



Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen (SOU 2015:34)
(Fi2015/04515/UR)

Bakgrund

Utredningen föreslår nya regler i lotterilagen (1994:1000) gällande främjandeförbudet så att ingen åtskillnad görs mellan främjandet av inhemska och utländska lotterier. Syftet är att undanröja problem som finns i nuvarande regler i ljuset av EU-rättens krav på den fria rörligheten av tjänster. Dessutom föreslås att Lotteriinspektionen skall kunna ta beslut om att ett föreläggande eller förbud vid vite skall gälla omedelbart.

Juridiska fakultetsnämndens synpunkter

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker den föreslagna ändringen i 38 § lotterilagen. 38 § första stycket 1 lotterilagen stadgar ett främjandeförbud gällande lotterier utan tillstånd enligt lotterilagen. Reglens ordalydelse gör en åtskillnad mellan lotterier som organiseras inom landet och de lotterier som organiseras utom landet. Enligt regeln förbjuds främjandet av lotterier som anordnats i Sverige men som saknar tillstånd. Regeln förbjuder dessutom främjandet av lotterier som anordnas utomlands.

Även om reglerna egentligen inte innebär att olika krav ställs på inhemska och utländska lotterier (RÅ 2004 ref. 95, Vermdö Krog), gör reglens ordalydelse en åtskillnad mellan inhemska och utländska lotterier. Syftet med regeln är dock att förhindra att personer som nekats ett tillstånd enligt svenska regler kringgår främjandeförbudet genom att lotteriet anordnas utomlands och godkänns av nationella myndigheter enligt utländska regler (prop. 1998/99:29, s. 11). Regeln upprättar därmed en ordning där anordnandet av lotterier måste få tillstånd av svenska myndigheter. Endast lotterier som har erhållit tillstånd i Sverige får därmed främjas enligt lotterilagen. Även EU-domstolen har tolkat regeln på detta sätt och funnit att tillståndskraven och främjandeförbudet endast utgör en begränsning av den fria rörligheten av tjänster och inte en diskriminerande åtgärd. EU-domstolen har dessutom funnit att begränsningen kan undantas enligt Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (mål C-447/08 Sjöberg och Gerdin).

Den föreslagna ändringen i 38 § lotterilagen stadgar att främjandeförbudet gäller för alla lotterier som har anordnats utan stöd enligt lotterilagen. Som följer av ovan kommer den nya ordalydelsen inte göra någon skillnad i sak. Den nya formuleringen uttrycker dock klart och tydligt att främjandet av



lotterier kräver att lotteriet fått tillstånd enligt lotterilagen utan att det görs någon åtskillnad mellan lotterier som anordnats inom eller utom landet. Formuleringen eliminerar därmed eventuella tolkningar att de svenska reglerna skulle missgynna lotterier som anordnats utom landet.

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker även ändringen i 54 § 2 st. lotterilagen. Enligt regeln döms den som uppsåtligt i yrkesmässig verksamhet eller i annat förvärvssyfte olovligt främjat deltagandet i lotteri utom landet, om deltagandet särskilt avser deltagande från Sverige, till sex månaders fängelse. Enligt ordalydelsen gäller denna straffbestämmelse endast främjandet av utländska lotterier.

Enligt 56 § lotterilagen omfattas emellertid även de som har gjort sig skyldiga till medverkan till brott i enlighet med 23 kap 4 § BrB. Eftersom det olovliga anordnandet av lotterier inom landet är straffbart enligt 54 § 1 st. lotterilagen kan främjandet av deltagande i sådana lotterier eventuellt ses som medverkan till brott. I annat fall innebär 54 § 2 st. lotterilagen att främjandet av utländska lotterier är föremål för en striktare sanktion än det som gäller för främjandet av lotterier inom landet. Denna möjliga diskriminering av främjandet av utländska lotterier aktualiserades i ett mål som föranledde domar från både EU-domstolen och Högsta domstolen (mål C-447/08 Sjöberg & Gerdin och NJA 2012 s. 1073). EU-domstolen fann att regeln stod i strid med den fria rörligheten för tjänster om den innebar att straff för främjandet av utländska lotterier är hårdare än sanktionerna för främjandet av otilåtna inhemska lotterier. Enligt HD kan straffet för främjandet av utländska lotterier bli hårdare i vissa enskilda fall vilket även aktualiserades i målet.

Enligt utredningens förslag skall ordalydelsen ändras så att straffbestämmelsen gäller för alla som främjar lotterier utan stöd enligt lotterilagen. Ändringen innebär inrättandet av en uttrycklig straffsanktionering av främjandet av anordnandet av inhemska lotterier som saknar tillstånd enligt lotterilagen. Sannolikt innebär detta en utvidgning av straffansvaret i jämförelse med vad som tidigare gällt enligt ansvar för medverkan enligt 56 § lotterilagen och 23 kap. 4 § BrB för de personer som medverkat till anordnandet av ett lotteri. Därmed kommer individer som främjat deltagande i lotterier, t.ex. genom annonsering men utan att vara inblandade av själva organisationen av lotteriet kunna fällas för ansvar (se Högsta domstolens resonemang i NJA 2012 s. 1073, punkt 29). Med tanke på att annonsering av olovliga lotterier är ett uppenbart problem som redan föranleder en viss straffsanktionering enligt nuvarande regler tycks inga principiella hinder finnas mot den utvidgade straffsanktioneringen enligt förslaget. Den föreslagna regeln säkerställer dessutom att samma sanktioner gäller för främjandet av såväl utländska och inhemska olovliga lotterier och att reglerna därmed blir förenliga med EU-rätten.



Slutligen vad gäller förslaget om att beslut om ett föreläggande eller förbud vid vite skall kunna gälla omedelbart tillstyrker juridiska fakultetsnämnden utredningens förslag med vissa reservationer. Skälet till förslaget enligt utredningen är att möjligheterna till överklagandet av förbuds- och vitesföreläggande resulterar i att det kan ta lång tid för föreläggandena att vinna laga kraft. Dröjsmålet gör att den beslutande myndigheten antingen inte får stopp på den lukrativa verksamheten eller att förhållandena ändras så att ett föreläggande blir inaktuellt under överklagandeprocessen. Problemet med utredningens förslag är dels att adressaten av ett omedelbart gällande föreläggande fortfarande kan ansöka vid domstol om inhibition, dels att ett föreläggande är svårt att utforma för att effektivt sätta stopp för främjandet av otillåtna lotterier. Ett alltför specifikt utformat föreläggande riktat mot t.ex. en annons är enkelt att kringgå genom en mindre ändring av annonsens ordalydelse. Ett alltför generellt föreläggande riskerar dock att hamna i konflikt med Tryckfrihetsförordningen (TF) (se RÅ 2010 ref. 115 II). Utredningens förslag tycks förbättra möjligheterna för den beslutande myndigheten att sätta stopp för otillåtet främjandet av lotterier men utgör samtidigt inte ett effektivt verktyg. Juridiska fakultetsnämnden instämmer med utredningen att det finns klara effektivitetsproblem med förslaget. I utredningen påpekas även att Lotteriinspektionen tidigare föreslagit att andra typer av åtgärder som sanktionsavgifter kan utgöra en bättre lösning. Utredningens mandat inkluderade dock inte andra alternativ än ett omedelbart gällande föreläggande och därmed har sanktions- och straffavgifter inte behandlats i utredningen.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Valdimir Bastidas. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg