

forbrukarregelverket på fellesskapsnivå der det er rimeleg grunn til mistanke.

Dei viktigaste elementa i forordninga er:

- Plikt til å etablere offentlege handhevingsmyndigheiter.
- Plikt til å utstyre desse med nærmare angitt verkemiddel, m.a. rett til å innhente nødvendige opplysningar og å kunne foreta undersøkingar for å vurdere om det ligg føre lovbrøt. Handhevingsmyndigheitene skal også kunne krevje opphør av eller forbod mot lovstridige handlingar og ilegga økonomiske sanksjonar ved brot på reglane.
- Handhevingsmyndigheitene skal utveksle relevant informasjon om lovstridige handlingar, både av eige tiltak og på førespurnad frå myndigheiter i andre land.
- Myndigheitene skal assistera kvarandre ved undersøkingar med sikte på iverksetting av nødvendige tiltak.
- Plikt til å etablere eit koordinerande kontaktpunkt («sentralt kontaktorgan») i kvart land. Samarbeidet mellom myndigheitene skal samordnast og kommuniserast gjennom disse kontaktpunkta.
- Informasjon om samarbeidet skal leggest inn i ein database som vert administrert av Europakommisjonen og som berre er tilgjengeleg for handhevingsmyndigheitene.
- Etablering av ein komité, blant anna for behandling av spørsmål som oppstår i høve til praktisering av forordninga. Komiteen er samansett av representantar frå Europakommisjonen og medlemslanda sine myndigheiter, og skal fungere som eit forum for analyse, tilsyn, problemløsning og ikkje-lovgivingsmessige tiltak.

Samarbeidsforordninga er tredt i kraft innan EU og er i bruk frå 29. desember 2005. Reglane om gjensidig bistand, dvs. det praktiske samarbeidet mellom handhevingsmyndigheitene, skal være gjennomført frå den 29. desember 2006.

Samarbeidsforordninga er ved Stortingets vedtak 1. februar 2007 innlemma i EØS-avtalen, jf. St.prp. nr. 13 (2006-2007).

Samarbeidsforordninga er inkorporert i marknadsføringslova § 9 h første ledd og er gjennomført i norsk rett frå 1. mars 2007. Det er også gjort endringar i marknadsføringslova samt i kringkastingslova, alkohollova, tobakksskadelova og legemiddelova for å imøtekomme krav til vedkommande myndigheit i forordninga artikkel 4 nr. 6, jf. Ot. prp. nr. 102 (2005-2006) som også vart vedteken og sett i kraft frå 1. mars 2007.

Barne- og likestillingsdepartementet har oppnemnd Forbrukarombodet, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Statens legemiddelverk og Sosial- og helsedirektoratet som vedkommande myndigheit etter forordninga på sine fagområde, jf. marknadsføringslova § 9 h andre ledd og forordninga artikkel 4 nr. 1. Forbrukarombodet er også oppnemnd som sentralt kontaktorgan i Noreg for ivaretaking av forordninga.

Barne- og likestillingsdepartementet har i brev av 3. november 2006 tatt initiativ til at også Lotteritilsynet skal verte oppnemnd som vedkommande myndigheit ved handheving av forbudet mot visse pyramideliknande omsetningssystem, jf. vedlegg I til direktiv 2005/29/EF om føretak sin urimelege handelspraksis. Dette krev at tilsynet har nødvendig mynde til å handheve forbudet på sitt fagfelt, jf. vilkåra i forordninga artikkel 4 nr. 6.

I praksis vil ei slik oppnemning som «vedkommande myndigheit» medføre at Lotteritilsynet kan sende førespurnad til andre handhevingsmyndigheiter i nettverket som vert etablert gjennom forordninga (gjennom Forbrukarombodet som sentralt kontaktorgan) for å få stansa ulovleg pyramidespillverksemd som har sitt utspring i andre EØS-land og som rammar norske forbrukarar. Tilsvarende vil Lotteritilsynet være forplikta til å assistera utanlandske handhevingsmyndigheiter i nettverket med å stoppe pyramidespillverksemd som har sitt utspring i Noreg, men som rammar forbrukarar i andre EØS-land.

2.2 Forbudet mot pyramidespill mv. i lotterilova – Samarbeidsforordninga sitt krav til forvaltningsmessig kontroll og handheving

Blant dei fellesskapsreglane om forbrukarvern som er omfatta av samarbeidsforordninga er direktiv 2005/29/EF om føretak sin urimelege handelspraksis.

Stortinget har ved vedtak 16. februar 2007 gitt sitt samtykke til EØS-komiteens vedtak nr. 93/2006 om innlemming av direktiv 2005/29/EF om føretak sin urimelege handelspraksis i EØS-avtalen. Direktivet er enno ikkje gjennomført i norsk rett. Vedlegg I til direktivet inneheld ei liste på 31 typar handelspraksis som alltid skal reknast som urimeleg («svartelista»), dvs. at slik praksis er forbode direkte utan at den må vurderast opp mot direktivet sitt urimelegkriterium. Eitt av desse eksempla oppstiller eit forbod mot salsfremjande pyramideordningar der verving er det sentrale framfor sal av produkt.

Direktivet om urimeleg handelspraksis har gjennomføringsfrist 12. desember 2007. Det betyr at reglane som gjennomfører direktivet, inklusive forbudet mot pyramidespill mv., skal handhevast etter samarbeidsforordninga frå same tidspunkt.

Ved endring av lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotterilova) § 16 i 2005, som var sett i kraft frå 1. januar 2006, vart det lagt til grunn at føresegna inneber ei lojal gjennomføring av føresegnene om salsfremjande pyramideordningar i direktiv 2005/29/EF om føretak sin urimelege handelspraksis, og at ordlyden er i samsvar med krava til totalharmonisering, jf. Ot.prp. nr. 97 (2004-2005) side 26. Etter lotterilova § 16 første og andre ledd er det

«(...)forbudt å opprette, drive, delta i eller utbre pyramidespill eller lignende system. Som omfattet av forbudet regnes ethvert system der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter som bare følger av at andre verves til pyramidespillet mv.

Forbudet i første ledd omfatter pyramidelignende omsetningssystem der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter som særlig skyldes at andre verves til systemet, og ikke salg eller forbruk av varer, tjenester eller andre ytelser.»

Brot på forbudet i lotterilova § 16 første og andre ledd kan straffast med bøter eller fengsel inntil tre år, jf. lotterilova § 17 andre ledd. Når det gjeld lotterilova sin heimel for forvaltningsmessig kontroll og handheving av forbudet dekkjer denne i stor grad dei føresetnader som følger av samarbeidsforordninga, jf. forordninga artikkel 4 nr. 6 bokstav a til g.

Lotterilova gjev likevel ikkje Lotteritilsynet heimel til å møte opp på staden og foreta kontrollundersøking av bedrifta sitt private område. Dersom tilsynet skal foreta denne form for kontrollundersøkingar må det i dag vere heimel for ransaking etter føresegnene i straffeprosesslova kap. 15 samanhalde med lotterilova § 17 første ledd. Etter forordninga artikkel 4 nr. 6 bokstav c skal tilsynsorganet «ha rett til å gjennomføre nødvendige kontroller på stedet». Departementet legg til grunn at lotterilova i dag ikkje innfrir forordninga sitt krav i artikkel 4 nr. 6 bokstav c om kontrollundersøkingar.

Etter forordninga artikkel 4 nr. 6 bokstav e skal tilsynsorganet ha mynde til «å få selgeren eller leverandøren som er ansvarlig for overtredelsen innenfor Fellesskapet, til å forplikte seg til å stanse overtredelsen, og eventuelt å offentliggjøre den

inngåtte forpliktelsen». Lotterilova inneheld i dag ikkje ein eigen heimel for å krevje slikt opphørstilsegn. Riktig nok kan det krevjast som eit vilkår i forbindelse med pålegg med heimel i lotterilova § 14a, at den pålegget rettar seg mot skal gi skriftleg stadfesting på at overtredinga vil opphøre. Dette vert også gjennomført etter dagens praksis. I Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) pkt. 3.4.2. bokstav e er det lagt til grunn at ein heimel for å krevje slikt skriftleg opphørstilsegn av klarleiksgrunnar bør gå uttrykkeleg fram av lova. Med eit slikt utgangspunkt legg departementet til grunn at dagens høve til å krevje skriftleg stadfesting på at overtreding vil opphøre, ikkje tilfredsstillar kravet i forordninga artikkel 4 nr. 6 bokstav e.

2.3 Høyring

Kultur- og kyrkjedepartementet sendte eit forslag om endringar i lotterilova på høyring 19. juni 2007. Departementet la i høyringsforslaget opp til å imøtekome krava i samarbeidsforordninga til forvaltningsmessig kontroll og handheving av forbudet mot pyramideliknande omsetningssystem. Høyringsfristen vart sett til 15. august 2007. Adressatar for høyringsbrevet 19. juni 2007 var:

Departementa
Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Brønnøysundregistra
Forbrukarombodet
Forbrukarrådet
Forbrukartvistutvalet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
Landets politidistrikt
Lotteritilsynet
Luftfartstilsynet
Mattilsynet
Markedsrådet
Medietilsynet
Politidirektoratet
Sosial- og helsedirektoratet
Statens helsetilsyn
Statens legemiddelverk
Økokrim

Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø
Statens institutt for folkehelse
Statens institutt for forbruksforskning

Annonserforeningen
 Autoriserte Bruktbilhandlers Landsforbund
 Bilimportørenes Landsforening
 Dagligvareleverandørenes forening
 De norske Bokklubbene AS
 Den norske Advokatforening
 Den norske Dommerforening
 Den norske Reisebransjeforening
 Direktesalgforbundet
 EL & IT-forbundet
 Elektronikk Importør Foreningen
 Elektronikkforbundet
 Energiforsyningens Fellesorganisasjon
 Farmasiforbundet
 Finansieringsselskapenes Forening
 Finansnæringens Hovedorganisasjon
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
 Håndverksbedriftenes landsforening
 IKT-Norge
 Juridisk rådgivning for kvinner
 Juss-Buss
 Jussformidlingen i Bergen
 Jusshjelpa i Nord-Norge
 Landsorganisasjonen i Norge
 Legemiddelindustriforeningen
 Mediebedriftenes Landsforening
 Norges Apotekerforening
 Norges Automobilforbund
 Norges Bilbransjeforbund
 Norges Båtbransjeforbund
 Norges Farmaceutiske forening
 Norges Juristforbund
 Norges Kooperative Landsforening
 Norges Markedsføringsforbund
 Norges Rederiforbund
 Norsk Direkte Markedsføringsforening
 Norsk Forbund for Lokal-TV
 Norsk Rikskringkasting
 Norske Boligbyggelags Landsforbund
 Norske Byggvareprodusenters Forening
 Norske Elektroleverandørers Landsforening
 Norske Inkassobyråers Forening
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Næringslivets Servicekontor for Markedsrett
 Sparebankforeningen i Norge
 Stiftelsen eforum
 Teknologibedriftenes Landsforening
 TV Norge
 TV2
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Kultur- og kyrkjedepartementet mottok 30 høyringsinnspel. Dei fleste høyringsinstansane er positive til at Lotteritilsynet vert gjeve utvida fullmakter til å foreta kontrollundersøkingar og avkrevje skriftleg stadfesting på at ulovlege forhold skal opphøyre.

Følgjande høyringsinstansar hadde merknader:

Barne- og likestillingsdepartementet
 Justis- og politidepartementet
 Landbruks- og matdepartementet

Riksadvokaten

Forbrukarombodet
 Forbrukarrådet
 Kredittilsynet
 Lotteritilsynet
 Politidirektoratet

Coop NKL BA
 Direktesalgforbundet
 Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Landsorganisasjonen i noreg

Følgjande høyringsinstansar hadde ingen merknader:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
 Finansdepartementet
 Fornyings- og administrasjonsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Miljøverndepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Samferdselsdepartementet

Brønnøysundregistra
 Konkurransetilsynet
 Medietilsynet
 Sosial- og helsedirektoratet
 Statens legemiddelverk

Elektronikkbransjen
 Finansnæringens Hovedorganisasjon
 HSH Reisebransjeseksjonen
 TV 2 AS

Høyringsinstansane sine merknader vil bli teke opp i tilknytning til dei spørsmåla merknadane gjeld under kapittel 3.

3 Endringsforslaga

3.1 Departementet sitt høyringsforslag

For å imøtekomme samarbeidsforordninga sine føresetnader i artikkel 4 punkt 6 bokstav c om at handhevingsmyndigheitene skal ha heimel til «å gjennomføre nødvendige kontrollundersøkingar på stedet», føreslo departementet i høyringsbrevet at Lotteritilsynet gjennom ny bokstav c i § 12 tredje ledd vert gjeve «adgang til å foreta slik gransking og besiktigelse som det finner nødvendig for å utføre sine gjøremål etter lotteriloven § 16».

Samarbeidsforordninga artikkel 4 punkt 6 bokstav e krev at kontrollmyndigheita kan framsetje krav om at «selgeren eller leverandøren som er ansvarlig for overtredelsen innenfor Fellesskapet, til å forplikte seg til å stanse overtredelsen, og eventuelt å offentliggjøre den inngåtte forpliktelser». For å sikre at lotterilova oppfyller forordninga sitt krav på dette punktet føreslo departementet i høyringsbrevet eit nytt fjerde ledd i § 16 der det vert slått fast at «Lotteri- og stiftelsestilsynet kan krevje skriftlig bekreftelse fra overtrederen på at overtredelse av første og andre ledd skal opphøre».

3.2 Høyringsinstansane sitt syn

Dei høyringsinstansane som har gitt merknadar i høyringsrunden er stort sett positive til at Lotteritilsynet vert innlemma i kretsen av myndigheiter som skal vere omfatta av samarbeidsforordninga.

Barne- og likestillingsdepartementet:

«er tilfreds med at Kultur- og kirkedepartementet har gjennomgått Lotteri- og stiftelsestilsynets håndhevingshjemler med tanke på at tilsynet skal ivareta funksjonen som «vedkommende myndighet» etter forordningen om forbrukervernsamarbeid.

Vi gir vår støtte til de foreslåtte lovendringene som gjelder kontrollundersøkingar og skriftlig bekreftelse på at ulovlige forhold skal opphøre.

(...)

Høyringsinstansane blir spesielt bedt om å uttale seg om de nye hjemlene skal gjelde generelt eller bare i grenseoverskridende saker etter forordningen. For vår del ser vi ikke grunn til at Lotteri- og stiftelsestilsynet skal ha svakere håndhevingsvirkemidler overfor norske virksomheter som retter seg mot norske forbrukere sammenliknet de som retter seg mot forbrukere i utlandet. Et slikt skille kan også virke unødvendig kompliserende. Vi vil

derfor anbefale at de nye bestemmelsene gjøres gjeldende generelt.»

Justisdepartementet uttalar m.a. at det:

«ser positivt på ordninga med forbrukarvern-samarbeid mellom vedkommende myndigheiter. Truleg vil dette kunne avlaste påtalemyndigheitene, ved at tilsynet får auka myndigheit til å foreta kontroll. På denne måten kan dei meir effektivt gripe inn med administrative tiltak, framfor å måtte politimelde saker for å kunne gjera nærare undersøkingar.

Kultur- og kyrkjedepartementet har bede om at høyringsinstansane spesielt kommenterer i kva omfang den framlagde lovendringa bør gjelde generelt i høve alle saker etter lotterilova § 16, eller om den bør avgrensast til saker som gjeld overtredingar innanfor Fellesskapet.

Etter Justisdepartementet sitt syn taler dei beste grunnar for at lovendringa vert gjort generell. Slik kan tilsynet få høve til å foreta kontrollundersøkingar på staden og krevje skriftlig stadfesting på at tilhøvet vil opphøre, i høve til alle saker etter lotterilova § 16. Ei slik løysing vil avlaste påtalemyndigheita i størst mogleg grad, og samstundes bidra til å sikre ein samanhengande og heilskapleg praksis på området.»

Forordninga artikkel 4 nr. 6 bokstav e føreset at tilsynsorganet, når det er formålsteneleg, kan offentliggjere opphørstilsegn frå ein seljar eller leverandør som har brote pyramidespillforbudet. Om dette uttalar Justisdepartementet:

«Kultur- og kyrkjedepartementet synest å meine at offentlegheitslova § 2 første ledd, jf. § 3 første ledd gjev ein generell tilgang til offentliggjeriing av slike forpliktingar. Dette er i tråd med synspunktet i Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) s. 21. Vi er meir i tvil om dette er ein treffande innfallsvinkel. Offentlegheitslova regulerer retten til innsyn i forvaltninga sine saksdokument, og ikkje forvaltninga sine offentliggjeriingar av eige tiltak. Vi kan dermed ikkje sjå at offentlegheitslova har noko å seia for dette spørsmålet, og vi antar at det for så vidt vil vera opp til forvaltninga (Lotteritilsynet) sitt skjønn å fastsetje om ein ynskjer ei offentliggjeriing. Vi peiker likevel på at det moglegvis kan tenkjast at den type dokument det her er tale om, inneheld teiepliktige opplysningar, jf. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 2.»

Forbrukarombodet har uttalt følgjande:

«Eg viser til departementet sitt framlegg til endringar i lotterilova der det vert foreslått at

Lotteritilsynet får utvida høve til gransking og synfaring og kan krevje skriftleg stadfesting på at ei krenking av lova skal stanse.

Endringane er naudsynte for at Lotteritilsynet skal vere «vedkommande myndighet» etter Rådsforordninga om samarbeid mellom nasjonale myndigheter (Samarbeidsforordninga). Det er også positivt at Lotteritilsynet får utvida fullmakt til å handheve reglane om pyramidespel. Dette er eit typisk overnasjonalt problem der europeisk samarbeid er særskild naudsynt og viktig.

Eg støttar difor endringane.»

Forbrukarrådet har uttalt følgjande:

«(...) Nye spilltjenester og spill-liknende forretningsmodeller dukker stadig opp innenfor det private næringsliv, og det kan være uklart for forbrukerne hvorvidt virksomheten driver seriøst og i henhold til gjeldende lovgivning. Påtalemyndighetene har begrenset kapasitet til å etterforske og forfølge disse aktørene.

Forbrukerrådet gir derfor tilslutning til departementets forslag til endringer i lotteriloven §§ 12 og 16, hvoretter Lotteri- og stiftelsestilsynet gis utvidet kompetanse i forhold til pyramideliknende omsetningssystemer, med myndighet til å foreta gransking og besiktigelse av virksomheter, samt kreve skriftlig bekreftelse fra overtreddere av lotteriloven § 16 (pyramidespill) på at overtredelsen skal opphøre.»

Lotteri- og stiftelsestilsynet er positiv:

«til innføring av nye regler som gir økte muligheter til å håndheve forbudene i lotteriloven § 16.

(...)

Når det gjelder pyramidelignede omsetningssystemer, er det vår erfaring at slik virksomhet ofte drives desentralisert, altså det foreligger ikke et klart definert sted/foretningslokale hvorfra virksomheten drives. Sentrale personer i slik virksomhet driver ofte virksomheten fra private adresser. Videre formidles ofte informasjon om virksomheten på internett gjennom passordbeskyttede websider og på lukkede medlemsmøter i private hjem og i leide lokaler. Det vil ofte være uklart hvilke personer som er sentrale i virksomheten og disse kan ha fordelt informasjon og arbeidsoppgaver seg i mellom.

Det vil derfor være nødvendig og hensiktsmessig å rette søkelyset mot flere personer/selskaper, herunder å utføre stedlig kontroll på flere steder hvor Lotteritilsynet har mistanke om at virksomheten drives, for å kunne utføre effektiv håndheving av forbudene i § 16.

På denne bakgrunn er det etter vår mening flere forhold som bør avklares.

For det første savner vi en nærmere definisjon av hva departementet legger i begrepene «gransking» og «besiktigelse», og hvordan en ser for seg å trekke grensen mot politiets adgang til ransaking etter straffeprosessloven. Som nevnt ovenfor vil mye av den nødvendige informasjon kunne ligge på virksomhetens eller den enkelte deltagers datamaskin. Vil bestemmelsen, slik den er foreslått, gi adgang til elektronisk lagret informasjon? Svaret det ja på dette blir neste spørsmål hvordan slik informasjon kan sikres. Vil det for eksempel være adgang til å foreta speiling av nevnte datamaskiner?

Slik 3. ledd er utformet tolker vi den slik at den gir adgang ikke bare til evt. forretningslokaler, men også leide møte-/forsamlingslokaler hvor selskapet driver sin virksomhet. Ordlyden kan videre tas til inntekt for at gransking og besiktigelse kan foretas på privatadresser, men vi er usikker på om dette er tilsiktet. Lotteritilsynet ber derfor departementet foreta en nærmere presisering av hvor langt en ser for seg at den stedlige kontrollen er ment å gå.

(...) Lotteri- og stiftelsestilsynet mener at lovendringene bør gjøres generelle, slik at vår adgang å foreta kontrollundersøkelser på stedet og kreve skriftlig bekreftelse ved håndhevelse av forbudet mot pyramidespill mv. gjelder generelt i forhold til alle saker ved brudd på § 16. Det vises til at behovet for effektiv håndheving av forbudet mot pyramidespill mv også i høyeste grad vil være til stede for virksomhet som ikke er grenseoverskridende i fellestrettslig forstand. Erfaringsmessig er det også slik at pyramidelignende konsepter først har fått sin utbredelse i Norge, for senere å ekspandere, i første rekke til våre naboland.

Videre vil det ofte kunne by på problemer å avgjøre om en konkret virksomhet på dette området er av grenseskridende karakter.»

Politidirektoratet uttalar m.a.:

«Vi anser det som en fordel at politiet og påtalemyndigheten avlastes ved at tilsynet etter forslaget får økt myndighet til å foreta kontroller og gripe inn med administrative sanksjoner. Vi har ingen bemerkninger til utformingen av bestemmelsen i forslaget til ny § 12 tredje ledd bokstav c.»

Riksadvokaten uttalar:

«Riksadvokaten har ikke merknader til at Lotteri- og stiftelsestilsynet skal være «vedkommende myndighet» etter samarbeidsforordning

gen ved håndheving av forbudene mot pyramidespill og pyramidelignende omsetningssystemer. Det synes naturlig å legge denne oppgaven til tilsynet.

Etter riksadvokatens oppfatning bør granskingshjemmelen som foreslås inntatt i lotteriloven § 12 tredje ledd bokstav c, gis en noe snevrere utforming enn i høringsutkastet. Slik den der er formulert, inneholder den ingen nærmere vilkår eller begrensninger. Det avgjørende etter ordlyden er alene hva kontrollmyndigheten «finner nødvendig». Begrensningen ligger i alminnelige forvaltningsmessige prinsipper om saklighet og i forordningsteksten der det i innledningen til artikkel 4 nr.6 fastsettes at myndigheten skal utøves «bare når det er rimelig grunn til mistanke om overtredelse». Selv om forordningsteksten er inkorporert og gjelder som norsk lov, mener riksadvokaten at både rettssikkerhetshensyn og klarhetshensyn tilsier at mistankekravet bør fremgå direkte av den enkelte granskingshjemmel. En fremholder dette selv om spørsmålet også ble reist i Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) pkt. 3.5 og departementet der konkluderte slik:

«- Departementet vil vise til at kravet om «rimelig grunn til mistanke» vil gjelde som grunnpremiss i og med at forordningsteksten vil gjelde som norsk lov. I tillegg vil det som nevnt gjelde i kraft av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Departementet ser derfor ikke grunn til å presisere dette i alle de forskjellige regelverkene som er omfattet av forordningen.»

Riksadvokaten tillater seg likefullt å be departementet revurdere det standpunkt som tatt i proposisjonen. Behovet for å gjenta mistankekravet i lotteriloven forsterkes av at forordningen er inkorporert gjennom en henvisning i en annen lov (markedsføringsloven § 9h.). Både inkorporeringen og forordningsteksten er derfor ikke umiddelbart tilgjengelig for anvendere av lotteriloven.

Til overveielse antydes følgende formulering av lovhjemmelen. Denne bør i tilfelle inntas som nytt fjerde ledd i lotteriloven § 12:

«Når det er rimelig grunn til mistanke om overtredelse av § 16, har kontrollmyndigheten adgang til å gjennomføre slik granskning og besiktigelse som den finner nødvendig.»

Mistankekravet er her formulert likt som i forordningen, og for øvrig er teksten i samsvar med departementets forslag i høringsutkastet. Dette er igjen identisk med granskingshjemlene som ble tatt inn i alkoholloven § 9-3 og tobakksskadeloven § 8 ved endringslov 16. februar 2007 nr. 6. Det kan reises spørsmål om hvor terskelen for å iverksette granskning nær-

mere skal ligge. Riksadvokaten antar at vurderingen må bli omtrent den samme som ved spørsmålet om å iverksette etterforskning, jf straffeprosessloven § 224 første ledd og den nærmere omtale av vilkåret «rimelig grunn» i Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) pkt. 4.5.3 side 43-44.

Riksadvokaten har ikke merknader til forslaget om at det av klarhetshensyn gis uttrykkelig lovhjemmel for å kreve opphørstilsagn, jf utkastet til nytt fjerde ledd i § 16.

I høringsbrevet ber departementet om høringsinstansenes syn på om lovendringene bør gjøres generelle (dvs. om de bør gjelde for alle saker om overtredelse av lotteriloven § 16 eller om de på samme måte som samarbeidsforordningen bør begrenses til grenseoverskridende brudd). Etter riksadvokatens syn må svaret her bero på hvilket behov Lotteri- og stiftelsestilsynet har for å kunne foreta stedlig kontroll ved overtredelser av § 16 som ikke har virkninger for forbrukerne i andre EØS-stater. Riksadvokaten er tilbøyelig til å anta at det neppe er vesentlig forskjell på behovet i de to grupper av saker, men har ikke grunnlag for å ta endelig stilling til dette.»

Direktesalgforbundet uttaler:

«Direktesalgforbundet synes forslaget til lovendring er en naturlig utvidelse av Lotteriloven § 16.

At Lotteri- og stiftelsestilsynet også får økte fullmakter ved håndheving av forbudet mot pyramidespill synes fornuftig.»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon uttaler:

«HSH støtter forslaget om å gi økt myndighet til Lotteri- og stiftelsestilsynet ved håndheving av forbudet mot pyramideliknende omsetningssystemer, jf. lovens § 16 og direktiv 2005/29/EF om foretaks urimelige handelspraksis. (...)

HSH støtter også forslaget om å gi tilsynet adgang til å møte opp på stedet og foreta kontrollundersøkelse av bedriftens private områder. Dette er imidlertid et såpass alvorlig inngrep i en bedrifts virksomhet, at de alminnelige vilkårene for ransaking må være til stede, jf. straffeprosesslovens kap. 15. En slik kontrollundersøkelse kan fort gjøre stor skade for en bedrift, skulle vise seg at man ikke finner noe straffbare forhold. Det er da viktig at man har sterke grunner til å tro at bedriften driver virksomhet i strid med lotterilovens forbud mot pyramideliknende omsetningssystemer, før man i det hele tatt kan foreta en ransaking/kontrollundersøkelse. HSH er av den oppfatning at de

foreslåtte endringene i lotterilovens § 16 ikke godt nok ivareta dette forholdet. Vi ber derfor departementet vurdere å ta inn en henvisning til straffeprosesslovens bestemmelser i lotterilovens § 16, eller alternativt at kravene som skal til for at tilsynet kan foreta en slik ransaking/kontrollundersøkelse oppstilles nærmere.

Departementet har også bedt høringsinstansene kommentere spesielt om Lotteri- og stiftelsestilsynets adgang til kontrollundersøkelser på stedet, og å kreve skriftlig bekrefteelse på opphør av slik overtredelse, skal gjelde generelt for alle saker etter lotterilovens § 16 eller om det bør avgrenses til saker der det forekommer overtredelser innenfor Fellesskapet. HSH kan ikke se at departementet har utredet dette spørsmålet nærmere, og vi mener at før en slik utredning er gjennomført bør man avgrense denne adgangen til de saker der det forekommer overtredelser innenfor Fellesskapet.»

NHO har m.a. uttalt:

«Den handelspraksis de aktuelle aktørene fører, tyder på at de er villige til å strekke seg langt for å unndra seg kontroll, og det er da viktig at kontrollmyndighetene har klare og vide hjemler for undersøkelser mv.»

3.3 Departementet sine vurderingar

Alle høringsinstansane som har kome med realitetsmerknader er positive til at Lotteritilsynet vert oppnemnd som vedkommande myndigheit til å handheve forbodet mot pyramidespill etter samarbeidsforordninga.

Heimelen til å foreta kontrollundersøkingar vil vere eit nyttig reiskap for å sikre tilsynet tilgang på opplysningar i saker der det er rimeleg mistanke om brot på lotterilova § 16. Denne føreseigna vil også kunne avlaste politi- og påtalemyndighetene i desse sakene. Dersom det er ønskeleg å gjere beslag vil likevel dette måtte følgje dei ordinære reglane i straffeprosesslova.

Når det gjelder den nærmare avgrensinga av omgrepa «gransking» og «besiktigelse», og korleis grensa skal verte dratt i høve til ransaking etter straffeprosesslova, syner departementet til at gransking er eit sivilrettsleg verkemiddel i motsetning til eit straffeprosessuelt. Det betyr m.a. at Lotteritilsynet må halde seg til forvaltningslova § 15 (framgangsmåten ved gransking o.l.). Det vert i denne forbindelse presisert at Lotteritilsynet må ha bistand frå politiet om tvangsmiddel eller makt skal brukast.

Det er departementet si oppfatning at gransking og synfaring gir kontrollmyndigheita tilgang til å sjå og lese dokumentasjon på staden der kontrollen vert gjennomført. Det bør også vere høve til å ta kopi av dokumentasjon som finnest interessant. Dersom dokumentasjon og funn som vert gjort i seg sjølv skal takast med for vidare undersøking, krev dette enten samtykke frå den som blir kontrollert, eller vedtak om beslag etter straffeprosesslova noko som krev bistand frå politiet. Som ledd i granskinga på staden bør kontrollorganet kunne krevje fullt innsyn i elektronisk lagra informasjon. Kontrollorganet bør kunne kopiere slik informasjon over på eige elektronisk lagringsmedium slik at informasjonen kan medbringast for vidare gransking.

Enkelte høringsinstansar ber om presisering av kva type lokale som skal vere omfatta av høvet til å gjennomføra kontrollundersøkingar. Etter departementet si vurdering bør ordlyden reknast å omfatte ikkje berre forretningslokale, men også privatadresser. Føresetnaden er at det er rimeleg grunn til å mistenke at lokalet er knytt til brot på forbodet i lotterilova § 16, jf. forslaget til ny § 12 fjerde ledd.

Ingen av høringsinstansane stiller seg negative til at Lotteritilsynet får heimel til å innhente opphørstilsegn ved mistanke om verksemd i strid med lotterilova § 16. Departementet har likevel merka seg Justisdepartementet sitt synspunkt om at offentlighetslova §§ 2 og 3 ikkje får innverknad på forvaltninga si offentleggjering av dokument e.l. av eige tiltak. I staden må Lotteritilsynet i den enkelte saka foreta ei konkret vurdering av om offentleggjering av innhenta opphørstilsegn vil vere i strid med tilsynet si teieplikt i etter forvaltningslova § 13 første ledd nr. 2. Departementet legg denne forståinga til grunn.

For å oppfylle samarbeidsforordninga sine krav er det tilstrekkeleg at dei utvida heimlane berre gjeld for saker som gjeld pyramidespill som vert tilbode over grensene innanfor EØS-området. Departementet har i høyringsbrevet reist spørsmål ved om dei foreslåtte endringane likevel bør gjerast generelle, slik at Lotteritilsynet også kan foreta kontrollundersøkingar og avkrevje skriftleg opphørstilsegn ved overtredingar som ikkje er av grenseoverskridande karakter. Det er berre Coop og HSH av høringsinstansane som har stilt seg negative til å la desse føresegnene få verknad på saker som ikkje er av grenseoverskridande karakter. Departementet syner i denne samanheng til Justisdepartementet sin høringsmerknad, der det m.a. vert uttalt at ein ved å la endringsforslaga gjelde generelt:

«(...) vil avlaste påtalemyndigheita i størst mogleg grad, og samstundes bidra til å sikre ein samanhengande og heilskapleg praksis på området.»

Dette synet får tilslutning frå ei rad andre sentrale høyringsinstansar.

Departementet finn på bakgrunn av dei innkomne høyringsmerknadene at det er teneleg at lovendingane vert gjort generelle, slik at Lotteritilsynet kan foreta kontrollundersøkingar og avkrevje skriftleg opphørstilsegn, uavhengig av om overtredingar av lotterilova § 16 er grenseoverstridande.

I dei saker som er å rekne som grenseoverstridande vil det være spørsmål om det er regelverket i forbrukaren sitt heimland eller den næringsdrivande sitt heimland som skal leggst til grunn når den enkelte vedkommande myndigheit skal ta stilling til om det ligg føre eit brot på fellesskapsretten og eventuelt utøve sitt mynde etter forordninga. Dette er drøfta i Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) pkt. 3.1.2 og departementet viser til konklusjonen i proposisjonen side 10 første spalte.

4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Det er slått fast i samarbeidsforordninga at medlemslanda pliktar å yta dei nødvendige ressursane og at vedkommande myndigheiter skal prioritere saker etter forordninga på lik linje med nasjonale saker, jf. høvesvis forordninga artikkel 4 nr. 7 og 11 nr. 1. Det følgjer også av artikkel 15 at vedkommande myndigheiter som hovudregel ikkje kan krevje godtgjersle for ytt bistand etter samarbeidsføresegnene.

Forpliktingane og oppgåvene for oppfylling av forordninga vil truleg ikkje medføre ei markert auke i saksmengde innanfor den delen av Lotteritilsynet sitt forvaltningsområde som er omfatta av forordninga. I tillegg til sakshandsaming skal tilsynet som vedkommande myndigheit også foreta nødvendig rapportering etter artiklane 7, 9, 16 og 17 og setje seg i stand til bruk av den felles databasen.

Forbrukarombodet er sentralt kontaktorgan for saker som er knytt til forordninga. Dette inneber i hovudsak at Lotteritilsynet og Forbrukarombodet må etablere rutinar for mottak og vidare sending (samordning) av førespurnader om gjensidig bistand i høve til samarbeidsforordninga.

Ombodet har ei koordinerande rolle når det gjeld nasjonale rapportar, jf. Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) pkt. 3.8.2.

Gjennomføringa av forordninga vil truleg ikkje medføre vesentlege økonomiske og administrative konsekvensar for Lotteritilsynet.

Endringsforslaget vil truleg heller ikkje å få vesentlege administrative eller økonomiske konsekvensar av for private, sidan forordninga gjeld handheving av regelverk som alt er på plass.

Merknader til dei enkelte føresegnene o.a.

Til lovens tittel

Departementet nyttar høvet til å fremje forslag om ein ny offisiell korttittel for lotterilova ved at ein tek inn «(lotteriloven)» i overskrifta for lov 24. februar 1995 nr. 11. Denne korttittelen er i samsvar med det som er normal nemning av lova.

Til kapittel III overskrifta

I praksis har ein lagt til grunn at Lotteritilsynet skal føre kontroll med at forbodet i lotterilova § 16 vert overhalde og at sanksjonsføresegnene i kapittel III gjeld overfor ulovleg pyramidespill, jf. formuleringa «bestemmelser ... gitt i ... denne lov» i §§ 4, 14 a og 14 c. Ut frå lotterilova si oppbygging, jf. særleg overskrifta til kapittel III, vil det kunne argumenterast for at sanksjonsføresegnene i §§ 14 a flg. ikkje kan nyttast overfor ulovleg pyramidespill. For å unngå at overskrifta til kapittel III skal verke villeiande på dette punkt, føreslår departementet ei meir spesifikk tilvising til sanksjonsføresegnene i kapitlet ved at «Sanksjonar» vert teken inn i overskrifta.

Til § 12 nytt fjerde ledd

Føresegna er i hovudsak i samsvar med høyringsforslaget § 12 tredje ledd ny bokstav c. Innhaldet i føresegna avviker frå høyringsforslaget ved at det er tatt inn ei presisering av at det må vere «rimelig grunn til mistanke om overtredelse av § 16» før undersøking kan finne stad. Dette er gjort av rettsikkerheitsomsyn og klarleikomsyn, slik at minstekravet går direkte fram av granskingsheimelen. Departementet legg til grunn at vurderinga av om det ligg føre «rimelig grunn» vil måtte bli omtrent den same som ved spørsmål om iverksetjing av etterforsking, jf. straffeprosesslova § 224 første ledd, jf. Ot. prp. nr. 60 (2004-2005) pkt. 4.5.3 side 43-44.

Ved gransking og synfaring bør det være høve til å ta kopi av dokumentasjon som vert funnen interessant. Dersom dokumentasjon og funn som vert gjort i seg sjølv skal verte tatt med for vidare undersøking krev dette enten samtykke frå den som blir kontrollert, eller vedtak om beslag etter straffeprosesslova. Som ledd i gransking på staden bør kontrollorganet kunne krevje fullt innsyn i elektronisk lagra informasjon. Kontrollorganet bør kunne kopiere slik informasjon over på eige elektronisk lagringsmedium slik at informasjonen kan medbringast for vidare gransking, jf. omtale ovanfor under pkt. 3.3.

Til § 16 nytt fjerde ledd

Føresegna er i samsvar med høyringsforslaget § 16 fjerde ledd. Ei skriftleg opphørstilsegn skal syne at overtredaren på eit gitt tidspunkt har vore klar over det aktuelle forbodet og er kjend med kontrollorganet si tolking av forbodet. Dette vil vere av betydning for kontrollorganet sitt vidare arbeid med saka, og for eventuelle seinare saker

mot same person eller verksemd. Dokumentet vil også kunne ha bevismessig betydning ved ei eventuell straffeforfølgning av brot på lotterilova § 16. Det er likevel ikkje eit siktemål med føresegna at opphørstilsegn ut over ovannemnde skal regulera høvet mellom overtredaren og enkeltsjukt, t.d. i saker om heving og erstatning.

Kontrollorganet må i den enkelte saka foreta ei konkret vurdering av om offentleggjering av innhenta opphørstilsegn vil være i strid med tilsynet si teieplikt i høve til forvaltningslova § 13 første ledd nr. 2.

Kultur- og kyrkjedepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringar i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (handheving av forbodet mot pyramidespill).

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjera vedtak til lov om endringar i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (handheving av forbodet mot pyramidespill) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (handheving av forbudet mot pyramidespill)

I

I lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. vert følgjande endringar gjort:

Lovas tittel skal lyde:

 Lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.
(*lotteriloven*)

Kapittel III overskrifta skal lyde:

 Kapittel III. Lotterivirksomhet. *Sanksjoner*

§ 12 nytt fjerde ledd skal lyde:

Når det er rimelig grunn til mistanke om overtredelse av § 16, har kontrollmyndigheten adgang til å gjennomføre slik granskning og besiktigelse som den finner nødvendig.

§ 16 nytt fjerde ledd skal lyde:

Lotteritilsynet kan kreve skriftlig bekreftelse fra overtrederen på at overtredelse av første og andre ledd skal opphøre.

II

Lova her gjeld frå den tid Kongen fastset.

