

## LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2010 rd

**Regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lotterilagen samt 2 och 7 § i lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden (RP 96/2008 rd)**

*Till förvaltningsutskottet*

### INLEDNING

#### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 11 december 2008 en proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lotterilagen samt 2 och 7 § i lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden (RP 96/2008 rd) (RP 212/2008 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

#### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Kimmo Hakonen, inrikesministeriet

- lagstiftningsråd Ilari Hannula och konsultativ tjänsteman Janina Groop-Bondestam, justitiedepartementet
- lantråd Viveka Eriksson och förvaltningschef Arne Selander, Ålands landskapsregering
- jurist Tuula Sundström, Oy Veikkaus Ab
- vice verkställande direktör Esko Romppainen, Penningautomatföreningen
- verkställande direktör Lars Porko, Ålands Penningautomatförening rf
- professor Dan Frände
- tr. professor i straffrätt Jussi Tapani.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av — Fintoto Oy.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lotterilagen samt 2 och 7 § i lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden kompletteras. Syftet med den är att effektivisera förebyggandet av sociala problem och hälsoproblem orsakade av penningspel och utöka myndigheternas möjligheter att ingripa i lagstridig penningspelsverksamhet.

På grund av penningspelsverksamhetens avsevärda samhälleliga och ekonomiska betydelse föreslås det i samma syfte i denna proposition att en bestämmelse om en gärningsform med strängare straff för lotteribrott som begåtts i samband med penningspelsverksamhet tas in i 17 kap. i strafflagen med penningspelsbrott som brottsrubricering. För att säkerställa att det nya brottsrequisitet är exakt och noga avgränsat föreslås det att lotterilagen kompletteras med en

definition av begreppet penningspel, som används i brottsrekvisitet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Behovet av nya straffrättsliga bestämmelser*

Bestämmelser om lotteribrott finns i 17 kap 16 a § i strafflagen. För lotteribrott kan böter eller fängelse i högst sex månader dömas ut. Med lotteribrott avses bland annat anordnande av ett lotteri utan sådant tillstånd som avses i lotterilagen (1047/2001). Lotteribrott gäller alla lotterier, också penningspel.

Regeringen föreslår att en bestämmelse om en ny gärningsform som gäller penningspelsverksamhet intas i 17 kap. i strafflagen med penningspelsbrott som brottsrubricering. Gärningar som är centrala för att förebygga lagstridig penningspelsverksamhet och som för närvarande bestraffas som ett vanligt lotteribrott ska bestraffas som penningspelsbrott. Som straffskala föreslås böter eller fängelse i högst två år. Den nya brottsrubriceringen och en strängare straffskala än för lotteribrott avser att beakta penningspelsverksamhetens avsevärda samhällliga och ekonomiska betydelse. Propositionen kompletterar regeringens proposition RP 96/2008 rd (nedan den ursprungliga propositionen), som innehåller förslag till bestämmelser om marknadsföring av penningspel, åldersgränsen och myndigheternas befogenheter. Syftet med propositionen är att effektivisera förebyggandet av sociala problem och hälsoproblem orsakade av penningspel och utöka myndigheternas möjligheter att ingripa i lagstridig penningspelsverksamhet.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 15/2010 rd) bedömt lagstiftarens kriminaliseringsmarginaler (GrUU 15/2010 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där). Grundlagsutskottet anser att grundlagen inte i sig ställer hinder för en differentiering och delvis skärpning av de gällande straffbestämmelserna på det sätt som nu föreslås.

Lagutskottet konstaterar att penningspel redan nu i vissa avseenden regleras strängare än andra lotterier, för ett och samma penningspel kan nämligen endast ett tillstånd beviljas för samma tid. Förvärvande av inkomster genom att utnyttja människornas spellust tillåts alltså endast i begränsad omfattning och enbart i syfte att främja allmännyttig verksamhet. Bakgrunden till att tillståndsförfarandet är baserat på ensamrätt är att jämfört med andra typer av lotterier är hasardspel förknippade med större risker för sociala konsekvenser, missbruk och åsidosättande av rättssäkerheten.

Lagutskottet anser att penningspel på grund av de nämnda riskerna kan anses vara nyttigheter som är jämförbara med alkohol och narkotika. Penningspel kan orsaka beroende och spelaren kan på en kort tid förlora stora penningbelopp. Därför är det viktigt att penningspelsverksamheten är strikt reglerad och att myndigheterna har effektiva metoder att ingripa i lagstridig verksamhet. Förutom att man effektiviserar myndigheternas administrativa metoder på det sätt som det föreslås i den ursprungliga propositionen är det motiverat att dessutom skärpa den straffrättsliga regleringen.

Med stöd av det som anförts ovan tillstyrker lagutskottet att penningspelsbrott införs. Den föreslagna straffskalan kan också tillstyrkas med hänsyn till att den är konsekvent i förhållande till straffskalan för alkohol- och narkotikabrott. Även om det är motiverat att också skärpa bestämmelserna om tillåten penningspelsverksamhet på det sätt som anges nedan, anser utskottet att det med tanke på förebyggandet av lagstridig penningspelsverksamhet ändå är viktigast att bekämpa otillåten penningspelsverksamhet därför att den bryter mot begränsningarna av penningspelsverksamheten och kränker de intressen som skyddas av dem. Det är därför enligt utskottet motiverat att räckvidden för penningspelsbrott

inriktas i enlighet med detta samtidigt som skärpningsen av straffskalan beaktas.

*Anordnande och marknadsföring av otillåtna penningspel*

Regeringen föreslår att marknadsföring av penningspel i strid med förbudet i 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen ska straffas som penningspelsbrott. Med tanke på tillämpningen av bestämmelsen är det av stor vikt vad som avses med marknadsföring. Regeringen föreslår att definitionen av marknadsföring intas i förslaget till lotterilag enligt den ursprungliga propositionen. Avsikten är att byta ut uttrycket i den gällande lotterilagen eftersom det har visat sig vara mångtydligt i förundersökningsmyndighets-, åklagar- och rättspraxis och har tolkats snävt. Avsikten med att byta ut begreppet är inte att ändra det rådande rättsläget utan att tydliggöra det. Definitionen av marknadsföring motsvarar den definition som används i alkohol- och tobakslagstiftningen.

En viktig fråga med tanke på straffbestämmelserna är under vilka förutsättningar penningspel ska anses ha marknadsförts eller anordnats i Finland när den som anordnar penningspel är utomlands. Det är en utmanande uppgift att bedöma detta, särskilt när det är fråga om penningspel som ordnas på webben. På den punkten föreslås inte nya bestämmelser utan meningen är att de villkor som föreskrivs i rättspraxis ska följas. I rättspraxisen har penningspel ansetts vara anordnade i Finland om särskilda marknadsspecifika åtgärder i syfte att möjliggöra och främja speldeltagande i Finland har vidtagits (HD:205:27). Det har inte varit av avgörande betydelse var spelservern eller administrationen varit belägna. På basis av rättspraxis kan man således anse att enbart det att spelsidor passivt finns tillgängliga inte kan anses vara marknadsföring av penningspel, utan med marknadsföring avses aktiv kommunikation i syfte att främja försäljningen av penningspel. Huruvida dessa villkor uppfylls måste bedömas utifrån omständigheterna i respektive fall. Lagutskottet föreslår att förvaltningsutskottet överväger om det är

nödvändigt att ytterligare tydliggöra de föreslagna bestämmelserna och motiveringen till dem i de här avseendena.

Dessutom uppmärksamgör lagutskottet förvaltningsutskottet på att det i den ursprungliga propositionen med förslag till lotterilag inte ingår en bestämmelse om att det marknadsföringsförbud som avses i 62 § 2 mom. 1 punkten inte gäller utländska trycksaker. Då det gäller marknadsföring av alkohol finns motsvarande bestämmelse i 33 § i alkohollagen (1143/1994). Lagutskottet föreslår av tydlighets- och konsekvensskäl att det bör övervägas om inte nämnda bestämmelse bör kompletteras med en bestämmelse som denna.

Ifall marknadsföring av penningspel i strid med förbudet i 62 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen straffas som penningspelsbrott leder detta till att straffskalan blir högre än i fråga om brott vid marknadsföring av alkoholdrycker där man enligt 30 kap.1 a § i strafflagen kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. För marknadsföring i strid med lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning (693/1976) ska å andra sidan dömas till böter (förseelse vid marknadsföring 31 §), men om förfarandet anses vara grovt är maximistraffet fängelse i två år (brott vid marknadsföring 31 a §). Bestämmelserna om marknadsföring av alkohol och tobak är emellertid olika i det avseendet att de gäller i och för sig lagenlig verksamhet och en laglig produkt medan den föreslagna kriminaliseringen av marknadsföringen av penningspel skulle gälla marknadsföring av penningspel som anordnas utan tillstånd. Med hänsyn till den här skillnaden anser utskottet det vara befogat att marknadsföring av otillåtna penningspel omfattas av penningspelsbrott och den straffskala som i lag anges för brottet. Vidare påpekar utskottet att i vissa fall, t.ex. på webben, kan marknadsföring av otillåtna penningspel i praktiken i fråga om allvarlighetsgrad likställas med att anordna dem. Om marknadsföring av otillåtna penningspel som gärningsform inte längre omfattas av penningspelsbrott kan det leda till att betydelsen av penningspelsbrott märkbart urvattnas.

*Straffbestämmelserna om tillåten penning-  
spelsverksamhet*

Tillåten penningsspelsverksamhet som gärningsform föreslås också omfattas av penningsspelsbrott eftersom det också är straffbart att bryta mot de villkor eller bestämmelser som tagits in i penningsspelsstillståndet. Utvidgningen har inte särskilt motiverats i propositionen trots att det gällande rekvisitet för lotteribrott inte innehåller den här gärningsformen.

Kriminaliseringen av tillståndsvillkoren och bestämmelserna kan i sig understödjas på grund av den tillåtna penningsspelsverksamhetens avsevärda ekonomiska betydelse och för att se till att penningsspelsystemet är genomsynligt och trovärdigt. Penningsspel är förenade med särskilda risker för spelproblem och därför är det viktigt att penningsspelsverksamhetens ändamålsenlighet är säkrad. Kriminaliseringen visar dessutom att statens styråtgärder har stramats åt och det har betydelse särskilt i EU-sammanhang.

Den föreslagna kriminaliseringens räckvidd blir emellertid alltför bred eftersom det är en förseelse mot tillståndsvillkoren om t.ex. ett spelkasino är öppet en timme längre än det som anges i tillståndet eller om spelkasinot har ett enda kasinospel som inte nämns i tillståndet. Därför bör bestämmelserna enligt lagutskottet skärpas så att utgångspunkten är att tillståndsvillkoren eller bestämmelserna väsentligt överträds. Det är fråga om en betydande förseelse t.ex. då det högsta tillåtna antalet penningautomater eller kasinospel överskrids avsevärt.

Lagutskottet anser å andra sidan att det för penningsspelsbrott föreslagna straffet, som är två år i fängelse, är alltför strängt till och med för betydande förseelser. Utskottet menar att den här gärningsformen inte är lika klandervärd som de andra gärningsformerna för penningsspelsbrott som främst gäller penningsspel som anordnas utan tillstånd. Med stöd av det som anförts ovan är det motiverat att föreskriva att betydande förseelser mot tillståndsvillkoren och bestämmelserna är straffbara som lotteribrott, varvid straffskalan sjunker till fängelse i högst sex månader. Det skapar klarhet i grupperingen av gär-

ningar i penningsspelsbrott och lotteribrott. Lagutskottet föreslår därför

*att orden "eller i strid med de villkor eller bestämmelser som enligt 13 § i den lagen tagits in i penningsspelsstillståndet" i 17 kap. 16 a § 1 punkten i lagförslag 1 stryks, och en ny punkt fogas till 17 kap. 16 b §, som lyder t.ex.: "på ett väsentligt sätt bryter mot de villkor eller bestämmelser som tagits in i tillståndet att anordna lotterier".*

I den ursprungliga propositionen ingår förslag om hur penningsspel kan marknadsföras i samband med laglig verksamhet. Enligt 14 b § i förslaget till lotterilag får marknadsföringen bl.a. inte riktas till minderåriga och rikligt spelande får inte framställas på ett positivt sätt och inte heller avhållsamhet från spel eller måttligt spelande på ett negativt sätt. Dessutom begränsas de ställen där penningsspel får marknadsföras. Om en verksamhetsutövare bryter mot dessa bestämmelser kan marknadsföring av penningsspel förbjudas (62 b §) och förbudet kan förenas med vite (62 c §).

Lagutskottet uppmärksamgör förvaltningsutskottet på att regeringen inte har föreslagit kriminalisering av lagstridig marknadsföring av laglig penningsspelsverksamhet. Lagutskottet anser att detta inte är konsekvent med beaktande av att regeringen föreslår kriminalisering av förseelser mot tillståndsvillkoren i samband med tillåten penningsspelsverksamhet. Det är motiverat att samhället stärker greppet om styrningen av tillåten penningsspelsverksamhet genom att föreskriva att även marknadsföringsfel är straffbara i samband med verksamhet av detta slag. Också det faktum talar för kriminalisering att fel i marknadsföringen av alkohol och tobak är straffbara i enlighet med vad som nämns ovan.

När man avväger vilken brottsrubricering och straffskala förseelser mot bestämmelser om marknadsföring av tillåtna penningsspel ska omfattas av, bör beaktas att det kan finnas skillnader i allvarlighetsgraden i överträdelserna och deras effekter. Grova brott mot marknadsföringsförbudet kan ha allvarliga följder med be-

aktande av att marknadsföringsförbudet bland annat skyddar barn. Straffskalan bör också vara konsekvent i förhållande till straffskalan för förseelser mot bestämmelserna om marknadsföring av alkohol och tobak. Mot bakgrunden av detta anser utskottet det motiverat att förseelser mot bestämmelserna om marknadsföring av tillåtna penningspel är straffbara som lotteribrott där straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader. Detta skulle också vara i linje med utskottets ovanstående förslag att förseelser mot tillståndsvillkoren ska straffas som lotteribrott och inte som penningspelsbrott. Lagutskottet föreslår därför

*att till 17 kap. 16 b § i lagförslag 1 fogas en ny punkt som lyder "bryter mot bestämmelserna om marknadsföring av penningspel i 14 b § i lotterilagen".*

#### *Förseelser mot övervakningen av åldersgränsen för penningspel*

Enligt 64 § i den gällande lotterilagen ska den som bryter mot vad som bestäms i lotterilagen om åldersgränser för att få spela dömas för lotteriförseelse. I den ursprungliga propositionen föreslår regeringen att en allmän nedre åldersgräns på 18 år tas in i lotterilagen. Men i fråga om straffbarheten av åldergränsövervakningen som lotteriförseelse föreslås emellertid inga ändringar.

Lagutskottet anser att åldergränsövervakningen är mycket viktig med tanke på att det är en klar riskfaktor när det gäller uppkomsten av spelproblem om man börjar spela som ung. Därför är det viktigt att med olika medel sträva till att effektivisera övervakningen av åldergränsen. Lagutskottet anser ändå att försummelse av övervakningen av åldergränsen inte bör leda till strängare straffrättsligt ansvar. Detta kan vara oskäligt med hänsyn till att skyldigheten att övervaka åldergränsen genom reformen utökas till att utöver penningspelssammanslutningarna själva även omfatta deras ombud och dem som upplåter utrymmen för tillhandahållande av penningsautomater plus försäljnings- och kassapersonalen.

#### *Annat*

Det framgår av 17 kap. 16 b § 3 punkten i lagförslag 1 att den som använder avkastningen av ett lotteri på ett sätt som väsentligt strider mot en bestämmelse i tillståndet att anordna lotteriet eller tillståndet att ändra det ändamål för vilket avkastningen används ska dömas för lotteribrott. Lagutskottet konstaterar att i 17 § i lotterilagen anges direkt hur avkastningen av penningspel får användas. Lagutskottet föreslår därför förvaltningsutskottet att

*17 kap. 16 b § 3 punkten i lagförslag 1 kompletteras t.ex. på följande sätt:*

*"använder avkastningen av ett lotteri på ett sätt som väsentligt strider mot en bestämmelse i lagen, tillståndet att anordna lotteriet eller tillståndet att ändra det ändamål för vilket avkastningen kan användas".*

Innehållet i 17 kap. 16 c § i lagförslaget svarar mot gängse rätt. Uttrycket "uppsåtligen" i ingressen till paragrafen är onödigt och kan med beaktande av 3 kap. 5 § 2 mom. i strafflagen strykas.

Regeringen föreslår inte att en juridisk persons straffansvar ska utsträckas till penningspelsbrott och lotteribrott. Enligt den gällande bestämmelsen kan en juridisk persons straffansvar dock tillämpas exempelvis i fråga om anordnande av hasardspel. Enligt utredning genomförs omfattande otillåten penningspelsverksamhet i allmänhet som juridisk person. Så är det också i fråga om otillåten lotteri- och penninginsamlingsverksamhet. Därför är det motiverat att en juridisk persons straffansvar också ska gälla penningspelsbrott, lotteribrott och penninginsamlingsbrott. Lagutskottet föreslår därför förvaltningsutskottet att

*17 kap 24 § i lagförslag 1 ändras på följande sätt:*

*"På deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet, ordnande av olaglig inresa, grovt ordnande av olaglig inresa, djurskyddsbrott, anord-*

**LaUU 4/2010 rd — RP 212/2008 rd**

*nande av hasardspel, penningspelsbrott, lotteribrott, penninginsamlingsbrott, spridning av våldsskildring, spridning av pornografisk bild, grov spridning av barnpornografisk bild, innehav av barnpornografisk bild och på sedlighetssårande marknadsföring tillämpas vad som bestäms om juridiska personers straffansvar."*

Förslaget till ändring förutsätter att också ingressen till lagförslag 1 justeras.

***Utlåtande***

Lagutskottet anför

*att förvaltningsutskottet beaktar det ovan sagda.*

Helsingfors den 27 april 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna  
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv  
medl. Esko Ahonen /cent  
Kalle Jokinen /saml  
Timo Kalli /cent  
Oiva Kaltiokumpu /cent  
Ilkka Kantola /sd  
Sampsa Kataja /saml

Jari Larikka /saml  
Sanna Lauslahti /saml  
Outi Mäkelä /saml  
Raimo Piirainen /sd  
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf  
Tero Rönni /sd  
Kari Uotila /vänst  
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.