndigheten bestämt. Tillsynsavgiften bestäms för varje kalenderår som en fast avgift i euro.

I fråga om ensamrättslicens bestäms tillsynsavgiften enligt följande:

- 1) 1 900 000 euro i fråga om licens som avses i 5 § 1 mom. 1 punkten,
- 2) 2 800 000 euro i fråga om licens som avses i 5 § 1 mom. 2 punkten.

I fråga om penningsspelslicens bestäms tillsynsavgiften enligt följande:

- 1) 4 000 euro, om spelöverskottet är mindre än 100 000 euro,
- 2) 12 400 euro, om spelöverskottet är minst 100 000 euro men mindre än en miljon euro,
- 3) 22 400 euro, om spelöverskottet är minst en miljon euro men mindre än 2 miljoner euro,
- 4) 45 300 euro, om spelöverskottet är minst 2 miljoner euro men mindre än 5 miljoner euro,
- 5) 80 700 euro, om spelöverskottet är minst 5 miljoner euro men mindre än 10 miljoner euro,
- 6) 152 000 euro, om spelöverskottet är minst 10 miljoner euro men mindre än 20 miljoner euro,
- 7) 248 000 euro, om spelöverskottet är minst 20 miljoner euro men mindre än 50 miljoner euro,
- 8) 434 000 euro, om spelöverskottet är minst 50 miljoner euro.

Med spelöverskott avses skillnaden mellan det sammanlagda beloppet av penninginsatserna i de penningsspel som anordnats med stöd av penningsspelslicens och de vinster som utbetalats till spelarna.

Om innehavaren av penningsspelslicens inte har haft penningsspelslicens året innan tillsynsavgiften bestämdes, ska innehavaren av penningsspelslicens 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 spelöverskott som framgår av det fastställda bokslutet för innehavaren av penningsspelslicens. 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 1 500 euro.

Om en licenshavaren har fler än en licens, tas en separat tillsynsavgift ut för varje licens.

71 §

Bestämmande av tillsynsavgiften

Tillsynsmyndigheten bestämmer och debiterar tillsynsavgiften. Tillsynsavgiften ska betalas till tillsynsmyndigheten. Tillsynsavgiften förfaller till betalning vid en tidpunkt som tillsynsmyndigheten bestämmer, dock tidigast den sista juni. Tillsynsmyndigheten ska sända avgiftsbeslutet till den betalningsskyldige 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 för innehavaren av ensamrättslicens eller innehavaren av penningspelslicens upphör under kalenderåret ska till innehavaren av ensamrättslicens eller innehavaren av penningspelslicens på ansökan återbetalas så många tolfte delar av tillsynsavgiften som det ingår fulla kalendermånader i tiden mellan det att avgiftsskyldigheten upphör och kalenderårets slut.

Innehavaren av penningspelslicens ska för bestämmande av tillsynsavgiften lämna tillsynsmyndigheten uppgifter om spelöverskottet för det föregående kalenderåret för den tid som penningspelslicensen varit i kraft. Uppgifterna om spelöverskottet ska lämnas till tillsynsmyndigheten senast den sista februari.

Tillsynsmyndigheten får förena skyldigheten att lämna de uppgifter som avses i 4 mom. med vite. Bestämmelser om föreläggande och utdömande av vite finns i viteslagen.

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.

72 §

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 storleken på och marknadsställningen för innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens, de uppgifter som innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens 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 uppskattning uppmana innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens att inom en av tillsynsmyndigheten utsatt skälig tid vid äventyr att spelöverskottet 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.

73 §

Sänkning av tillsynsavgiften

Det belopp som tillsynsmyndigheten tar ut i form av tillsynsavgifter och andra intäkter täcker de i tillsynsmyndighetens budget fastställda kostnaderna för tillsynen över penningspelsverksamheten.

Utöver vad som nämns i 1 mom. kan tillsynsmyndigheten i form av tillsynsavgifter och andra intäkter ta ut högst ett belopp som motsvarar fem procent av de kostnader som fastställts i tillsynsmyndighetens budget (*överskott*). Överskott tas ut för att täcka eventuella situationer där det belopp som tagits ut i form av tillsynsavgifter och andra intäkter understiger det kostnadsbelopp som anges i 1 mom. (*underskott*).

Tillsynsmyndigheten ska bestämma att tillsynsavgiften för en innehavare av ensamrättslicens och en innehavare av penningspelslicens tas ut till nedsatt belopp, om det är sannolikt att det uppkommer ett överskott på över fem procent av de kostnader som fastställts i tillsynsmyndighetens budget. Tillsynsmyndigheten ska sänka alla avgiftsskyldigas tillsynsavgift med ett lika stort proportionellt belopp. När sänkningen av tillsynsavgiften beräknas ska som ökning av intäkterna beaktas under tidigare kalenderår uppkomna överskott samt som minskning av intäkterna beaktas under tidigare år uppkomna underskott.

74 §

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.

Förbudande av penningspelsverksamhet och penningspelsmarknadsföring

75 §

Förbud mot penningspelsverksamhet

Att anordna penningspel på andra sätt än de som avses i 3 § 3–15 punkten 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 och som riktar sig till riket,
- 4) sälja, förmedla eller marknadsföra penningspel till utlandet, om det inte är tillåtet enligt lagstiftningen i den stat eller region till vilken penningspelen säljs, förmedlas eller marknadsförs,
- 5) utan tillstånd av licenshavaren sälja eller förmedla penningspel, ta emot spelinsatser eller förmedla vinster som hänför sig till penningspel som anordnas av innehavare av ensamrättslicens eller innehavare av penningspelslicens,
- 6) upplåta utrymmen för penningspelautomater och kasinospel vars tillhandahållande sker utan sådan licens som föreskrivs i denna lag.

Vad som i denna paragraf föreskrivs om penningspel tillämpas också på spel i vilka man kan delta med kryptotillgångar eller vinna kryptotillgångar.

Som penningspel som anordnas utomlands betraktas inte penningspel i vilkas anordnande en innehavare av ensamrättslicens eller en innehavare av penningspelslicens deltar.

76 §

Förbudande 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 75 §,

2) man vid marknadsföring av penningspel bryter mot bestämmelserna i 51–56 §,

3) man vid anordnande av penningspel bryter mot bestämmelserna i 20–30 §, 33 eller 34 §, 35 § 1 mom., eller 37–49 §,

4) man vid anordnande av penningspel bryter mot bestämmelserna i 31 eller 32 § eller bestämmelser 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) innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens,

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 penningspelautomater 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 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 föreläggande och utdömande av vite finns i viteslagen.

77 §

Utdömande av vite om anordnaren av penningspelet byts

Ett vite som förenats med ett förbud som avses i 76 § 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 anordnare 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 76 § 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.

78 §

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 penningsspel,

2) ålägga den som förvaltar ett domännamnsregister eller registraren att avregistrera ett domännamn.

Tillsynsmyndigheten får också meddela ett interimistiskt beslut enligt 1 mom. 1 punkten, varvid beslutet 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 iakttas, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

Bestämmelser om behandling av ärendet i marknadsdomstolen finns i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013).

8 kap.

Påföljder

79 §

Återkallande av licens

Tillsynsmyndigheten ska återkalla en licens, om

1) licenshavaren begär det,

2) licenshavaren inte längre uppfyller de förutsättningar som föreskrivs för licenshavaren i 8–10 §,

3) innehavaren av ensamrättslicens försummar att betala den ersättning som avses i 19 § inom ramen för den betalningstidtabell som statsrådet bestämmer.

Tillsynsmyndigheten kan återkalla licensen, om

1) licenshavaren upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot bestämmelserna i 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 70 §,

4) licenshavaren under licensens giltighetstid upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot bestämmelserna om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism och licenshavaren på grund av förseelsen har påförts en administrativ påföljd eller på grund av förseelsen har dömts till bötes- eller fängelsestraff.

Licensen kan återkallas i de situationer som avses i 2 mom. endast om licenshavaren fortsätter med förfarandet uppsåtligt 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.

80 §

Ordningsavgift

Tillsynsmyndigheten ska påföra en sådan licenshavare eller näringsidkare ordningsavgift som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1) försummar eller bryter mot anmälningsskyldigheten enligt 16 § i fråga om företags- och organisationsnummer,

2) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 18 § 1, 2 eller 4 mom. att meddela tillsynsmyndigheten om väsentliga förändringar och om förändringar som grundar sig på en juridisk persons ägande, avtal eller något annat arrangemang, mot skyldigheten att ansöka om ändring av licensen innan ändringen genomförs eller mot förbudet att genomföra en ändring som avses i 18 § förrän tillsynsmyndigheten har fattat beslut om att ändra licensen,

3) försummar eller bryter mot ombudets skyldighet enligt 35 § 2 mom. att tillställa tillsynsmyndigheten en plan för egenkontroll,

4) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 38 § 6 mom. att tillställa tillsynsmyndigheten den i 3 mom. i den paragrafen avsedda planen, bokföringen som gäller placeringen av penningsspelautomater och de i 3 mom. i den paragrafen avsedda föreskrifter som meddelats,

5) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 38 § 7 mom. att tillställa tillsynsmyndigheten den plan som avses i 38 § 4 mom. och den bokföring som gäller genomförandet av planen,

6) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 38 § 8 mom. att på en synlig plats på penningsspelautomater ange uppgift om innehavaren av ensamrättslicens och dennes kontaktuppgifter och företags- och organisationsnummer,

7) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 47 § 1 eller 3 mom. att på begäran tillställa tillsynsmyndigheten regler om vilka arbetstagare som inte får delta i de penningsspel som anordnas av innehavaren av ensamrättslicens eller innehavaren av penningsspelslicens eller uppgifter om utbildning och kompetens som de personer som arbetar på ett verksamhetsställe har,

8) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 48 § 3 mom. att på begäran tillställa tillsynsmyndigheten 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,

9) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 48 § 3 mom. att på begäran tillställa tillsynsmyndigheten förfaranden genom vilka spelarna omedelbart kan underrätta innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningsspelslicens om omständigheter som avses i 48 § 1 mom.,

10) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 48 § 4 mom. att utan dröjsmål avbryta vadhållningen och underrätta tillsynsmyndigheten om den upptäcker oregelbunden eller tvivelaktig vadhållning eller mot sin underrättelseskyldighet vad gäller andra oegentligheter enligt 48 § som den upptäcker,

11) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 49 § 1 mom. att på begäran tillställa tillsynsmyndigheten förfaranden för behandlingen av meningsskiljaktigheter, besvär och andra frågor som gäller penningspel som den anordnar,

12) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 49 § 2 mom. att svara på kontakt från spelare på det sätt som avses i det momentet,

13) försummar eller bryter mot rapporteringsskyldigheten enligt 68 §,

14) försummar eller bryter mot skyldigheten enligt 71 § 4 mom. att lämna tillsynsmyndigheten uppgifter om spelöverskottet för det föregående året för bestämmande av tillsynsavgift,

15) lämnar de uppgifter som avses i 16 §, 18 § 1 eller 2 mom., 38 § 6–8 mom., 47 § 1 eller 3 mom., 48 § 3 eller 4 mom., 49 § 1 eller 2 mom., 68 §, eller 71 § 4 mom. 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 licenshavarens revisor, om denne uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar eller bryter mot anmälningsskyldigheten enligt 69 §.

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.

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

81 §

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.

82 §

Preskription av rätten att påföra ordningsavgift

Tillsynsmyndigheten får inte påföra ordningsavgift om det inte har gjorts 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.

83 §

Verkställighet och avskrivande av ordningsavgift

Ordningsavgifter ska verkställas i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter. En ordningsavgift preskriberas fem år efter det att det lagakraftvunna avgörandet om ordningsavgiften meddelades.

En ordningsavgift som påförts en fysisk person avskrivs när den betalningsskyldige avlider.

84 §

Påföljdsavgift

Påföljdsavgift kan påföras den licenshavare, näringsidkare eller fysiska person som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar

1) bestämmelserna i 20 § 1–4 mom. om registrering av spelare och verifiering av spelarnas identitet,

2) bestämmelserna i 21 § om krav på spelarens bostadsort,

3) bestämmelserna i 22 § om spelkonto,

4) bestämmelserna i 23 § om stängande av spelkonto,

5) bestämmelserna i 25 § om förbud mot erbjudande av spel på skuld, gratisspel och rabatter,

6) bestämmelserna i 26 § om erbjudande av andra nyttigheter och bonusspelpengar,

7) bestämmelserna i 27 § om begränsningar i anordnandet av vadhållning,

8) bestämmelserna i 28 § om identifiering av spelare,

9) bestämmelserna i 29 § 1–4 mom. om spärrande av spelandet,

10) bestämmelserna i 30 § om licenshavarspecifik gräns för penningöverföring,

11) bestämmelserna i 31 eller 32 § eller bestämmelser som utfärdats med stöd av dem,

12) bestämmelserna i 33 § om spelprogramvara som används av innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens,

13) bestämmelserna i 34 § om omsorgsplikt,

14) bestämmelserna i 35 § om att utarbeta en plan för egenkontroll, iaktta planen och föra bok över genomförandet av den,

15) bestämmelserna i 37 § om uppgifter som ska lämnas i samband med anordnandet av penningspel,

16) bestämmelserna i 38 § 1 mom. om placering av penningspelautomater,

17) bestämmelserna i 39 § om kontroll av penningspelautomaters penningrörelse,

18) bestämmelsen i 40 § om förbud mot självbetjäningsterminaler,

19) bestämmelserna i 41 § 1 och 3 mom. om avlägsnande av personer som är yngre än 18 år från kasinon och spelsalar,

20) bestämmelserna i 41 § 1 mom. om att hindra tillträde till ett kasino för eller avlägsna från kasinot sådana personer som är uppenbart påverkade av alkohol eller något annat berusningsmedel eller droger,

21) bestämmelserna i 41 § 2 eller 4–6 mom. om begränsningar som gäller spelande på kasinon och spelplatser,

22) bestämmelserna i 42 § 1 mom. om teknisk övervakning på kasinon och i spelsalar,

23) bestämmelserna i 43 § om internationellt samarbete,

24) bestämmelserna i 44 § om spelsystem, dragningsutrustning och dragningsförfaranden för innehavare av ensamrättslicens och innehavare av penningspelslicens,

25) bestämmelserna i 45 § 1 eller 2 mom. om teknisk övervakning av spelhändelser och spelkontotransaktioner,

26) bestämmelserna i 46 § om spelsystemens och dragningsutrustningens utplacering,

27) bestämmelserna i 47 § 1 mom. om skyldigheten för innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens att ha regler om arbetstagarnas rätt att delta i licenshavarens penningspel,

28) bestämmelsen i 47 § 2 mom. om deltagandet, i fråga om den som är anställd hos ett kasino, i penningspel som anordnas på kasinot,

29) bestämmelserna i 47 § 3 mom. om skyldigheten för innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens att se till att dess personal känner till sina skyldigheter enligt denna lag och att föra bok över den utbildning och kompetens som de personer som arbetar på ett verksamhetsställe har,

30) bestämmelserna i 48 § 1 mom. om skyldigheten att 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,

31) bestämmelserna i 48 § 2 mom. om skyldigheten att ha förfaranden genom vilka spelarna omedelbart kan underrätta licenshavaren om omständigheter som avses i 48 § 1 mom.,

32) bestämmelserna i 49 § 1 mom. om skyldigheten att ha förfaranden och tillräckligt med utbildad personal för behandlingen av meningsskiljaktigheter, besvär och andra frågor som gäller penningspel som licenshavaren anordnar,

33) bestämmelsen i 51 § 7 mom. i fråga om 51 § 3–5 mom.,

34) bestämmelserna i 54 § om förbud mot direktmarknadsföring,

35) bestämmelserna i 55 § om uppgifter som ska ges i samband med marknadsföring,

36) bestämmelserna i 71 § om betalning av tillsynsavgift,

37) förbud enligt 75 § 2 mom. 1 eller 3 punkten att anordna penningspel utan sådan licens som förutsätts i denna lag eller att rikta marknadsföringen av sådana penningspel till riket.

Påföljdsavgift kan påföras den tjänsteleverantör eller registrar som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar bestämmelserna i 78 § 1 mom. om avlägsnande av webbinnehåll som gäller anordnandet eller marknadsföringen av penningspel eller avregistrering av domännamn.

85 §

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 fyra procent av dennes omsättning enligt 4 kap. 1 § i bokföringslagen eller motsvarande 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 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.

86 §

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 för samma överträdelse är anhängigt eller har avgjorts, får åtal inte väckas eller dom i ett brottmål meddelas.

87 §

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 ärendet i marknadsdomstolen finns i lagen om rättegång i marknadsdomstolen.

88 §

Avstående från att påföra påföljdsavgift

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

- 1) överträdelsen eller försummelsen 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.

89 §

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.

90 §

Verkställighet och avskrivande av påföljdsavgift

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.

En påföljdsavgift som påförts en fysisk person avskrivs när den betalningsskyldige avlider.

91 §

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.

92 §

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 76 §. 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 besvärsmyndigheten upphäver beslutet helt eller delvis, ska tillsynsmyndigheten offentliggöra besvärsmyndighetens 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.

93 §

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.

9 kap.

Statsunderstöd för att förebygga och minska skadeverkningarna av spel

94 §

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 följande understödshelheter:

- 1) verksamhet inom elektroniska, anonyma tjänster för skadeverkningar av spel som kompletterar de lagstadgade tjänsterna,
- 2) utveckling av det regionala arbetet för att minska skadeverkningarna av spel,
- 3) vetenskaplig forskning som stöder förebyggande och minskande av skadeverkningar av spel.

Understöd som beviljas för en understödshelhet som avses i 2 mom. 3 punkten kan också beviljas som stipendium. Stipendieperioden kan vara högst ett år åt gången.

Det understöd som beviljas för en understödshelhet som avses i 2 mom. 1 och 3 punkten kan uppgå till det fulla beloppet av de totalkostnader som orsakas av den verksamhet som understöds.

Närmare bestämmelser om den verksamhet som understöds och understödets belopp får utfärdas genom förordning av statsrådet.

95 §

Statsbidragsmyndighet

Statsbidragsmyndigheten är Institutet för hälsa och välfärd.

96 §

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.

97 §

Tillämpning av statsunderstödslagen

Bestämmelser om understödet finns dessutom i statsunderstödslagen (688/2001).

10 kap.

Uppgifter inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde för att förebygga och minska skadeverkningar av penningspel

98 §

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.

99 §

Register över skadeverkningar av spel

Institutet för hälsa och välfärd är personuppgiftsansvarig för registret över skadeverkningar av spel. För skötseln av de uppgifter som föreskrivs i 98 § i denna lag för Institutet för hälsa och välfärd 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, åläggande om avlägsnande, vitesförfarande, påföljdsavgifter och ordningsavgifter.

Institutet för hälsa och välfärd får behandla personuppgifter i registret över skadeverkningar av spel, om det är nödvändigt för att institutet ska kunna sköta sina uppgifter enligt denna lag och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den.

100 §

Institutet för hälsa och välfärds rätt att få uppgifter

Institutet för hälsa och välfärd har trots sekretessbestämmelserna rätt att av licenssökanden och licenshavaren avgiftsfritt erhålla följande uppgifter 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:

- 1) de uppgifter som lämnats för att licensen ska kunna beviljas, dock inte bötes- och straffregisteruppgifter,
- 2) de uppgifter som lämnats för att tillsynsavgiften ska kunna bestämmas,
- 3) de gränser för penningöverföring och förlust som spelaren uppställt,
- 4) de spelspärrar som gäller spelarna,
- 5) spelhändelser i penningspel,
- 6) spelkontotransaktioner i penningspel,
- 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 penningspelautomater,
- 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 innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens 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.

Institutet för hälsa och välfärd har trots sekretessbestämmelserna rätt att av tillsynsmyndigheten avgiftsfritt erhålla de uppgifter som är nödvändiga för att licensen ska kunna beviljas 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, dock inte bötes- och straffregisteruppgifter.

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).

101 §

Social- och hälsovårdsministeriets rätt att få uppgifter

Social- och hälsovårdsministeriet har trots sekretessbestämmelserna rätt att av Institutet för hälsa och välfärd avgiftsfritt erhålla följande uppgifter 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:

1) de uppgifter som är nödvändiga för att licensen ska kunna beviljas, dock inte bötes- och straffregisteruppgifter,

2) de uppgifter som lämnats för att tillsynsavgiften ska kunna bestämmas,

3) de gränser för penningöverföring och förlust som spelaren uppställt,

4) de spelpärar 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 penningspelautomater,

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 innehavaren av ensamrättslicens och innehavaren av penningspelslicens 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.

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.

11 kap.

Sökande av ändring

102 §

Begäran om omprövning av tillsynsavgiften

Omprövning av tillsynsmyndighetens beslut att påföra tillsynsavgift enligt 70 § får begäras. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen (434/2003).

103 §

Sökande av ändring i förvaltningsdomstol

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Ett beslut om förbudande av anordnande av penningspel enligt 76 § och ett beslut om återkallande av licens enligt 79 § ska iakttas trots att ändring har sökts, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

104 §

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 76 § 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 behandling av ärendet i marknadsdomstolen samt om sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut finns i lagen om rättegång i marknadsdomstolen.

105 §

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.

12 kap.

Ikraftträdande

106 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagens 2 och 9 kap., 43 § 3 mom. samt 57, 63 och 64 § träder dock i kraft redan den 1 januari 2026.

Polisstyrelsen är den behöriga myndighet som avses i 57 § till och med den 31 december 2026.

Bestämmelserna i 7, 9–11, 13–15, 17 och 18 § i tillämpas i fråga om licens för spelprogramvara först från och med den 1 januari 2027. Bestämmelserna i 2 § 2 mom. och 33 § tillämpas i fråga om licens för spelprogramvara först från och med den 1 januari 2028.

De avtal och förbindelser som krävs för skötseln av de uppgifter som överförs från Polisstyrelsen till Tillstånds- och tillsynsverket samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dem överförs till Tillstånds- och tillsynsverket när denna lag träder i kraft.

För skötseln av de uppgifter som föreskrivs i denna lag överförs till Tillstånds- och tillsynsverket sådana arkiv, register och datamaterial som bildats vid Polisstyrelsen före ikraftträdandet, om inte något annat särskilt föreskrivs om ansvar och skyldigheter i fråga om dem med stöd av denna eller någon annan lag eller något annat avtalas.

2.

Lag

om ändring av lotterilagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lotterilagen (1047/2001) 3 §, 3 och 4 kap., 42 a, 43 och 46 §, 47 § 1–4 och 7 mom., 48–55 och 62 a–62 n § samt 66 a §,

av dem 3 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016, 677/2019 och 1284/2021, 42 a och 46 § sådana de lyder i lag 1286/2016, 43 § 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, 55 och 62 a–62 k § sådana de lyder i lag 1284/2021, 53 § sådan den lyder i lag 335/2023, 62 l–62 n § sådana de lyder i lagarna 1284/2021 och 413/2024 och 66 a § sådan den lyder i lagarna 661/2010 och 134/2013, samt

ändras 1 och 2 §, rubriken för 3 a § samt 4, 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, 4 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016, 677/2019, 1284/2021, 42, 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, 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.

Bestämmelser om penningspelsverksamhet och tillsynen över den finns i penningspelslagen (/).

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, dock inte penningvinst. 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,
- 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,

2) *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 lotterier och att marknadsföringen av lotterier inte uttryckligen tar sikte på Finland eller riket,

3) *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,

4) *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 sammanslutningar med allmännyttigt ändamål som har hemort i Finland.

Bestämmelser om rätten att anordna penningspel finns i penningspelslagen.

8 §

Återkallande av tillstånd

Ett beviljat 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 varulotteritillstånd återkallas, om tillståndshavaren begär det och försäljningen av lotterna inte har inletts.

Ett bingotillstånd och varulotteritillstånd återkallas, om tillståndshavaren begär det.

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.

45 §

Kontroll- och förbuds rätt

En polisinspektion, 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 polisinspektion 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.

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 besiktigt 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,
- 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 upplåtas för tillhandahållande av varuvinstautomater eller i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar utan tillstånd som avses i denna lag.

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 uppsåtligt eller av oaktsamhet

1) bryter mot det i 10 § föreskrivna förbudet att anordna lotteri på skuld,

2) bryter mot det i 27 § 3 mom. föreskrivna förbudet att delta,

3) i praktiken anordnar ett varulotteri i strid med vad som föreskrivs i 28 § 2 mom.,

4) 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,

5) 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

6) 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 samt de bestämmelser i 48 § och i de bestämmelser som utfärdats med stöd av den om rekommendation till avgörande som gällde vid ikraftträdandet av denna lag. På extra dragningar i penninglotterier som anordnats på en spelplats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas dessutom de bestämmelser som utfärdats med stöd av 13 c § 4 mom. och som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

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 av denna lag.

Ett beslut om penningspelsverksamhet som har fattats före ikraftträdandet av denna lag verkställs och ändring i beslutet söks i enlighet med de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

På behandlingen av ärenden som är anhängiga vid domstol i fråga om ändringssökande när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om domstolen upphäver ett beslut som har fattats före ikraftträdandet av denna lag och återförvisar ärendet för att behandlas på nytt i sin helhet, ska ärendet behandlas och avgöras i enlighet med denna lag.

3.

Lag

om upphävande av 12 § 2 mom. och 38 § 2 mom. 6 punkten 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, 2 § 2 mom. och 3 § 3 mom., 3 kap. 7 § 6 mom. samt 7 kap. 1 § 1
mom. 2 punkten,
av dem 1 kap. 3 § 3 mom. sådant det lyder i lag 1286/2021 och 7 kap. 1 § 1 mom. 2 punkten
sådan den lyder i lag 573/2019, som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på

9) innehavare av en sådan licens som avses i 5 och 6 § i penningspelslagen (/),

Denna lags 3 och 4 kap. tillämpas också på näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar eller deltagaravgifter för penningspel som tillhandahålls av en licenshavare enligt 1 mom. 9 punkten och en penningspelssammanslutning enligt 1 mom. 10 punkten, om licenshavaren eller penningspelssammanslutningen till en sådan annan näringsidkare eller sammanslutning har överfört ansvaret för kundkontroll och rapporteringsskyldigheten. Denna lags 7 och 8 kap. ska, enligt vad som föreskrivs i respektive kapitel, tillämpas på tillsyn över de nämnda näringsidkarna och sammanslutningarna.

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.

3 kap.

Kundkontroll

7 §

Fullgörande av skyldigheter i fråga om kundkontroll för den rapporteringsskyldigas räkning

När det gäller penningspelsverksamhet kan tillsynsmyndigheten anse att en i 1 kap. 2 § 1 mom. 9 punkten avsedd licenshavare eller en i 10 punkten avsedd penningspelssammanslutning i egenskap av rapporteringsskyldig uppfyller villkoren i denna paragraf, om en näringsidkare eller sammanslutning enligt 1 kap. 2 § 2 mom. som handlar på dess vägnar och förmedlar deltagaranmälningar eller deltagaravgifter i anslutning till penningspel iakttar bestämmelserna om kundkontroll i 1, 2 och 10 § i detta kapitel, och licenshavaren eller penningspelssammanslutningen utan dröjsmål av denna får uppgifter om kundkontroll och för kontroll av en kunds identitet. Licenshavaren och penningspelssammanslutningen ska föra uppgifter om sådana näringsidkare och sammanslutningar som avses ovan och på begäran hålla uppgifterna tillgängliga för tillsynsmyndigheten.

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 eller 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 (552/1992) 1 §, 2 § 1 mom. samt 4 § 1 och 3 mom.,
av dem 2 § 1 mom. sådant det lyder i lagarna 784/2016 och 1292/2016 samt 4 § 1 mom. sådant
det lyder i lag 1315/2011, 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 tillhandahålls från Finland för att spelas i en annan stat.
Som lotteri som anordnas i Finland anses även lotterier som anordnas på ett finskt fartyg eller luftfartyg även då fartyget eller luftfartyget befinner sig utanför finskt område, dock inte lotterier som anordnas på ett fartyg i trafik mellan tredje länder.

2 §

Definitioner

Med *lotteri* avses i denna lag

- 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.

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 (552/1992),
- 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 tillhandahållits 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 .

Lagen tillämpas första gången vid beskattningen för skatteåret 2027. På vinster från lotterier som erhållits före ikraftträdandet av lagen tillämpas dock de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

7.

Lag

om ändring av 20 § i 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 (/) 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, 17 kap. 16 a § i lag 1287/2016 och 17 kap. 16 b § i lag 578/2011, som följer:

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

16 a §

Penningspelsbrott

Den som

- 1) anordnar penningsspel utan licens enligt penningsspelslagen (/),
 - 2) säljer eller förmedlar penningsspel som anordnats av någon annan än en licenshavare enligt penningsspelslagen eller marknadsför sådana penningsspel i strid med förbudet i 75 § 2 mom. 2 eller 3 punkten i penningsspelslagen,
 - 3) säljer eller förmedlar penningsspel till utlandet eller marknadsför penningsspel i utlandet i strid med förbudet i 75 § 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 75 § 2 mom. 5 punkten i penningsspelslagen, eller
 - 5) i strid med förbudet i 75 § 2 mom. 6 punkten i penningsspelslagen upplåter en lokal för tillhandahållande av penningsspelautomater eller kasinospel, om dessa tillhandahålls av någon annan än en licenshavare enligt 5 eller 6 § i penningsspelslagen,
- 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 (1047/2001),
- 2) 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) bryter mot bestämmelsen om en åldersgräns på 18 år för penningsspel i 24 § i penningsspelslagen,

8) försummar skyldigheten enligt 41 § 1 mom. i penningsspelslagen att förhindra tillträde till ett kasino för en person som är yngre än 18 år,

9) bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningsspel i 52, 53 eller 56 § i penningsspelslagen,

10) anordnar penningsspel i strid med förbudet i 75 § 1 mom. i penningsspelslagen,

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 penningsspeislagen (/) avsedd ordningsavgift och påföljdsavgift som påförts av
marknadsdomstolen,

Denna lag träder i kraft den 20 .

10.

Lag

om ändring av 1 och 5 kap. i 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 samt 5 kap. 2 § 7 mom.,
av dem 1 kap. 2 § 2 mom. 7 punkten sådan den lyder i lag 1287/2021 och 1 kap. 6 § 2 mom.
6 punkten sådan den lyder i lag 417/2024, 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 framställningar om påförande av påföljdsavgift enligt
penningspelslagen (/).

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 . _____

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 § 8 punkten,
sådana de lyder, 2 kap. 8 a § 2 mom. 10 punkten och 6 kap. 2 § 8 punkten i lag 1211/2013 samt 5 a kap. 2 § 1 mom. 2 punkten i lag 1242/2021, som följer:

2 kap.

Marknadsföring samt förfaranden i kundrelationer

8 a §

Information som ska lämnas 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) eller penningsspelslagen (/),

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 eller penningsspelslagen,

6 kap.

Hemförsäljning och distansförsäljning

2 §

Begränsningar av tillämpningsområdet

Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas inte på

8) avtal som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen eller
penningspelslagen,

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 75 § 2 mom. 3 punkten i penningspelslagen (/) om marknadsföring som riktar sig till riket av penningspel som anordnats 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.

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 § 1 mom. 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 penningsspelslagen (/) för licens som ger rätt att anordna penningsspel.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagen tillämpas första gången vid beskattningen för skatteåret 2026.

15.

Lag

om ändring av 6 § i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi (1207/2010) 6 § 1 mom. 38 punkten, sådan den lyder i lag 940/2024, och
fogas till 6 § 1 mom., sådant det lyder i lagarna 308/2016, 858/2016, 1159/2016, 1413/2016, 1419/2016, 324/2017, 454/2017, 1112/2017, 404/2018, 414/2018, 722/2019, 1399/2019, 624/2020, 1264/2020, 488/2021, 690/2021, 1134/2021, 495/2022, 713/2022, 1119/2022, 1327/2022, 1340/2022, 1355/2022, 743/2023, 190/2024 och 940/2024, en ny 39 punkt som följer:

6 §

Syftet med fullgöranderapporter

Fullgöranderapporter utarbetas till stöd för

38) bedömning av anbud som lämnats vid en konkurrensutsättning, beviljande av utnyttjandetillstånd och säkerställande av att villkoren i ett utnyttjandetillstånd iakttas enligt lagen om havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen (937/2024) samt för möjligheten att kontrollera huruvida de av prövning beroende grunderna för uteslutning enligt 81 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession föreligger, som det hänvisas till i 11 § 1 mom. i lagen om havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen,

39) utredning av tillförlitlighet och lämplighet som föreskrivs om i 10 § i penningsspe-lagen (/).

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

16.

Lag

om ändring av 59 § i mervärdesskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i mervärdesskattelagen (1501/1993) 59 § 2 punkten, sådan den lyder i lag 376/1994,
som följer:

59 §

Skatt betalas inte på försäljning av följande varor och tjänster

2) ordnande och förmedling av sådana lotterier som avses i 2 § 1 mom. 1 och 2 punkten
lotteriskattelagen (552/1992) samt upplåtelse av sådana platser på fastighet som krävs för
spelautomater, spelanordningar eller spel som avses i nämnda punkter,

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 20 mars 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Inrikesminister Mari Rantanen

2.

Lag

om ändring av lotterilagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lotterilagen (1047/2001) 3 §, 3 och 4 kap., 42 a, 43 och 46 §, 47 § 1–4 och 7 mom., 48–55 och 62 a–62 n § samt 66 a §,

av dem 3 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016, 677/2019 och 1284/2021, 42 a och 46 § sådana de lyder i lag 1286/2016, 43 § 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, 55 och 62 a–62 k § sådana de lyder i lag 1284/2021, 53 § sådan den lyder i lag 335/2023, 62 l–62 n § sådana de lyder i lagarna 1284/2021 och 413/2024 och 66 a § sådan den lyder i lagarna 661/2010 och 134/2013, samt

ändras 1 och 2 §, rubriken för 3 a § samt 4, 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, 4 § sådan den lyder i lagarna 1286/2016, 677/2019, 1284/2021, 42, 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, 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 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.

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 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.

Gällande lydelse

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 nytthet 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 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 §

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

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 nytthet eller anbud om köp.

Bestämmelser om penningspelsverksamhet och tillsynen över den finns i penningspelslagen (/).

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, *dock inte penningvinst*. 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,
- 2) lotterier som anordnas i landskapet Åland, om lotter i dem säljs eller förmedlas också annanstans i Finland.

(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 igenkänningstecken 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 penningspel,

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 penningspel 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

Gällande 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,

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 penningspelsbolaget 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 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

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,

2) *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

Gällande lydelse

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 penningsspel 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

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.

Föreslagen lydelse

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 *lotterier* och att marknadsföringen av lotterier inte uttryckligen tar sikte på Finland eller riket,

3) *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,

4) *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 sammanslutningar med allmännyttigt ändamål som har hemort i Finland.

Bestämmelser om rätten att anordna penningsspel finns i penningsspelslagen.

8 §

Återkallande av tillstånd

Ett beviljat 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 varulotteritillstånd återkallas, om tillståndshavaren begär det och försäljningen av lotterna inte har inletts.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Ett bingotillstånd och varulotteritillstånd återkallas, om tillståndshavaren begär det.

3 kap.

(upphävs 3 kap.)

Penningspelsverksamhet

11 §

Ensamrätt att anordna penningspel

Veikkaus Ab har ensamrätt att anordna penningspel. (upphävs)

12 §

Veikkaus Ab

Veikkaus Ab är ett aktiebolag som helt och hållet ägs av staten. (upphävs)

Bolaget ska bedriva penningspelsverksamhet så att rättsskyddet för dem som deltar i penningspel 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.

Bolaget har ett förvaltningsråd. Förvaltningsrådet ska följa och övervaka att bolaget bedriver penningspelsverksamhet 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 penningspelsverksamhet. Sådan verksamhet ska bokföringsmässigt särskiljas från Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet. 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

Gällande lydelse

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 penningspelsverksamhet 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 inte heller dela ut vederlagsfria förmåner av sin vinst eller sitt överskott till sina anställda.

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. (upphävs)

Genom förordning av statsrådet föreskrivs

Gällande lydelse

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 outtagna 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 vissa kategorier av spel, vissa typer av spel, vissa spel och vissa spelare.

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

Föreslagen lydelse

(upphävs)

Gällande lydelse

endast om denne har identifierat sig som registrerad spelare hos Veikkaus Ab.

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).

Föreslagen 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.

(upphävs)

Gällande lydelse

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om sätten att kontrollera att en spelare har uppnått myndighetsåldern.

Föreslagen lydelse

14 b §

Marknadsföring av penningspel

Veikkaus Ab får marknadsföra penningspelen 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. (upphävs)

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 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 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,

Gällande lydelse

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 nyttinghet, 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,

2) tippningsspel med snabb spelrytm, när de uteslutande anordnas elektroniskt,

3) penningautomater,

4) kasinospel.

Föreslagen lydelse

Gällande lydelse

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 ger upphov till samt erbjuda spelaren möjlighet att själv uppställa ovannämnda begränsningar.

(upphävs)

*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 från det att begäran om undanröjande har framställts.

Gällande lydelse

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. iakttas 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 skyldigheterna, de risker som är förknippade med det praktiska genomförandet av planerna, på vilket sätt iakttagandet av

Gällande lydelse

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 lotteriverksamheten. Polisstyrelsen kan ge utlåtanden och meddela anvisningar om anordnande av lotterier och om tillsynen över anordnandet. Dessutom övervakar Polisstyrelsen att Veikkaus Ab och sådana näringsidkare och sammanslutningar som

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 lotteriverksamheten. Polisstyrelsen kan ge utlåtanden och meddela anvisningar om anordnande av lotterier och om tillsynen över anordnandet.

Gällande lydelse

förmedlar deltagaranmälningar eller deltagaravgifter i anslutning till de penningspel som tillhandahålls av Veikkaus Ab iakttar 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 kontrollåtgärder samt om åtgärder som hänför sig till förbud och vitesförfarande.

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 tillståndshavare, om dem som i praktiken anordnar lotterier, om kontrollåtgärder samt om åtgärder som hänför sig till förbud.

Gällande lydelse

Bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i polisens register finns i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019).

Föreslagen lydelse

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.

(upphävs)

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 § 5 mom. och godkänna ibruktagandet av arrangemangen för tillsyn över sådana penningspel.

Gällande lydelse

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, om det inte i dem finns ett godkänt räkneverk för kontroll av

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.

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

Gällande lydelse

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

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 varulotteritillstånds giltighetstid.

Bestämmelser om när tidsfristen för lyftande av vinster i spel som avses i 1 och 2 mom. börjar utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

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 varulotteritillstånds giltighetstid.

(upphävs 7 mom.)

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 penningspelssammanslutning som anordnar penningspel.

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.

(upphävs)

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.

(upphävs)

Gällande lydelse

Föreslagen 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.

(upphävs)

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 penningsspelande om det är nödvändigt för att säkerställa rättsskyddet för dem som deltar i penningspel, förhindra oegentligheter och brott, utreda oegentligheter eller förebygga och minska de ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar som penningsspelet ger upphov till:

(upphävs)

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 penningsspelande,

4) uppgifter om misstänkt eller konstaterat falskspel,

5) uppgifter om förbud mot eller begränsning av penningsspelande,

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

(upphävs)

Gällande lydelse

anordnande av penningspel, för forskning kring 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 §

Upplysningar 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.

(upphävs)

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 upplysningarna enligt dataskyddslagstiftningen har rätt att behandla dessa uppgifter.

54 §

Social- och hälsovårdsministeriets rätt till upplysningar

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

(upphävs)

Gällande lydelse

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.

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.

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

(upphävs)

Gällande lydelse

behandlingen av personuppgifter som avses i denna paragraf tillämpas inte lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården.

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 besiktigt 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,

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 besiktigt 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,

Gällande lydelse

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 *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 penningspel 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 hänförs till penningspel som anordnas av bolaget.

Föreslagen lydelse

5) det antal gånger som automaten eller spelanordningen använts för granskning av att den eller räkneverket för kontroll av penningrörelsen fungerar,

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.

Gällande lydelse

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.

Som lotterier som anordnas utomlands betraktas inte penningspel i vilkas anordnande Veikkaus Ab deltar.

Föreslagen lydelse

Utrymmen får inte upplåtas för tillhandahållande av varuvinstautomater eller i 56 § avsedda spelautomater och spelanordningar utan tillstånd som avses i denna lag.

För masskuldebrev som emitteras får inte utöver räntan betalas särskild gottgörelse som baserar sig på lottning.

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

Gällande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

62 b §

Förbjudande av marknadsföring av penningspel

Polisstyrelsen kan förbjuda sådan marknadsföring av penningspel som strider mot 14 b §. (upphävs)

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.

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. (upphävs)

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).

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

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 §. (upphävs)

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

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

Gällande lydelse

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.

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

(upphävs)

Gällande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

62 h §

Påförande av påföljdsavgift

*Påföljdsavgift påförs av (upphävs)
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 (upphävs)
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.*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

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.

(upphävs)

62 k §

Verkställighet och avskrivande av påföljdsavgift

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

(upphävs)

Påföljdsavgiften avskrivs när den betalningsskyldige avlider.

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 också kryptotillgångstjänster som tillhandahålls av leverantörer av i 1 § 1 mom. i lagen om

Gällande lydelse

leverantörer av kryptotillgångstjänster och om marknader för kryptotillgångar (402/2024) avsedda kryptotillgångstjänster samt användning av kryptotillgångar som bytesmedel.

Föreslagen lydelse

62 m §

Förbjudande av initiering och genomförande av betalningstransaktioner

Polisstyrelsen kan förbjuda initiering och genomförande av betalningstransaktioner som gäller penningsspel, om betaltjänstleverantören eller leverantören av kryptotillgångstjänster bryter mot det förbud som anges i 62 l §.

(upphävs)

Förbudet kan riktas mot betaltjänstleverantören eller leverantören av kryptotillgångstjänster.

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.

62 n §

Rätt att få uppgifter av betaltjänstleverantören

Polisstyrelsen har rätt att trots sekretessbestämmelserna av en leverantör av betaltjänster eller en leverantör av kryptotillgångstjänster 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*

Gällande lydelse

förmedlar betalningar till
penningspelssammanslutningen,

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
betalningstransaktioner.

63 §

Hänvisningar till strafflagen

Bestämmelser om straff för
penningspelsbrott och lotteribrott finns i 17
kap. 16 a och 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,

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

Föreslagen lydelse

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,

2) bryter mot det i 27 § 3 mom. föreskrivna
förbudet att delta,

3) i praktiken anordnar ett varulotteri i strid
med vad som föreskrivs i 28 § 2 mom.,

4) 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,

5) 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

Gällande lydelse

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.

66 a §

Att föra förbud mot marknadsföring till marknadsdomstolen

I ett av Polisstyrelsen meddelat förbud mot marknadsföring av penningspel 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 penningspel 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).

Föreslagen lydelse

6) 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.

(upphävs)

Gällande lydelse

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 som avses i 58 §, undantag från typbesiktningsskyldigheten samt besiktning och godkännande av räkneverken,

6) *skyldighet för Polisstyrelsen och polisinsrättningarna att översända uppgifter för bevakning av och forskning kring skadeverkningar som lotterier ger upphov till och för bedömning av penningspelens skadlighet.*

Föreslagen lydelse

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 samt de bestämmelser i 48 § och i de bestämmelser som utfärdats med stöd av den om rekommendation till avgörande som gällde vid ikraftträdandet av denna lag. På extra dragningar i penninglotterier som

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

anordnats på en spelplats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas dessutom de bestämmelser som utfärdats med stöd av 13 c § 4 mom. och som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

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 av denna lag.

Ett beslut om penningsspelsverksamhet som har fattats före ikraftträdandet av denna lag verkställs och ändring i beslutet söks i enlighet med de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

På behandlingen av ärenden som är anhängiga vid domstol i fråga om ändringssökande när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om domstolen upphäver ett beslut som har fattats före ikraftträdandet av denna lag och återförvisar ärendet för att behandlas på nytt i sin helhet, ska ärendet behandlas och avgöras i enlighet med denna lag.

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, 2 § 2 mom. och 3 § 3 mom., 3 kap. 7 § 6 mom. samt 7 kap. 1 § 1
mom. 2 punkten,
av dem 1 kap. 3 § 3 mom. sådant det lyder i lag 1286/2021 och 7 kap. 1 § 1 mom. 2 punkten
sådan den lyder i lag 573/2019, som följer:

Gällande lydelse

1 kap

Allmänna bestämmelser

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på

9) penningospelssammanslutningar enligt 11 § i lotterilagen (1047/2001),

Denna lags 3 och 4 kap. ska också tillämpas på näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar och deltagaravgifter för penningospel som tillhandahålls av sådana penningospelssammanslutningar som avses i 1 mom. 9 och 10 punkten, om penningospelssammanslutningen till en sådan annan näringsidkare eller sammanslutning har överfört ansvaret för kundkontroll och rapporteringsskyldigheten. Denna lags 7 och 8 kap. ska, enligt vad som föreskrivs i respektive kapitel, tillämpas på tillsyn över de nämnda näringsidkarna och sammanslutningarna.

Föreslagen lydelse

1 kap.

Allmänna bestämmelser

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på

9) innehavare av en sådan licens som avses i 5 och 6 § i penningspelsslagen (/),

Denna lags 3 och 4 kap. tillämpas också på näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar eller deltagaravgifter för penningospel som tillhandahålls av en licenshavare enligt 1 mom. 9 punkten och en penningospelssammanslutning enligt 1 mom. 10 punkten, om licenshavaren eller penningospelssammanslutningen till en sådan annan näringsidkare eller sammanslutning har överfört ansvaret för kundkontroll och rapporteringsskyldigheten. Denna lags 7 och 8 kap. ska, enligt vad som föreskrivs i respektive kapitel, tillämpas på tillsyn över de nämnda näringsidkarna och sammanslutningarna.

Gällande lydelse

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.

3 kap

Kundkontroll

7 §

Fullgörande av skyldigheter i fråga om kundkontroll för den rapporteringsskyldigas räkning

När det gäller penningspelsverksamhet kan tillsynsmyndigheten anse att en penningspelssammanslutning i egenskap av rapporteringsskyldig uppfyller villkoren i denna paragraf, om en näringsidkare eller sammanslutning enligt 1 kap. 2 § 2 mom. som handlar på dess vägnar och förmedlar deltagaranmälningar och deltagaravgifter i anslutning till penningspel iakttar bestämmelserna om kundkontroll i 1, 2 och 10 § i detta kapitel, och om penningspelssammanslutningen utan dröjsmål av denna får uppgifter om kundkontroll och för kontroll av en kunds identitet. Penningspelssammanslutningen ska föra uppgifter om sådana näringsidkare och sammanslutningar som avses ovan och på begäran hålla uppgifterna tillgängliga för tillsynsmyndigheten.

Föreslagen lydelse

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.

3 kap.

Kundkontroll

7 §

Fullgörande av skyldigheter i fråga om kundkontroll för den rapporteringsskyldigas räkning

När det gäller penningspelsverksamhet kan tillsynsmyndigheten anse att *en i 1 kap. 2 § 1 mom. 9 punkten avsedd licenshavare eller en i 10 punkten avsedd* penningspelssammanslutning i egenskap av rapporteringsskyldig uppfyller villkoren i denna paragraf, om en näringsidkare eller sammanslutning enligt 1 kap. 2 § 2 mom. som handlar på dess vägnar och förmedlar deltagaranmälningar *eller* deltagaravgifter i anslutning till penningspel iakttar bestämmelserna om kundkontroll i 1, 2 och 10 § i detta kapitel, och *licenshavaren eller* penningspelssammanslutningen utan dröjsmål av denna får uppgifter om kundkontroll och för kontroll av en kunds identitet. *Licenshavaren och* penningspelssammanslutningen ska föra uppgifter om sådana näringsidkare och sammanslutningar som avses ovan och på begäran hålla uppgifterna tillgängliga för tillsynsmyndigheten.

Gällande lydelse

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) Polisstyrelsen när det är fråga om penningsspelssammanslutningar 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 penningsspelssammanslutningar som avses i 1 kap. 2 § 1 mom. 9 och 10 punkten,

Föreslagen lydelse

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 penningsspelssammanslutningar enligt 1 kap. 2 § 1 mom. 10 punkten samt i 1 kap. 2 § 2 mom. avsedda näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaravgifter eller deltagaranmälningar för penningspel som tillhandahålls av sådana *licenshavare* som avses i 1 kap. 2 § 1 mom. 9 punkten och sådana penningsspelssammanslutningar 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 (552/1992) 1 §, 2 § 1 mom. samt 4 § 1 och 3 mom.,
av dem 2 § 1 mom. sådant det lyder i lagarna 784/2016 och 1292/2016 samt 4 § 1 mom. sådant
det lyder i lag 1315/2011, som följer:

Gällande lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Lotteriskatt *skall enligt denna lag* betalas till
staten på lotterier som anordnas i Finland.

Som lotteri som anordnas i Finland anses
även lotterier som anordnas på ett finskt fartyg
eller luftfartyg även då fartyget eller
luftfartyget befinner sig utanför finskt
område, dock inte lotterier som anordnas på
ett fartyg i trafik mellan tredje länder.

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
sådana spelautomater och spelanordningar
som avses i 56 § i lotterilagen för allmänheten,

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
beviljats i Finland,*

3) *på andra än i 1 och 2 punkten avsedda
lotterier som anordnas i Finland.*

*Skatt betalas inte på penningspel som
tillhandahålls från Finland för att spelas i en
annan stat.*

Som lotteri som anordnas i Finland anses
även lotterier som anordnas på ett finskt fartyg
eller luftfartyg även då fartyget eller
luftfartyget befinner sig utanför finskt
område, dock inte lotterier som anordnas på
ett fartyg i trafik mellan tredje länder.

2 §

Definitioner

Med *lotteri* avses i denna lag

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

Gällande lydelse

2) annan än i lotterilagstiftningen avsedd, offentligt anordnad lottning, gissningstävling, vadhållning eller *något annat* därmed jämförbart förfarande som helt eller delvis är beroende av slumpen och som i vinst kan ge 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).

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.

Föreslagen lydelse

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.

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 (552/1992),*
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 tillhandahållits för att spelas i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i enlighet med dess lagstiftning.*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

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 .
Lagen tillämpas första gången vid beskattningen för skatteåret 2027. På vinster från lotterier som erhållits före ikraftträdandet av lagen tillämpas dock de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.*

7.

Lag

om ändring av 20 § i 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 (/)* 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, 17 kap. 16 a § i lag 1287/2016 och 17 kap. 16 b § i lag 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

Föreslagen lydelse

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

16 a §

Penningspelsbrott

Den som

1) anordnar penningsspel *utan licens enligt penningsspelslagen (/)*,

2) säljer eller förmedlar penningsspel som anordnats av någon annan än *en licenshavare enligt penningsspelslagen* eller marknadsför sådana penningsspel i strid med förbudet i 75 § 2 mom. 2 eller 3 punkten i *penningsspelslagen*,

3) säljer eller förmedlar penningsspel till utlandet eller marknadsför penningsspel i utlandet i strid med förbudet i 75 § 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 75 § 2 mom. 5 punkten i *penningsspelslagen*, eller

5) i strid med förbudet i 75 § 2 mom. 6 punkten i *penningsspelslagen* upplåter en lokal för tillhandahållande av *penningsspel*automater eller kasinospel, om dessa tillhandahålls av någon annan än *en*

Gällande lydelse

tillhandahålls av någon annan än det i 11 § i lotterilagen nämnda penningspelsbolaget, ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *penningspelsbrott* 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

Föreslagen lydelse

licenshavare enligt 5 eller 6 § i penningspelslagen,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *penningspelsbrott* 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 (*1047/2001*),

2) 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) *bryter mot bestämmelsen om en åldersgräns på 18 år för penningspelande i 24 § i penningspelslagen,*

8) *försummar skyldigheten enligt 41 § 1 mom. i penningspelslagen att förhindra tillträde till ett kasino för en person som är yngre än 18 år,*

9) bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningspel i 52, 53 eller 56 § i penningspelslagen,

10) *anordnar penningspel i strid med förbudet i 75 § 1 mom. i penningspelslagen,*

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för

Gällande lydelse

lotteribrott dömas till böter eller fängelse i
högst sex månader.

Föreslagen lydelse

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
marknadsdomstolen enligt lotterilagen
(1047/2001),

Föreslagen lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde

I den ordning som föreskrivs i denna lag verkställs följande påföljder:

17) i *penningspelslagen* (/) *avsedd
ordningsavgift och* påföljdsavgift som påförts
av marknadsdomstolen,

Denna lag träder i kraft den 20 .

10.

Lag

om ändring av 1 och 5 kap. i 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 samt 5 kap. 2 § 7 mom.,
av dem 1 kap. 2 § 2 mom. 7 punkten sådan den lyder i lag 1287/2021 och 1 kap. 6 § 2 mom. 6 punkten sådan den lyder i lag 417/2024, 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,

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* framställningar om påförande av påföljdsavgift enligt *penningspelslagen* (/).

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,

Gällande lydelse

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 lotterilagen, alkohollagen och tobakslagen utfärdas särskilt.

Föreslagen lydelse

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 .

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 § 8 punkten,
sådana de lyder, 2 kap. 8 a § 2 mom. 10 punkten och 6 kap. 2 § 8 punkten i lag 1211/2013 samt 5 a kap. 2 § 1 mom. 2 punkten i lag 1242/2021, som följer:

Gällande lydelse

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),

5 a kap.

Avtal om digitalt innehåll och digitala tjänster

2 §

Begränsningar av tillämpningsområdet

Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på avtal

Föreslagen lydelse

2 kap.

Marknadsföring samt förfaranden i kundrelationer

8 a §

Information som ska lämnas 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) eller penningspelslagen (/),

5 a kap.

Avtal om digitalt innehåll och digitala tjänster

2 §

Begränsningar av tillämpningsområdet

Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på avtal

Gällande lydelse

2) som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen,

Föreslagen lydelse

2) som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen *eller penningsspelslagen*,

6 kap

Hemförsäljning och distansförsäljning

2 §

Begränsningar av tillämpningsområdet

Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas inte på

8) avtal som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen,

6 kap.

Hemförsäljning och distansförsäljning

2 §

Begränsningar av tillämpningsområdet

Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas inte på

8) avtal som gäller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för lotterilagen *eller penningsspelslagen*,

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 75 § 2 mom. 3 punkten i *penningspelslagen (/) om marknadsföring som riktar sig till riket av penningspel som anordnats 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 *penningspels*verksamhet 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 § 1 mom. 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 (/) för licens som ger rätt att anordna penningsspel.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagen tillämpas första gången vid
beskattningen för skatteåret 2026.

15.

Lag

om ändring av 6 § i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi (1207/2010) 6 § 1 mom. 38 punkten, sådan den lyder i lag 940/2024, och
fogas till 6 § 1 mom., sådant det lyder i lagarna 308/2016, 858/2016, 1159/2016, 1413/2016, 1419/2016, 324/2017, 454/2017, 1112/2017, 404/2018, 414/2018, 722/2019, 1399/2019, 624/2020, 1264/2020, 488/2021, 690/2021, 1134/2021, 495/2022, 713/2022, 1119/2022, 1327/2022, 1340/2022, 1355/2022, 743/2023, 190/2024 och 940/2024, en ny 39 punkt som följer:

Gällande lydelse

6 §

Syftet med fullgöranderapporter

Fullgöranderapporter utarbetas till stöd för

38) bedömning av anbud som lämnats vid en konkurrensutsättning, beviljande av utnyttjandetillstånd och säkerställande av att villkoren i ett utnyttjandetillstånd iakttas enligt lagen om havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen (937/2024) samt för möjligheten att kontrollera huruvida de av prövning beroende grunderna för uteslutning enligt 81 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession föreligger, som det hänvisas till i 11 § 1 mom. i lagen om havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen.

Föreslagen lydelse

6 §

Syftet med fullgöranderapporter

Fullgöranderapporter utarbetas till stöd för

38) bedömning av anbud som lämnats vid en konkurrensutsättning, beviljande av utnyttjandetillstånd och säkerställande av att villkoren i ett utnyttjandetillstånd iakttas enligt lagen om havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen (937/2024) samt för möjligheten att kontrollera huruvida de av prövning beroende grunderna för uteslutning enligt 81 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession föreligger, som det hänvisas till i 11 § 1 mom. i lagen om havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen,

39) *utredning av tillförlitlighet och lämplighet som föreskrivs om i 10 § i penningpelslagen (/).*

Denna lag träder i kraft den 20 .

16.

Lag

om ändring av 59 § i mervärdesskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i mervärdesskattelagen (1501/1993) 59 § 2 punkten, sådan den lyder i lag 376/1994,
som följer:

Gällande lydelse

59 §

Skatt betalas inte på försäljning av följande
varor och tjänster

2) ordnande och förmedling av sådana
lotterier som nämns i 2 § 1 mom. 1 punkten
lotteriskattelagen (552/92) samt upplåtelse av
sådana platser på fastighet som krävs för
spelautomater, spelanordningar eller spel som
avses i *det* nämnda lagrummet,

Föreslagen lydelse

59 §

Skatt betalas inte på försäljning av följande
varor och tjänster

2) ordnande och förmedling av sådana
lotterier som avses i 2 § 1 mom. 1 *och* 2
punkten lotteriskattelagen (552/1992) samt
upplåtelse av sådana platser på fastighet som
krävs för spelautomater, spelanordningar eller
spel som avses i nämnda *punkter*,

Denna lag träder i kraft den 20 .