



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Kulturdepartementet
Postboks 8030 DEP
0030 OSLO

Deres ref.
20/3673

Vår ref.
20/3256 - TJU

Dato
05.10.2020

Høring - ny lov om pengespill

Vi viser til Kulturdepartementets brev 29. juni 2020 med vedlegg.

Justis- og beredskapsdepartementet har følgende merknader:

Vi støtter at regelverket om pengespill samles i en lov. En felles lov om pengespill bidrar til et enklere og mer oversiktlig regelverk enn i dag.

Når det gjelder lovforslaget § 27 om opplysningsplikt, plikt til å gi tilgang til lokaler, bistandsplikt mv., kan det være grunn til å vurdere forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene noe nærmere enn det som går fram av høringsnotatet. Dette gjelder for det første retten til privatliv og retten til respekt for eiendomsretten, som begge kan påvirkes av Lotteritilsynets rett til tilgang til lokaler og adgang til å gjøre undersøkelser etter forslaget til § 27 andre ledd. Videre kan opplysningsplikten etter forslaget til § 27 påvirke vernet mot selvinkriminering, og her kan det særlig være grunn til å se nærmere på grensen for hva tilsynet skal kunne kreve. Vernet mot selvinkriminering har betydning for hvordan opplysningsplikten kan gjennomføres og adgangen til å sanksjonere brudd på den. Dersom en aktør gir opplysninger etter et krav med hjemmel i § 27, vil dette for eksempel kunne påvirke muligheten til senere å illegge overtredelsesgebyr etter § 37.

Det bør vurderes om § 27 første og andre ledd endres slik at både opplysningsplikten, adgangen til lokaler, bistandsplikt osv. kun gjelder så langt det er «*nødvendig for at Lotteritilsynet skal kunne utføre sine oppgaver etter loven*».

Vi nevner at overtredelsesgebyr er å anse som straff etter EMK artikkel 6, jf. også høringsnotatet punkt 19.6.1. Dette innebærer at den private parten får utvidede rettigheter som straffesiktet etter EMK art. 6. En slik status medfører et vern mot selvinkriminering. På bakgrunn av dette pålegger forvaltningsloven § 48 forvaltningsorganet å

«gjøre parter som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff».

Vi anbefaler derfor at KUD vurderer nærmere hvilke konkrete skranker vernet mot selvinkriminering setter for omfanget av opplysningsplikten og utøvelsen av tilsyn. Se her Prop. 62 L (2015-2016) punkt 22. Det bør for øvrig vurderes om det er behov for å nevne ytterligere undersøkelsestyper i lovteksten i § 27.

I høringsnotatet punkt 18.4.2 sies det om forslaget til § 27 at

«[n]år det gjelder saksbehandling ved bruk av denne bestemmelsen viser departementet til forvaltningsloven § 14 som gir saksbehandlingsregler ved pålegg om å gi opplysninger».

Forvaltningsloven § 14 regulerer saksforberedelse og klage ved pålegg om å gi opplysninger. De undersøkelsene som kan skje etter lovforslaget § 27 andre og tredje ledd, reguleres imidlertid ikke av forvaltningsloven § 14, men av § 15 om framgangsmåten ved granskning mv. Denne paragrafen gir rettigheter til den som utsettes for slike undersøkelser, for eksempel rett til informasjon og til å ha et vitne til stede. Det bør drøftes hvordan disse rettighetene påvirker Lotteritilsynets myndighetsutøvelse etter § 27 andre ledd.

Etter forslaget til § 27 andre ledd fjerde punktum skal Lotteritilsynet «om nødvendig» kunne be om bistand fra politiet for å gjennomføre undersøkelser i lokaler eller andre steder hvor det er grunn til å tro at det foregår pengespillaktivitet. Det bør vurderes om det skal fastsettes nærmere kriterier for når det skal kunne bes om slik bistand, for eksempel krav til omfanget av pengespillet, hva slags typer spill saken gjelder, hvem tilbyderer er, eller en kombinasjon av dette.

Etter lovforslaget § 36 første ledd skal Lotteritilsynet kunne stanse utbetalinger fra pengespill

«dersom det er grunn til å tro at en organisasjon ikke oppfyller lovens vilkår eller at midler brukes i strid med lovens bestemmelser».

I høringsnotatet punkt 19.5.2 uttales det at «*bevisskravet vil være sannsynlighetsovervekt*». Det er ikke klart for oss at «grunn til å tro» gir uttrykk for et krav om sannsynlighetsovervekt. I andre lover betyr dette noe annet enn

sannsynlighetsovervekt, jf. Ot.prp. nr. 109 (2001-2002) side 44, Ot.prp. nr. 40 (2004-2005) side 35 og Prop. 169 L (2016-2017) side 124 til 125. Sannsynlighetsovervekt er dessuten det alminnelige beviskravet for forvaltningen og gjelder uten at det er fastsatt i lov. Det er derfor tilstrekkelig at kravet om sannsynlighetsovervekt går fram av forarbeidene, og vi foreslår å ta ut «det er grunn til å tro» i lovforslaget § 36 første ledd. For øvrig gjelder det samme for forslaget til § 27 andre ledd dersom «grunn til å tro» er ment å ha samme betydning der.

Etter lovforslaget § 36 andre ledd kan Lotteritilsynet stanse utbetalinger til en organisasjon som er «under gransking for mulig misbruk av offentlige tilskuddsordninger». I høringsnotatet punkt 19.5.2 er det sagt at det skal være «innledet undersøkelser av en offentlig myndighet knyttet til eventuelt misbruk av tilskuddsordninger», og at det må foreligge «konkrete, objektive holdepunkter for misbruk».

Vi stiller oss noe skeptiske til utformingen av dette forslaget, som vil innebære at det ilegges sanksjoner *før* en sak er ferdigbehandlet, noe som kan sies å harmonere dårlig med saksbehandlingsreglene og beviskravene som ellers gjelder for forvaltningsavgjørelser. En avgjørelse om å stanse utbetalinger er inngripende, og den foreslåtte ordningen vil kunne gi urimelige utslag. Lovforslaget sier ikke noe om at den aktuelle organisasjonen vil ha krav på etterbetaling av utbetalinger som stanses, dersom det senere konkluderes med at det ikke har skjedd noe misbruk av tilskuddsordninger.

Det bør derfor vurderes å endre bestemmelsen i § 36 andre ledd, for eksempel ved at Lotteritilsynets myndighet begrenses til å stanse utbetalinger til en organisasjon når en offentlig myndighet har konkludert med at det foreligger misbruk av en offentlig tilskuddsordning. For øvrig bør det klargjøres i loven hva som skal utgjøre «misbruk», og for hvor langt fram i tid Lotteritilsynet kan stanse utbetalinger til en organisasjon på dette grunnlaget. Vi nevner dessuten at slike avgjørelser om å stanse utbetalinger vil være enkeltvedtak, og saksforberedelsen må dermed følge reglene i forvaltningsloven kapittel IV.

Forslaget til § 36 tredje ledd første punktum gir på bestemte vilkår Lotteritilsynet myndighet til å kreve tilbakebetalt midler. Formuleringen «slike tilfeller» kan synes å vise til både første og andre ledd, men i høringsnotatet punkt 19.5.2 heter det bare at § 36 første ledd skal gi grunnlag for tilbakebetaling. Det er derfor uklart om tredje ledd første punktum er ment å åpne for krav om tilbakebetaling også i tilfellene nevnt i andre ledd. Det er heller ikke klart *når* vilkårene i første eller andre ledd må være oppfylt for at det skal kunne kreves tilbakebetaling.

I høringsnotatet punkt 19.5.2 brukes begrepet «mistanke» om når Lotteritilsynet kan kreve tilbakebetaling. Dette kan etter sin ordlyd neppe bety sannsynlighetsovervekt. Å kreve tilbakebetalt allerede utbetalte midler er generelt mer inngripende enn å stanse framtidige utbetalinger, og beviskravet bør dermed ikke være svakere for å kunne kreve tilbakebetaling.

Også spørsmålet om *hvor langt tilbake* Lotteritilsynet kan kreve tilbakebetaling bør omtales i en kommende proposisjon. Det bør vurderes hvorvidt en slik begrensning bør fastsette i lovteksten. Videre bør det vurderes om det i enkelte situasjoner ikke skal kunne kreves tilbakebetaling, for eksempel der pengene er brukt opp på formål som er i tråd med tildelingen, og organisasjonen ikke kan lastes for feilen som har oppstått.

Etter forvaltningsloven § 44 andre ledd første punktum skal det fastsettes i lov eller forskrift hvor stort overtredelsesgebyr en overtredelse maksimalt kan medføre. Lovforslaget § 37 inneholder ingen bestemmelse om maksimalbeløp, og det heter i høringsnotatet punkt 19.6.2 at «departementet foreslår ikke en ramme i loven for overtredelsesgebyrets størrelse». Det følger av forslaget til § 37 tredje ledd at departementet «kan gi» forskrift om beregningen av gebyret. Det bør vurderes å fastsette at det skal fastsettes en maksimalbeløp i forskriften, eventuelt et grunnlag for å fastsette et maksimalt overtredelsesgebyr.

For øvrig slutter Justis- og beredskapsdepartementet seg generelt til det Riksadvokaten i sitt høringsinnspill skriver om forslaget til § 37 om rett til å ilegge overtredelsesgebyr for forsettlig og uaktsom overtredelse av blant annet § 4 og § 7 andre ledd.

Etter forslaget til § 39 tredje ledd første punktum skal Lotteritilsynet vurdere om personer nevnt i første ledd «er egnet» til å drive pengespill. I høringsnotatet punkt 21.1.3 synes det lagt til grunn at tilsynet skal varsle tilbyderer *etter* at det er truffet vedtak om at en person ikke er egnet. En slik prosedyre harmonerer dårlig med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Som også nevnt i høringsnotatet vil Lotteritilsynets avgjørelse om at en person ikke er egnet, være et enkeltvedtak. Reglene i forvaltningsloven kapittel IV gjelder dermed, også dersom saken ender med at Lotteritilsynet ikke treffer noe vedtak. På bakgrunn av uttalelsene i høringsnotatet bør forholdet mellom lovforslaget § 39 og forvaltningsloven kapittel IV vurderes noe nærmere.

Det er grunn til å gå gjennom utformingen av forskriftshjemler i lovforslaget. Forslaget inneholder over 20 forskriftshjemler, og det bør vurderes nærmere om det er behov for alle, og om noen kan slås sammen. Disse hjemlene bør ellers angi klart *hva* det skal kunne gis forskrift om, og formuleringene bør enten være «kan gi forskrift om» eller «gir forskrift om». Sistnevnte brukes der det er ment å være en plikt til å gi forskrift, typisk fordi loven ikke vil fungere uten at det gis en forskrift om temaet.

Med hilsen

Harald Aass
fagdirektør

Toril Juul
departementsrådgiver

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur