

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
3582-07

meddelad i Stockholm den 30 november 2010

KLAGANDE

Lotteriinspektionen
Box 199
645 23 Strängnäs

MOTPART

AB Kvällstidningen Expressen, 556025-4525

Ombud: Advokaterna Ulf Isaksson och Daniel Wätz
Danowsky & Partners Advokatbyrå KB
Box 16097
103 22 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 15 maj 2007 i mål nr 781-06, se bilaga

SAKEN

Föreläggande enligt lotterilagen

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Lotteriinspektionen yrkar att Regeringsrätten, med upphävande av kammarrättens dom, ska fastställa inspektionens beslut och anför bl.a. följande. Mot bakgrund av

Dok.Id 96925

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post: regeringsratten@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

det rättsfall som avser tryckfrihetsförordningens förhållande till lotterilagstiftningen, NJA 1961 s. 715, kan kammarrättens bedömning ifrågasättas. I det angivna rättsfallet konstaterar Högsta domstolen att avsikten med annonseringen saknar betydelse. De dragningslistor som var aktuella i målet var inte ”annonser” utan förekom på nyhetsavdelningen. Det var alltså inte fråga om reklam. Det hade framförts invändningar om att uppgifterna hade ett nyhetsvärde för läsarna och att avsikt att främja deltagande i lotteriet saknades men dessa omständigheter var inte tillräckliga för att uppgifterna skulle anses omfattade av tryckfrihetsförordningen, TF. Uppgifter behöver alltså inte vara av utpräglad kommersiell natur för att falla utanför TF. Rättsfallen kammarrätten hänvisar till, bl.a. NJA 1999 s. 749, innebär inte att de grunder som slogs fast i NJA 1961 s. 715 inte längre ska vara tillämpliga. Vid kriminaliseringen av främjandeförbudet i den nu gällande lotterilagen (1994:1000) diskuterades huruvida förbudet skulle komma att stå i strid med tryckfrihetsregleringen. Lagrådet konstaterade dock att det sedan länge ansetts att s.k. lotterimeddelanden utgör en egen grupp av gärningar som undantas från tryckfriheten (prop. 1998/99:29 s. 17). Praxis innebär således att sådana förfaranden som är aktuella i målet inte omfattas av TF. Under alla förhållanden avser föreläggandet företeelser – oddsangivelser för utländska spelbolag – som kan sägas ha utpräglad kommersiell natur med rent kommersiella förhållanden till sitt föremål.

AB Kvällstidningen Expressen (Expressen) bestrider bifall till överklagandet. Expressen yrkar att muntlig förhandling ska hållas och att Regeringsrätten ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen om det inte är obehövligt på grund av att överklagandet inte ska bifallas oavsett utfallet av ett förhandsavgörande.

Expressen anför bl.a. följande. Kammarrätten har gjort en riktig tolkning när den konstaterat att det måste bedömas i det enskilda fallet huruvida den aktuella framställningen omfattas av TF:s skydd eller inte. Vid den bedömningen gäller en presumtion för TF:s tillämplighet och avsteg kan göras endast om det är befogat i

Mål nr
3582-07

det enskilda fallet och då utifrån bedömningen att det inte förekommit något bruk av tryckfriheten. Frågan huruvida en publicering av redaktionellt material som är av allmängiltigt läsarintresse samtidigt kan utgöra ett främjande enligt 38 § lotterilagen har inte prövats tidigare. Rättsfallet NJA 1961 s. 715 gällde straffansvar för en specifik publicering av vinstnummer i ett lotteri. Publiceringen bestod av en rad med lottnummer som saknade läsarintresse för andra än den som ville ta reda på om han eller hon hade vunnit i lotteriet. Expressens publicering av oddsuppgifter är av en helt annan karaktär. Oddsuppgifter har betydelse för alla som är intresserade av initierade sannolikhetsbedömningar på t.ex. politikens eller sportens område. Expressens syfte med publiceringen av oddsuppgifter är detsamma som för övrigt redaktionellt material, dvs. att tillgodose läsarnas nyhetsintresse. Publiceringen kan under dessa förhållanden inte anses falla utanför det skydd som TF ger.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Tryckfriheten sådan den garanteras i TF syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning (1 kap. 1 § andra stycket TF). Med denna utgångspunkt stadgas i TF (1 kap. 2 §) att någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckningen av skrift inte får förekomma (det s.k. censurförbudet) och att myndigheter och andra allmänna organ är förbjudna att genom åtgärder utan stöd i TF hindra tryckning, utgivning eller spridning av en skrift på grund av dess innehåll.

Missbruk av tryckfriheten får inte föranleda straff eller ersättningsskyldighet i annan ordning eller i annat fall än som anges i förordningen, dvs. TF är exklusivt tillämplig i fråga om missbruk av det fria ordet som sker genom meddelande i tryckt skrift (1 kap. 3 § TF). Rättsutvecklingen har emellertid klarlagt att TF:s exklusivitet enbart gäller missbruk av tryckfriheten såsom en art av yttrandefriheten (jfr NJA 1979 s. 602). Enligt praxis anses således att ett meddelande som är lagstridigt i annat hänseende än som ett överskridande av gränserna för

yttrandefriheten, t.ex. som ett led i ett bedrägligt förfarande, faller utanför TF:s särskilda regler om lagföring och straff, varför ingripande kan ske med stöd av regler i allmän lag. Uppfattningen att TF inte reglerar allt bruk av tryckta skrifter utan begränsar sig till sådant som hänför sig till tryckfrihetens syfte har vidare kommit till uttryck på så sätt att det har befunnits möjligt att i viss utsträckning ingripa med stöd av allmän lag mot meddelanden av kommersiell natur i tryckt skrift. Reklam anses generellt inte falla utanför TF:s tillämpningsområde (jfr 1 kap. 9 §). I praxis har emellertid den principen utvecklats att ingripanden mot reklamåtgärder kan ske utanför TF:s regler i 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 (NJA 1975 s. 589 och 1977 s. 751). Vid oklarhet eller tveksamhet får, med hänsyn till TF:s ställning och de viktiga intressen som den avser att skydda, företräde ges åt förordningen (NJA 1999 s. 749).

Lotterilagens s.k. främjandeförbud

Främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri har varit förbjudet sedan 1800-talet. I 1939 års lotteriförordning var förbudet straffsanktionerat. Även 1982 års lotterilag (1982:1011) innehöll en bestämmelse om straffsanktion.

Av 38 § lotterilagen framgår 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. Förbudet är – sedan den 1 januari 1999 – åter straffsanktionerat (jfr 54 §).

Ett främjande av deltagande i ett lotteri har ansetts kunna ske genom annonsering eller annan spridning av meddelanden om lotteriet. Vid tillkomsten av 1982 års lotterilag aktualiserades frågan om en ansvarstalan rörande annonsering för ett utländskt lotteri i en tidning kan upptas och prövas utan hinder av TF:s bestämmelser. I motiven uttalas bl.a. följande (prop. 1981/82:170 s. 134, se även

prop. 1998/99:29 s. 9). Frågan om ansvar avseende annonsering för ett utländskt lotteri i en tidning bör bedömas efter samma principer som i övrigt gäller när fråga är om ansvar för brottsligt förfarande. En annons som avser ett utländskt lotteri bör som regel betraktas som en åtgärd av utpräglad kommersiell natur som inte avser nyhetsförmedling eller åsiktsbildning av det slag som TF har att värna om. Frågan om ansvar för införande av en sådan annons bör därför kunna prövas enligt de särskilda bestämmelserna i lotteriregleringen, vilket också har skett i rättspraxis (NJA 1961 s. 715).

Enligt 52 § lotterilagen får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lotterilagen och föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Möjligheten att meddela förelägganden och förbud infördes genom tillkomsten av 1994 års lotterilag. Syftet var att skapa förutsättningar för effektiva ingripanden. Som exempel på när vitesmöjligheten ska kunna utnyttjas nämns i motiven att förmå en tillståndshavare eller den som kan antas bedriva otillåtet lotteri att dels lämna upplysningar eller sända in handlingar som behövs för tillsynen, dels upphöra med otillåten verksamhet (prop. 1993/94:182 s. 42).

Frågan om TF:s tillämplighet

Som kammarrätten framhållit kan Högsta domstolens uttalanden i NJA 1961 s. 715 uppfattas som att alla förfaranden i strid med lotterilagstiftningen faller utanför TF:s syfte och det finns – som kammarrätten har redovisat – visst stöd för en sådan tolkning i förarbetena till TF och i uttalanden i litteraturen. Högsta domstolen har emellertid återkommit till frågan om TF:s exklusivitet i bl.a. NJA 1979 s. 602 och NJA 1999 s. 275. Av dessa avgöranden kan den slutsatsen dras att huvudregeln i straffrättsliga sammanhang numera får anses vara att en bedömning i det enskilda fallet av huruvida en framställning omfattas av TF eller inte ska

göras. Regeringsrätten noterar vidare att det ovan återgivna motivuttalandet till 1982 års lotterilag – där bedömningen görs att vissa annonser förmodas falla utanför TF – är svårt att förena med en grundläggande föreställning om att alla sådana förfaranden som i och för sig skulle kunna träffas av lotterilagens främjandeförbud automatiskt ska anses falla utanför TF:s syfte.

Mot den angivna bakgrunden finner Regeringsrätten att den bedömning som ska ske beträffande TF:s tillämplighet i förevarande mål ska göras med beaktande av omständigheterna i det aktuella fallet. Frågan blir då om Expressens publicering av oddsuppgifter omfattas av den yttrandefrihet som TF syftar till att skydda.

Såvitt framgår av handlingarna har det aktuella föreläggandet föranletts av och torde i första hand vara avsett att omfatta en viss typ av publicering, nämligen av oddsuppgifter i Expressens spelbilaga. Beträffande denna publicering noterar Regeringsrätten följande. Under rubriken ”oddset/lången” redovisas ett antal matcher i olika sporter genom angivande av de deltagande lagens namn. I anslutning till namnen på de aktuella lagen anges oddsuppgifter från Svenska spel och från utländska spelbolag. Varje match har en kortfattad kommentar av typen ”Jämna lag. Hemmaplan avgör”.

Syftet med publiceringen har obesträtt uppgetts vara detsamma som för övrigt redaktionellt material, dvs. att tillgodose läsarnas nyhetsintresse. Det är också det intrycket den aktuella publiceringen ger. Oddsuppgifterna framstår som redaktionellt material. Visserligen kan det antas att oddsuppgifterna har kommersiell betydelse för de berörda spelbolagen men det berättigar inte till slutsatsen att den aktuella publiceringen ska anses vara en sådan reklamåtgärd av utpräglat kommersiell natur som inte fullt ut omfattas av TF. Som kammarrätten funnit finns det inte heller skäl att av annan anledning undanta publiceringen från TF:s tillämpningsområde. TF hindrar därmed att ett föreläggande som det nu aktuella utfärdas. Överklagandet ska därför avslås.

Mål nr
3582-07

Vid denna bedömning föranleder Expressens yrkanden om inhämtande av förhandsavgörande m.m. ingen ytterligare åtgärd.

Susanne Billum

Peter Kindlund

Henrik Jermsten

Kristina Ståhl

Olle Stenman

Ingela Hofvander

Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avdelning II

Föredraget 2010-09-08