

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2000 rd

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 februari 2000 en proposition med förslag till lotterilag samt till vissa lagar som har samband med den (RP 197/1999 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultative tjänstemannen Tuula Sundström och lagstiftningsrådet Jouni Laiho, inrikesministeriet

- lagstiftningsrådet Martti Simola, justitieministeriet
- styrelseledamoten Seppo Henriksson, ordförande Jarmo Sainio och vice ordförande Jouko Kousa, Automaattivuokraajat ry
- professor Mikael Hidén
- professor Arvo Myllymäki
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ilkka Saraviita
- juris doktor, docenten Pekka Timonen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lotterilag och ändringar i vissa lagar som har samband med den.

Den föreslagna lotterilagen innefattar bestämmelser om rätt att anordna lotterier och anknytande övervakning, redovisning och användning av avkastningen samt övervakning av hur avkastningen används. Huvudregeln skall alltså vara att det krävs tillstånd för att ordna lotterier. Bara allmännyttiga organisationer kan få tillstånd att ordna lotterier för att samla in pengar till allmännyttig verksamhet. Tillstånd för penningspel kan bara medges särskilda sammanslut-

ningar för ändamålet för de spel som avses i lagen.

Regeringen föreslår att avkastningen från penningspel årligen skall tas in i statsbudgeten. Därför avses de föreslagna lagarna träda i kraft vid ingången av budgetåret.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen är lotterier en särskild form av ekonomisk aktivitet som huvudsakligen inte omfattas av näringsfriheten i 18 § 1 mom. grundlagen. Dessutom bedömer regeringen förslaget utifrån 8 §, 10 § 1 mom. och 21 § grundlagen. Enligt proposi-

tionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen finner det dock lämpligt att grundlagsutskottet får yttra sig om

propositionen eftersom den innehåller frågor av betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Tillståndsplikt för lotterier

Allmänt. Enligt lagförslaget får lotterier som regel bara ordnas med tillstånd av en myndighet. Lotterier måste betraktas som ekonomisk aktivitet i syfte att skaffa fram medel, och begränsningarna i verksamheten bör bedömas utifrån den grundlagsfästa näringsfriheten, anser utskottet.

Enligt 18 § grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom en näring som han eller hon valt fritt. Grundlagsutskottet har i sin praxis (se t.ex. GrUU 4/2000 rd och GrUU 35/1998 rd) ansett näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. grundlagen vara huvudregeln, men haft den uppfattningen att näringsverksamhet i undantagsfall kan förenas med tillståndsplikt. Bestämmelser om tillståndsplikt skall dock alltid ingå i en lag, som måste uppfylla de allmänna kraven på en lag med begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Beträffande själva regleringen har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om förutsättningarna för tillstånd och tillståndets längd formuleras så att myndigheternas åtgärder i tillräckligt hög grad kan förutses. I detta hänseende spelar det också en roll i vilken mån myndigheternas befogenheter bestäms utifrån s.k. bunden prövning alternativt lämplighetsprövning.

Sett ur näringsfrihetens perspektiv är lotterier en så speciell form av ekonomisk verksamhet att tillståndsplikt måste anses godtagbart för att garantera deltagarnas rättsäkerhet, minska de sociala olägenheterna med lotterier och för att motverka brott och missbruk. I praktiken kan definitionen på lotteri i 2 § 1 mom. visa sig vara tvetydig, särskilt när det gäller att bedöma om en spe-

lares vinst beror på slumpen eller inte. Utskottet understryker att denna typ av definitionsbestämelse med avseende på grundlagen bör tillämpas snävt i fall som lätt kan tolkas på olika sätt.

Enligt förslaget har bara de allmännyttiga sammanslutningar och stiftelser som nämns i 5 § rätt att ordna lotterier. Dessutom är det ett allmänt villkor för tillstånd att lotterier i enlighet med 7 § 1 mom. i punkten ordnas i syfte att skaffa medel för att främja allmännyttig verksamhet. Enligt utskottet är det motiverat att lotterier, som bygger på människans spelbegär, inte får bedrivas för privat vinning, åtminstone inte i någon större omfattning. Rätten att ordna lotterier kan således begränsas inom ramen för att intäkterna från lotterier skall användas för sociala, kulturella och andra allmännyttiga och ideella ändamål. Ordet "allmännyttig" i 5 och 7 § skall, enligt utskottet, emellertid tolkas i vid mening för att rätten att ordna lotterier inte begränsas i onödan.

Ensamrätt till penningspel. Enligt 11 § kan tillstånd för penningspel beviljas separat för de verksamheter som avses i 2 mom. Ensamrätten innebär att det beviljas bara ett tillstånd åt gången för de former av lotterier som avses i lagen. Tillståndet är tidsbegränsat och får medges för längst fem år.

Jämfört med andra typer av lotterier är hasardspel förknippade med så mycket större risker för sociala konsekvenser, missbruk och åsidosättande av rättsäkerheten att ett reglerings- och tillståndsförfarande baserat på ensamrätt kan anses vara acceptabelt med avseende på grundlagen. I detta fall strider inte den långt gående begränsningen av näringsfriheten till följd av ensamrätten mot de krav på proportionalitet som måste ställas på begränsningen. Utskottets bedömning påverkas av det faktum att penningspel inte heller i nuläget är en så kallad fri nä-

ring. Förslaget har därför inga nya konsekvenser för den enskildes rättsliga ställning.

Allmänna förutsättningar för tillstånd. Förutsättningarna för lotteritillstånd måste avgränsas noga och regleras exakt. Betydelsen av exakthet understryks av att ett tillstånd med stöd av 8 § kan återkallas om tillståndshavaren inte längre uppfyller villkoren för tillstånd. Bestämmelsen i 7 § 1 mom. 2 punkten att ett lotteri skall vara ändamålsenligt med hänsyn till allmänt intresse kan i praktiken begränsa rätten att ordna lotterier mer än det är nödvändigt för att de godtagbara målen skall nås. Detsamma gäller 3 punkten som talar om sammanslutningar eller stiftelser med etablerad och oklanderlig verksamhet. Utskottet menar att 2 punkten bör ändras till att tillstånd kan beviljas, om ett lotteri inte är uppenbart oändamålsenligt med hänsyn till allmänt intresse. Vidare bör 3 punkten ändras till att tillstånd kan beviljas, om tillståndsmyndigheten inte har någon grundad anledning att misstänka att den sökande bryter mot bestämmelserna om lotterier.

Tillståndsprovning. De föreslagna bestämmelserna om tillstånd för olika typer av lotterier har formulerats på ett sätt som antyder att myndigheten utövar lämplighetsprovning. Formuleringen medför inga problem när det gäller 7 § 1 mom., som föreskriver om de allmänna förutsättningarna för tillstånd. Det är motiverat att 11 § om tillstånd för penningspel hänvisar till myndigheternas provningsrätt. Däremot är det med hänsyn till begränsningarnas proportionalitet och kravet på exakta regler nödvändigt att se över bestämmelserna om varulotteritillstånd (26 §), bingotillstånd (33 §) och tillstånd till varuvinstautomat (38 §) för att de skall ge uttryck för tillståndsmyndighetens bundna provning. Dessutom bör 58 § 1 mom. om förordnande av kontrollorgan (jfr 7 § i det fjärde lagförslaget) ses över. Med dessa ändringar kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Återkallande av tillstånd. Enligt 8 § kan tillstånd för lotteri återkallas bl.a. om tillståndshavaren i väsentlig mån har handlat i strid med lagen. Bestämmelsen är onödigt allmänt formulerad

eftersom det där talas om att något handlat i strid med lagen rent generellt. Utskottet menar att förutsättningarna för återkallande av tillstånd bör justeras så att de gäller lagöverträdelser av väsentlig betydelse för lotterier.

Mindre lotterier. I 27 § 1 mom. finns bestämmelser om mindre lotterier, som får ordnas utan tillstånd för varulotterier i enlighet med 25 och 26 §. Enligt förslaget får lotternas sammanlagda värde inte överstiga det belopp som anges genom förordning. Enligt 18 § 1 mom. och 80 § 1 mom. grundlagen skall det föreskrivas genom lag om grunderna för rätten att fritt välja näring. Därför kan det högsta tillåtna sammanlagda värdet för mindre lotterier, som ordnas utan tillstånd, inte föreskrivas genom förordning, som regeringen föreslår. Förslaget måste därför ändras t.ex. så att det högsta tillåtna sammanlagda värdet för lotterna framgår av lagen. Med denna precisering kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 27 § 2 mom. får skolklasser eller liknande studiegrupper för att främja studierna eller hobbyverksamhet med anknytning till studierna ordna mindre lotterier utan varulotteritillstånd. Rätten att ordna mindre lotterier bör enligt utskottet inte bara gälla skolklasser och studiegrupper, utan utsträckas till att omfatta andra hobbygrupper av olika typ. Utskottet ser inga så vägande skäl att olika typer av hobbygrupper inte skulle kunna ges denna rätt.

Gissningstävlingar. På grundval av 31 § i förslaget krävs det tillstånd för gissningstävlingar, dock inte för mindre lotterier som avses i 27 §.

Utskottet är inte övertygat om att det existerar sådana godtagbara och vägande samhällliga skäl som talar för att gissningstävlingar absolut måste regleras och övervakas med hjälp av tillståndsplikt. Allmännyttiga sammanslutningars gissningstävlingar i syfte att främja allmännyttig verksamhet är inte på samma sätt förknippade med risker för missbruk och sociala konsekvenser som hasardspel med pengar eller annan omfattande lotteriverksamhet, menar utskottet. Den nödvändiga övervakningen av gissningstäv-

lingar kan ordnas på ett mindre tungrovt sätt än med tillstånd, t.ex. genom ett anmälnings- och redovisningsförfarande. Också vissa gissningstävlingar begränsas till ett härads område är enligt utskottet en större begränsning än vad godtagbara skäl kräver. Gissningstävlingar bör således inte omfattas av det föreslagna tillståndsförfarandet. Den regionala begränsningen för sådana tävlingar bör också strykas i lagförslaget. Med dessa ändringar kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 67 § 1 mom. 10 punkten ingår ett bemyndigande att bestämma genom förordning om objektet i gissningstävlingar. Bemyndigandet är onödigt fritt formulerat. Utskottet menar att det inte bör gå att föreskriva genom förordning t.ex. om vilka saker gissningstävlingar kan ordnas. Bemyndigandet måste därför preciseras eller strykas i lagen för att förslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. De allmänna kraven i fråga om objektet i gissningstävlingar kan i förekommande fall föreskrivas i lag.

Vissa undantag för spelautomater och spelanordningar

Enligt 56 § 1 mom. 1 punkten i förslaget till ny lotterilag kan en näringsidkare utan hinder av 5 och 7 § få tillstånd att mot avgift tillhandahålla dels lyckohjul som snurras för hand, dels sådana spelautomater och spelanordningar inskaffade före den 1 juni 1970 som avses i lagrummet för allmänheten. Förslaget stämmer överens med det gällande rättsläget och utgör inget ingrepp i ägandet eller besittningen av automater. De kan således fortfarande tillhandahållas för allmänheten i förvärvssyfte eller t.ex. överlåtas på någon annan näringsidkare, som likaså kan få tillstånd i enlighet med detta lagrum.

Med avseende på näringsfriheten i 18 § 1 mom. grundlagen och egendomskyddet i 15 § 1 mom. grundlagen är det problematiskt att bestämmelsen om tillstånd i 56 § 1 mom. 1 punkten lotterilagen är formulerad så att den anger att myndigheten har rätt att pröva om ett tillstånd är lämpligt eller inte. I stället bör bestämmelsen ange att myndigheten gör en juridisk prövning.

Med denna ändring kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Användningen av avkastningen från penningspel

Enligt 17 § 1 mom. i förslaget används avkastningen från penninglotterier samt från tippnings- och vadhållningsspel till att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete. Enligt 18 § 1 punkten anvisas det årligen i statsbudgeten ett förslagsanslag som uppskattas motsvara penningsspelssammanslutningens vinst. Regeringen föreslår att fördelningen av avkastningen mellan de olika ändamålen skall bestämmas genom en förordning av statsrådet. I sak begränsar detta den budgetmakt som riksdagen har genom grundlagen.

Riksdagens befogenheter att besluta om budgeten brukar i praktiken begränsas genom lagbestämmelser som ger de verkställande myndigheterna rätt att binda statliga medel. Ett liknande förfarande har indirekt kunnat tillämpas också när lagstiftningsmakt delegeras, t.ex. när en förordning som utfärdas med stöd av lag kan medföra obligatoriska utgifter för staten. Lagförslaget innebär en uttrycklig begränsning av de befogenheter som riksdagen har genom grundlagen. Begränsningen utsträcker sig visserligen bara till att användningsändamålen för anslaget räknas upp i lagen. Utskottet menar att det vore lämpligare att föreskriva i lag hur avkastningen skall fördelas mellan användningsändamålen. Ett annat alternativ vore att låta riksdagen besluta om frågan i det årliga budgetförslaget. Utskottet förordar lagbestämmelser.

Överföring av administrativa uppgifter på penningsspelssammanslutningar

I den föreslagna lotterilagen anförtros sammanslutningar som bedriver automatspel, kasinospel och spelkasinon vissa offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt 20 § 1 mom. skall en sammanslutning lägga fram ett förslag för statsrådet om fördelningen av understöd från dess avkastning. I 23 § 1 mom. föreskrivs om penningsspelssammanslutningarnas skyldighet att betala ut understöd och utöva tillsyn över användningen. Inom

ramen för tillsynen har en sammanslutning rätt att granska understödstagarnas medelsförvaltning och bokföring.

Enligt 124 § grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter genom lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock bara anförtros myndigheter.

Att penningspelssammanslutningar anförtros förvaltningsuppgifterna ovan utgör inget problem med avseende på grundlagen, om det tas hänsyn till att de lagstadgade uppgifterna inte leder till att sammanslutningarna får rätt att använda tvångsmedel eller andra befogenheter, t.ex. vid granskningen av understödstagares medelsförvaltning. Enligt 54 § 2 och 3 mom. verkar förtroendevalda och tjänstemän inom sammanslutningarna under tjänsteansvar när de utför dessa offentliga uppgifter.

Utskottet har tidigare understrukit betydelsen av att rättssäkerheten och god förvaltningssed säkerställs genom bestämmelser, också när förvaltningsuppgifter förs över på andra än myndigheter (GrUB 10/1998 rd, s. 33, andra spalten). På den punkten är den föreslagna lagen bristfällig eftersom den bara har en bestämmelse om jäv för förtroendevalda och tjänstemän vid en penningspelssammanslutning (54 § 1 mom.). En förutsättning för att lagen skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning är enligt utskottet att bestämmelserna om garantier för rättssäkerhet och god förvaltningssed preciseras (GrUU 14/1999 rd). Lotterilagen måste föreskriva att åtminstone bestämmelserna om förvaltningsförfarande, offentlighet i myndigheternas verksamhet och språket vid myndigheter skall tillämpas när en penningspelsammanslutning utför offentliga uppgifter.

I 12 § 2 mom. ingår ett bemyndigande som innebär att det föreskrivs genom förordning av statsrådet om organisationsformen för och förvaltningen av en penningspelssammanslutning.

Utskottet påpekar att de nya bestämmelserna rent allmänt bör gälla alla sammanslutningar som får tillstånd för penningsspel (jfr titeln på utkastet till förordning i bilagan till propositionen). Med anledning av detta och med hänvisning till att penningspelssammanslutningar anförtros vissa offentliga förvaltningsuppgifter föreslår utskottet att det övervägs om de viktigaste bestämmelserna om organisationsformen för och förvaltningen av sammanslutningarna bör utfärdas genom lag.

Teknisk övervakning i kasinon

I 50 § ingår bestämmelser om rätt för den som bedriver kasinoverksamhet att med hjälp av teknisk utrustning övervaka spelverksamheten förutsatt att en anmälan görs i förväg. Förslaget måste bedömas med avseende på skyddet för privatlivet i 10 § 1 mom. grundlagen. Med tanke på säkerheten i kasinon och förtroendet för spelverksamheten måste det anses godtagbart att verksamheten kan övervakas med hjälp av teknisk utrustning. Med avseende på skyddet för privatlivet är det viktigt att den som driver ett kasino gör en anmälan om övervakningen i förväg. Det är motiverat att teknisk övervakning finns vid ingången till ett kasino samt i kundlokaler och personalens arbetsrum. Däremot anser utskottet det inte nödvändigt för övervakningen av spelet att också personalrum övervakas tekniskt. Den föreslagna bestämmelsen måste således ändras.

Det material som eventuellt registreras med hjälp av teknisk utrustning bildar ett register med personuppgifter. För registret finns det bestämmelser i 51 § om kund- och övervakningsregister. Uppgifterna kan således bara behandlas av personer som avses i 51 § 3 mom. och materialet måste utplånas inom den tid som föreskrivs i 51 § 5 mom. I övrigt har paragrafen adekvata bestämmelser om skydd för personuppgifter i enlighet med 10 § 1 mom. grundlagen. Utskottet föreslår ändå att 50 § preciseras med tillägget att 51 § tillämpas på personuppgifter som registrerats med hjälp av teknisk utrustning.

Förbud mot anordnande av lotterier

Enligt 62 § 2 mom. 1 punkten lotterilagen är det bl.a. förbjudet att främja lotterier, som anordnas utan tillstånd enligt lotterilagen, genom att publicera eller sprida reklammaterial eller på något annat motsvarande sätt. Paragrafen förbjuder också främjande av lotterier som anordnas utomlands (2 mom. 2 punkten) samt främjande av försäljning eller förmedling av lotter till utlandet, om detta inte är tillåtet enligt lagstiftningen i den stat eller region till vilken lotterna säljs eller förmedlas (2 mom. 3 punkten). På denna punkt bör förslaget ställas i relation till den i 12 § 1 mom. grundlagen garanterade yttrandefriheten.

Yttrandefrihetsbestämmelsen i grundlagen har också ansetts gälla kommersiell kommunikation och annan kommunikation i anknytning till näringsverksamhet, även om sådan kommunikation inte ansetts höra till den i grundlagen tryggnade yttrandefrihetens kärnområde (se exempelvis GrUU 19/1998 rd och GrUU 1/1993 rd). Förbudet i 62 § 2 mom. 1 punkten mot att främja lagstridiga lotterier utgör enligt utskottet inget problem med tanke på grundlagen. Inte heller påverkar förbudet i 3 punkten lagstiftningsordningen, eftersom begränsningen gäller fall där försäljningen eller förmedlingen av lotter strider mot den berörda statens eller regionens lagstiftning.

Reglerna i 62 § 2 mom. 1 och 2 punkten om begränsningar i kommunikationen har ogrundat stor räckvidd när det gäller reklam för lagliga lotterier på Åland och utomlands, menar utskottet. Vid bedömningen av om begränsningarna står i rätt proportion eller inte bör vägas in att de i praktiken främst drabbar medier och andra reklamspridare som inte är involverade i lotteriverksamheten. Det räcker enligt utskottet att lagen förbjuder och gör det straffbart att sälja eller förmedla lotter för lotterier på Åland och utomlands samt att göra reklam för lagstridig försäljning och förmedling i riket. Däremot bör lagen inte förbjuda reklam för lagliga lotterier på Åland och utomlands. För att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste det ändras på denna punkt.

Nu för tiden anordnas lotterier också på nätet, exempelvis på Internet. En spelare som utnyttjar nätet kan alltså obehindrat delta också i lotterier utomlands. Enligt propositionsmotiveringen (s. 139, andra spalten) är avsikten med förbudet i 62 § 2 mom. lotterilagen att begränsa spelverksamhet som via datanätet erbjuds till Finland, även om sådana aktiviteter, precis som regeringen påpekar, inte kan förhindras genom förbud i lag. Det är helt möjligt att via datanätet från Åland bjuda ut spel till riket. Utskottet påpekar att det behövs en särskild utredning om behovet och möjligheten att på såväl nationell som internationell nivå reglera spelverksamheten på nätet.

Befogenheter att utfärda förordning

De grundläggande bestämmelserna om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet ingår i 80 § grundlagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Grundlagsutskottets vedertagna praxis är att frågan om delegering av lagstiftningsmakt i allmänhet bör bedömas utifrån hur exakt och noggrant avgränsad fullmaktsbestämmelsen är (RP 1/1998 rd, s. 132 och GrUU 11/1999 rd). En delegering av lagstiftningsmakten begränsas av 80 § 1 mom. grundlagen, som föreskriver att genom lag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Den som utfärdar förordning kan emellertid genom lag bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om detaljer i fråga om individens rättigheter och skyldigheter.

Enligt 67 § 1 mom. 1 punkten i den föreslagna lotterilagen bestäms genom förordning om de uppgifter som skall finnas på och lämnas vid försäljningen av lotterna i penning- och varulotterier. I lagen finns ingen uttrycklig bestämmelse om antecknings- och informationsskyldighet, utan bestämmelserna om denna skyldighet förefaller ingå indirekt i befogenheten. Grunderna för individens rättigheter och skyldigheter bör dock enligt utskottets åsikt framgå av lagen med

betryggande noggrannhet. Till lagen bör fogas grundläggande bestämmelser om vilka saker uppgifterna skall gälla.

Det råder en diskrepans mellan 67 § 1 mom. 5 punkten i den föreslagna lotterilagen och bestämmelsen om området för lag i 80 § 1 mom. grundlagen när det gäller befogenheten att utfärda förordning om skyldigheten att betala tillbaka och återkrav av understöd. För att förslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste befogenheten att utfärda förordning på denna punkt strykas i lagförslaget, eftersom det handlar om saker som skall regleras i lag. De grundläggande bestämmelserna om återbäringskyldighet och återkrav i fråga om understöd skall ingå i lag.

Reglerna för grunderna för beviljande av de understöd som betalas med avkastningen från penningspel (67 § 1 mom. 5 och 7 punkten lotterilagen) bör lämpligen bli reglerade genom lag, menar utskottet, även om det handlar om understöd som grundar sig på prövning och inte på lagfäst rätt. Likaså vore det på sin plats att låta även de övriga i 67 § 1 mom. 5 punkten nämnda sakerna bli reglerade genom lag. Utskottet vill understryka att den föreslagna befogenheten inte tillåter att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skrivs in i en förordning, exempelvis när föreskrifter om understödsvillkoren utfärdas.

Fullmakten i 67 § 1 mom. 8 punkten är allt för vagt utformad. En förordning som utfärdats med stöd av fullmakten kan nämligen inte innehålla generella bestämmelser om tillsynen över anordnandet av lotterier utan bara om sådant som anknyter till tillsynsmyndigheternas uppgifter i praktiken. Samma anmärkning gäller befogenheten i 23 § 1 och 2 mom. att i förordning föreskriva om tillsynen över användningen av understöd. Fullmaktsbestämmelserna i momenten bör preciseras.

I 67 § 2 mom. föreskrivs att genom förordning kan bestämmas om de ministerier som skall sköta de uppgifter som enligt lotterilagen ankommer på ministerier. Även om 68 § 3 mom. grundlagen medger att fördelningen av ärenden

mellan ministerier kan regleras genom lag eller statsrådsförordning, är det enligt utskottet inte lämpligt att i en förordning avvika från de uttryckliga bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden som ingår i lag. Dessutom går förslaget dåligt ihop med andan i ett uttalande riksdagen antog i samband med grundlagsreformen, nämligen att ett ministeriums behörighet bör anges med ministeriets namn i lagförslag (se RSV 262/1998 rd) i förslaget till lotterilag bör följaktligen strykas 67 § 2 mom.

Vilket ministerium som skall behandla ärenden gällande fördelningen av penningspelssammanslutningars avkastning bestäms enligt 13 § 1 mom. 1 punkten och 19 § i förslaget till lotterilag i reglementet för statsrådet. Det är helt onödigt att i lagen nämna en förordning kallad reglementet för statsrådet, eftersom bestämmelser om behörigt ministerium enligt grundlagen kan ingå i lag eller i någon annan statsrådsförordning än reglementet för statsrådet (RP 1/1998 rd, s. 119, andra spalten).

I lagförslaget finns ett antal fullmaktsbestämmelser gällande utfärdande av förordning, där det inte sägs vem som skall utfärda förordningen. Utskottet har ansett det motiverat att gå in för den praxisen att också statsrådet skall anges i fullmaktsbestämmelser som den som utfärdar förordning då detta avses (se t.ex. GrUU 14/2000 rd). Lagförslagen bör preciseras på denna punkt.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, det första lagförslaget dock bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om följande bestämmelser beaktas på lämpligt sätt:

— *tillståndsprövning (26, 33 och 38 § samt 56 § 1 mom. 1 punkten och 58 § 1 mom.),*

— *gissningstävlingar (31 §),*

— *förbud mot reklam för lotterier (62 § 2 mom. 1 och 2 punkten),*

— *delegering av lagstifningsmakt (27 § 1 mom. och 67 § 1 mom. 5 och 10 punkten) samt*

— *bestämmelserna om penningpels-sammanslutningars förvaltningsuppgifter.*

Helsingfors den 22 september 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml

vordf. Riitta Prusti /sd

medl. Tuija Brax /gröna

Klaus Hellberg /sd

Gunnar Jansson /sv

Jouko Jääskeläinen /fkf

Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /cent

Petri Salo /saml

Arto Seppälä /sd

ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Sami Manninen

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.