

Regeringens proposition

1998/99:29

Kriminalisering av främjande av deltagande i
lotterier som anordnas utom landet

Prop.
1998/99:29

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 29 oktober 1998

Göran Persson

Erik Åsbrink
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ett lotterilagen (1994:1000) ändras så att främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri åter skall kriminaliseras i huvudsak på det sätt som var fallet fram till den 1 januari 1995 då den nya lotterilagen trädde i kraft. Den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett sådant lotteri skall i vissa fall kunna dömas till böter eller fängelse.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext.....	3
2.1	Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)	3
3	Ärendet och dess beredning.....	4
4	Allmänna överväganden	5
4.1	Bakgrund.....	5
4.2	Kriminalisering	6
5	Ekonomiska konsekvenser	13
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Kriminalisering av främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri....	14
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	15
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag.....	16
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	17
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 oktober 1998	19

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1998/99:29

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Härigenom föreskrivs att 54 § lotterilagen (1994:1000) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

54 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. olovligen anordnar lotteri, eller

2. olovligen innehar en penningautomat, värdeautomat eller skicklighetsautomat.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Inom Finansdepartementet har det utarbetats en promemoria med förslag till kriminalisering av främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Lagförslaget i promemorian finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. Remissyttranden har lämnats av Hovrätten över Skåne och Blekinge, Brottsförebyggande rådet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Lotteriinspektionen, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Posten AB, Spel- och Tobakshandlarnas Riksförbund, Svenska Bankföreningen och Svenska Tidningsutgivareföreningen. Dessutom har Cherryföretagen och Sveriges Automatägares Riksförbund lämnat synpunkter på förslaget. Yttrandena finns tillgängliga hos Finansdepartementet (dnr Fi98/2709).

I det följande lägger regeringen fram förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 15 oktober 1998 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har haft synpunkter på förslagets förhållande till EG-rätten. Till detta återkommer vi i avsnitt 4.2. När det gäller den lagtekniska utformningen följer regeringen Lagrådets förslag.

4.1 Bakgrund

Gällande rätt m.m.

Lotterier som anordnas för allmänheten regleras i lotterilagen (1994:1000). Enligt 9 § lotterilagen får med vissa undantag lotteri anordnas endast efter tillstånd. Med lotteri avses i lotterilagen en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få. Till lotteri hänförs enligt 3 § lotterilagen bl.a. vadhållning och lottning.

Den som olovligen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet anordnar lotteri döms, om brottet inte är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Vid grovt brott döms till fängelse i högst två år (54 § lotterilagen). Insatser som tagits emot vid brott och utrustning som använts vid brott skall förklaras förverkade om det inte är uppenbart oksäligt (58 § lotterilagen).

Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri (38 § lotterilagen). Bestämmelsen är inte straffsanktionerad. Den sanktion som kan tillgripas vid brott mot främjandeförbudet är att tillsynsmyndigheten, i detta fall Lotteriinspektionen, enligt 52 § lotterilagen vid vite får meddela förelägganden och förbud som behövs för att lotterilagen skall följas.

Främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri har varit förbjudet åtminstone sedan slutet av 1800-talet enligt förordning den 6 augusti 1881 (nr 36 s.2) angående förbud mot lotterier och andra dylika företag samt mot försäljning av lotter för in- eller utländska lotteriers eller andra sådana företags räkning. I 1939 års lotteriförordning var förbudet straffsanktionerat med böter enligt 10 § förordningen. Även lotterilagen (1982:1011) innehöll en bestämmelse om straffsanktion. Den som bröt mot främjandeförbudet kunde dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

I 1994 års lotterilag finns som angetts ovan förbudet mot främjande kvar, men det är bara olovligt anordnande av lotteri och olovligt innehav av spelautomat som är straffbart. Bakgrunden till detta är följande. Vid en undersökning som Statistiska centralbyrån utförde inför 1994 års lotterilag, framgick att det var jämförelsevis få ärenden som registrerats hos polis- och åklagarmyndigheten som gällde misstanke om brott mot 28 § första stycket 2 och 3 i 1982 års lotterilag. Med hänsyn till det ringa antal fall och att det fanns möjlighet att vitesförelägga, ansågs att förfarandena inte längre skulle vara kriminaliserade (prop. 1993/94:182 s. 86).

Efter bemyndigande av regeringen den 9 oktober 1997 har en särskild utredare tillkallats med uppdrag att göra en översyn av lotterilagen. Utredningen, benämnd Lotterilagsutredningen, skall bl.a. lämna förslag till en ny lag eller se över lotterilagens definitioner, begrepp och tillämpningsområden samt utreda om lotterilagen behöver anpassas till EG-rätten och analysera utvecklingen av spel över Internet, särskilt spel över Internet m.m. från utlandet. Lotterilagsutredningen har ännu inte slutfört sitt uppdrag.

Den 16 januari 1997 avslog regeringen en ansökan av ett spelbolag med säte i London, Storbritannien om att anordna vadhållning i Sverige. Den 18 april 1997 etablerade bolaget verksamhet här genom att i en lokal på Centralstationen i Stockholm ta emot vad. I lokalen fanns en terminal i form av kommunikationsapparat ("vadslagningsmaskin") som närmast fungerade som en fax. En lista över matcher och spelkuponger tillhandahölls. Spelarna kunde fylla i kupongerna och lämna dessa till en företrädare för bolaget. Denne förmedlade uppgifterna till en centraldator som var belägen i London. Sedan spelet godtagits i London kunde spelare få kvitto, förmedlat från London, av företrädaren mot erläggande av insats. Bolaget hade vederbörlig licens i Storbritannien och var registrerat där och i flera andra länder inom EU.

Polisen ingrep mot verksamheten och tog bl.a. 880 kr som utgjorde mottagna insatser samt en vadslagningsmaskin i beslag. En ställföreträdare för bolaget och en person som ställt i ordning lokalen för vadhållning, tagit emot insatser samt förmedlat vaden åtalades vid Stockholms tingsrätt för brott mot lotterilagen respektive medhjälp därtill i det att företrädaren för bolaget olovligen anordnat lotteri i form av vadhållning.

Tingsrätten dömde till böter för brott mot lotterilagen respektive medhjälp härtill. Tingsrätten ansåg att ett lotteri hade anordnats olovligen. Hovrätten ändrade domen, lämnade åtalet utan bifall och hävde beslagen. Hovrätten menade att det rörde sig om främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, vilket inte är straffsanktionerat.

4.2 Kriminalisering

Regeringens förslag: Den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri skall kunna dömas till böter eller fängelse om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige. I ringa fall skall dock inte dömas till ansvar.

Promemorians förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *Svenska Tidningsutgivareföreningen* avstyrker förslaget och anser att frågan i stället skall utredas av Lotterilagsutredningen. Föreningen framför att publicering i tryckt skrift eller medium som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen av vinstnummer och odds rörande utom landet anordnat lotteri, såväl på redaktionell plats som i form av annons, har ett sådant informationsvärde att det omfattas av tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddet. *Rikspolisstyrelsen* avstyrker förslaget. Den kan i och för sig ställa sig bakom skälen som anförts men anser att kriminalisering i stället bör övervägas i samband med att Lotterilagsutredningens kommande förslag bereds. Rikspolisstyrelsen anser att det i vart fall inte nu bör införas regler om ett straffsanktionerat

förbud att främja deltagande i lotteri som anordnas i ett annat EU-land. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att det är svårt att förstå att lagstiftningen inte är diskriminerande om det är förbjudet att främja deltagande i ett lotteri som anordnats av en allmännyttig aktör, t.ex. biståndsorganisation eller nykterhetsrörelse, utomlands. *Riksåklagaren* har föreslagit ett förtydligande av paragrafens lydelse. *Cherryföretagen* och *Sveriges Automatägares Riksförbund* anser att den föreslagna lagändringen saknar stöd i EG-rätten.

Skälen för regeringens förslag

Behövs en kriminalisering?

Främjande av deltagande i lotterier som anordnas utom landet är förbjudet och vitessanktionerat. De lotterier som hittills har erbjudits per post har möjligen inte varit så attraktiva hos svenska lottköpare. Ny teknik och ökad snabbhet i tekniken har medfört utökade möjligheter för anordnare av lotteri utomlands att rikta lotterier mot Sverige. Attraktionskraften hos utländska lotterier blir också större genom att tiden mellan det att lotterideltagaren deltar i lotteriet och han får kännedom om han vunnit eller inte förkortas. Med det ökade utbudet kan lotterideltagaren dessutom komma att delta alltför ofta vilket kan leda till risk för negativa ekonomiska och sociala konsekvenser.

Lotterier kan ge möjlighet till stora inkomster för anordnaren. Lotterier kan därför locka oseriösa anordnare som på lotterideltagarnas bekostnad och på ett bedrägligt tillvägagångssätt berikar sig själva. Det är därför av stor vikt att konsumenternas, dvs. lotterideltagarnas intressen tillvaratas och att samhället ges möjlighet att effektivt utöva en noggrann kontroll och tillsyn över lotterimarknaden. Någon kontroll och tillsyn kan inte utövas över utländska lotterier av de nationella tillsynsorganen på grund av deras territoriella begränsning. Vad som definieras som lotteri varierar i olika länder. Det är därför inte säkert att alla utländska lotterier står under tillsyn av någon motsvarighet till svenska Lotteriinspektionen. Några gemensamma regler för definition av lotterier och krav på anordnare finns inte inom den europeiska unionen.

En huvudprincip i lotteriregleringen har sedan länge varit att lotterier inte får anordnas i förvärvssyfte utan att tillstånd ges, om det inte särskilt angivits att tillstånd inte behövs. Det har inte heller varit tillåtet att främja deltagande i ett otillåtet lotteri. En annan huvudprincip har varit att lotterier skall ge inkomster som kommer de intressen till godo som samhället vill gynna (jfr prop.1981/82:170 s. 20). Inkomsterna från lotterier går i flertalet länder till allmänna och allmännyttiga ändamål inom landet (SOU 1992:130 s. 188 ff.). I Sverige går inkomsterna till staten, folkrörelserna och hästsporten. Endast i begränsad omfattning har inkomster från lotterier tillåtits tillfalla privata anordnare. Det har gällt s.k. restaurangkasinon och marknads- och tivolinöjen vilka betraktats som nöjen av förströelsekaraktär där förströelseinslaget snarare än vinstchansen varit dominerande (prop. 1993/94:182 s. 36).

Enligt en prognos som Lotteriinspektionen gjort i en rapport till regeringen den 1 oktober 1998 kommer omsättningen på den svenska

spel- och lotterimarknaden under 1998 att uppgå till ungefär 29 miljarder kronor. Prop. 1998/99:29

Det är angeläget att inte rubba principen om att inkomsterna från lotteri i huvudsak skall tillfalla allmänna och allmännyttiga ändamål inom landet. Främjande av deltagande i lotteri som anordnas utom landet kan leda till att betydande inkomster hamnar utanför Sverige. Enligt Lotteriinspektionens rapport Spelmarknaden 1996 uppgick inkomsterna under 1996 till 5 miljarder kronor för det allmänna (inkl. skatt), 2 miljarder kronor för folkrörelserna och 1 miljard kronor för hästsporten.

Det medel som för närvarande kan användas för att förhindra att deltagande i utländska lotterier främjas är vitesinstitutet. Detta är emellertid inte tillräckligt verkningsfullt. I den mån ett vitesföreläggande skall verkställas utanför landets gränser krävs att det finns en överenskommelse med landet där det skall verkställas. Någon sådan torde inte finnas beträffande denna typ av viten. För att förbudet mot att främja deltagandet skall kunna upprätthållas behöver det därför straffsanktioneras.

Genom att komplettera straffbestämmelsen i 54 § lotterilagen kommer den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri att kunna straffas, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige. Straffskalan bör vara densamma som för andra brott mot lotterilagen, dvs. böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, högst två år. I ringa fall bör på motsvarande sätt något straffansvar inte inträda. På grund av att förfarandet betraktas som ett brott kan insatser som tagits emot samt utrustning m.m. som använts vid eller varit föremål för brott förklaras förverkade.

Vem träffas av en kriminalisering?

Främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri kan ske på flera olika sätt, t.ex. genom att utbjuda, avyttra eller tillhandahålla lotter eller delaktighetsbevis i lotterierna, genom att uppbära eller förmedla insatser eller genom att förmedla vinster. Vidare kan ett främjande ske genom att sprida inbjudan, plan, vinstförteckning, dragningslista eller liknande meddelande beträffande lotterierna. För straffbarhet krävs att främjandet skall ha skett i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte.

Den som säljer lotter, tar emot insatser, överför vad till anordnaren och förmedlar kvitton och eventuella vinster till spelaren, träffas av kriminaliseringen. Ofta utförs detta av s.k. spelombud. Om anordnaren av det utländska lotteriet etablerar verksamhet här, kan det anses utgöra främjande. Hovrätten gjorde i det ovan refererade fallet en helhetsbedömning och fann att den verksamhet som faktiskt hade ägt rum här i landet inte var av tillräcklig omfattning för att anses vara anordnande av lotteri utan att den i stället fick anses falla in under förbudsbestämmelsen i 38 § 1 lotterilagen om främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Hovrätten fäste avseende vid att det aktuella bolaget var registrerat i Storbritannien och där bedrev tillåten verksamhet samt att bolagets

centraldator, med vilken man kunde kommunicera från Centralstationen i Stockholm, var belägen i London. Prop. 1998/99:29

I tidigare lagstiftningsärenden om lotterier har det framförts att normala betalningsupdrag av de slag som utförs bl.a. av Posten och bankerna inte är att anse som otillåtna enligt förbudsbestämmelsen (prop. 1981/82:170 s. 95 och prop. 1993/94:182 s. 78). Enligt förpliktelser i OECD:s kapitalliberaliseringsstadga (XIV G, samt B-listan) finns dessutom en skyldighet att medge överföring av spelvinster.

Ett främjande av deltagande i ett lotteri kan också ske genom annonsering eller annan spridning av meddelanden om lotteriet. Vid beredningen inför 1982 års lag aktualiserades frågan om en ansvarstalan, rörande annonsering för ett utländskt lotteri i en tidning, kan upptas och prövas utan hinder av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Enligt föredragandens mening (prop. 1981/82:170 s. 134) borde frågan om sådant ansvar bedömas efter samma principer som i övrigt när det är fråga om ansvar för brottsligt förfarande. Tryckfriheten sådan den garanteras i tryckfrihetsförordningen (TF) har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Missbruk därav får inte föranleda straff i annan ordning eller i annat fall än som anges i TF. En annons som avser ett utländskt lotteri borde enligt föredragandens uppfattning som regel betraktas som en åtgärd av utpräglad kommersiell natur som inte avser nyhetsförmedling eller åsiktsbildning av det slag som TF har att värna om. Frågan om ansvar för införande av en sådan annons borde därför kunna prövas enligt de särskilda bestämmelserna i lotteriregleringen, vilket också har skett i rättspraxis (NJA 1961 s. 715).

Till skillnad från vad som gäller för andra brott enligt lotterilagen bör främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri vara straffbart bara om det sker uppsåtligt. Gärningar som begås av grov oaktsamhet bör alltså inte omfattas. Genom att det krävs uppsåt begränsas det straffbara området till sådana förfaranden som uppfattas som särskilt straffvärda.

Företag som har att förmedla försändelser av olika slag skall inte vara skyldiga att särskilt undersöka försändelsernas innehåll. Bl.a. Postens verksamhet har karaktär av massdrift i högt tempo. Hanteringen av försändelser sker i stor utsträckning med hjälp av maskiner. De lotter och reklam för lotterier som skickas från utlandet till mottagare i Sverige har numera ofta neutrala kuvert av vilka det inte framgår vad försändelsen innehåller. Det skulle föra för långt att Postens förmedling av sådana försändelser skulle medföra straffansvar.

Ett främjande av deltagande bör för att vara straffbart även vara särskilt avsett för Sverige. TV- och radioutsändningar utomlands som innehåller reklam för utländska lotterier och som kan ses eller höras i Sverige och utländska tidningar med t.ex. annonser för utländska lotterier och som har spridning i Sverige bör inte omfattas av straffbestämmelsen, såvida inte reklamen eller annonsen är avsedd för den svenska marknaden.

Det är numera klarlagt att lotteri utgör en tjänst som omfattas av Romfördraget. Det främjandeförbud som nu föreslås bli kriminaliserat omfattas därför av EG-rätten, trots att kriminalisering i och för sig ligger utanför de europeiska gemenskapernas kompetensområde.

EG-domstolen har bara meddelat en dom av intresse i fråga om lotteriers förhållande till EG-rätten. EG-domstolen har i målet C-275/92 (Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhardt Schindler och Jörg Schindler, ECR 1994, s. I-1039), det s.k. Schindler-målet, uttalat att nationella myndigheter måste ha ett tillräckligt utrymme för att avgöra vad som krävs för att skydda dem som deltar i spelverksamhet och för att upprätthålla ordningen i samhället, när det gäller sättet på vilket spelverksamheten bedrivs, storleken på insatserna och vilka som skall få del av de vinster som genereras. Således får de nationella myndigheterna bedöma om det är nödvändigt att begränsa eller förbjuda spelverksamhet, förutsatt att dessa restriktioner inte är diskriminerande. EG-domstolen räknar upp flera faktorer som berättigar nationella myndigheter att ha ett sådant handlingsutrymme. Först nämner domstolen de moraliska, religiösa och kulturella aspekterna på lotterier och annan spelverksamhet. Vidare betonas den stora risken för bedrägeri och annan illegal verksamhet som är förknippad därmed. Därutöver får hänsyn tas till de skadliga effekter som spelande kan föra med sig för enskilda individer och därtill knutna sociala konsekvenser. Domstolen lägger dessutom vikt vid att lotterier ger betydande bidrag till allmänna och allmännyttiga ändamål.

EG-domstolens dom innebär således att nationella myndigheter har ett handlingsutrymme att begränsa möjligheten till eller förbjuda spel utan att åtgärden strider mot Romfördragets regler i artikel 59 om fri rörlighet av tjänster. Domstolen lägger vikt vid både kulturella aspekter på spelverksamheten och att lotterier ger betydande bidrag till ideell verksamhet. En förutsättning är att de inskränkande åtgärderna inte är diskriminerande.

Det är bara vissa former av lotterier som praktiskt och tekniskt kan anordnas utomlands och riktas mot Sverige. De vanligaste formerna av gränsöverskridande lotterier torde vara lotter och vadhållning. Dessa lotterier är sådana att de inom landet har förbehållits vissa allmänna eller allmännyttiga aktörer, som t.ex. det statliga bolaget AB Svenska Spel och ideella föreningar med allmännyttigt ändamål. De lotterier som här får anordnas av kommersiella aktörer torde bara kunna utövas lokalt eller virtuellt, som t.ex. restaurangkasino, visst automatspel samt tivoli- och marknadsnöjen. Vissa skyddshänsyn berättigar enligt EG-domstolen nationella myndigheter att begränsa utrymmet för lotterier. När dessa skäl ger en nation rätt att besluta om begränsning för lotterier som anordnas inom landet, gäller rätten också begränsning för likadana lotterier som anordnas utomlands men riktas mot Sverige.

Lagrådet har ansett att risken för att den föreslagna regleringen strider mot EG-rätten som så betydande att den inte bör genomföras, om inte mer ingående analyser kan vederlägga att förbudsregeln i 38 § lotterilagen och

därmed också den föreslagna straffbestämmelsen innebär en otillåten diskriminering.

Till grund för sin uppfattning pekar Lagrådet på att förslaget skulle drabba också utländska lotterier av en typ som mycket väl kan förekomma i Sverige och att förbudsregeln i 38 § lotterilagen eller den föreslagna straffbestämmelsen inte ger något utrymme för undantag som skulle kunna ha betydelse för frågan om diskriminering, då det gäller främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Detta är naturligtvis riktigt. Regleringen tar sikte på lotterier som anordnas utomlands, i syfte att ytterligare tvinga fram att den svenska lotterilagstiftningen följs av dem som vill bedriva lotteriverksamhet här. Alla som är verksamma här skall behandlas på samma sätt. Exempelvis hindras även en svensk organisation, som vägrats tillstånd att anordna lotterier här, att kringgå det hindret genom att bedriva verksamhet från ett annat land. Regleringen gör ingen skillnad mellan svenska och utländska organisationer. Någon diskriminering, dvs. särbehandling på grund av nationalitet, kan det därför inte vara fråga om.

Regeringens uppfattning att förbudsregeln i 38 § lotterilagen för lotterier som anordnas utomlands inte i sig är diskriminerande vinner också stöd av EG-domstolens dom i Schindlermålet. I annat fall skulle nämligen EG-domstolens uttalande om att den fria rörligheten av lotteritjänster får begränsas eller hindras av hänsyn till vissa skyddsintressen endast ha en illusorisk innebörd. Dessa intressen kan endast beaktas om det land där ett planerat lotteri skall bedrivas ges möjlighet att bedöma lotteriet samt utöva tillsyn och kontroll. I EG-domstolens dom (punkten 61) heter det också att de nämnda intressena ger de nationella myndigheterna rätt till ett visst utrymme för att bestämma vad som behövs för att skydda spelarna och mer allmänt, att – mot bakgrund av de särskilda sociala och kulturella kännetecknen i varje enskild medlemsstat – upprätthålla ordning i samhället vad gäller sättet som lotterierna får anordnas på, insatsernas storlek och fördelningen av de vinster som genereras.

En ordning med nationella tillståndsmyndigheter som prövar ansökningar om lotteritillstånd är alltså i praktiken enda sättet varigenom berörda intressen kan beaktas. Det hade varit annorlunda om det hade funnits ett för EU gemensamt regelverk eller, i någon mån, en överenskommelse mellan Sverige och någon annan stat om en enhetlig hantering av lotterifrågor. Något sådant finns emellertid inte och det pågår inte heller något arbete med att försöka utarbeta gemensamma regler. En förklaring till detta är de stora skillnader på lotteriområdet som finns mellan medlemsstaterna och som återspeglas i EG-domstolens dom. Hit hör inte minst de kulturella skillnaderna men också skillnaderna i konstruktionen av lotterireglerna i de olika staterna.

Lagrådet nämner att utländska organisationer rent teoretiskt kan få tillstånd att anordna lotterier här i landet och hänvisar till 15 § andra stycket och 45 § lotterilagen. En möjlighet att få tillstånd bör emellertid knappast betecknas som teoretisk för att endast någon enstaka utländsk organisation gett in ansökan om att anordna lotterier här, vilket har sin grund i att det inte gärna kan finnas något stort intresse i utlandet att

lämna in en ansökan om att anordna lotterier som skall ha sin tyngdpunkt på att främja ett allmännyttigt ändamål. Lagrådet tillägger att ett krav på att lotteriet anordnas här i landet dessutom synes komma i konflikt med EG:s regler om den fria rörligheten för tjänster. Regeringen delar inte den uppfattningen. Som redovisats ovan får en nation begränsa den fria rörligheten för lotteritjänster av hänsyn till vissa skyddsintressen. I det här fallet föreligger starka sådana intressen för Sveriges del. Vidare kan nämnas att lagstiftningen inte innebär att varje del av lotteriverksamheten skall bedrivas här i landet. Det är tillräckligt att så stor del av verksamheten finns här att de intressen som enligt EG-domstolen får beaktas även i praktiken kan bli föremål för bedömning vid en prövning av en ansökan om tillstånd. Som ovan framhållits förutsätter detta att lotteriet kan prövas av en nationell tillståndsmyndighet.

När det gäller termen ”anordna” i lotterilagen skulle det – mot bakgrund av att lagen inte innehåller någon definition av den termen – kunna göras gällande att ett lotteri som omfattas av tillstånd i vissa fall skall anses anordnat utom landet. Ett lotteri som omfattas av tillstånd måste emellertid alltid anses anordnat här. Detta följer indirekt av bl.a. 38 § lotterilagen, vars främjandeförbud enligt sin ordalydelse avser lotterier som anordnas utom landet. Förbudet kan givetvis inte gälla lotterier som omfattas av tillstånd.

Sammanfattningsvis anser regeringen att den föreslagna regleringen är förenlig med EG-rätten.

För staten, folkrörelserna och hästsporten torde en kriminalisering innebära att dessa inte går miste om inkomster från lotterier. I övrigt finns det inte anledning att räkna med att en kriminalisering medför några nämnvärda ekonomiska konsekvenser. Berörda myndigheter skall fullgöra sina uppgifter inom ramen för befintliga resurser.

Sammanfattning av promemorian Kriminalisering av främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri

Ny teknik och den snabbhet i kommunikation som tekniken medger idag medför utökade möjligheter för utländska lotteri- och spelanordnare att erbjuda sina tjänster på den svenska marknaden. Utländska lotterier och spel har inte tidigare utgjort något stort inslag i Sverige. Principen att lotteri- och spelinkomster skall tillfalla allmänna och allmännyttiga ändamål inom den egna staten kan inte upprätthållas om utländska lotterier och spel vinner terräng. Någon tillsyn och kontroll av inhemska myndigheter kan inte utövas på utländska lotterier och spel.

Främjande av deltagande i utom landet anordnat lotteri har varit straffbart fram till 1994 års lotterilag. Inför 1994 års lotterilag konstaterades att antalet anmälda brott mot främjandeförbudet var ytterst få. Mot den bakgrunden ansågs det tillräckligt med möjligheten till vitesföreläggande. När aktörerna agerar från andra länder är dock vitesföreläggande ingen verkningsbar möjlighet. Lotterilagsutredningen ser för närvarande över hela lotterilagen. I avvaktan på den utredningens resultat föreslås nu att förbudet att främja utländska lotterier åter kriminaliseras.

Lotteri är en tjänst och omfattas av Romfördraget. EG-domstolen har i det s.k. Schindlermålet räknat upp en del faktorer som berättigar nationella myndigheter att begränsa och förbjuda lotterier förutsatt att restriktionerna inte är diskriminerande.

Vadhållning och lotter är verksamheter som är förbehållna vissa anordnare i Sverige. Andra aktörer som söker tillstånd att anordna sådana lotterier nekas tillstånd oavsett nationalitet. Om begränsningen inte är diskriminerande är det heller inte diskriminerande att utesluta aktörer som agerar från utlandet.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Härigenom föreskrivs att 54 § lotterilagen (1994:1000) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

54 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. olovligen anordnar lotteri, eller

1. olovligen anordnar lotteri,

2. *olovligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, eller*

2. olovligen innehar en penning-automat, värdeautomat eller skicklighetsautomat.

3. olovligen innehar en penning-automat, värdeautomat eller skicklighetsautomat.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Härigenom föreskrivs att 54 § lotterilagen (1994:1000) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

54 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

- | | |
|---|---|
| 1. olovligen anordnar lotteri, <i>eller</i> | 1. olovligen anordnar lotteri, |
| 2. olovligen innehar en penning-automat, värdeautomat eller skicklighetsautomat | 2. olovligen innehar en penning-automat, värdeautomat eller skicklighetsautomat,
<i>eller uppsåtligen</i> |
| | 3. <i>i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.</i> |

I ringa fall döms inte till ansvar.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1998-10-26

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Enligt en lagrådsremiss den 15 oktober 1998 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Gun Lombach.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet.

Lagrådet har främst att beakta förslagets förhållande till yttrandefriheten och till EG-rätten.

Vad först angår yttrandefriheten har s.k. lotterimeddelanden redan före den nu gällande tryckfrihetsförordningen undantagits från tryckfriheten och har på grund av uttalanden i förarbetena till nämnda förordning ansetts utgöra en egen grupp av gärningar som är undantagna från förordningens tillämpningsområde (se Hans-Gunnar Axberger, Tryckfrihetens gränser, 1984, s. 42 f, 48, 50 f). Principen har slagits fast av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1961 s. 715. I litteraturen har avgörandet kritiserats (a.a. s. 51). Yttrandefrihetsgrundlagen har tillkommit och förhållandet mellan yttrandefrihet och kommersiell verksamhet under senare år diskuterats i olika sammanhang och blivit föremål för åtskilliga domstolsavgöranden, inte minst av Marknadsdomstolen. Trots detta får 1961 års avgörande fortfarande anses vara vägledande. I nu angivet hänseende kan den föreslagna lagstiftningen i vart fall inte påverka rättstillämpningen, eftersom tryckfrihetsförordningen har företräde, och föranleder inte heller någon erinran av Lagrådet.

Vad härefter angår förhållandet till EG-rätten har, som framgår av lagrådsremissen, EG-domstolens dom av den 24 mars 1994 i det s.k. Schindler-målet avgörande betydelse för frågan. Av domen följer att en bestämmelse sådan som den föreslagna i sig utgör ett hinder för den fria rörligheten av tjänster enligt artikel 59 i EG-fördraget (punkterna 43-45). Under förutsättning att bestämmelsen inte är diskriminerande (punkterna 47-52) kan den dock, av hänsyn till bl.a. de intressen som motiverat det remitterade förslaget, vara tillåten trots att den utgör ett sådant hinder (punkterna 53 och 57-63).

Beträffande frågan om diskriminering är analysen i lagrådsremissen alltför knapphändig för att tillåta en säker bedömning. Innebörden av

den engelska lagstiftningen vid den tidpunkt som var aktuell i EG-målet synes ha varit att den generellt förbjöd lotterier av en typ motsvarande det tyska klasslotteri som utbjöds till engelska adressater. I denna situation kunde naturligtvis inte någon diskriminering uppkomma eftersom hinder förelåg för såväl engelska som tyska lotterier av denna typ. (Punkterna 51 och 52.) Motsvarande kan inte sägas om det nu föreliggande lagförslaget som drabbar även utländska lotterier av en typ som mycket väl kan förekomma i Sverige. Lotterier anordnade utomlands av organisationer som tillgodoser allmännyttiga ändamål, t.ex. sport eller kultur, för vilka tillstånd till lotterier kan meddelas svenska ideella föreningar omfattas också av förbudsregeln i 38 § lotterilagen och den i lagrådsremissen föreslagna straffbestämmelsen. Dessa ger inte utrymme för något undantag som skulle kunna ha betydelse för frågan om diskriminering, då det gäller främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Den omständigheten att utländska organisationer rent teoretiskt skulle kunna få tillstånd att anordna lotterier här i riket (jfr 15 § andra stycket och 45 § lotterilagen, jfr också prop. 1993/94:182 s. 59 f och beträffande 1982 års lotterilag, prop. 1981/82:170 s. 46 f samt Rikard Schwalbe, Lotterilagen, 1985, s 84 och 147), påverkar inte bedömningen. Ett krav på att lotteriet anordnas här synes dessutom komma i konflikt med reglerna om den fria rörligheten för tjänster enligt artikel 59 i EG-fördraget.

Sammanfattningsvis framstår risken för att den föreslagna regleringen strider mot EG-rätten som så betydande att den enligt Lagrådets mening inte bör genomföras, om inte mer ingående analyser kan verderlägga att förbudsregeln och därmed också den föreslagna straffbestämmelsen innebär en otillåten diskriminering.

Skulle förslaget genomföras vill Lagrådet framföra följande lagtekniska synpunkt.

Enligt den föreslagna lydelsen av 54 § lotterilagen döms enligt första stycket punkterna 1 och 2 till ansvar vid uppsåt och grov oäktsamhet varemot det döms till ansvar enligt punkten 3 endast om uppsåt föreligger. På grund härav synes det från redaktionell synpunkt lämpligare att föreskriften i punkten 3 flyttas till ett fristående andra stycke av förslagsvis följande lydelse: ”Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.”

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 oktober 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Åsbrink, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon

Föredragande: statsrådet Åsbrink

Regeringen beslutar proposition 1998/99:29 Kriminalisering av främjande av deltagande i lotterier som anordnas utom landet.