

Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen

Betänkande av Främjandeförbudsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:34

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24269-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 23 januari 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa delar av lotterilagstiftningen (dir. 2014:6).

Statsrådet Norman förordnade den 7 maj 2014 Christer Fallenius, f.d. ordförande i Marknadsdomstolen, som särskild utredare för detta uppdrag.

Som experter i utredningen förordnades den 9 juni 2014 Nils Blom, chefsjurist Folkhälsomyndigheten, Johan Röhr, chefsjurist Lotteriinspektionen och Anders Stenlund, direktör Svenskt Näringsliv samt från Regeringskansliet förordnades Frida-Louise Göransson, departementssekreterare, Daniel Wällander, rättssakkunnig, Jenny Jensen, kansliråd, Ulrika Persson, rättssakkunnig, Maria Wiberg, jur. doktor, Bo G Pettersson, departementssekreterare, Cecilia Torstensson, rättssakkunnig, Carin Kappe, kansliråd och Lottie-Ann Lindström, departementssekreterare.

Som sekreterare i utredningen förordnades den 12 maj 2014 hovrättsfiskalen Anna Söderberg Ziesnitz.

Utredningen har antagit namnet Främjandeförbudsutredningen.

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas till regeringen senast den 30 november 2014. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2014:146) beslutade regeringen att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 31 mars 2015.

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande ”Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen” (SOU:2015:34).

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Stockholm i mars 2015.

C H Fallenius

/ Anna Söderberg Ziesnitz

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
1 Författningsförslag.....	17
1.1 Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)	17
2 Främjandeförbudsutredningen	19
2.1 Bakgrunden till utredningsuppdraget	19
2.2 Uppdraget.....	20
2.3 Utredningsarbetet.....	20
2.4 Betänkandet.....	21
3 Svensk lotterilagstiftning och spelmarknad	23
3.1 Historisk tillbakablick	23
3.2 Svensk spelreglering.....	24
3.3 Tidigare utredningar inom spelområdet	25
3.4 Lotteriinspektionens organisation	25
3.5 Omsättning på den svenska spelmarknaden	26
3.6 Mediemarknaden.....	26
3.7 Spelberoende	27

4	Främjandeförbudet	29
4.1	Tidigare regler om främjandeförbud	29
4.2	Nu gällande främjandeförbud i lotterilagen (1994:1000).....	31
4.3	Några vägledande avgöranden	33
4.3.1	Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) dom den 26 oktober 2004 (RÅ 2004 ref. 95)	33
4.3.2	EU-domstolens dom den 8 juli 2010 i de förenade målen C-447/08 och C-448/08 (förhandsavgörande från EU-domstolen)	34
4.3.3	HFD:s dom den 30 november 2010 (RÅ 2010 ref. 115 I och II)	35
4.3.4	HFD:s dom den 22 juni 2011 (HFD 2011 ref. 46)	37
4.3.5	Högsta domstolens (HD) dom den 21 december 2012 (NJA 2012 s. 1073)	39
4.4	Tidigare förslag om främjandeförbud	42
4.4.1	Lotteriutredningens betänkande <i>Spel i en föränderlig värld</i> (SOU 2006:11)	42
4.4.2	Spelutredningens betänkande <i>En framtida spelreglering</i> (SOU 2008:124)	43
4.5	Övervägande och förslag.....	45
4.5.1	Inledning.....	45
4.5.2	Främjandeförbudet i 38 § lotterilagen	45
4.5.3	Straffbestämmelsen i 54 § lotterilagen	47
5	Omedelbart gällande vite	49
5.1	Nuvarande ordning.....	49
5.1.1	Lotterilagen (1994:1000)	49
5.1.2	Lag (1985:206) om viten.....	50
5.2	Spelutredningens betänkande <i>En framtida spelreglering</i> (SOU 2008:124)	52
5.3	Exempel på omedelbart gällande beslut	54
5.4	Övervägande och förslag.....	57

6	Konsekvensanalys	63
6.1	Redovisning enligt kommittéförordningen (1998:1474)	63
6.2	Främjandeförbudsutredningens direktiv och utredning	63
6.3	Konsekvensanalys	64
7	Författningskommentar	67

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:6	69
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:146	75

Sammanfattning

Utredningen, som antagit namnet Främjandeförbudsutredningen, har i uppdrag att föreslå de lagändringar som behövs för att utformningen av främjandeförbudet i 38 § första stycket 1 lotterilagen (1994:1000) inte ska göra åtskillnad mellan svenska och utländska lotterier och att utforma straffansvaret i 54 § andra stycket lotterilagen för överträdelse av främjandeförbudet så att det avser alla överträdelser av detta förbud, oavsett om främjandet avsett ett svenskt lotteri utan tillstånd eller ett utländskt lotteri. Utredningen ska vidare överväga ett system med förelägganden förenade med vite som ska gälla omedelbart (se direktiv Fi 2014:6).

Den svenska lotterilagstiftningen går tillbaka till mitten av 1800-talet och har sedan dess varit en s.k. förbudslagstiftning. Det har i princip varit förbjudet att anordna lotterier utan tillstånd. Nuvarande lotterilag trädde i kraft den 1 januari 1995 och är till stor del baserad på 1939 års lotteriförordning (1939:207) och 1982 års lotterilag (1982:1011). Tillsynsmyndighet på området är Lotteriinspektionen.

Under årens lopp har flera utredningar inom lotteriområdet genomförts. Främjandeförbudsutredningen föregås närmast av Lotteriutredningen (SOU 2006:11) och Spelutredningen (SOU 2008:124) som båda delvis har utrett samma frågor som Främjandeförbudsutredningen, om än med vida

re mandat. Dessa utredningar har dock inte lett till lagstiftning.

Den svenska spelmarknaden omsatte 2013 cirka 50 miljarder kronor varav 47 miljarder kronor var hänförliga till de aktörer som har tillstånd att bedriva verksamhet i Sverige, s.k. reglerade aktörer, och 3 miljarder kronor till de aktörer som inte har sådant tillstånd i Sverige, s.k. oreglerade aktörer. I fråga om marknadsföring är förhållandet dock det motsatta. De reglerade aktörerna spenderade

2014 1,1 miljarder kronor mot de oregraderades dryga 2,6 miljarder kronor. Marknadsföringskostnaderna ökade totalt sett med 1,2 miljarder kronor jämfört med året innan.

Omkring två procent av den vuxna befolkningen är s.k. problemspelare. Ytterligare 400 000 personer är att anse som spelare med viss risk. Spelproblem tycks vara ett mycket rörligt tillstånd som personer går in och ur i. Nya problemspelare tillkommer i samma takt som andra lämnar problemen vilket tillsammans med det förhållandet att spelproblem också leder till sociala problem, hälsoproblem och ekonomiska problem för anhöriga gör att åtskilligt många fler personer har negativa erfarenheter av spel.

Främjandeförbudet

Främjandeförbudet, som regleras i 38 § första stycket 1 lotterilagen, stadgar att det inte är tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri. Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet RÅ 2004 ref. 95 konstaterat att bestämmelsen givits en olycklig utformning men samtidigt uttalat att den inte innebär någon negativ särbehandling. Förbudet gäller såväl svenska som utländska lotterier till vilka tillstånd inte har lämnats. Främjandeförbudsutredningen föreslår att bestämmelsen utformas så att det inte är tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett lotteri som inte har anordnats med stöd av lotterilagen. Ändringen är av redaktionell karaktär och innebär ingen utvidgning av vad som träffas av främjandeförbudet.

Den till främjandeförbudet knutna straffbestämmelsen finns i 54 § andra stycket lotterilagen. Av den framgår att den som olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri döms till böter eller fängelse i högst sex månader, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige. Paragrafens utformning har blivit föremål för kritik bl.a. av Lagrådet redan då bestämmelsen infördes. Kritiken har gått ut på att den endast stadgar straff för främjande av deltagande i lotterier anordnade utanför Sverige och

inte främjande av deltagande i lotterier utan tillstånd anordnade i Sverige. Det sistnämnda kan endast straffas som medverkan till brott mot lotterilagen enligt 54 § första stycket med stöd av 23 kap. 4 § brottsbalken. Det straffbara området för främjande av deltagande i svenska lotterier utan tillstånd är således snävare än det för utländska lotterier som i vissa fall riskerar att straffas strängare. Högsta domstolen konstaterade i avgörandet NJA 2012 s. 1073, där två chefredaktörer stod åtalade, att detta stod i strid med EU-rättsliga bestämmelser och friade chefredaktörerna. Avgörandet baserades på det förhandsavgörande som hade inhämtats i målet. Detta har lett till att det förekommer omfattande marknadsföring för de oreglerade aktörerna i Sverige.

Främjandeförbudsutredningen föreslår att 54 § lotterilagen utformas så att den omfattar allt främjande av deltagande i lotterier som inte anordnats med stöd av lotterilagen. Ändringen innebär en viss utvidgning av det straffbara området genom att även främjande av deltagande i ett i Sverige anordnat lotteri utan tillstånd, som i dagsläget i vissa fall inte kunnat straffas som medverkan enligt 23 kap. 4 § brottsbalken, kommer att omfattas.

Omedelbart gällande vitesförelägganden

Förelägganden och förbud vid vite regleras i 52 § lotterilagen vari framgår att en tillsynsmyndighet vid vite får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Det har i praktiken ofta visat sig vara svårt att utkräva viten eftersom såväl själva beslutet om vite som beslutet om utdömmande av vitet kan överklagas i tre instanser vilket kan resultera i att ifrågavarande företeelse har upphört när beslutet väl vunnit laga kraft. Främjandeförbudsutredningen föreslår att Lotteriinspektionen ska få besluta att ett föreläggande eller förbud vid vite som avser främjandeförbudet i 38 § lotterilagen ska gälla omedelbart. Lotteriinspektionen har att i varje enskilt fall ta ställning till huruvida det i det aktuella fallet är påkallat med ett omedelbart gällande vitesföreläggande.

Konsekvenser

Främjandeförbudsutredningens förslag antas leda till viss ökad arbetsbelastning för främst Lotteriinspektionen och rättsväsendet, i vart fall inledningsvis. Denna ökade arbetsbelastning bedöms kunna hanteras med nuvarande resurser. För personer med spelberoende antas förslaget endast få positiva effekter genom att marknadsföringen för de oreglerade aktörerna torde minska.

Summary

The inquiry, which has adopted the name Inquiry into Prohibition on Promotion, has been commissioned to propose legislative changes which are necessary if the wording of the provisions of section 38, subs. 1 of the Lotteries Act (1994:1000) is to make no difference between Swedish and foreign lotteries, and to formulate penal provisions of section 54, subs. 2 of the Lotteries Act concerning violation of prohibition on promotion in such a way that it shall refer to all violations of this prohibition, irrespective of whether the promotion concerns a Swedish lottery without a permit or a foreign lottery. The inquiry shall furthermore consider a system of orders or prohibitions subject to fines which shall apply immediately (refer to Fi Directive, 2014:06).

The Swedish lottery legislation goes back to the middle of 19-th century, since which time it has been regarded as prohibition legislation. In principle, it has been forbidden to arrange lotteries without a permit. The current Lotteries Act came into force on 1 January 1995 and is to a large extent based on the Lotteries Ordinance of 1939 (1939:207) and the Lotteries Act (1982:1011). The supervisory authority in this area is the Swedish Gambling Authority.

Over the years several inquiries in the area of lotteries have been conducted. The Inquiry into Prohibition on Promotion has been preceded by the Lotteries Inquiry (Swedish Government Official Reports SOU 2006:11) and Gaming Inquiry (SOU 2006:124), which have both investigated partly the same issues as the Inquiry into Prohibition on Promotion, albeit with a wider mandate. These inquiries have not, however, led to new legislation.

The Swedish gaming market had a turnover of approximately 50 billion SEK in 2013, of which 47 billion SEK came from actors who had a permit to conduct business in Sweden, so called regulated

actors, and 3 billion SEK came from actors who did not have such a permit in Sweden, so called unregulated actors. As regards marketing activities the relationship is reverse. The regulated actors spent 1.1 billion SEK in 2014, as compared with the unregulated actor's expenditure of just over 2.6 billion SEK.

About two percent of the adult population in Sweden can be referred to as problem gamblers. Another 400 000 persons are at risk of developing gambling problems. There is a large turnover among problem gamblers and this, taken together with the fact that gambling problems lead to various social difficulties, health problems and financial worries for whole families, makes that considerably more people have negative experiences with gambling.

Prohibition on promotion

The prohibition on promotion regulated by section 38, subs. 1 of the Lotteries Act provides that it is not permitted, in commercial operations or otherwise for the purpose of profit, to promote participation in unlawful lotteries arranged within the country or in lotteries arranged outside the country. The Supreme Administrative Court stated in its ruling (Yearbook of the Supreme Administrative Court, RÅ 2004, ref. 95) that the provisions have been formulated in an unfortunate way, but stressed at the same time that they do not imply discrimination. The prohibition applies to both Swedish and foreign lotteries which have not obtained a permit.

The Inquiry into Prohibition on Promotion proposes that the provisions shall be formulated in such a way that it shall not be permitted in commercial operations or otherwise for the purpose of profit to promote participation in a lottery which has not been arranged in accordance with the provisions of the Lotteries Act. The amendment is more of an editorial kind, and does not imply any extension of the scope of the prohibition on promotion.

The penal provisions linked to the prohibition on promotion can be found in section 54 of the Lotteries Act. Section 54 states that a fine or a maximum of six months' imprisonment shall be imposed on persons who, in the course of business or otherwise for the purpose of profit, intentionally and unlawfully promote

participation in a lottery arranged outside the country if the promotion particularly relates to participation from Sweden. The formulation of this section has been the object of criticism delivered, among other institutions, by the Council on Legislation already at the time of the introduction of the provisions. The provisions were criticised for stipulating that criminal sanctions should be applied only for the promotion of participation in lotteries arranged in countries outside Sweden, and not for the promotion of lotteries without permits in Sweden. The latter can be subject to criminal sanctions only in the form of complicity to commit crime against the provisions of the Lotteries Act in accordance with section 54, subs. 1, pursuant to chapter 23, section 4 of the Penal Code. The area of criminal liability regarding promotion of participation in Swedish lotteries without a permit is thus narrower than it is for foreign lotteries which in some cases risk receiving more severe punishment. The Supreme Court stated in its judgment (Supreme Court Reports, NJA, 2012, p. 1 073), where two editors-in-chief were facing charges, that this was contrary to EU law, and acquitted the editors. The decision was based on the preliminary ruling that had been obtained in the case.

As a result the unregulated actors conduct widespread marketing practices in Sweden. The Inquiry into Prohibition on Promotion has proposed that section 54 of the Lotteries Act shall be formulated so that it includes all promotion of and participation in lotteries which have not been arranged pursuant to the provisions of the Lotteries Act. The change implies a certain extension of the criminal liability area in that even promotion of participation in a lottery arranged in Sweden without a permit, which at the present time cannot be punished in certain cases under the charge of complicity pursuant to the provisions of chapter 23, section 4 of the Penal Code, will now be included.

Fines with immediate effect

Orders and prohibitions subject to a fine are regulated by section 52 of the Lotteries Act. In accordance with the latter the supervisory authorities may issue, under the penalty of a fine, orders and prohibitions required for compliance with the Act and with any directions and conditions issued in accordance with the provisions of the Act. It has often been difficult to recover fines in practice, since both a decision concerning a fine and a decision on the imposition of a fine can be appealed against to three instances, and, as a result, by the time the decision becomes unappealable the event in question may well have ceased. The Inquiry into Prohibition on Promotion proposes that the Swedish Gambling Authority may decide that an order or prohibition subject to a fine, pertaining to the prohibition on promotion as provided in section 38 of the Lotteries Act, shall apply with immediate effect. The Swedish Gambling Authority has to decide in each individual case whether it is necessary to impose a fine with immediate effect in the case in question.

Consequences

The proposals of the Inquiry into Prohibition on Promotion are assumed to lead to a certain increase in the working load, primarily with regard to the Gambling Authority and the judiciary, at least in the beginning. It is considered that such increased work load can be handled with the current resources. With regard to compulsive gamblers the proposal is assumed to bring positive effects due to the fact that marketing of the unregulated actors should decrease.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 38, 52 och 54 §§ lotterilagen (1994:1000) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §

Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte

1. främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri, eller

2. utan medgivande av anordnaren sälja lotter, ta emot insatser eller förmedla vinster i ett tillåtet lotteri.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från förbudet enligt första stycket 1 att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från förbudet enligt första stycket 1 om främjandet avser deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, och om

1. lotteriet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande, och

2. den utländska lotterianordnaren har rätt enligt det egna landets regler att anordna lotteri eller vadhållning samt att samarbeta internationellt.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

52 §

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Lotteriinspektionen får besluta att ett föreläggande eller förbud som avser främjandeförbudet i 38 § ska gälla omedelbart.

*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 varuspelsautomat.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också 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.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett lotteri *som inte anordnats med stöd av denna lag*, 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 2016.

2 Främjandeförbudsutredningen

2.1 Bakgrunden till utredningsuppdraget

Av direktiven till utredningen framgår att det är av grundläggande betydelse att all spelverksamhet kräver tillstånd och står under statlig tillsyn. Vidare framgår att sanktionssystemet inte är tillräckligt effektivt i alla delar samt i vissa fall inte står i överensstämmelse med EU-rättsliga bestämmelser. På ett par områden finns anledning till ändring, dels i fråga om förbudet mot främjande av spel utan tillstånd med tillhörande straffbestämmelse, dels i fråga om föreläggande förenat med vite (se vidare direktiven, bilaga 1).

Lotterilagens (1994:1000) bestämmelse om främjandeförbud och dess korresponderande straffbestämmelse har varit föremål för domstols prövning i flera fall. I avsnitt 4.3 redovisas ett par av de för föreliggande utredning mest relevanta domarna, nämligen dels dåvarande Regeringsrättens, numera Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), dom RÅ 2004 ref. 95 vari konstaterades att den svenska lotterilagstiftningen i princip inte stred mot EU-rätten men att en paragraf i lotterilagen, främjandeförbudet i 38 §, hade givits en olycklig formulering, dels Högsta domstolens (HD) dom NJA 2012 s. 1 073 vari domstolen ogillade ett åtal mot bakgrund av att regleringen av straffansvaret för främjande av lotterier som anordnades utanför Sverige skiljde sig från regleringen av främjande av lotterier som anordnades olovligen i Sverige. Bestämmelsen i 54 § lotterilagen stred därför mot Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) eftersom den kunde leda till strängare påföljd för utländska lotterier. HD kom i målet till samma slutsats som hovrätten tidigare gjort. Hovrätten hade i målet inhämtat förhandsavgörande från EU-domstolen som också redovisas. Det är värt att notera att det som EU-domstolen i vissa fall fann vara diskriminerande var den till främjandeförbudet

knutna straffbestämmelsen och inte själva främjandeförbudet (se vidare avsnitt 4.3.5).

Även HFD:s dom RÅ 2010 ref. 115 I och II redovisas eftersom de har relevans för bedömningen av vad som ska omfattas av tryckfrihetsförordningen (TF) och därmed anses vara skyddat från ingripande enligt lotterilagen respektive vad som är att hänföra till material av rent kommersiell natur och som kan angripas med ett föreläggande (se avsnitt 4.3.3).

Främjandeförbudsutredningen har valt att något beröra denna gränsdragning och svårigheter som hör samman med denna närmast som ett bidrag till ledning för tillämpande myndighet (se avsnitt 5.4). Det faller dock inte inom utredningens uppdrag att lämna något förslag i frågan.

2.2 Uppdraget

Uppdraget enligt direktiven till utredaren är att:

- föreslå de lagändringar som behövs för att 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 avser ett svenskt eller utländskt lotteri, samt
- överväga ett system med vitesföreläggande som ska gälla omedelbart.

2.3 Utredningsarbetet

Utredningen har hållit fyra sammanträden med experterna. Vidare har information inhämtats genom möten med AB Svenska Spel (Svenska Spel), Miljonlotteriet/IOGT-NTO, AB Trav och Galopp (ATG), Unibet Group plc (Unibet), Spelbranschens Etiska råd (SPER), Tidningsutgivarna, Spelberoendes Riksförbund och Lotteriinspektionen. Utredningen har deltagit i ett seminarium anordnat av Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) där rapporten En ny giv av David Sundén presenterades samt Dagens Industris seminarium Det nya spel-Sverige. Utredningen har även haft kontakt med Konsumentverket som uppgivit att det

har ett nära samarbete med Lotteriinspektionen i aktuella frågor. Utredningen har därutöver haft kontakt med åklagare och därvid erfarit att åklagarkammaren i Malmö, som är den kammare som handlägger sådana frågor som denna utredning tar upp, för närvarande inte bedriver någon verksamhet i några för utredningen relevanta frågor. Utredningen har inte fått kontakt med någon avdelning, enhet eller handläggare inom polisen att diskutera spelfrågor med. Detta kan ha ett samband med att Polismyndigheten omorganiserades den 1 januari 2015. Lotteriinspektionen, som är den myndighet som initierar ärenden hos polisen, har uppgett att de inte har haft någon kontakt med polisen under senare tid.

Utredningen har träffat tjänstemän vid EU-kommissionen, finska Inrikesministeriet, danska Spillemyndigheten samt nederländska Säkerhets- och justitieministeriet. Av dessa möten har det bl.a. framgått att såväl Danmark som Finland och Nederländerna har bestämmelser i sin lagstiftning som mer eller mindre motsvarar det svenska främjandeförbudet. Det har även framkommit att alla brottas med problem vid tillämpningen av främjandeförbudet, oavsett om landet har ett licenssystem eller ett monopol.

2.4 Betänkandet

I betänkandet lämnas inledningsvis en resumé över lotterilagstiftningen och en allmän övergripande redovisning av den svenska spelmarknaden. Betänkandet går därefter in på respektive område, dvs. främjandeförbudet och omedelbart gällande förelägganden förenade med vite. Slutligen innehåller betänkandet en konsekvensanalys. Som framgår nedan har det tillsatts flera utredningar på lotteriområdet, utredningar som även berört de frågeställningar som föreliggande utredning har haft att behandla. I den utsträckning dessa utredningar fortfarande har bäring på uppdraget kommer hänvisning att ske till tidigare utredningar.

I betänkandet används genomgående formuleringen omedelbart gällande vitesföreläggande för vitesförelägganden som ska gälla omedelbart. Främjandeförbudsutredningen inbegriper i detta också sådana förbud som tillsynsmyndigheten kan meddela enligt 52 § även om sådana förbud inte uttryckligen anges i direktiven.

3 Svensk lotterilagstiftning och spelmarknad

3.1 Historisk tillbakablick

Sedan 1844 har det funnits bestämmelser om lotterier i svensk lagstiftning. Lotterilagstiftningen har sedan gammalt varit en förbudslagstiftning och det har i princip varit förbjudet att anordna lotterier utan tillstånd. Det har främst varit välgörande ändamål som legat till grund för beviljade tillstånd.

1844 års förordning (1844:12) angående förbud mot lotteriinrättningar samt mot försäljning av lotter för in- eller utländska lotteriers räkning ersattes av diverse olika förordningar. Den förordning som antogs 1939, lotteriförordningen (1939:207), och som också upphävde alla tidigare förordningar på området, sägs utgöra stommen till efterföljande och även nu gällande lotterilagstiftning. Denna förordning utgjorde med andra ord den första samlade författningen på området. En ny lotterilagstiftning trädde i kraft 1982 genom lotterilagen (1982:1011). Denna lag byggde till stor del på 1939 års förordning men eftersom den tillkommit i en helt annan tid innehöll den relativt omfattande förändringar.

Den nu gällande lotterilagen (1994:1000) trädde i kraft den 1 januari 1995. Lagen är förhållandevis omfattande och detaljrik och utgångspunkten vid lagens tillkomst var att så uttömmande som möjligt reglera förutsättningarna för att anordna lotterier och därmed minska utrymmet för regerings- och myndighetsföreskrifter (prop. 1993/94:182, s. 50). Grundtanken är att behållningen av lotterierna ska tillfalla staten och folkrörelserna. Därför har tillstånd i huvudsak endast lämnats till statliga bolag (Svenska Spel, före 1997 Penninglotteriet och Típstjänst), till bolag med statligt inflytande (ATG) samt till ideella föreningar som har till

huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål (t.ex. Miljonlotteriet).

Lagen innehöll flera nyheter i förhållande till 1982 års lag, bl.a. höjdes vinstbeloppen för penningvinster i folkrörelsernas lotterier, en ny automatform tilläts, värdeautomaten, och Lotterinämnden bytte namn till Lotteriinspektionen. I samband härmed förstärktes också myndighetens ansvarsområde och dess resurser. Lotteriinspektionen fick överta tillståndsgivningen avseende lotterier och spel utom lokala och regionala lotterier samt bingospel. Tillståndsgivningen avseende Svenska Spel och ATG låg dock kvar på regeringen.

3.2 Svensk spelreglering

Lagstiftningen om spel utgörs av dels nämnda lotterilag, dels kasinolagen (1999:355). Som ovan nämnts är lotterilagstiftningen en förbudslagstiftning och alla lotterier kräver således tillstånd.

Lagstiftningen ska vara ett stöd för att genomföra de svenska målen för spelpolitiken. Dessa är en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen värnas genom att efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Ambitionen är bl.a. att motverka ett överdrivet spelande som kan leda till spelberoende och därigenom uppnå ett av målen inom folkhälsoområdet som är att minska skadeverkningar av överdrivet spelande.

Det är således förbjudet att anordna ett lotteri utan tillstånd, liksom att främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri (38 § lotterilagen). Enligt 52 § kan föreläggande eller förbud vid vite meddelas vid överträdelse av t.ex. främjandeförbudet. Straffbestämmelser i fråga om brott mot 38 § finns i 54 § och även i brottsbalken i form av regler om dobbleri och grovt dobbleri (16 kap. 14 och 14 a §§ brottsbalken).

Tillstånd att anordna lotterier ges av regeringen, Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna. Det är regeringen som ger tillstånd till Svenska Spel och ATG. Lotteriinspektionen ger tillstånd till värdeautomater samt till lotterier och bingo i fler än ett län. Länsstyrelserna ger bl.a. tillstånd till lotterier som ska bedrivas i flera kommuner inom ett län och kommunerna ger tillstånd till lotterier i respektive kommun. Lotteriinspektionen är

central tillsynsmyndighet för lotterilagen. Principen är annars att den myndighet som lämnat tillstånd till ett lotteri även ska utöva tillsynen över detta. Svenska Spel och ATG, som fått sina tillstånd av regeringen, står dock under tillsyn av Lotteriinspektionen.

Utredningen går inte närmare in på kasinolagen då den inte berörs av uppdraget.

3.3 Tidigare utredningar inom spelområdet

Det har under årens lopp genomförts ett antal utredningar på spel- och lotteriområdet. Bland utredningar som resulterat i ny lagstiftning kan särskilt nämnas *Lotterier och spel* (SOU 1979:29) och *Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden* (SOU 1992:130). Dessa betänkanden ledde fram till 1982 respektive 1994 års lotterilagar. Därefter har *Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen* (SOU 2000:50), *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11) och *En framtida spelreglering* (SOU 2008:124) presenterats, varav de två sistnämnda utredningarna inte har lett till någon lagstiftning. Det finns därtill ett stort antal utredningar som har behandlat de svenska aktörernas förutsättningar för spel, t.ex. rörande hästsporten och folkrörelsernas spel (bl.a. SOU 1987:52 *Folkrörelsernas lotterier och spel*, SOU 1990:56 *Skatt på lotterier och spel*, SOU 1991:7 *Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten* och Ds 1995:61 *De statligt styrda spelbolagens koncessioner och organisation m.m.*).

3.4 Lotteriinspektionens organisation

Lotteriinspektionen är – som ovan nämnts – central tillsynsmyndighet på spelområdet. Inspektionen är i huvudsak organiserad i en operativ avdelning som hanterar tillstånd och tillsyn samt en avdelning för verksamhetsstöd. För juridiska frågor finns en chefsjurist som närmast kan ses som en stabsfunktion. Chefsjuristen har tillgång till fyra jurister på halvtid. Antalet kan variera något över tid. Dessa är organisatoriskt placerade på avdelningen för verksamhetsstöd. Vidare finns inom den operativa avdelningen för tillstånd och tillsyn en särskild arbetsgrupp bestående av tre personer som ägnar sig åt frågor om illegalt spel. Chefsjuristens

huvuduppgift är att säkerställa att Lotteriinspektionens beredningar, föredragningar och beslut är lagenliga, följdriktiga och enhetliga. I chefsjuristens arbetsuppgifter ingår också bl.a. att granska koncept till styrelsens beslut och i övrigt svara för förberedelser inför styrelsemöten samt föra protokoll vid dessa möten, ta fram förslag till nya och ändrade föreskrifter, allmänna råd och anvisningar och vara utgivare för Lotteriinspektionens författningssamling. Vid utfärdande av förelägganden beror det på svårighetsgraden hur högt upp i organisationen de förankras. Vissa ärenden föredras inför generaldirektören, andra även inför styrelsen.

3.5 Omsättning på den svenska spelmarknaden

Enligt Lotteriinspektionen omsatte den reglerade svenska spelmarknaden under 2013 cirka 47 miljarder kronor. Cirka 6 miljarder kronor av detta utgjordes av spel på internet. Svenska Spels omsättning låg på omkring 22 miljarder kronor och ATG:s omsättning låg på omkring 12 miljarder kronor. (För 2014 finns ännu inte slutliga siffror presenterade).

Vidare har inspektionen uppskattat att det 2013 därtill spelades för cirka 3 miljarder kronor på utländska internetsajter riktade mot den svenska marknaden, dvs. hos aktörer utan tillstånd i Sverige.

3.6 Mediemarknaden

Dagens medielandskap och annonsmarknad genomgår mycket snabba förändringar och dessa har till stor del skett under tiden efter tidigare utredningar. Det är en utveckling som framför allt präglats av digitalisering, ökad globalisering och konvergens dvs. att olika medieformer (tv/tidningar/radio/internet) i olika avseenden smälter samman. Idag överskrider medieinnehåll landsgränserna i stor omfattning samtidigt som internationella aktörer kan nå svenska konsumenter med stor precision genom att följa deras aktivitet på internet och anpassa annonseringen efter detta. Hela tiden utvecklas ny teknik och nya metoder för att konsumenterna ska ta del av kommersiella budskap, t.ex. i form av produktplacering och s.k. native advertising, som innebär att redaktionellt material från annonsören publiceras i köpt medieutrymme. Denna utveckling har

bl.a. lett till att det numera kan vara svårare att särskilja redaktionellt material från marknadsföring. En annan trend är att annonsörerna drar nytta av det nya medielandskapet genom att satsa på digitala kanaler och egna medier. Mycket talar för att denna snabba utveckling av medielandskapet och annonsmarknaden kommer att fortsätta, vilket kan förväntas leda till ytterligare ökad konkurrens mellan svenska och utländska aktörer.

Enligt Lotteriinspektionen spenderade de aktörer som har tillstånd att bedriva spel/lotterier i Sverige 1,1 miljarder kronor på marknadsföring av spel under 2014. De spelbolag som inte innehar tillstånd i Sverige spenderade drygt 2,6 miljarder kronor på marknadsföring riktad mot Sverige under motsvarande period. Marknadsföringskostnaderna avseende spel för 2014 ökade totalt sett med 1,2 miljarder kronor jämfört med 2013. Den största delen av dessa marknadsföringsinvesteringar avsåg tv-reklam (se Lotteriinspektionens webbplats för mer information).

3.7 Spelberoende

Spelberoendeproblematiken är i hög grad aktuell i dagens samhälle med dess snabba teknikutveckling. Spelmarknaden är tillgänglig på ett helt annat sätt än tidigare genom bl.a. möjligheten till spel i dator, surfplatta och mobiltelefon. Av rapporten Allmänheten om spel – uppföljande mätning (oktober 2014, utförd av Novus på beställning av Lotteriinspektionen) framgår att trenden går mot att färre spelar i spelbutik till förmån för spel i dator och mobiltelefon.

Riskspelande och problemspelande är två ord som förekommer i sammanhanget för att ange negativa sociala, ekonomiska och hälsomässiga konsekvenser som kan bli resultatet av spelande.

Enligt Folkhälsomyndighetens publikation Faktablad om Swelogs (nr 20, augusti 2014) är omkring två procent av Sveriges vuxna befolkning s.k. problemspelare. Utöver detta tillkommer cirka fem procent, omkring 400 000 personer, som kan ses som riskspelare. Någon statistik finns ännu inte framtagen som skulle tala för att spelberoendet har ökat i takt med tillgängligheten, utan siffran ligger mer eller mindre konstant. Däremot vet vi att spelproblem i hög grad är ett tillstånd som personer rör sig ut och in i. På ett år ersätts tre fjärdedelar av problemspelarna med nya. Det

tillkommer 100 000 nya problemspelare varje år (Statens folkhälsoinstitut [2012] Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2009/10). På detta sätt är antalet som har negativa erfarenheter eller har fått negativa konsekvenser av spel mycket större än två procent, inte minst om man räknar in anhöriga till de med spelproblem. Personer som har haft problem med spel är, tillsammans med ungdomar, troligen även mer mottagliga för marknadsföring (bl.a. Binde, [2007] En intervjustudie, R2007:17, Statens folkhälsoinstitut).

Den vanligaste spelformen är lotterier. Därefter kommer nummerspel, hästar och sportspel. Nästan var tionde person som spelar bingo, poker, kasinospel och/eller spelmaskiner är problemspelare.

4 Främjandeförbudet

4.1 Tidigare regler om främjandeförbud

Främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri har varit förbjudet i vart fall 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.

Redan 1939 års förordning (1939:207) innehöll ett förbud mot att på olika sätt främja deltagande i inom landet anordnat lotteri som inte var tillåtet eller i utländskt lotteri (6 §). Det främjande som avsågs var att för egen eller annans räkning utbjuda, avyttra eller på annat sätt tillhandahålla bevis om rätt till delaktighet i lotteriet eller annan handling för deltagande i lotteriet, att för egen eller annans räkning uppbära insatser i lotteriet eller förmedla insamling av insatser, att förmedla utbetalning av vinst från lotteriet samt att annars tillhandagå annan vid deltagande i lotteriet. Det var också förbjudet att ”kungöra tillhandagående”, att sprida inbjudan, plan, vinstförteckning, dragningslista eller liknande meddelande beträffande sådant lotteri som avsågs i paragrafen om det inte av omständigheterna framgick att avsikten inte var att främja deltagande i lotteriet. Bestämmelsen ansågs i princip inte tillämplig på den verksamhet som Posten (dåvarande Postverket) bedrev. Beträffande straffrättsligt ansvar föreskrevs i 10 § att förseelse mot förordningen eller med stöd av förordningen meddelad föreskrift straffades med dagsböter eller, vid upprepad sådan brottslighet eller om omständigheterna annars var försvårande, fängelse i högst ett år.

1982 års lotterilag (1982:1011) innehöll i likhet med den tidigare lotteriförordningen ett främjandeförbud (19 §). Av paragrafen framgick att det inte var tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller

annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte var tillåtet eller i ett utom landet anordnat lotteri. I förarbetena angavs att främjandeförbudet i allt väsentligt skulle motsvara vad som hade gällt enligt 1939 års lotteriförordning (prop. 1981/82:170, s. 133f.). Straffbestämmelsen i 28 § föreskrev att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet anordnade ett lotteri dömdes till böter eller fängelse i högst sex månader. Det samma gällde den som bröt mot en föreskrift i lagen, t.ex. mot främjandeförbudet. Bestämmelsen som stipulerade straff för brott mot främjandeförbudet gällde således såväl utländska som olovliga svenska lotterier.

I 1994 års lotterilag (1994:1000) överfördes främjandeförbudet till 38 § och överensstämde i sak med 19 § i 1982 års lotterilag (prop. 1993/94:182, s. 77f.). Av förarbetena framgick att förbudet avsåg näringsidkare och att främjandet skulle ingå i en verksamhet av ekonomisk art. Brott mot främjandeförbudet blev dock inte straffbart utan kunde endast angripas med föreläggande respektive förbud förenat med vite enligt 52 §. Bakgrunden till detta var att det av undersökningar utförda av Statistiska centralbyrån hade framgått att det hos polis- och åklagarmyndigheter hade registrerats jämförelsevis få ärenden som gällt misstanke om brott mot 28 § i 1982 års lotterilag. Regeringen gjorde följaktligen bedömningen att det var tillräckligt med ett föreläggande alternativt ett förbud förenat med vite för att nå det önskade resultatet. Regeringen hade därmed ansett att angivna förfaranden inte längre borde vara kriminaliserade eftersom straffbestämmelser som inte var tillräckligt motiverade inte borde behållas (prop. 1993/94:182, s. 85f.). Detta ledde till att 54 § i dess ursprungliga lydelse inte kom att innehålla något straffansvar för den som gjorde sig skyldig till överträdelse av 38 §.

Så småningom konstaterades att det trots allt behövdes en kriminalisering av främjande av deltagande i lotterier anordnade utom landet riktade mot den svenska marknaden. Skälet till detta var att vitesinstitutet i dessa fall inte ansågs vara tillräckligt verkningsfullt (prop. 1998/99:29, s. 5 och 8). Som en följd ändrades lagen den 1 januari 1999 och främjande av deltagande i utländska lotterier kriminaliserades återigen (prop. 1998/99:29, SFS 1998:1475). Lagtexten kom att få utformningen av ett nytt andra stycke i 54 §. Kriminaliseringen omfattade dock inte främjande av deltagande i inom

landet anordnade otillåtna lotterier. I sammanhanget bör nämnas att Lagrådet hade synpunkter på straffregelns överensstämmelse med EU-rättsliga bestämmelser.

4.2 Nu gällande främjandeförbud i lotterilagen (1994:1000)

Enligt främjandeförbudet är det inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller i ett utom landet anordnat lotteri (38 § första stycket 1). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dock medge undantag från förbudet att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om lotteriet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande och den utländska lotterianordnaren enligt det egna landets regler har rätt att anordna lotteri eller vadhållning samt att samarbeta internationellt (38 § andra stycket). Några undantag har inte meddelats såvitt Främjandeförbudsutredningen erfarit. Det föreskrivs emellertid i Svenska Spels och ATG:s koncessioner att de får bedriva viss verksamhet utomlands i samarbete med utländska spelaktörer. Koncessionerna saknar dock hänvisning till 38 §.

I förarbetena till bestämmelsen anges att främjande av deltagande i ett otillåtet svenskt lotteri eller i ett utländskt 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 (prop. 1993/94:182, s. 77f.). Vidare anges att ett främjande kan ske genom att sprida inbjudan, plan, vinstförteckning, dragningslista eller liknande meddelande beträffande lotterierna. Normala betalningsuppdrag av det slag som utförs av bl.a. Posten och bankerna är enligt samma lagmotiv inte att anse som otillåtna enligt bestämmelsen. Ett främjande av deltagande i ett lotteri kan också ske genom annonsering eller annan spridning av meddelanden om lotteriet (prop. 1998/99:29, s. 8f.). Vidare ansåg Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i domen RÅ 2004 ref. 96 att en person, som mot ersättning upplåtit plats på sin hemsida för en s.k. banner med länk till ett utländskt vadhållningsföretag, hade främjat

deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Deltagande i lotterier som anordnats olovligen i Sverige eller som anordnats utomlands är inte förbjudet.

Den som i strid med 38 § lotterilagen främjar deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller i ett utom landet anordnat lotteri får av tillsynsmyndigheten meddelas föreläggande eller förbud att upphöra med den verksamheten. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite (52 § lotterilagen). I vissa fall kan straffrättsligt ansvar i stället aktualiseras. Det är upp till Lotteriinspektionen att i varje enskilt fall avgöra huruvida det är mest lämpligt med ett föreläggande eller förbud alternativt att anmäla förfarandet till polisen. Av 55 § följer dock att den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud meddelat med stöd av lotterilagen inte får dömas till straff enligt 54 § för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

I straffhänseende gäller följande. Enligt 54 § första stycket 1 döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen anordnar lotteri till böter eller fängelse i högst sex månader. I 56 § upplyses att bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken gäller om flera har medverkat till brott enligt 54 §. Således kan den som främjar deltagande i ett *inom landet* anordnat lotteri som inte är tillåtet i vissa fall straffas för medverkan till brott mot lotterilagen med stöd av 23 kap. 4 § brottsbalken men inte direkt enligt 54 §. Det kan även bli aktuellt med ansvar enligt allmän straffrätt, nämligen medverkan till antingen dobbleri eller grovt dobbleri (se 16 kap. 14 § och 14 a § samt 23 kap. 4 § brottsbalken).

Beträffande den som främjar deltagande i ett *utom landet* anordnat lotteri kan den uttryckliga straffbestämmelsen i 54 § andra stycket lotterilagen aktualiseras. Enligt denna döms 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, till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms dock inte till ansvar (54 § tredje stycket).

Som redovisas nedan, se avsnitt 4.3.5, fann HD i dom NJA 2012 s. 1073 att den som främjar deltagande i ett utländskt lotteri i vissa fall kan komma att straffas strängare än om det i stället hade gällt främjande av ett otillåtet svenskt lotteri. Det blir i någon mån omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om en tillämpning av 54 § andra stycket strider mot EU-rätten och den domstol som

har att avgöra målet får därför pröva om motsvarande gärning skulle ha lett till en lika sträng påföljd om den i stället hade gällt ett otillåtet svenskt lotteri. Om så inte är fallet och den som främjar ett utländskt lotteri riskerar att bli strängare straffad står bestämmelsen i strid med EU-rättsliga bestämmelser.

4.3 Några vägledande avgöranden

4.3.1 Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) dom den 26 oktober 2004 (RÅ 2004 ref. 95)

Lotteriinspektionen hade med stöd av 38 § lotterilagen beslutat att förelägga Wermdö Krog AB att vid vite upphöra med förmedling av spel till ett brittiskt spelbolag.

HFD framhöll att lotterilagen i princip reglerade alla former av lotterier och som huvudregel föreskrev att sådana endast fick anordnas efter tillstånd. Huvudfrågan i målet var om det svenska främjandeförbudet stred mot EU-rätten och i så fall om det meddelade föreläggandet skulle undanröjas.

HFD konstaterade att främjandeförbudet svårligen kunde tänkas vara förenligt med EU-rättens artiklar om tjänste- och etableringsfrihet. EUF-fördraget öppnade dock upp för vissa undantag från de grundläggande bestämmelserna och praxis från EU-domstolen hade därtill öppnat upp för än mer långtgående undantag. Detta eftersom lotteriverksamhet bedömdes vara av en mycket speciell beskaffenhet. Resultatet blev att restriktioner som annars inte skulle ha tillåtits numera tillåtits och att medlemsstaterna gets utrymme till skönsmässiga bedömningar. Dessa var dock inte helt obegränsade.

När det gällde det svenska systemets och särskilt främjandeförbudets överensstämmelse med EU-rätten konstaterade HFD att även om 38 § lotterilagen gets en olycklig utformning (se 38 § första stycket 1 ”främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri”) innebar inte bestämmelsen någon negativ särbehandling utan förbudet gällde främjande av lotterier utan tillstånd, såväl svenska som utländska. Bestämmelsen utgjorde inte någon otillåten diskriminering på grund av nationalitet. Därefter konstaterade HFD att de av Sverige uppgivna huvudsyftena med den svenska lotterilagstiftningen låg i linje

med vad som godkänts som godtagbara skäl för att göra avsteg från friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten.

Sammanfattningsvis fann således HFD att den svenska lotterilagstiftningen stod i överensstämmelse med EU-rätten.

4.3.2 EU-domstolens dom den 8 juli 2010 i de förenade målen C-447/08 och C-448/08 (förhandsavgörande från EU-domstolen)

Svea hovrätt begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen huruvida främjandeförbudet samt dess straffbestämmelse stod i strid med EU-rättsliga bestämmelser.

Omständigheterna i det aktuella fallet redovisas nedan under NJA 2012 s. 1073 som är det mål vari överklagandet från hovrätten sedermera prövades.

EU-domstolen kom i det aktuella fallet fram till att artikel 49 (nuvarande artikel 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt, EUF-fördraget, tidigare artikel 49 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EG-fördraget) ska tolkas så att den inte utgör ett hinder för en medlemsstats lagstiftning att, såsom här var fallet, förbjuda någon att göra reklam för lotterier anordnade av privata arrangörer i vinstsyfte i andra medlemsstater och som riktar sig till personer som är bosatta i medlemsstaten. Vidare konstaterade EU-domstolen att ovan nämnda artikel utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som innebär att det på en monopolmarknad finns bestämmelser som leder till att den som främjar lotteri som anordnas i en annan medlemsstat kan bli föremål för strängare påföljder än den som främjar ett otillåtet svenskt lotteri. Det ankommer på den aktuella domstolen att pröva huruvida detta är fallet.

Sammanfattningsvis fann EU-domstolen således att det svenska främjandeförbudet i sig inte stod i strid med EU-rätten men att straffbestämmelsen i 54 § kunde stå i strid med EU-rätten om det i det enskilda fallet ledde till strängare straff för den som främjar ett utländskt lotteri än för den som främjar ett otillåtet svenskt lotteri.

4.3.3 HFD:s dom den 30 november 2010 (RÅ 2010 ref. 115 I och II)

I

Lotterinspektionen förelade Aftonbladet att upphöra med publicering av oddsuppgifter för utländska spelbolag. Som skäl för föreläggandet angavs att publiceringen utgjorde ett främjande av deltagande i utländskt lotteri på det sätt som anges i 38 § lotterilagen. Aftonbladet å sin sida överklagade föreläggandet och anförde sammanfattningsvis att tryckfrihetsförordningen (TF) utgjorde hinder mot föreläggandet, att publiceringen inte utgjorde ett främjande enligt 38 § lotterilagen och att föreläggandet stred mot EU-rättens bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster samt förbudet mot diskriminering.

Förvaltningsrätten avslag överklagandet medan kammarrätten biföll Aftonbladets överklagande. Lotteriinspektionen överklagade till HFD.

HFD konstaterade att tryckfriheten sådan den garanteras i TF syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Det får inte förekomma någon granskning av skrift innan tryckning eller något förbud mot tryckning (det s.k. censurförbudet). Utan stöd i TF får inte myndigheter hindra tryckning och spridning m.m. på grund av en skrifts innehåll. Reklam anses generellt inte falla utanför TF:s tillämpningsområde men i praxis har principen utvecklats, att ingripanden mot reklamåtgärder kan ske utanför TF:s regler i de fall då åtgärderna är av utpräglat kommersiell natur. Vid oklarhet ges dock företräde åt TF.

När det gäller frågan om ansvar avseende annonsering för ett utländskt lotteri i en tidning bör den bedömas efter de principer som gäller när det är fråga om ansvar för brottsligt förfarande (prop. 1981/82:170, s. 133f. och prop. 1998/99:29, s. 9). Annons som avser utländskt lotteri bör som regel betraktas som åtgärd av utpräglat kommersiell natur som inte avser nyhetsförmedling eller åsiktsbildning av det slag som TF har att skydda. Därför bör frågan om ansvar för införande av en sådan annons kunna prövas enligt de särskilda bestämmelserna i lotterilagen. Så har skett i praxis, se NJA 1961 s. 715.

Vidare konstaterade HFD att av praxis efter nyss nämnt rättsfall (se t.ex. NJA 1999 s. 275) kan slutsatsen dras att huvudregeln i

straffrättsliga sammanhang numera får anses vara att en bedömning ska göras i det enskilda fallet av huruvida en framställning omfattas av TF eller inte.

HFD fann – med hänsyn till att oddsuppgifterna obestritt publicerats för att tillgodose läsarnas nyhetsintresse och att de framstod som redaktionellt material – att det inte fanns någon anledning att undanta publiceringen av materialet från TF:s tillämpningsområde. HFD konstaterade även att det kunde antas att oddsuppgifterna hade kommersiell betydelse men att man inte utifrån det kunde dra den slutsatsen att det rörde sig om en åtgärd av utpräglat kommersiell natur som inte fullt ut ska omfattas av TF. Således avslog HFD Lotteriinspektionens överklagande.

II

Lotteriinspektionen polisanmälde Expressens chefredaktör för främjande av deltagande i utom landet anordnat lotteri. Främjandet hade bestått i att Expressen vid ett flertal tillfällen publicerat annonser avseende utländska spelbolag. Chefredaktören dömdes till dagsböter av tingsrätten. Därefter beslutade Lotteriinspektionen att, med åberopande av 3, 38 och 52 §§ lotterilagen, förbjuda Expressen vid vite av 150 000 kronor att i sin tryckta upplaga jämte bilagor införa kommersiell reklam för lotterier som är anordnade utom landet. Lotteriinspektionen motiverade beslutet med att det framstod som uppenbart att Expressen även fortsättningsvis inte skulle komma att iaktta lotterilagens bestämmelser. Expressen överklagade beslutet och yrkade att förvaltningsrätten skulle upphäva vitesförbudet och återförvisa ärendet till Lotteriinspektionen för ny behandling alternativt att förvaltningsrätten skulle upphäva beslutet. Lotteriinspektionen vidhöll sitt beslut.

Förvaltningsrätten avslog överklagandet medan kammarrätten biföll Expressens överklagande. Lotteriinspektionen överklagade till HFD.

HFD konstaterade att det i praxis slagits fast att ingripanden mot reklam kan ske utanför TF:s regler i de fall då åtgärderna är av utpräglat kommersiell natur, dvs. när de vidtagits i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte samt har rent kommersiella förhållanden till föremål. HFD fann att de i målet nu aktuella an-

nonserna fick anses ha en sådan utpräglad kommersiell karaktär att de inte omfattades av TF:s tillämpningsområde. Expressen hade invänt att ett förbud mot att publicera annonserna ändå stred mot TF med hänvisning till att det rörde sig om ett sådant generellt förbud mot reklam som har ansetts kräva stöd i TF. HFD fann att Lotteriinspektionen haft fog för att med stöd av lotterilagen utfärda vitesföreläggande i syfte att förhindra en upprepad publicering av dessa otillåtna annonser som bedömts inte vara skyddade av TF.

HFD konstaterade dock samtidigt att det nu aktuella föreläggandet gällde generellt och omfattade enligt sin lydelse alla annonser som kan betecknas som kommersiella och som kommer från utländska spelbolag. HFD uttalade i det ovan under referat I genomgångna avgörandet att TF:s tillämplighet ska avgöras utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är dock inte möjligt att göra med det nu aktuella föreläggandet eftersom det var utformat så att all publicering av kommersiella annonser från utländska spelbolag omfattades. Med andra ord hindrade TF att ett föreläggande som det nu aktuella utfärdades varför HFD avslog överklagandet.

4.3.4 HFD:s dom den 22 juni 2011 (HFD 2011 ref. 46)

Lotteriinspektionen förelade TV4 AB (TV4) att upphöra med att i sponsringsmeddelanden visa utländskt spelbolags logotyp i samband med sändningar i TV4:s kanaler samt att upphöra med att exponera utländska spelbolags odds i samband med idrottsevenemang som sänds i TV4:s kanaler. Som skäl angavs att lotterilagen var tillämplig eftersom det rörde sig om material som hade ett kommersiellt syfte och rent kommersiella förhållanden till föremål och därför inte var skyddat av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Vidare anfördes att det rörde sig om ett främjande av deltagande i utländskt lotteri i enlighet med 38 § lotterilagen.

TV4 överklagade beslutet men förvaltningsrätten avslog överklagandet. Målet överklagades sedermera till kammarrätten. Kammarrätten biföll med ändring av förvaltningsrättens dom överklagandet delvis på så sätt att föreläggandet, vad gällde den del som avsåg odds, begränsades till att endast avse de utländska

spelbolag som sponsrat den aktuella sändningen samt de som även i sponsringsmeddelandet identifieras på ett sätt som uppenbart ledde tittarnas tankar till det bolag vars odds exponeras. I övrigt avslogs överklagandet.

TV4 överklagade till HFD och yrkade där att domstolen med ändring av kammarrättens och förvaltningsrättens domar skulle upphäva Lotteriinspektionens beslut. TV4 gjorde gällande att föreläggandet var för generellt utformat (se RÅ 2010 ref. 115 II). Därtill hade det i nämnda rättsfall konstaterats att publicering av oddsuppgifter omfattades av TF:s syfte och därför inte kunde angripas med stöd av lotterilagen. Detta påverkades inte av att spelbolagets logotyp framkom vid exponeringen av oddsen och att det skedde i ett sponsringsmeddelande. Lotteriinspektionen bestred bifall till överklagandet.

HFD konstaterade inledningsvis att det visserligen fick anses att det övergripande syftet med att visa sponsringsmeddelanden var kommersiellt men att det samtidigt enligt radio- och tv-lagen (2010:696) fanns en ovillkorlig skyldighet att sända sponsringsmeddelanden. Detta eftersom allmänheten ska ha rätt att få upplysning om att programinnehållet kan ha påverkats av ett utomstående intresse. Med detta i beaktande kunde inte sponsringsmeddelanden anses ha rent kommersiella förhållanden till föremål. Dylika meddelanden ansågs därför inte falla utanför YGL:s tillämpningsområde. Därefter fann HFD att ett meddelande i ett tv-program om att ett visst spelföretag sponsrat programmet innebar ett främjande av deltagande i spelföretagets lotteri. Därför skulle ett sponsringsmeddelande i och för sig kunna omfattas av främjandeförbudets tillämpningsområde. Vid en avvägning mellan aktuella bestämmelser i lotterilagen och radio-och tv-lagen fann HFD att radio- och tv-lagens skyldighet att sända nu nämnda sponsringsmeddelanden generellt skulle ges företräde. HFD hade därefter att ta ställning till om själva utformningen av sponsringsmeddelandet trots allt var sådan att ett förbuds-föreläggande kunde godtas. HFD nämner att det finns olika sätt att ange vem sponsorn är, t.ex. genom att visa sponsorns namn, logotyp eller annat kännetecken. Det konstaterades att det var tänkbart att exempelvis en sponsors logotyp innefattade ett så tydligt reklambudskap att endast sponsorns namn borde framkomma i sponsorsmeddelandet för att undvika att lotterilagens

främjandeförbud ska bli tillämpligt. I det aktuella fallet var det dock inte så.

Vidare konstaterade HFD att föreläggandet var generellt utformat och avsåg förbud för TV4 att i sina sändningar i sponsringsmeddelande förevisa utländskt spelbolags logotyp. Föreläggandet, såsom det var utformat, omfattade såväl meddelanden där radio- och tv-lagen äger företräde som meddelande som möjligen skulle kunna träffas av lotterilagens främjandeförbud. HFD fann därför att föreläggandet inte var förenligt med ändamålet med YGL och radio- och tv-lagens bestämmelser. Inte heller uppfyllde föreläggandena det krav som ställs på utformningen enligt lotterilagen. Föreläggandet upphävdes därför i den delen.

HFD hade sedan att ta ställning till exponeringen av oddsuppgifter från Unibet. Unibets uppgifter hade endast angetts i sponsringsmeddelandet. HFD konstaterade att det inte fanns något i det sammanhang som oddsuppgifterna hade presenterats eller det sätt som presentationen hade skett som tydde på annat än att de utgjort redaktionellt material. Även om det haft en kommersiell betydelse för Unibet var det inte möjligt att dra slutsatsen att förevisandet var att anse som kommersiell reklam enligt 1 kap. 12 § andra stycket YGL. HFD uttalade vidare att begreppet kommersiell reklam inte fick ges en så vid tolkning att möjligheten att förbjuda en sådan reklam kunde riskera att motverka ändamålet med yttrandefriheten. De aktuella oddsuppgifterna, som ansågs vara av underhållnings- och informationskaraktär, kunde inte anses vara kommersiell reklam även om förevisandet av dem även tjänade ett kommersiellt syfte. Föreläggandet upphävdes således även i denna del.

4.3.5 Högsta domstolens (HD) dom den 21 december 2012 (NJA 2012 s. 1073)

Två chefredaktörer/ansvariga utgivare för kvällstidningar åtalades för brott mot 54 § lotterilagen bestående i att de olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjat deltagande i utom landet anordnade lotterier. Främjandet hade bestått i att de under åren 2003 och 2004 hade låtit införa annonser (i respektive tidning) från utländska spelbolag. Enligt åklagaren hade främjandet särskilt avsett deltagande från Sverige. Chef-

redaktörerna bestred ansvar. Tingsrätten fann åtaalen styrkta och dömde chefredaktörerna till böter. Hovrätten inhämtade förhandsavgörande från EU-domstolen (dom den 8 juli 2010 i de förenade målen C-447/08 och C-448/08, se ovan) och ogillade därefter åtalet eftersom den fann att straffbestämmelsen i 54 § andra stycket stred mot EU-rättens diskrimineringsförbud och därför inte fick tillämpas i de aktuella fallen.

Såväl chefredaktörerna som riksåklagaren vidhöll sin inställning i HD. HD gick igenom den i målet aktuella EU-rättsliga bestämmelsen, artikel 56 EUF-fördraget. Enligt denna ska diskriminerande inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten.

HD konstaterade att det utifrån EU-domstolens förhandsavgörande stod klart att det inte förelåg något hinder mot regleringen i 54 § andra stycket lotterilagen. Det stod emellertid även klart att artikel 49 EG-fördraget (artikel 56 EUF-fördraget) hindrade en reglering som innebär att den som främjar deltagande i utländska lotterier kunde bli föremål för strängare påföljder än den som främjar svenska otillåtna lotterier. Lotterilagens reglering var entydig såtillvida att det inte var möjligt att döma den som främjar deltagande i ett otillåtet svenskt lotteri för ett självständigt brott mot främjandeförbudet enligt 38 § första stycket 1 lotterilagen. Ett sådant otillåtet främjande omfattades inte av lydelsen av 54 §. Frågan var i stället om det förhöll sig såsom riksåklagaren hade gjort gällande, nämligen att ett främjande av ett otillåtet svenskt lotteri ändå var straffbelagt, och lika strängt, som medhjälp (se 23 kap. 4 § brottsbalken) till olovligt anordnande av ett svenskt lotteri enligt 54 § första stycket 1 och 56 § lotterilagen eller som medhjälp till dobbleri enligt 16 kap. 14 § brottsbalken.

HD konstaterade vidare att vissa förfaranden, t.ex. annonsering, enligt olika förarbetsuttalanden kunde anses främja deltagande i ett utländskt lotteri. Samma sorts förfaranden syntes i princip kunna utgöra medhjälp till anordnande av ett otillåtet svenskt lotteri. Lagtext och förarbeten gav dock inte något stöd för att varje förfarande som skulle kunna utgöra ett straffbart främjande av deltagande i ett utländskt lotteri skulle kunna utgöra straffbar medhjälp till anordnande, om det i stället hade gällt ett otillåtet

svenskt lotteri. Ett anordnande av lotteri tog nämligen närmast sikte på ett förfarande varigenom någon arrangerade och organiserade ett lotteri eller spel. Ett främjande av ett deltagande däremot kunde avse förfaranden som låg ganska långt från själva anordnandet av lotteriet och den som främjade deltagande kunde göra det utan något inflytande över lotteriverksamheten eller någon närmare kunskap om lotteriet. För att den som tog in en annons skulle anses främja själva anordnandet av ett lotteri måste det normalt krävas att denne hade något inflytande över lotteriets organisation eller åtminstone tog aktiv del i utformning och upplägg av marknadsföringen. En åtgärd som innebar ett otillåtet främjande av deltagande i ett lotteri – och mot vilka förelägganden eller förbud skulle kunna riktas vid vite – kunde således mera sällan kvalificeras som medhjälp till anordnande av lotteriet. De förfaranden som kriminaliserats i de båda fallen behövde alltså inte sammanfalla. Det straffbara området för främjande av deltagande i ett utländskt lotteri var begränsat till uppsåtliga brott, dvs. till förfaranden som var särskilt straffvärda (prop. 1998/99:29, s. 9). Medhjälp till anordnande av ett otillåtet svenskt lotteri å andra sidan var straffbart även vid grov oaktsamhet. Straffskalan var dock densamma.

Sammanfattningsvis drog HD den slutsatsen att den som främjar deltagande i ett utländskt lotteri i vissa fall kan komma att straffas strängare än om det i stället hade gällt ett otillåtet svenskt lotteri. Det finns dock undantag från detta. Det är således i någon mån omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om en tillämpning av 54 § andra stycket lotterilagen strider mot EU-rätten. Den domstol som har att pröva detta får därför pröva om motsvarande gärning skulle vara straffbar om den i stället hade gällt ett otillåtet svenskt lotteri. Om de två åtalade chefredaktörerna i stället hade annonserat för ett otillåtet svenskt lotteri så hade gärningen inte kunnat rubriceras som medhjälp till anordnande av lotteri utan skulle få ses som ett främjande av deltagande i lotteri. Därmed skulle det inte röra sig om en kriminaliserad gärning utan man hade fått angripa annonserna genom vitesföreläggande eller vitesförbud. Chefredaktörerna skulle i det aktuella fallet därmed bli föremål för strängare påföljder än om det gällt främjande av ett svenskt otillåtet lotteri, varför bestämmelsen i 54 § andra stycket lotterilagen enligt EU-domstolens förhandsavgörande stred mot artikel 56 i EUF-

fördraget. Bestämmelsen skulle därmed inte tillämpas mot chefredaktörerna och HD fastställde hovrättens ogillande dom.

4.4 Tidigare förslag om främjandeförbud

4.4.1 Lotteriutredningens betänkande *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11)

Lotteriutredningen, som hade i uppdrag att se över lagstiftningen inom spel- och lotteriområdet, föreslog avseende främjandeförbudet att det skulle utformas så att det var förbjudet att främja deltagande i ett lotteri som inte anordnats med stöd i lotterilagen (38 §). Vidare föreslog utredningen att straffbestämmelsen i 54 § skulle utvidgas till att avse alla överträdelser av förbudet i 38 § första stycket 1. Utredningen konstaterade att bestämmelsen i 38 § första stycket 1 utgjorde ett förbud mot viss annan befattning än anordnande av spel och lotterier som inte var tillåtna här. Med hänsyn till vikten av att all spel- och lotteriverksamhet inom landet borde få utövas endast med stöd i lotterilagstiftningen, och då det var väsentligt att illegalt spel så långt som möjligt motverkades, var behovet av ett främjandeförbud uppenbart. Utredningen föreslog att den exemplifiering av vad som skulle anses utgöra främjande och som framgick av förarbetena till 1994 års lotterilag även fortsättningsvis skulle gälla. Utredningen fann ingen anledning att i lagtexten precisera vad som skulle anses utgöra främjande.

Lotteriutredningen konstaterade vidare att det i gällande rätt görs en uttrycklig skillnad mellan svenska och utländska lotterier och väckte därför frågan om en sådan åtskillnad var lämplig eller ens laglig eller om den innebar en otillåten diskriminering enligt EU-rätten. Bestämmelsens syfte var uppenbarligen att förbjuda främjande av spel och lotterier som saknade svenskt tillstånd. Det krävdes inte i EU-rätten eller av annan anledning att ett i utlandet meddelat tillstånd att anordna spel och lotterier måste erkännas i Sverige. Enligt utredningen fanns det såväl goda skäl som laglig möjlighet att ställa krav på att verksamheten måste ha svenskt tillstånd med hänsyn till de syften som lagstiftningen avsåg att uppnå. På motsvarande sätt fanns det förutsättningar att upprätthålla ett förbud mot att på annat sätt främja deltagande i spel och lotterier som saknade svenskt tillstånd. Vad man emellertid kunde invända

emot var om svenska och utländska lotterier behandlades olika inom ramen för lagstiftningen eller om utländska anordnare i praktiken hade svårare än svenska sådana att erhålla tillstånd till lotterier. En ordning, där anordnande av spel och lotterier var förbehållet en begränsad krets innefattande staten och allmännyttiga intressen, var inte i sig oförenlig med EU-rätten. Enligt utredningen kunde ett krav på svenskt tillstånd under dessa förhållanden inte anses vara oförenligt med EU-rätten.

Utredningen tog också upp utformningen av främjandeförbudet i 38 § första stycket 1 som kritiserats av HFD i dess dom RÅ 2004 ref. 95 (se avsnitt 4.3.1). Utredningen föreslog därför den justering av bestämmelsen som ovan nämnts. Bestämmelsen skulle dock ha bibehållen innebörd.

4.4.2 Spelutredningens betänkande *En framtida spelreglering* (SOU 2008:124)

Spelutredningen hade enligt sina direktiv – såvitt nu är aktuellt – att bedöma behovet av att upprätthålla ett främjandeförbud liknande det som för närvarande finns i 38 § lotterilagen och hur det i så fall lämpligen borde utformas. Vidare skulle utredningen vid ett eventuellt införande av koncessions- eller licensförfarande analysera och lämna alternativa förslag till ett främjandeförbud som säkerställer att framtida licenshavare garanterades ett obehindrat utövande av sin verksamhet i Sverige utan påverkan av sådana aktörer som inte innehar tillstånd i Sverige.

Spelutredningens förslag innebar dels – som alternativ ett – att lagstiftningen skulle stramas upp, dels – som alternativ två – att ett delvis nytt system för tillstånd i vissa spelformer skulle införas. För att det senare alternativet skulle kunna föreslås skulle krävas att det främjandeförbud som fanns i den gällande lotterilagen måste skärpas så att de nya aktörer som erhöll tillstånd kunde utöva verksamhet utan konkurrens från utlandet. För det fall främjandeförbudet inte kunde skärpas bedömde Spelutredningen att ett delvis nytt system med tillstånd för nya aktörer inte skulle kunna införas. Således gjordes bedömningen att behovet av ett främjandeförbud även fortsättningsvis kom att vara starkt. Spelutredningen uttalade att ett av syftena med den framtida spelregleringen skulle vara att

kanalisera det spel som i dag skedde på utländska webbsidor till de tillståndsgivna aktörerna i Sverige.

I Spelutredningens betänkande framkommer att EU-rättsliga frågor hade uppkommit beträffande såväl främjandeförbudet som dess straffbestämmelse och huruvida dessa stred mot diskrimineringsförbudet i EU-rätten innebärande att nationell lagstiftning inte fick vara diskriminerande eller tillämpas på ett diskriminerande sätt. Spelutredningen konstaterade att det i främjandeförbudet visserligen gjordes uttrycklig skillnad mellan lotterier anordnade inom landet och lotterier anordnade utom landet men att HFD funnit (RÅ 2004 ref. 95) att 38 § lotterilagen inte var diskriminerande, eftersom förbudet gällde främjande av alla lotterier, svenska som utländska, till vilka tillstånd inte hade lämnats. Vad gällde straffbestämmelsen fanns det enligt Spelutredningen utifrån ordalydelsen fog för ett påstående att bestämmelsen diskriminerade lotterier anordnade i andra medlemsstater inom EU. Utredningen konstaterade dock att det enligt gällande rätt, 54 § första stycket lotterilagen och 23 kap. 4 § brottsbalken, även var brottsligt att främja deltagande i ett inom landet anordnat otillåtet lotteri. Spelutredningen fann därmed att det inte rörde sig om någon otillåten diskriminering. Inte heller hade några indikationer fåtts om att aktuell bestämmelse tillämpades på ett diskriminerande sätt mot lotterier anordnade i andra medlemsstater. Slutsatsen blev därför att varken främjandeförbudet eller de sanktioner som kunde komma i fråga vid en överträdelse av detsamma kunde anses vara oproportionerliga med hänsyn till syftena med den föreslagna lotterilagen och att de inte stred mot diskrimineringsförbudet i EU-rätten. Spelutredningen anmärkte dock – liksom även föregående utredning gjort – att HFD i det ovan nämnda rättsfallet noterat att 38 § första stycket 1 lotterilagen getts en olycklig formulering.

Spelutredningen konstaterade därefter att Lotteriutredningen i sitt slutbetänkande föreslagit att främjandeförbudet i stället för nuvarande lydelse borde förbjuda främjande av deltagandet i ett lotteri som inte anordnats med stöd i lotterilagen och att även kriminaliseringen i 54 § andra stycket lotterilagen borde avse överträdelser av förbudet, vare sig främjandet hade avsett ett svenskt eller ett utländskt lotteri. Spelutredningen delade Lotteriutredningens förslag.

4.5 Övervägande och förslag

4.5.1 Inledning

Enligt direktiven i denna del ska Främjandeförbudsutredningen föreslå de lagändringar som behövs för att utformningen av främjandeförbudet inte ska göra åtskillnad mellan svenska och utländska lotterier samt utforma straffansvaret för främjande i 54 § andra stycket lotterilagen så att det avser alla överträdelser av främjandeförbudet, oavsett om främjandet avsett ett svenskt eller ett utländskt lotteri.

Främjandeförbudsutredningen har vid sina överväganden särskilt granskat de två tidigare större utredningar som refererats ovan, Lotteriotredningen och Spelutredningen (se avsnitt 4.4.1 och 4.4.2) och som båda tagit upp frågan om lydelsen av 38 och 54 §§ lotterilagen.

4.5.2 Främjandeförbudet i 38 § lotterilagen

Förslag: 38 § första stycket 1 lotterilagen (1994:1000) utformas så att det inte är tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett lotteri som inte anordnats med stöd av lagen.

I 38 § andra stycket lotterilagen görs en redaktionell ändring.

I 38 § första stycket 1 i dess nuvarande lydelse anges specifikt uppdelningen på svenska lotterier utan tillstånd och utländska lotterier. Paragrafens lydelse har kritiserats av HFD i ett avgörande från 2004 (se avsnitt 4.3.1, RÅ 2004 ref. 95). Huvudfrågan i det målet var om det svenska främjandeförbudet stred mot EU-rättsliga bestämmelser. Domstolen konstaterade att det inte förelåg någon diskriminering mellan utländska och svenska lotterier och att den svenska bestämmelsen om främjande inte stred mot EU-rätten. Paragrafen hade dock fått en olycklig utformning. Att bestämmelsen om främjande inte stred mot EU-rätten har också senare bekräftats av både EU-domstolen i det förhandsavgörande som inhämtades av Svea hovrätt och HD:s efterföljande avgörande 2012 (se avsnitt 4.3.2 respektive 4.3.5). Således innebär inte främjande-

förbudet någon diskriminering i sak eftersom samtliga lotterier utan tillstånd träffas av förbudet.

Mot bakgrund av HFD:s kritik i fråga om paragrafens utformning bör den dock ändras och första stycket få den utformning som Främjandeförbudsutredningen föreslår. Förslaget som samtidigt utgör en förenkling av lagtexten innebär ett förbud att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja sådana lotterier som inte anordnas med stöd av lotterilagen. Den föreslagna formuleringen av första stycket gör till sin ordalydelse ingen skillnad mellan olika otillåtna lotterier. Främjandeförbudsutredningens förslag medför ingen ändring i vad som ska anses utgöra främjande.

Både Lotteriutredningen och Spelutredningen har tagit upp frågan om utformningen av 38 § och lämnat med varandra likalydande förslag. Ingen remissinstans med anledning av dessa betänkanden har särskilt kommenterat förslaget till ny lydelse. Dessa utredningars betänkanden har emellertid inte lett till ny lagstiftning. Främjandeförbudsutredningen har inte lyckats klarlägga om det finns något särskilt skäl eller motiv, lagstiftningsmässigt, politiskt eller annat, till varför så inte skett.

Det förslag till lydelse av 38 § första stycket 1 som nu läggs fram överensstämmer med vad dessa tidigare utredningar kommit fram till. Den ändring som föreslås i paragrafens andra stycke är av redaktionell art.

Det kan i sammanhanget nämnas att det bland remissvaren till Spelutredningen fanns företrädare för både ett skärpt främjandeförbud och ett mildare förbud alternativt helt borttagande av förbudet. I Främjandeförbudsutredningens uppdrag ingår dock endast att föreslå de lagändringar som krävs för att det inte längre ska föreligga någon skillnad mellan svenska och utländska lotterier.

4.5.3 Straffbestämmelsen i 54 § lotterilagen

Förslag: 54 § andra stycket lotterilagen (1994:1000) utformas enligt följande. Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett lotteri som inte anordnats med stöd av denna lag, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.

Som konstaterats i föregående avsnitt strider inte det svenska främjandeförbudet som sådant mot EU-rättsliga bestämmelser. Tveksamhet har dock förelegat i fråga om den till främjandeförbudet knutna straffbestämmelsen i 54 § som i nuvarande lydelse skiljer mellan inom landet anordnade lotterier utan tillstånd och utom landet anordnade lotterier. För de sistnämnda gäller en särskild straffbestämmelse i paragrafens andra stycke. Paragrafens lydelse var uppe till prövning i HD:s mål mot två chefredaktörer och dess överensstämmelse med EU-rättsliga bestämmelser kan anses ha blivit klarlagd genom domen i målet (NJA 2012 s. 1073, se avsnitt 4.3.5). I domen, i vilken också redogjordes för det av hovrätten inhämtade förhandsavgörandet från EU-domstolen (se avsnitt 4.3.2), fann HD att olikheten i bestämmelsen mellan utländska lotterier och otillåtna svenska sådana stod i strid med EUF-fördraget till följd varav åtalet skulle ogillas. Detta eftersom regleringen av 54 § kan vara diskriminerande på så sätt att främjande av deltagande i otillåtna utländska lotterier (som kan straffas enligt lotterilagen) riskerar att straffas strängare än främjande av deltagande i ett otillåtet svenskt lotteri (som endast kan straffas som medverkan med stöd av bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken).

Bestämmelsen bör därför få en annan utformning.

Som nämnts ovan hade redan tidigare paragrafens överensstämmelse med EU-rättsliga bestämmelser ifrågasatts, nämligen – förutom av Lagrådet (se avsnitt 4.1) – bl.a. av Lotteriutredningen som väckt frågan om åtskillnaden var lämplig eller ens laglig eller om den innebar en otillåten diskriminering enligt EU-rätten. Utredningen lämnade förslag till ny lydelse av 54 § andra stycket. Spelutredningen som – till skillnad från Lotteriutredningen – konstaterade att det inte rörde sig om någon diskriminering

lämnade dock ett med Lotteriutredningen likalydande förslag till ändring i 54 § (se avsnitt 4.4.2 respektive avsnitt 4.4.1).

De få remissinstanser som yttrade sig om utredningarnas förslag i denna del uttalade både kritik och gillande. Kritiken kan dock numera anses vara överspelad genom HD:s ovannämnda dom.

Frågan blir då om något inträffat efter HD:s avgörande som kan ha ändrat rättsläget. Främjandeförbudsutredningen har inte kunnat finna något rättsfall som talar för att så skulle kunna vara fallet.

Främjandeförbudsutredningen föreslår att bestämmelsen får den utformning som angetts inledningsvis i avsnittet. Ändringarna i 54 § innebär att den skillnad som finns mellan främjande av utländska lotterier och främjande av otillåtna svenska lotterier tas bort och att det särskilda straffansvaret i 54 § kommer att omfatta båda fallen. Alla olovliga främjanden kommer därmed att omfattas av samma straffbestämmelse. Den nya lydelsen innebär således en viss utvidgning av det straffbara området för svenska lotterier utan tillstånd. I fråga om förhållandet mellan denna bestämmelse och bestämmelser i brottsbalken framgår av 57 § att bestämmelserna i 54 och 56 §§ inte ska tillämpas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, dvs. om en gärning utgör dobbleri eller grovt dobbleri enligt 16 kap. 14 och 14 a §§ brottsbalken.

5 Omedelbart gällande vite

5.1 Nuvarande ordning

5.1.1 Lotterilagen (1994:1000)

Av 48 § lotterilagen framgår att Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen över att lotterilagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. Det innebär bl.a. att inspektionen bör följa den allmänna utvecklingen på lotterimarknaden samt utfärda föreskrifter enligt bemyndigande därom (prop. 1993/94:182, s. 81). Det anges även i nämnda lagrum att Lotteriinspektionen utövar den närmare tillsynen över sådana lotterier som anordnas efter tillstånd av inspektionen och regeringen. Den kommunala tillstånds- och registreringsmyndigheten samt länsstyrelsen har den närmare tillsynen över sådana lotterier som anordnas efter tillstånd av eller registrering hos myndigheten. Vidare ska länsstyrelser och kommuner hjälpa Lotteriinspektionen att utöva den centrala tillsynen.

Möjligheten att meddela förelägganden och förbud med vite framgår av 52 § lotterilagen. Enligt bestämmelsen får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lotterilagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Föreläggandet alternativt förbudet får förenas med vite. Det saknas bestämmelser om att beslut om föreläggande kan verkställas omedelbart.

1982 års lotterilag innehöll ingen möjlighet att förena förelägganden med vite utan denna bestämmelse infördes genom nu gällande lotterilag (prop. 1993/94:182, s. 41 f. och 84). Anledningen till att bestämmelsen infördes var att tillsynsmyndigheterna skulle ges möjlighet till effektiva ingripanden. I enlighet med lagen (1985:206) om viten, VitesL, skulle vitets storlek vara sådant att vitet kunde förväntas få den förelagde att

vidta den önskade åtgärden. Frågan om att döma ut vitet prövas enligt VitesL av förvaltningsrätten på ansökan av den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet.

Överklagande av beslut meddelade med stöd av 52 § lotterilagen regleras i 59 § samma lag. Av denna bestämmelse framgår att ett beslut enligt lotterilagen av en kommunal nämnd, en länsstyrelse eller Lotteriinspektionen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Enligt 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska överklagande göras vid den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Enligt 59 § andra stycket lotterilagen krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

5.1.2 Lag (1985:206) om viten

Allmänt

De närmare bestämmelserna om offentlighetsrättsliga viten finns i VitesL. Av 2 § VitesL följer att ett vitesföreläggande ska vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Av 2 § följer också att om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd ska det framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. Om det i stället är fråga om ett vitesförbud föreligger inte på samma sätt ett rent faktiskt behov av att en tidsangivelse finns med i beslutet. Om förbudet saknar en sådan angivelse, bör det dock kunna anses gälla från den tidpunkt när beslutet vinner laga kraft (Lavin, Viteslagstiftningen, 2010, s. 33). Enligt 3 § VitesL ska vitet fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå den som vitet riktar sig till att följa föreläggandet.

Normalt föreläggs ett engångsvite, men om det anses lämpligt i det enskilda fallet får vitet i stället föreläggas som ett löpande vite, 4 § VitesL. Med löpande vite menas att vitet bestäms till ett visst belopp för varje tidsperiod under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna. Om vitesföreläggandet innefattar ett förbud eller någon liknande föreskrift eller det annars är lämpligt, kan i stället bestämmas att vitet ska

betalas för varje gång föreskriften överträds. Ett löpande vite kan t.ex. användas om myndigheten befarar att adressaten kan komma att åsidosätta myndighetens beslut upprepade gånger.

Enligt 6 § VitesL prövas frågor om utdömmande av förvaltningsrätt.

Om omedelbart gällande vitesförelägganden

Av praxis framgår att skyldigheten att efterkomma ett föreläggande vanligtvis inte anses inträda förrän föreläggandet har vunnit laga kraft och detta oavsett om tidsfristen har löpt ut innan (se RÅ 1996 ref. 21). Med detta synsätt måste dessutom den som vitesföreläggandet riktar sig till ges skälig tid efter lagakraftvinnandet för att kunna uppfylla det som framgår av föreläggandet. Begreppet skälig tid är förenat med viss osäkerhet eftersom det inte går att veta vad de utdömmande domstolarna bedömer vara skälig tid. Detta synsätt innebär en nackdel för de intressen som snabbt behöver det skydd som kan åstadkommas genom att föreläggandet efterlevs (Lavin, Viteslagstiftningen, 2010, s. 39).

Eftersom systemet med vitesförelägganden har stor betydelse för en effektiv myndighetsutövning har det på vissa områden i specialförfattning införts bestämmelser om att ett visst slags beslut ska gälla omedelbart. Den beslutande myndigheten kan också med stöd av en viss författningsbestämmelse ha rätt att besluta att dess beslut ska gälla omedelbart utan hinder av att den som mottagit föreläggandet har överklagat detta. Således överläts här på myndigheten att från fall till fall avgöra om det krävs snabb verkställighet. För att ta in en dylik föreskrift i ett vitesföreläggande krävs uttryckligt författningsstöd och det krävs även att det finns med som en föreskrift i det aktuella föreläggandet (och inte endast i lagen) (Lavin, Viteslagstiftningen, 2010, s. 40).

När VitesL utarbetades övervägdes om inte lagen borde innehålla en uttrycklig regel om att den beslutande myndigheten skulle få förordna om omedelbar verkställighet av vitesförelägganden. Regeln skulle omfatta vitesförelägganden i allmänhet. Med en sådan regel skulle man begränsa adressatens möjligheter att sätta tidsangivelsen ur spel genom att överklaga. Eftersom det dock bedömdes att underlag saknades för att kunna ta ställning till förslaget ledde

det inte till någon lagstiftning. I propositionen till VitesL framhålls att en beslutsmyndighet vid övervägande av om en verkställighetsföreskrift bör meddelas särskilt bör beakta om det finns anledning att misstänka åtgärder i förhållningssyfte eller om beslutet är av den arten, att särskild skyndsamhet krävs vid de föreskrivna åtgärdernas genomförande (prop. 1984/85:96, s. 41f).

Om ett vitesföreläggande är verkställbart innan det har vunnit laga kraft skulle ett försuttet vite egentligen kunna utdömas så snart som tidsfristen har gått ut. Det finns dock vissa skäl för att utdömande ska vänta till dess att föreläggandet har vunnit laga kraft. Föreläggandet kan ha överklagats alternativt blivit föremål för ett beslut om inhibition (Lavin, Viteslagstiftningen, 2010, s. 40).

5.2 Spelutredningens betänkande *En framtida spelreglering* (SOU 2008:124)

Som ovan anförts har frågan om omedelbart gällande vitesföreläggande tidigare tagits upp av Spelutredningen som i sina direktiv i denna del hade att ta fram ett lagtekniskt förslag innebärande att Lotteriinspektionens vitesförelägganden skulle gälla med omedelbar verkan, om så bedömdes vara lämpligt. Här lämnas därför en kort sammanfattning av Spelutredningens överväganden och förslag.

Spelutredningen nämnde att det förelåg två överklagandeförfaranden vid viten. För det första kan själva vitesföreläggandet överklagas och för det andra kan beslutet om utdömandet av vitet överklagas. Spelutredningen konstaterade att den ”dubbla” prövningen kunde göra att ett tillsynsärende drog ut på tiden och därmed drabbade de skyddsintressen som tillsynen skulle tillgodose.

Spelutredningen fann att den nuvarande regleringen av vites-sanktionen utgjorde hinder för en effektiv tillsynsverksamhet. Enligt utredningen innebar överklagandena inte sällan att lång tid hann förflyta innan föreläggandena vann laga kraft. Under tiden hade den ofta förhållandevis lukrativa verksamhet som Lotteriinspektionen velat få att upphöra genom föreläggandet kunnat fortgå. När föreläggandet väl hade vunnit laga kraft hade de

faktiska förhållandena ibland ändrats så att föreläggandet inte längre var aktuellt.

Enligt Spelutredningen var det av avgörande vikt att myndigheten som ges ansvaret att utöva tillsynen över en lagstiftning med så viktiga och eftersträvansvärda syften hade effektiva sanktioner att tillgripa i sin verksamhet. Därmed kunde det inte anses tillfredsställande med rådande ordning, som innebar att det kunde dröja mycket lång tid innan utfärdade vitesförelägganden och vitesförbud vann laga kraft och blev verkställbara.

Spelutredningen lämnade också exempel på andra lagar där det har ansetts nödvändigt med bestämmelser som innebär att vitesförelägganden är verkställbara trots att de inte har vunnit laga kraft. Dessa, som i viss mån är av skiftande art, redovisas kort i det följande (se avsnitt 5.3).

Det förslag som Spelutredningen slutligen bestämde sig för fick följande lydelse: ”Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite. Beslut om föreläggande eller förbud gäller omedelbart, om inte annat bestäms.”

Som skäl till formuleringen ”om inte annat bestäms” anförde Spelutredningen bl.a. följande. Det kunde uppstå situationer där tillsynsmyndigheten t.ex. saknade anledning att misstänka att adressaten för ett vitesföreläggande skulle vidta åtgärder i förhållningssyfte och därför bedömde att det inte krävdes särskild skyndsamt. I ett sådant fall kunde det saknas behov av ett vitesföreläggande som gällde omedelbart. Det skulle därför införas en modell som innebär att ett beslut om föreläggande eller förbud gällde omedelbart, om inte annat bestämdes. Spelutredningen konstaterade att en sådan ordning stämde överens med vad som redan gällde för beslut om varning och återkallelse av tillstånd enligt 51 § lotterilagen.

5.3 Exempel på omedelbart gällande beslut

Omedelbart gällande beslut förekommer på flera områden. Spelutredningen gav i sitt betänkande exempel på några lagrum som reglerar omedelbart gällande beslut, vilka redogörs för i korthet nedan.

Skollagen (2010:800)

I 7 kap. 23 § föreskrivs att om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart om inte annat beslutas.

Lagen (2008:112) om ekodesign

Av lagens 14 § framgår att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen samt föreskrifterna i en genomförandeåtgärd enligt artikel 15 i direktiv 2009/125/EG ska följas. Ett föreläggande eller förbud får förenas med vite. Av 15 § framgår att ett föreläggande enligt 14 § får avse att en tillverkare, dennes representant eller den person som avses i 11 § ska tillhandahålla de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för tillsynen. Ett sådant föreläggande gäller omedelbart (prop. 2007/08:36, s. 42f.).

Föräldrabalken

I mål eller ärenden om vårdnad, boende eller umgänge kan rätten, i samband med meddelande av dom eller beslut i saken, om det finns särskilda skäl, på yrkande av en part förelägga motparten att vid vite lämna ifrån sig barnet. Har vite förelagts i samband med beslut som avses i 6 kap. 20 § första stycket, kan rätten förordna att föreläggandet ska gälla omedelbart, 6 kap. 21 §. Beslut om föreläggande enligt första stycket får överklagas endast i samband med

överklagande av domen eller beslutet om vårdnad, boende eller umgänge.

Lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik

Av dess 25 § framgår att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Ett sådant föreläggande eller förbud får även riktas mot staten som arbetsgivare. Av 31 § framgår att tillsynsmyndigheten får förordna att dess beslut ska gälla omedelbart.

Utöver dessa exempel återfinns liknande bestämmelser bl.a. i följande lagar.

Väglagen (1971:948)

Enligt 52 § får länsstyrelsen under vissa omständigheter meddela förelägganden att t.ex. ta bort byggnad, anläggning m.m. som har kommit att medföra sådana olägenheter att ett tillstånd till dem inte skulle ha getts. Av 64 § framgår att ett föreläggande enligt 52 § får förenas med vite eller med föreskrift att åtgärden, om föreläggandet inte följs, kan komma att utföras genom väghållningsmyndighetens försorg på den försumliges bekostnad. Följs inte ett föreläggande som innebär att åtgärden kan utföras genom väghållningsmyndighetens försorg ska länsstyrelsen, om det inte finns skäl till annat, besluta att åtgärden ska utföras och hur det ska ske. Därvid ska länsstyrelsen se till att oskäligen kostnader inte uppstår. I beslut om föreläggande enligt första stycket eller beslut enligt andra stycket får förordnas att beslutet ska gälla omedelbart.

Plan- och bygglagen (2010:900)

Omedelbart gällande vite regleras i 11 kap. 38 § vari sägs att i ett föreläggande enligt 19-24 §§ eller ett beslut enligt 27 § tredje

stycket får byggnadsnämnden bestämma att den åtgärd som föreläggandet eller beslutet avser ska genomföras omedelbart trots att föreläggandet eller beslutet inte har vunnit laga kraft. Beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32, 32 a eller 33 § gäller omedelbart, om något annat inte bestäms. Exempel på ett sådant beslut (30 §) är fall då det är uppenbart att ett rivningsarbete eller dylik åtgärd kan medföra fara för människors liv eller hälsa. Byggnadsnämnden ska då förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätter.

Miljöbalken

I 26 kap. 26 § finns en bestämmelse om att en tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Detta gäller generellt för de förelägganden och förbud som tillsynsmyndigheten får meddela för att miljöbalkens föreskrifter m.m. ska följas.

Sammanfattningsvis kan utifrån ovan gjorda redogörelse konstateras att omedelbart gällande beslut inte är en alltför sällsynt företeelse. Reglerna skiljer sig dock åt i flera avseenden. I vissa fall blir beslutet omedelbart gällande om inte annat bestäms i det enskilda fallet och i andra fall blir beslutet omedelbart gällande om myndigheten i det enskilda fallet beslutar så. I några av fallen rör det sig om generella bestämmelser som gäller samtliga beslut, t.ex. i miljöbalken, och i andra fall rör det sig om specifika beslut som kan göras omedelbart gällande, t.ex. föräldrabalken. I de flesta fall är det en tillsynsmyndighet som meddelar de omedelbart gällande besluten och annars domstol eller nämnd.

5.4 Övervägande och förslag

Förslag: 52 § tredje stycket lotterilagen (1994:1000) utformas så att Lotteriinspektionen får besluta att ett föreläggande eller förbud vid vite som avser främjandeförbudet i 38 § ska gälla omedelbart.

Enligt direktiven ska utredningen överväga ett system med vitesförelägganden som ska gälla omedelbart. Som bakgrund angavs att det i praktiken har visat sig vara svårt att utkräva viten eftersom både beslutet om föreläggande förenat med vite samt beslutet att utkräva detta vite kan överklagas i tre instanser.

Främjandeförbudsutredningen begränsar sitt förslag till att enbart avse sådana förelägganden som rör främjande enligt 38 § även om direktiven skulle kunna tolkas i ett bredare perspektiv, dvs. att omfatta samtliga typer av förelägganden som Lotteriinspektionen utfärdar. Omedelbart gällande vitesföreläggande är en så ingripande åtgärd att direktiven bör tolkas restriktivt. Direktiven är dessutom enbart inriktade på frågan om främjandeförbudet.

Som framgått under redovisningen av exempel på omedelbart verkande vitesföreläggande är sådana inte någon helt ovanlig företeelse. Enligt de exempel som redovisas ovan (se avsnitt 5.3) varierar utformningen av bestämmelserna. De skiljer sig såtillvida att det i vissa fall är domstol som beslutar om vite, i andra fall en tillsynsmyndighet. Exempel på det första är föräldrabalken och på det andra lagen om ekodesign. Reglerna skiljer sig också i sin uppbyggnad. Två huvudgrupper kan urskiljas. En innebär att beslutet blir omedelbart gällande, om inte något annat bestäms, en annan att myndigheten i varje enskilt fall får avgöra om det aktuella beslutet ska gälla omedelbart. I det förstnämnda alternativet blir omedelbart gällande vitesföreläggande närmast en huvudregel, i det andra mer av en åtgärd att ta till i speciella situationer.

Vilken väg som bör väljas för att bäst uppnå syftet med omedelbart gällande vitesföreläggande är till stor del beroende på vad tillämpande myndighet anser vara mest angeläget. Ett vite som gäller omedelbart är en så ingripande åtgärd som det endast bör komma till användning när det föreligger ett angeläget behov.

Vid Främjandeförbudsutredningens kontakter med Lotteriinspektionen har denna särskilt pekat på behovet av att kunna utfärda förelägganden med omedelbart gällande vite vid kortvariga evenemang. I dessa fall blir konsekvensen annars ofta att när saken väl ska domstolsprövas (eftersom den som förelagts vitet regelmässigt överklagas) så har arrangemanget upphört. Man kan tänka sig även andra situationer där ett omedelbart verkande vite kan vara en effektiv åtgärd. En sådan kan vara en situation där Lotteriinspektionen först i ett sent stadium får kunskap om ett främjande, som den bedömer som angeläget att skyndsamt stoppa, oavsett om det är ett arrangemang/evenemang av kortvarig natur eller tänkt att pågå under längre tid.

Den situation, vid vilken frågan om omedelbart gällande vitesförelägganden kan bli aktuell, kan vara av mer eller mindre allvarlig art. Ovan har Främjandeförbudsutredningen tagit upp några exempel på andra författningar där omedelbart gällande beslut är eller kan bli aktuellt. Av dessa kan vid första påseende t.ex. bestämmelsen om att tillhandahålla upplysningar och utfå handlingar och varuprover som nämns i lagen om ekodesign synas vara en mindre ingripande åtgärd än motsvarande bestämmelse i t.ex. skollagen, föräldrabalken och för den delen också plan- och bygglagen i vilken liv och hälsa är skyddssyftet.

I Lotteriinspektionens fall rör det sig inte om ett skyddsbehov av samma dignitet som t.ex. i plan- och bygglagen men ändå ett skyddsbehov och tillika effektivitetsbehov av stor betydelse. Även med beaktande härav förefaller det dock inte påkallat att huvudregeln ska vara att föreläggandet förenat med vite ska gälla omedelbart.

Främjandeförbudsutredningen har stannat vid att föreslå en bestämmelse som innebär att tillsynsmyndigheten, i detta fall Lotteriinspektionen, ges en möjlighet att besluta om omedelbart gällande vitesförelägganden. Det får följaktligen ankomma på myndigheten att i varje enskilt fall bedöma om situationen är så angelägen att ett omedelbart gällande vitesföreläggande bör komma i fråga. Främjandeförbudsutredningen väljer följaktligen ett mindre ingripande alternativ som inte medför att omedelbart gällande vitesföreläggande blir huvudregel.

Lotterilagens bestämmelser om vite återfinns i 52 §, där det föreskrivs att ett föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Främjandeförbudsutredningens förslag innebär att ett tredje stycke tillförs paragrafen enligt vilket tillsynsmyndigheten får förordna att förelägganden eller förbud som avser främjandeförbudet i 38 § ska gälla omedelbart.

I enlighet med vad som anförts under avsnittet om främjandeförbudet har Främjandeförbudsutredningen granskat tidigare utredningar. Frågan om omedelbart gällande vitesförelägganden har behandlats av en tidigare utredning, nämligen Spelutredningen. Även Lotteriutredningen tog upp frågan men lade på grund av tidsbrist inte fram något förslag. Spelutredningens förslag innebar att beslut om föreläggande skulle gälla omedelbart, om inte annat bestäms och utan begränsning till vissa förelägganden. Remissutfallet var blandat med tillstyrkande av bl.a. Lotteriinspektionen och avstyrkande av främst mediebolag som ansåg förslaget rättsosäkert. Skälet till att så få yttrade sig i denna viktiga fråga framstår som oklart. Eventuellt kan det ha sin grund i att Spelutredningen hade ett bredare mandat och tog upp betydligt fler frågor än de som omfattas av Främjandeförbudsutredningens uppdrag.

I Lotteriinspektionens yttrande till Spelutredningen välkomnade inspektionen förslag som leder till en effektivare myndighetsutövning. Samtidigt framförde inspektionen att den upplevde vitesinstrumentet som ett trubbigare instrument än t.ex. straff- och sanktionsavgifter eftersom man befarade att det ändå skulle leda till att domstolarna i många fall skulle komma att inhibera besluten, dvs. stoppa verkställighet tills vidare. Lotteriinspektionen fann att möjligheten att låta vitesförelägganden gälla omedelbart på intet sätt skulle komma att ersätta mer effektiva sanktioner som sanktionsavgifter. Lotteriinspektionens sålunda uttalade uppfattning har även framförts till Främjandeförbudsutredningen. Utredningen vill med anledning härav framföra att den inte har till uppgift att föreslå andra sanktionsåtgärder än omedelbart gällande vitesförelägganden. Frågan om sanktionsavgifter, vilka enligt utredningen i och för sig säkert kan utgöra en mycket kraftigt verkande sanktion i vissa situationer, omfattas inte av uppdraget.

Som framhållits ovan är ett föreläggande förenat med vite som ska gälla omedelbart en ingripande åtgärd och torde också uppfattas så av den som träffas av beslutet. Man kan därför förvänta sig att åtskilliga beslut blir föremål för ansökan om inhibition i allmän förvaltningsdomstol.

Lotteriinspektionen har pekat på svårigheterna att utforma ett föreläggande, vilket också Främjandeförbudsutredningen har tagit upp i avsnittet om främjandeförbudet. Ett föreläggande får aldrig formuleras på ett sådant sätt att det kan riskera att komma i konflikt med den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten. Mycket höga krav måste kunna ställas på beslutande myndighets kompetens att kunna handlägga en så grannliga och för den enskilde ingripande uppgift som ett beslut om omedelbart gällande vite.

Främjandeförbudsutredningen vill i detta sammanhang även tillägga följande.

I utredningens direktiv nämns också problemet med att upprätthålla ett främjandeförbud mot annonser i dagstidningar mot bakgrund av tryckfrihetsförordningens (TF) regler. HFD har i några domar som redogjorts för i avsnitt 4.3.3 (RÅ 2010 ref. 115 I och II) analyserat denna gränsdragning mellan kommersiell reklam och TF. Gränsdragningen mellan material som är skyddat enligt TF och material som kan angripas med ett föreläggande eller ett förbud enligt, som i detta fall, lotterilagen leder ofta till svåra avvägningsfrågor. Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och TF har i egenskap av grundlagar företräde. Med en mediemarknad som präglas av snabba förändringar blir det dessutom än svårare att skilja mellan redaktionellt material och marknadsföring av rent kommersiell natur.

I HFD:s avgörande RÅ 2010 ref. 115 II har domstolen särskilt berört frågan om utformningen av ett föreläggande. Det framgår att ett föreläggande inte får vara så generellt utformat att det inte går att göra en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet huruvida TF är tillämplig eller inte. Denna avvägning mellan kommersiell reklam och grundlagsreglering förekommer på flera områden, inte minst inom marknadsföringsområdet vid tillämpning av marknadsföringslagen (2008:486), MFL. I dessa mål har domstolarna, Marknadsdomstolen och i vissa fall även tingsrätten, att i varje enskilt fall ta ställning till om påtalad reklam endast har ett kommersiellt syfte och kommersiella förhållanden till föremål och vid en avvägning alltid ge grundlagen företräde och därmed ogilla talan. Den bedömning som görs gäller emellertid inte generellt utan avser alltid enbart det enskilda företags förhållanden och har ingen annan bäring på andra företags

handlande än att domstolens uttalande kan tjänstgöra som ledning för dessa.

Vid övervägande av ett sådant individuellt riktat föreläggande eller förbud uppstår alltid frågor om hur det ska utformas för att inte bara täcka den situation som utgör skälet till föreläggandet utan också situationer som inte är exakt likalydande men i allt väsentligt är desamma. Det kan ju inträffa att den som föreläggandet eller förbudet riktar sig mot gör en helt obetydlig ändring i sin marknadsföring och hävdar att föreläggande inte omfattar den nya situationen varför han eller hon rätteligen ska undgå att träffas av föreläggandet eller att i vart fall problemet vid en efterföljande prövning i domstol uppkommer om huruvida föreläggandet verkligen omfattar det nya förhållandet. Just av detta skäl beslutar ovan nämnda domstolar, när fråga blir om att förbjuda en viss marknadsföringsåtgärd, att föreläggandet omfattar både det föreliggande förhållandet och väsentligen samma förhållanden. Det kan t.ex. röra sig om en annonstavla eller en tidningsannons med reklam för ett otillåtet lotteri. Efter utfärdande av ett föreläggande skulle en helt obetydlig ändring i reklamen från marknadsförarens sida kunna medföra de svårigheter som nämns ovan. Situationen på lotterisidan synes många gånger kunna vara likartad, även om skillnader finns. Enligt lotterilagen kan det vara angeläget att förbjuda hela annonsen, enligt MFL ofta bara ett ord eller flera. Problematiken kan ändå vara likartad genom att annonsören kan välja att göra endast en obetydlig ändring i annonseringen. Marknadsdomstolens väl etablerade praxis bygger på ett avgörande av Högsta domstolen (NJA 1961 s. 715). Trots att avgörandet är äldre och marknaden har genomgått stora förändringar har innebörden av avgörandet fortfarande relevans och avgörandet torde med fördel kunna tjäna som förebild även för Lotteriinspektionen vid utformningen av framtida förelägganden under likartade omständigheter. Samtidigt måste särskild uppmärksamhet ägnas åt ett föreläggande som riktar sig mot en publicist mot bakgrund av tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarnas förbud mot censur och hindrande åtgärder. Självklart måste ett föreläggande eller förbud utformas så att den ansvarige får klart för sig vad som krävs för att följa föreläggandet och dessutom vara så utformat att det inte kan komma i strid med den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten.

6 Konsekvensanalys

6.1 Redovisning enligt kommittéförordningen (1998:1474)

Enligt 14 § kommittéförordningen ska en utredning, såvitt nu är ifråga, i sitt betänkande redovisa eventuella kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda och finansiering av dessa kostnader. Även konsekvenser av sådana förslag som har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska redovisas.

Innehåller betänkandet förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Med dessa bestämmelser som grund gör Främjandeförbudsutredningen följande analys av konsekvenserna av sina förslag.

6.2 Främjandeförbudsutredningens direktiv och utredning

I Främjandeförbudsutredningens direktiv sägs att utredningen ska bedöma förslagets konsekvenser för bl.a. minskat spelberoende samt de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för enskilda individer, näringslivet och det allmänna. Förslagets kostnadseffekter ska beskrivas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnads-

ökningar för det allmänna ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredningens förslag innebär ändringar i tre paragrafer i nuvarande lotterilag. Den första av de föreslagna ändringarna är en ändring i 38 § lotterilagen som innebär att främjandeförbudet föreslås omfatta alla lotterier som inte bedrivs med tillstånd meddelade enligt lotterilagen. Detta innebär ingen reell skillnad utan endast en justering eftersom förbudet omfattar samma lotterier som tidigare.

Vidare föreslås att straffbestämmelsen i 54 § ska omfatta alla överträdelse av främjandeförbudet i 38 §, dvs. främjande av alla lotterier som inte är anordnade med stöd av lotterilagen. Ändringen innebär att fler lotterier än i dagsläget kommer att omfattas av straffbestämmelsen (dvs. även svenska otillåtna lotterier). Främjandeförbudet kommer därmed att kunna användas som det är tänkt mot de lotterier som redan varit förbjudna enligt den nuvarande lydelsen eftersom bestämmelsen i och med justeringen rättar till de problem som har klarlagts i förhållande till EU-rättsliga bestämmelser.

Slutligen har utredningen föreslagit att Lotteriinspektionen ska ges möjlighet att besluta att förelägganden förenade med viten och som avser främjandeförbudet ska gälla omedelbart.

6.3 Konsekvensanalys

För *rättsväsendet* förutses att de föreslagna ändringarna i ett inledningsskede kan leda till fler domstolsprocesser för att sedan avklinga och röra främst frågor om kvällstidningsföretagens reklam för utländska bolags lotterier. I vart fall i ett inledningsskede kan följaktligen arbetsbördan för såväl Lotteriinspektionen i egenskap av tillsynsmyndighet och domstolarna komma att öka. Lotteriinspektionen får med de nya bestämmelserna som Främjandeförbudsutredningen föreslår en än viktigare roll och en tyngre arbetsbörda. I perspektivet av tillräckliga resurser förefaller Lotteriinspektionens nuvarande organisation vid en första anblick vara något svag, särskilt om det kan bli aktuellt att intensifiera antalet förelägganden förenade med omedelbart gällande vite. Vid samtal med inspektionens ledning har denna emellertid sagt sig ha en så

flexibel organisation att myndigheten med nuvarande resurser kan möta utmaningarna. Främjandeförbudsutredningen har ingen anledning att ifrågasätta detta.

När det gäller eventuella konsekvenser för åklagare och polis är det svårt att bedöma dessa eftersom det – som Främjandeförbudsutredningen uppfattar det – inte pågår någon större utredningsverksamhet inom spelområdet för närvarande. Skulle Lotteriinspektionen anmäla misstänkta brott i större omfattning än hittills skulle detta kunna leda till begäran om resursförstärkning. Främjandeförbudsutredningen gör ändå den bedömningen att någon resursförstärkning inte är påkallad vare sig för Lotteriinspektionen eller för domstolar, åklagare eller polis.

För *den enskilde* kan en minskning av marknadsföringen för utländska spelbolag, som för närvarande från många håll är både intensiv – och ibland aggressiv – antas få en viss avhållande effekt för de som spontant tar till sig reklamen och prövar olika spel. Det får dock anses som tveksamt om de nya reglerna får någon nämnvärd effekt på spelare generellt. Vid en minskning av marknadsföringen finns det dock skäl att anta att personer som har haft problem med spelande och ungdomar är de som främst kan komma att uppleva en förbättring av förutsättningarna för att kontrollera sitt spelande (bl.a. Binde, [2014] Gambling advertising: A critical research review). Utbudet av reklam kommer dock att fortsätta genom den omfattande marknadsföringen för otillåtna utländska lotterier som förekommer på internet, t.ex. i sociala medier, liksom i flera utländska tv-kanaler och som inte kan angripas genom de ändringar som Främjandeförbudsutredningen föreslår. Vad en minskning av marknadsföring i svenska medier av spelreklam skulle innebära för normaliseringen av spel – dvs. att spel om pengar uppfattas som en positiv aktivitet i stället för en produkt där sociala skyddshänsyn är en utgångspunkt – är osäkert men det finns skäl att anta att vår syn på spel påverkas av förändring i marknadsföringen (Statens folkhälsoinstituts rapport R2010:19).

Även för de *mediebolag* som är etablerade i Sverige och lyder under svensk jurisdiktion samt för *idrotten* förutses förslagen komma att föranleda konsekvenser i form av minskade intäkter för reklam m.m. Att märka är dock att dessa intäkter till del härrör från spelbolag som inte har tillstånd i Sverige.

7 Författningskommentar

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

38 §

Främjandeförbudet i paragrafens första stycke första punkt ändras till att avse främjande av ett lotteri som inte anordnats med stöd av lotterilagen. Ändringen har behandlats i avsnitt 4.5.2.

Ändringen i paragrafens andra stycke är föranledd av ändringen i första stycket första punkten.

52 §

Sista meningen i andra stycket är nytt och innebär att Lotteriinspektionen får besluta att de förelägganden eller förbud vid vite som myndigheten meddelar avseende främjandeförbudet i 38 § ska gälla omedelbart. Tillägget har behandlats i avsnitt 5.4.

54 §

Ändringen innebär att allt olovligt främjande av deltagande blir straffbelagt som brott mot lotterilagen enligt 54 §. Det kriminaliserade området utvidgas till att gälla även främjande av deltagande i otillåtna svenska lotterier. Ändringen har behandlats i avsnitt 4.5.3.

Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

Kommittédirektiv 2014:6

Främjandeförbudet i lotterilagen (Fi 2014:01)

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 verkningfulla reaktioner från statens sida på överträdelse 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 förbuds förelägganden 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 förslagets konsekvenser för bl.a. minskat spelberoende, samt de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för enskilda individer, näringslivet och det allmänna. Förslagets 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)

Kommittédirektiv 2014:146

Tilläggsdirektiv till Utredningen om främjandeförbudet i lotterilagen (Fi 2014:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 november 2014

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 januari 2014 kommittédirektiv om främjandeförbudet i lotterilagen (dir. 2014:6). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 30 november 2014.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2015.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I [13]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital
kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produktidirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutna
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]
En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]