



Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2014

Sammanfattning

Snabba insatser från statens sida och verkningsfulla sanktioner vid överträdelser av lotterilagen (1994:1000) är av avgörande betydelse för att lagens syften ska upprätthållas. En särskild utredare ska bl.a. lämna förslag på hur sanktionerna för lotterilagens s.k. främjandeförbud kan justeras. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. I uppdraget ingår att

- föreslå de lagändringar som behövs för att utformningen av främjandeförbudet inte ska göra åtskillnad mellan svenska och utländska lotterier,
- ta ställning till utformningen av straffansvar för främjande i 54 § andra stycket lotterilagen så att straffansvaret avser alla överträdelser av främjandeförbudet, oavsett om främjandet avsett ett svenskt eller utländskt lotteri,
- överväga ett system med vitesförelägganden som ska gälla omedelbart.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2014.

Nuvarande reglering

De övergripande syftena med dagens svenska spel- och lotterireglering är att spel ska bedrivas sunt och säkert. Spelare ska skyddas från att bli utsatta för brott liksom från att hamna i spelberoende. Regleringen baseras även på att överskott från lotterier ska komma det allmänna till del, antingen till staten

eller till ideella organisationer som allmänheten finner värda att stödja.

För att anordna lotterier i Sverige krävs det tillstånd enligt lotterilagen. Lotterilagen innehåller även bestämmelser om straff och förverkande samt regler om varning, ändring av speltillstånd, återkallelse av sådant tillstånd, förelägganden, förbud och vite.

Lotterilagen innehåller också ett särskilt förbud mot främjande i 38 §, vilket innebär att det är förbjudet att främja dels lotterier som anordnas i Sverige men som inte har tillstånd, dels lotterier som anordnas utomlands.

Enligt lotterilagen döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen anordnar lotteri till böter eller fängelse i högst sex månader (54 § första stycket 1). Den som olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige, döms till böter eller fängelse i högst sex månader (54 § andra stycket). Om brottet är grovt, är straffet fängelse i högst två år (54 § fjärde stycket).

Regeringskansliets översyn av andra delar av lotterilagen

Lotterilagen saknar regler om spelansvar och marknadsföring. Mot bakgrund av att spelmarknaden ska vara sund och säker avser regeringen att inom Regeringskansliet genomföra en separat översyn av lotterilagen i de berörda delarna. Aktörerna bör ha enhetliga regler att förhålla sig till på detta område. Vidare ska tillståndsgivningen för AB Svenska Spel och ATG ses över inom Regeringskansliet med avsikten att flytta tillståndsgivningen från regeringen till Lotteriinspektionen. Kriterierna för denna tillståndsgivning ska finnas tydligt angivna i lagen.

Uppdraget

Allmänna utgångspunkter för utredningen

För att uppnå syftena med spelregleringen är det av grundläggande betydelse att det krävs tillstånd för spelverksamhet samt att spelverksamheten står under statlig tillsyn. Aktörer som finns på spelmarknaden ska kunna kontrolleras och aktörer som saknar svenskt tillstånd ska kunna motverkas.

Spelutredningen konstaterade i sitt betänkande En framtida spelreglering (SOU 2008:124) att sanktionssystemet på lotterilagens område inte i alla delar är tillräckligt effektivt. För att syftena med lotterilagstiftningen ska kunna uppnås är det av avgörande betydelse med snabba och verkningsfulla reaktioner från statens sida på överträdelser av lagstiftningen.

Vitesförelägganden som ska gälla omedelbart.

Vissa typer av beslut på lotteriområdet är förenade med viten. I praktiken har det emellertid visat sig vara svårt att utkräva viten, då både beslut om att förena förelägganden med vite och beslut att kräva ut vite kan överklagas i tre instanser. Det finns mot denna bakgrund skäl att överväga om vitesförelägganden ska gälla med omedelbar verkan.

Främjandeförbudet

Lotterilagen innehåller inga särskilda bestämmelser om marknadsföring av spel och lotterier. Det finns alltså inte någon lagstiftning som särskilt tar sikte på spelreklam som det t.ex. finns rörande tobaks- och alkoholreklam. Något generellt förbud mot all marknadsföring av spel om pengar är inte aktuellt. Viss marknadsföring av lotterier, inklusive sådan marknadsföring som sker från statens sida, har även godtagits av EU-domstolen i dess praxis (C-338/04, C-359/04 och C-360/04 Placanica med flera).

Främjandeförbudet i 38 § lotterilagen syftar dock bl.a. till att förhindra att anordnare utan svenskt tillstånd marknadsför sig i Sverige. Trots bestämmelsen förekommer en omfattande annonsering för anordnare utan svenska tillstånd i tv, dagspress,

radio och genom elektronisk kommunikation. Lotteriinspektionen har förelagt dagstidningar och andra medier att upphöra med publicering av sådana annonser.

Det har emellertid visat sig svårt att i praktiken upprätthålla ett främjandeförbud mot annonser i dagstidningar. Högsta förvaltningsdomstolen har prövat förbudsförelägganden från Lotteriinspektionen mot viss spelannonsering (RÅ 2010 ref. 115 I och II). Domstolen slog fast att det krävdes en bedömning av om tryckfrihetsförordningen (TF) är tillämplig med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Oddsuppgifter bedömdes syfta till att tillgodose läsarnas nyhetsintresse och ansågs därför skyddade av TF. Att publicera kommersiella annonser konstaterades dock ha rent kommersiella syften och omfattades därför inte av TF:s skydd. Lotteriinspektionen hade därför i och för sig fog för att utfärda ett vitesföreläggande. Det aktuella föreläggandet gällde dock generellt och medgav inte en prövning av TF:s tillämplighet i det enskilda fallet. TF hindrade därför att ett föreläggande av detta slag utfärdades.

Ytterligare ett problem är att regleringen av straffansvaret för främjande av lotterier som anordnas utanför Sverige skiljer sig från regleringen av främjande av lotterier som anordnas olovligen i Sverige. Skillnaden ligger i att det i 54 § andra stycket lotterilagen föreskrivs ett självständigt straffansvar för den första situationen medan det andra fallet rörande lotterier som anordnas olovligen i Sverige bestraffas som medverkan till brott mot lotterilagen enligt 54 § första stycket lotterilagen med stöd av 23 kap. 4 § brottsbalken. Högsta domstolen har funnit att detta stred mot EU-rätten (NJA 2012 s. 1073).

Enligt det förhandsavgörande som inhämtades i målet (förenade målen C-447/08 och C-448/08) utgör artikel 49 EG (numera artikel 56 EUF-fördraget) hinder för lagstiftning enligt vilken den som främjar lotteri som anordnas i en annan medlemsstat kan bli föremål för strängare påföljder än den som främjar sådana spel som, utan tillstånd, anordnas i landet. Det föreligger dock enligt EU-domstolen inte något hinder mot en reglering som sådan som straffbelägger främjande av

deltagande från Sverige i utländska lotterier på det sätt som sker i 54 § andra stycket lotterilagen.

Högsta domstolen konstaterade sammanfattningsvis att samtliga annonser som åtalet gällde fick anses ha en utformning som syftade till att främja deltagande och att främjandet hade skett uppsåtligen. Åtalet ogillades dock med hänvisning till att utformningen av sanktionerna var diskriminerande. Den som främjar ett utländskt lotteri kan i många fall, men inte alltid, komma att straffas strängare än om det hade gällt ett otillåtet svenskt lotteri.

Det är nödvändigt att även fortsättningsvis kombinera förbudslagstiftningen med ett främjandeförbud som så långt som möjligt bidrar till att motverka att det inom landet förekommer spel om pengar som saknar lagstöd. Mot bakgrund av den rättspraxis som redovisas ovan måste det övervägas hur marknadsföring från aktörer utan svenskt tillstånd ska kunna kontrolleras och åläggas sanktioner. Utformningen av främjandeförbudets sanktioner ska göras utifrån att de inte ska göra åtskillnad mellan svenska och utländska lotterier.

I 38 § lotterilagen görs vidare en uttrycklig skillnad mellan lotterier som är anordnade inom landet och lotterier som är anordnade utom landet. Högsta förvaltningsdomstolen har noterat att bestämmelsen givits en olycklig utformning men konstaterade samtidigt att bestämmelsen inte innefattar någon negativ särbehandling utan att förbudet gäller främjande av såväl svenska som utländska lotterier till vilka tillstånd inte har lämnats (RÅ 2004 ref. 95). Mot bakgrund av avgörandet finns det anledning att se över utformningen av bestämmelsen.

Utredaren ska

- föreslå de lagändringar som behövs för att utformningen av främjandeförbudet inte ska göra åtskillnad mellan svenska och utländska lotterier,
- utforma straffansvaret för främjande i 54 § andra stycket lotterilagen så att det avser alla överträdelser av främjandeförbudet, oavsett om främjandet avsett ett svenskt eller utländskt lotteri,
- överväga ett system med vitesförelägganden som ska gälla omedelbart.

Utredaren ska inte lämna förslag till grundlagsändringar. Utredaren ska i sina ställningstaganden och förslag eftersträva ett system som ur ett rättssäkerhetsperspektiv blir så enkelt, förutsebart och effektivt som möjligt. Samtliga förslag ska vidare utformas med beaktande av EU-rätten.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagens konsekvenser för bl.a. minskat spelberoende, samt de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för enskilda individer, näringslivet och det allmänna. Förslagens kostnadseffekter ska beskrivas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om relevant arbete inom lotteriområdet som pågår i andra länder. Vidare ska utredaren följa det arbete som pågår i EU-kommissionens expertgrupp för speltjänster. Utredaren ska hålla sig informerad om den översyn av lotterilagen som sker inom Finansdepartementet.

Utredaren ska under arbetet samråda med Lotteriinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket samt polis- och åklagarväsendet. Utredaren bör därutöver samråda med andra relevanta aktörer.

I uppdraget ingår att, utifrån de överväganden som gjorts, lämna fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2014.

(Finansdepartementet)