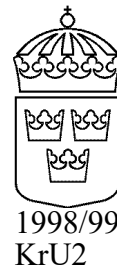


Kulturutskottets betänkande

1998/99:KrU2

Kriminalisering av främjande av deltagande i lotterier som anordnas utom landet



Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 1998/99:29 Kriminalisering av främjande av deltagande i lotterier som anordnas utom landet jämte fyra motioner väckta med anledning av propositionen.

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

Utskottet tillstyrker regeringens förslag. Utskottet delar regeringens uppfattning att det är mycket viktigt att inte rubba principen om att inkomsterna från lotteri i huvudsak skall tillfalla allmänna och allmännyttiga ändamål i landet. Den föreslagna ändringen ger också samhället en möjlighet att utöva kontroll och tillsyn över lotteriverksamheten i landet och ger därmed större möjligheter för samhället att bevaka konsumenternas intressen. I likhet med regeringen anser utskottet att den föreslagna lagregleringen bör träda i kraft den 1 januari 1999. Det är enligt utskottet nödvändigt med en snabb reglering för att hindra en oönskad utveckling.

Till betänkandet har fogats två reservationer.

Propositionen

I proposition 1998/99:29 Kriminalisering av främjande av deltagande i lotterier som anordnas utom landet har regeringen (Finansdepartementet) – efter hörande av Lagrådet – föreslagit att riksdagen antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000).

Lagförslaget har intagits som *bilaga* i betänkandet.

Motionerna

1998/99:Kr3 av Sten Andersson (m) vari yrkas att riksdagen avslår proposition 1998/99:29 i enlighet med vad som anförts i motionen.

1998/99:Kr4 av Elisabeth Fleetwood m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen avslår proposition 1998/99:29 i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till Lotterilagsutredningen.

1998/99:Kr5 av Lennart Kollmats och Kenth Skårvik (fp) vari yrkas att riksdagen avslår proposition 1998/99:29.

1998/99:Kr6 av Sofia Jonsson (c) vari yrkas att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000).

Gällande rätt

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

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

Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri (38 § lotterilagen). Bestämmelsen är inte straffsanktionerad. Enligt 52 § lotterilagen får tillsynsmyndighet, i detta fall Lotteriinspektionen, vid vite meddela förelägganden och förbud som behövs för att lotterilagen skall följas.

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

Bakgrund

Främjande av utländskt lotteri har varit förbjudet åtminstone sedan slutet av 1800-talet. I 1939 års lotteriförordning var förbudet straffsanktionerat med böter. Den 1 januari 1995 upphörde förbudet att vara straffsanktionerat. Den sanktion som därefter kunde tillgripas var ett vitesföreläggande. Anledningen till att förfarandet inte längre skulle vara kriminaliserande var att det var jämförelsevis få ärenden som registrerats hos polis- och åklagarmyndigheten som gällde misstanke om detta brott, och att det ansågs räcka att det fanns möjlighet att vitesförelägga.

Utskottet

I propositionen redovisas att en huvudprincip i lotteriregleringen sedan länge har varit att lotterier inte får anordnas i förvärvssyfte utan att tillstånd ges, om det inte särskilt angivits att tillstånd inte behövs. Det har heller inte varit tillåtet att främja ett otillåtet lotteri. En annan huvudprincip har varit att lotterier skall ge inkomster som kommer de intressen till godo som samhället vill gynna (jfr prop. 1981/82:170 s. 20). Inkomster från lotterier går i flertalet länder till allmänna och allmännyttiga ändamål inom landet (SOU 1992:130 s. 188 ff.). I Sverige går inkomsterna till staten, folkrörelserna och hästsporten. Enligt Lotteriinspektionens rapport Spelmarknaden 1996 uppgick inkomsterna under 1996 till 5 miljarder kronor för det allmänna (inkl. skatt), 2 miljarder kronor för folkrörelserna och 1 miljard kronor för hästsporten. Endast i begränsad omfattning har inkomster från lotterier tillåtits tillfalla privata anordnare. Det har gällt s.k. restaurangkasino och marknads- och tivolinöjen vilka betraktats som nöjen av förströelsekaraktär där förströelseinslaget snarare än vinstchansen varit dominerande (prop. 1993/94:182 s. 36).

Lotterier kan, enligt regeringen, ge möjlighet till stora inkomster. Lotterier kan därför locka oseriösa anordnare som på lotterideltagarnas bekostnad och på ett bedrägligt tillvägagångssätt berikar sig själva. Det är därför enligt regeringen av stor vikt att konsumenternas, dvs. lotterideltagarnas, intressen tillvaratas och att samhället ges möjlighet att effektivt utöva en noggrann kontroll och tillsyn över lotterimarknaden.

Regeringen framhåller att främjande av utländska lotterier leder till att inkomsterna hamnar utanför Sverige och bryter mot traditionen att inkomsterna skall tillfalla allmänna och allmännyttiga ändamål inom landet. Vidare kan någon kontroll och tillsyn inte utövas över utländska lotterier av de nationella tillsynsorganen på grund av deras territoriella begränsning. Det är angeläget att inte rubba principen om att inkomsterna från lotteri i huvudsak skall tillfalla allmänna och allmännyttiga ändamål inom landet. Det är också angeläget att tillsynsmyndigheten kan utöva kontroll och tillsyn över anordnaren och lotterierna.

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

Regeringen föreslår en komplettering av straffbestämmelsen i 54 § lotterilagen. Därigenom kommer den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri att kunna straffas. Straffskalan bör enligt propositionen vara densamma som för andra brott i lotterilagen. I ringa fall bör på motsvarande sätt något straffansvar inte inträda. På grund av att förfarandet betraktas som ett brott kan insatser som tagits emot samt utrustning m.m. som använts vid eller varit föremål för brott förklaras förverkade.

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

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

Några gemensamma regler för definition av lotterier och krav på anordnare finns inte inom Europeiska unionen. EG-domstolen har i målet C-275/92, det s.k. Schindler-målet, uttalat att nationella myndigheter måste ha ett tillräckligt utrymme för att avgöra vad som krävs för att skydda dem som deltar i spelverksamhet och för att upprätthålla ordningen i samhället, när det gäller sättet på vilket spelverksamheten bedrivs, storleken på insatserna och användandet av de vinster som genereras. Således får de nationella myndigheterna bedöma om det är nödvändigt att begränsa eller förbjuda spelverksamhet, förutsatt att dessa restriktioner inte är diskriminerande. De lotterier som i Sverige får anordnas av privata aktörer torde bara kunna utövas lokalt eller virtuellt, som t.ex. restaurangkasino, vissa automatspel samt tivoli- och marknadsnöjen. De vanligaste formerna av gränsöverskridande lotterier torde vara lotter och vadhållning. Dessa lotterier är sådana att de inom Sverige har förbehållits vissa allmänna eller allmännyttiga aktörer, som t.ex. det statliga bolaget AB Svenska Spel och ideella föreningar.

Lagrådet har haft synpunkter på frågan om diskriminering av lotterier anordnade utomlands. Lagrådet har ansett att risken för att den föreslagna regleringen strider mot EG-rätten är så betydande att den inte bör genomföras, om inte mer ingående analyser kan vederlägga att förbudsregeln och därmed också den föreslagna straffbestämmelsen innebär en otillåten diskriminering.

Regeringen delar inte Lagrådets uppfattning och anser att den föreslagna regleringen är förenlig med EG-rätten.

I fyra motioner yrkas avslag på propositionen, nämligen Kr3 (m), Kr4 (m) yrkande 1, Kr5 (fp) och Kr6 (c).

I sin kommittémotion Kr4 anser moderaterna vidare att Lotterilagsutredningen skall ges tilläggsdirektiv att närmare studera frågan om en kriminalisering av lotterispel som anordnas utomlands och om rättsläget i förhållande till EU (yrkande 2).

Motionären bakom motion Kr3 (m) anser att det inte är politikens uppgift att bestämma i vilka lotterier medborgarna skall kunna delta.

Folkpartiet framför i sin kommittémotion Kr5 att förslaget är tveksamt ur flera synvinklar. Motionärerna framhåller bl.a. att förslaget torde vara konkurrenshämmande och att regeringens förslag verkar förhastat.

Motionären bakom motion Kr6 (c) är tveksam till regeringens förslag, dels därför att flera remissinstanser avstyrkt förslaget, dels därför att den aktuella frågan för närvarande utreds av Lotterilagsutredningen.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det är mycket viktigt att inte rubba principen om att inkomsterna från lotteri i huvudsak skall tillfalla allmänna och allmännyttiga ändamål inom landet. Det kan antas att spelmarknaden i Sverige inte kommer att öka i någon större utsträckning, varför det är ett nationellt intresse att t.ex. de svenska folkrörelsernas andel av lotterimarknaden inte minskas genom konkurrens från utländska lotterier.

Den kriminalisering som nu föreslås av regeringen kan hindra att oseriösa anordnare, på lotterideltagarnas bekostnad, berikar sig själva. Den ger också samhället en möjlighet att utöva kontroll och tillsyn över lotteriverksamheten i landet och ger därmed större möjligheter för samhället att bevaka konsumenternas intressen och kunna överblicka problemen med spelberoende och bedöma behoven av åtgärder mot spelberoende.

Utskottet anser i likhet med regeringen att den föreslagna regleringen är förenlig med EG-rätten. Motsvarande lagreglering finns i många av EU-länderna. Det finns i dag inte något gemensamt regelverk inom EU. Det bör således finnas utrymme för nationell reglering på området.

Utskottet delar inte motionärernas uppfattning i motion Kr4 (m) att riksdagen bör avvakta med en kriminalisering och i stället ge Lotterilagsutredningen tilläggsdirektiv att närmare utreda förslaget och förslagets förenlighet med EG-rätten. Utskottet anser att regeringens förslag bör träda i kraft den 1 januari 1999. Detta är nödvändigt för att snabbt hindra en oönskad utveckling som senare är svår att hejda. Utskottet förutsätter att Lotterilagsutredningen följer utvecklingen på området och uppmärksammar konsekvenserna av den föreslagna kriminaliseringen i samband med att utredningen inom ramen för redan givna direktiv ser över frågor som rör EG-rätten.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet förslaget till ändring i lotterilagen och avstyrker därmed motionerna Kr3 (m), Kr4 (m) yrkande 1, Kr5 (fp) och Kr6 (c).

Utskottet avstyrker motion Kr4 (m) yrkande 2 om tilläggsdirektiv till Lotterilagsutredningen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)* att riksdagen med avslag på motionerna 1998/99:Kr3, 1998/99:Kr4 yrkande 1, 1998/99:Kr5 och 1998/99:Kr6 antar regeringens förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000),

res. 1 (m, c, fp)

2. beträffande *tilläggsdirektiv till Lotterilagsutredningen* att riksdagen avslår motion 1998/99:Kr4 yrkande 2.

res. 2 (m) villk. 1

Stockholm den 19 november 1998

På kulturutskottets vägnar

Åke Gustavsson

I beslutet har deltagit: Åke Gustavsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Björn Kaaling (s), Agneta Ringman (s), Charlotta L Bjälkebring (v), Lennart Fridén (m), Jan Backman (m), Eva Arvidsson (s), Paavo Vallius (s), Dan Kihlström (kd), Ewa Larsson (mp), Birgitta Sellén (c), Lennart Kollmats (fp), Lars Wegendal (s), Roy Hansson (m), Willy Söderdahl (v) och Gunilla Tjernberg (kd).

Reservationer

1. Förslag till lag om ändring i lotterilagen (mom. 1)

Elisabeth Fleetwood (m), Lennart Fridén (m), Jan Backman (m), Birgitta Sellén (c), Lennart Kollmats (fp) och Roy Hansson (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Utskottet delar” och slutar med ”Kr6 (c)” bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i likhet med motionärerna bakom motionerna Kr3 (m), Kr4 yrkande 1 (m), Kr5 (fp) och Kr6 (c) att regeringens förslag till lag om ändring i lotterilagen bör avslås.

Lagrådet samt flera remissinstanser har ställt sig tveksamma till regeringens förslag om kriminalisering. Utskottet delar denna tveksamhet. Ett lagförslag bör enligt utskottet vara välgrundat innan det antas. Utskottet anser vidare att Lotterilagsutredningen först bör presentera sina förslag innan några ändringar av lagen genomförs.

Det finns vidare skäl att vara kritisk mot regeringens handläggning av frågan. Genom den mycket snabba hantering regeringen valt minskar riksdagens möjligheter till en allsidig genomlysning av regeringens förslag.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet att riksdagen med bifall till motionerna Kr3 (m), Kr4 yrkande 1 (m), Kr5 (fp) och Kr6 (c) samt med avslag på regeringens förslag som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)*
att riksdagen med bifall till motionerna 1998/99:Kr3, 1998/99:Kr4 yrkande 1, 1998/99:Kr5 och 1998/99:Kr6 samt med avslag på regeringens förslag som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

2. Tilläggsdirektiv till Lotterilagsutredningen (mom. 2)

Under förutsättning av bifall till reservation 1.

Elisabeth Fleetwood, Lennart Fridén, Jan Backman och Roy Hansson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar med ”Utskottet avstyrker” och slutar med ”till Lotterilagsutredningen” bort ha följande lydelse:

Utskottet är, i likhet med Lagrådet, tveksamt till om regeringens förslag till kriminalisering överensstämmer med gällande EG-rätt. Utskottet anser därför att Lotterilagsutredningen bör ges tilläggsdirektiv för att noggrannare studera rättsläget i förhållande till EU.

Vad utskottet anför bör riksdagen med bifall till motion Kr4 yrkande 2 som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *tilläggsdirektiv till Lotterilagsutredningen*
att riksdagen med bifall till motion 1998/99:Kr4 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse
54 §

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

1. olovligen anordnar lotteri, eller
2. olovligen innehar en penningautomat, värdeautomat eller skicklighetsautomat.

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

I ringa fall döms inte till ansvar.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	1
Gällande rätt	2
Bakgrund	2
Utskottet	3
Hemställan	5
Reservationer.....	7
1. Förslag till lag om ändring i lotterilagen (mom. 1), (m, c, fp)	7
2. Tilläggsdirektiv till Lotterilagsutredningen (mom. 2), (m)	7
<i>Bilaga</i>	
Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)	8