

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet
Allmänna byrån, Rk1

Beslutande

Vicelanråd
Harry Jansson

Föredragande

Förvaltningschef
John Eriksson

Justerat

Omedelbart

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 45

Landskapsregeringens synpunkter gällande införande av betalningsblockering i syfte att begränsa spelandet utanför systemet med ensamrätt.

ÅLR 2020/7935

Landskapsregeringen beslöt efter begäran av arbetsgruppen för projektet för revidering av lotterilagen vid hörandet 8.10.2020 sända en promemoria med landskapsregeringens synpunkter till arbetsgruppen enligt bilaga 1.

INFÖRANDE AV BETALNINGSBLOCKERINGAR I SYFTE ATT BEGRÄNSA SPELANDET UTANFÖR SYSTEMET MED ENSAMRÄTT

Inledning

En arbetsgrupp vid inrikesministeriet undersöker införandet av en betalningsblockering som innebär ett förbud för en betalningsförmedlare att ta emot eller förmedla betalningar till penningsspelbolag utanför ensamrätten. Förbudet skulle inte vara riktat mot konsumenter. För att på ett betryggande sätt kunna efterfölja förbudet krävs olika möjligheter att identifiera sådana betalningar som görs för penningsspel. Förbudet skulle komma att gälla alla som erbjuder betalningsförmedlingstjänster. Bland dessa skulle alla slags betalningsinstitut så som banker, kreditinstitut och betalningsförmedlare omfattas av skyldigheten att blockera. Blockeringarna skulle gälla både kortbetalningar och banköverföringar samt även andra typer av betalningar.

Landskapsregeringen förutsätter att den politiska överenskommelsen som bekräftades i samband med statsminister Antti Rinnes och statsminister Sanna Marins regeringsbildningar om den s.k. borgfreden fortsättningsvis gäller. Likt konstateras i promemorian och förstudien från inrikesministeriet marknadsför inte PAF sina speltjänster i riket och bedriver därmed en laglig verksamhet i Finland utgående från riksåklagarens beslut 12/168 ärendenummer E12/382 av 29.3.2012. Enligt borgfreden ska kunder i riket så länge dessa premisser hålls kunna få spela på PAF:s internetspel. I promemorian konstateras även – med hänvisning till en utredning av Pelikliniika, Peluuri och Tilt – att det inte finns spelproblem kopplade till PAF:s speltjänster i större utsträckning än i förhållande till de speltjänster Veikkaus Oy (nedan "Veikkaus") tillhandahåller. Utgående från den senaste årsstatistiken från Peluurit framkommer också att det enbart är 4 procent av de som kontaktat organisationen som utnyttjat PAF:s speltjänster, medan motsvarande siffra för Veikkaus är 27 procent. Detta visar att det inte finns något större spelproblem i Finland som är kopplade till PAF:s speltjänster.

Denna promemoria är uppgjord utgående från en mycket sparsam beskrivning av vad som utreds i riket gällande regleringen av spelverksamheten och betalningsförmedlingstjänster samt efter uttrycklig begäran vid hörandet av Ålands landskapsregering 8.10.2020. Landskapsregeringen utgår fortsättningsvis från att den s.k. borgfreden ska hållas men kommenterar det förslag som utreds av inrikesministeriet. Landskapsregeringen förbehåller sig rätten att senare komplettera de synpunkter som framkommer av denna promemoria med ett slutligt utlåtande i ett senare skede som beaktar det som framkommer i ärendet då landskapsregeringen får ta del av det pågående arbetet i sin helhet.

Förslagets förenlighet med självstyrelselagen

Ålands lagting har lagstiftningsbehörighet gällande spel och lotterier. Lagstiftningsbehörigheten är exklusiv. Åland har således en egen lagstiftning på området – landskapslagen (1966:10) om lotterier - antagen i enlighet med självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991). Ändringar av självstyrelselagen samt avvikelser från denna kan enbart göras med lagtingets bifall enligt 69 § självstyrelselagen för Åland. Detta medför att riket inte genom införandet av betalningsblockering eller andra åtgärder kan omöjliggöra för personer som befinner sig på Åland eller ombord på fartyg, inom lagtingets jurisdiktion, att utnyttja PAF:s speltjänster. Inte heller kan åtgärder vidtas genom rikslagstiftning som omöjliggör för lagtinget att i framtiden t.ex. utnyttja sin lagstiftningsbehörighet så att en reglerad spelmarknad med licenser för privata aktörer införs på Åland och fartyg som faller inom lagtingets jurisdiktion. I promemorian beaktas inte till denna del alls hur en eventuell betalningsblockering tekniskt ska kunna införas så att betalningar till speloperatörer som utgående från åländsk lotterilagstiftning har rätt att erbjuda speltjänster på Åland och ombord på fartyg undantas.

Finska staten har således inte rätt att begränsa Ålands möjlighet att utöva sin egen lagstiftningsbehörighet. För att inte inskränka Ålands självstyrelse och lagstiftningsbehörighet måste ett eventuellt blockeringssystem därför vara konstruerat så att:

- personer, skrivna på Åland eller som befinner sig på Åland ska ha möjlighet att vidarebefordra transaktioner via finska finansiella institutioner till PAF eller annan laglig speloperatör, och
- personer som befinner sig på fartyg eller andra farkoster registrerade på Åland eller som befinner sig på åländskt territorium ska ha möjlighet medan de är ombord, oberoende av om de har sin hemort på Åland, i riket eller någon annanstans, att vidarebefordra betalningar till PAF eller annan laglig speloperatör via finländska finansiella institutioner.

Detta innebär att ett eventuellt finansiellt betalningsblockeringssystem alltid genom spårning måste ha kännedom om var personen som utför betalningen är lokaliserad vid tidpunkten för betalningen. Behovet av spårning berörs inte överhuvudtaget i det material Ålands landskapsregering fått ta del av. Lagstiftaren måste även säkerställa att en eventuell betalningsblockeringslagstiftning eller verkställandet av en lagstiftning inte står i strid med självstyrelselagen, vilken har sitt ursprung i internationella överenskommelser som även har kodifierats i Finlands grundlag. Lagstiftaren kan således varken anta lagstiftning eller överlämna verkställigheten av en eventuell betalningsblockeringslagstiftning till betalningsinstitutioner utan att säkerställa att verkställigheten inte strider mot självstyrelselagen.

Förslagets förenlighet med grundlagen och EU-rätten

Landskapsregeringen ifrågasätter ifall införandet av en eventuell betalningsblockering som skulle begränsa finländares möjligheter att utnyttja betalningsförmedlingstjänster och PAF:s lagliga speltjänster är förenligt med grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna samt EU-rätten.

Förenlighet med personlig frihet och skydd för privatlivet

Landskapsregeringen ifrågasätter huruvida det tänkta systemet med betalningsblockering är förenligt med 7 § grundlagen gällande den personliga friheten och 10 § grundlagen om skydd för privatlivet. Enligt vad landskapsregeringen uppfattar förutsätter ett förfarande där personer som bor eller befinner sig på Åland inte skulle omfattas av blockeringen någon form av spårning för att ett betalningsinstitut ska veta om spelaren befinner sig på ett territorium där betalningen ska bli tillåten att verkställas eller inte. Landskapsregeringen anser att en sådan spårning av individer strider mot grundlagens bestämmelser om den personliga friheten och skyddet för privatlivet samt att en sådan reglering på den grunden inte kan genomföras. Det framkommer inte heller att frågan kring spårning av individer och tekniska frågor kopplade till detta hittills överhuvudtaget beaktats i ärendet, varken i promemorian eller förstudien.

Landskapsregeringen konstaterar även att penningsspelande på risknivå i Finland år 2019 var på den lägsta nivån sedan år 2007 (THL:s rapport 21/4 2020). Noteras bör vidare att i flera utredningar som gjorts avseende finansiell och geografisk blockering, bl.a. i den av EU-kommissionen år 2019 publicerade rapporten "*Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers*", fastslås att det är svårt att genomföra ett finansiellt blockeringssystem på ett effektivt och exakt sätt. Det finns risk för att blockeringssystemen blockerar även tillåtna transaktioner. Vidare konstateras att det från spelarnas sida är enkelt att kringgå ett finansiellt blockeringssystem och det kan således ifrågasättas om det uppfyller syftet att skydda spelarna. Av denna anledning ifrågasätter landskapsregeringen förslagets grundlagsenlighet generellt då det är känt att åtgärden utgående från folkhälsoperspektiv inte kommer att ha avsedd effekt. Åtgärden med betalningsblockering är således varken godtagbar eller proportionerlig och strider därmed mot de grundläggande fri- och rättigheterna vad gäller personlig frihet och skydd för privatlivet.

Likabehandling och EU-rätten

Det faktum att Åland har självstyrelse och lagstiftningsbehörighet inom vissa områden har som konsekvens att det på Åland finns en offentligrättslig förening, i form av PAF, som bedriver spel- och lotteriverksamhet. Detta kan dock inte anses utgöra ett godtagbart skäl enligt 6 § grundlagen

för att särbehandla personer bosatta på Åland jämfört med personer bosatta i riket vad gäller utnyttjandet av betalningsförmedlingstjänster. Det är uppenbart att införandet av blockering vad gäller betalningsförmedlingstjänster främst handlar om att minska den konkurrens som Veikkaus är utsatt för från spelbolag som verkar från någon annan plats utanför riket och på det sättet öka bolagets och därmed statens inkomster. Det är känt att Veikkaus, liksom även PAF, hela tiden förlorar marknadsandelar till utländska spelbolag. Syftet bakom att införa blockeringen av betalningsförmedlingstjänster anges vara folkhälsoaspekten, men landskapsregeringen bedömer att den huvudsakliga anledningen är den minskade avkastning som kan fördelas till förmånstagare med rätt till avkastningen från penningspel i riket. Frågan om de minskade intäkterna för Veikkaus lyftes även upp vid hörandet med landskapsregeringen 8.10.2020. Det faktum att finansministeriet föreslagit en avsevärd sänkning av lotteriskatten med syfte att trygga finansieringsnivån för förmånstagarna genom att omfördela lotteriskatten till avkastning, stöder även att de huvudsakliga skälen bakom betalningsblockeringsåtgärderna är ekonomiska. I finansministeriets utkast till proposition om temporär ändring av lotteriskattelagen (projekt VM149:00/2020) anges också att bl.a. konkurrensen från utländska aktörer bidrar till Veikkaus minskade avkastning och att den försämrade resultatutvecklingen minskar verksamhetsförutsättningarna för förmånstagarna. Eftersom det är viktigt att trygga verksamhetsförutsättningarna för förmånstagarna minskas lotteriskatten. Ekonomiska grunder utgör däremot inte ett godtagbart skäl enligt 6 § grundlagen till en eventuell särbehandling mellan personer bosatta i riket och på Åland vad gäller möjligheten att utnyttja betalningsförmedlingstjänster.

Begränsningar av den fria rörligheten av tjänster enligt artikel 56 EUF fördraget får inte heller vidtas enligt EU-rätten med motiveringen att inkomsterna för en stat skulle minska. En inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster kan inte heller, vilket bekräftas av flera fall från EU-domstolen¹, objektivt berättigas av ekonomiska skäl, skatteintäkter eller det faktum att lotterier och andra spel om pengar på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter. På de områden där lagtinget saknar lagstiftningsbehörighet är riksdagen skyldig att behandla alla individer i landet lika och godtagbara skäl till en särbehandling saknas således både utgående från grundlagen men även EU-rätten vad gäller den fria rörligheten av både spel- och betalningsförmedlingstjänster inom EU.

¹ Att enbart målet att öka intäkter till statskassan inte kan motivera en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster konstateras bl.a. i mål C-347/09, Dickinger och Ömer, punkt 55

Att finansieringen av allmännyttiga verksamheter genom intäkter från hasardspelsverksamhet inte får utgöra det verkliga syftet med en restriktiv politik framgår bl.a. av Mål C-275/92, Schindler, punkterna 57 och 60, mål C-124/97, Läärä m.fl., punkterna 32 och 37, mål C-67/98, Zenatti, punkterna 35 och 36, samt mål C-243/01, Gambelli m.fl., punkterna 61 och 62.

Näringsfrihet

Vad gäller näringsfriheten enligt 18 § grundlagen omfattar den även betalningsförmedlare vars verksamhet begränsas av den föreslagna regleringen och vars kostnader ökar om de ska uppfylla kraven på betalningsblockering. En betalningsförmedlare bör rimligen inte kunna tvingas upprätta system där en laglig speloperatörs tjänster betalningsblockeras med tanke både på betalningsförmedlarens och speloperatörens grundlagsskyddade näringsfrihet. Självstyrelselagen i sig medför inget hinder för att varor och tjänster, som mot betalning bjuds ut av företag som är verksamma i landskapet Åland, säljs även till personer som är bosatta i övriga Finland och alltså på ett eller annat sätt korsar gränsen mellan Åland och övriga Finland. Detta gäller även i fråga om de speltjänster som PAF erbjuder så länge verksamheten i fråga ska anses vara bedriven från Åland. Det är snarare så att det inte är möjligt att genom landskapslag förbjuda åländska företag att sälja sina varor och tjänster till personer som är bosatta i riket. En sådan särbehandling innebär ett avsteg från likabehandlingsprincipen i ett avseende som inte är förutsatt i självstyrelselagen. Likaså måste det anses förbjudet för riksdagen att genom vanlig lag införa ett förbud för näringsidkare i riket att sälja sina varor och tjänster till personer bosatta på Åland. Likt ovan redan konstateras är inte heller ekonomiska skäl, så som Veikkaus minskade avkastning och mindre medel till allmännyttiga ändamål, ett godtagbart skäl för att inskränka en betalningsförmedlares eller en speloperatörs grundlagsskyddade näringsfrihet.

Betalningsblockering fungerar inte i förhållande till spelverksamhet ombord på fartyg

Åland har enligt självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet rörande spel och lotterier. Därför får inte riket begränsa den åländska lagstiftningsbehörigheten genom att lagstifta på ett sådant sätt att betalningsblockeringarna drabbar personer som befinner sig inom åländskt territorium eller ombord på fartyg inom lagtingets jurisdiktion. Detta ska gälla lika för alla oberoende av nationalitet, bostadsort eller hemort. I promemorian och förstudien som delgetts landskapsregeringen framgår inte att det skulle finnas någon teknisk möjlighet att lösa denna problematik och frågan om en spårning av individen har inte ens uppmärksamrats. Frågan är om det överhuvudtaget är möjligt att identifiera och särskilja en transaktion av en person som befinner sig på ett fartyg beläget inom finskt territorialvatten. Ifall denna högst tekniska fråga inte går att lösa kan inte ett betalningsblockeringssystem införas utan att lagtingets lagstiftningsbehörighet inskränks i strid mot självstyrelselagen för Åland.

Konsekvenser av ett införande av betalningsblockering

Enligt grunderna för självstyrelsen är avsikten att bevara det svenska språket och kulturen på Åland. Kulturen på Åland och tredje sektorn finansieras till övervägande del av medel från PAF. Om en betalningsblockering av PAF genomförs så att deras kunder i riket inte längre kan spela på PAF:s

internetspel är ett troligt scenario att PAF skulle tvingas upphöra med sin verksamhet och finansieringen av kulturen på Åland och tredje sektorn drastiskt minskar. Detta innebär att ett av huvudsyftena med självstyrelsen hotas då finansieringen av kulturen på Åland riskeras.

En stor del av de spelare som utnyttjat PAF:s tjänster både på Åland och i riket skulle i så fall i stället söka sig till speloperatörer som inte erbjuder lika ansvarsfulla speltjänster som PAF. De erfarenheter som finns gällande betalningsblockeringar är att de inte är effektiva eftersom de lätt kan kringgås. Åland och Finland som helhet skulle i så fall både med tanke på folkhälsan samt med tanke på medel till tredje sektorn och vård av personer med spelproblem förlora på ett sådant scenario. PAF är dessutom en stor arbetsgivare på Åland och ifall PAF:s verksamhet upphör försvinner även cirka 200 kvalificerade arbetsplatser från Åland med tillhörande skatteintäkter. Dessa arbetsplatser kommer inte att flytta eller uppstå på någon annan plats i Finland. Den totala samhällseffekten för Åland och Finland beräknas till cirka 50 miljoner euro per år. Utöver detta kommer de flesta arbetsplatser inom tredje sektorn att försvinna på Åland.

Alternativa åtgärder

Ett alternativ till betalningsblockering som Ålands landskapsregering redan framfört och förespråkar är att införa en reglerad spelmarknad i Finland och på Åland med licenser. Ålands landskapsregering hoppas kunna göra denna förändring tillsammans med riket, men ifall riket ensidigt går vidare med planer på betalningsblockering kan frågan om en avreglering av den åländska spelmarknaden aktualiseras redan nu. Landskapsregeringen anser annars ifall en reglerad spelmarknad inte är aktuell att ett annat alternativt sätt att gå vidare för att skapa en sund spelmarknad i Finland är att skapa ett system där penningsspelbolag som aktivt marknadsför sina speltjänster i Finland och därmed bryter mot finländsk lotterilagstiftning placeras på en s.k. "svart lista" och blockeras. På dessa alternativa sätt skulle riket komma åt de verkliga problemen vad gäller folkhälsan och en rättssäker prövning vad gäller vilka penningsspelbolag som kan verka i riket. Finansieringen av allmännyttig verksamhet och tredje sektorn i stort skulle även tryggas på ett legalt sätt utgående från de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna, självstyrelselagen och EU-rätten.