

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4392-18

meddelad i Stockholm den 7 maj 2019

SÖKANDE

JENSIGame S.E.
Vrany 37
CZ 27373 Vrany
Tjeckien

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Finansdepartementet) beslut den 9 maj 2018, Fi2017/02727/OU
(delvis), avseende ansökan om tillstånd att anordna lotteri

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 202589

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

1. Den svenska spelmarknaden regleras sedan den 1 januari 2019 i spellagen (2018:1138). Tidigare reglerades den genom bl.a. lotterilagen (1994:1000), enligt vilken lotterier som huvudregel endast fick anordnas efter tillstånd. Lotterilagens syften var att förhindra kriminalitet, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, tillvarata konsumentskyddsintresset och styra överskottet till allmänna eller allmännyttiga ändamål. Privata vinstintressen skulle i princip hållas borta från spelmarknaden.
2. Lotterilagen reglerade förutsättningarna för att meddela tillstånd att anordna sådana lotterier som förmedlades med hjälp av elektromagnetiska vågor (EMV-lotterier).
3. Av 45 § följde att regeringen fick meddela särskilt tillstånd att anordna bl.a. EMV-lotterier. Sådant tillstånd fick ges endast till spelföretag som ägdes av staten eller spelföretag där staten hade det rättsligt bestämmande inflytandet. De enda företag som hade bedömts uppfylla de kraven var Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG) och Aktiebolaget Svenska Spel.
4. I 38 § lotterilagen fanns ett förbud mot att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Regeringen fick under vissa förutsättningar medge undantag från förbudet.
5. JENSIgame S.E. är ett bolag registrerat i Tjeckien som ingår i en grupp av företag som förmedlar EMV-lotterier inom EU. Bolaget ansökte under 2017 hos regeringen om tillstånd att anordna EMV-lotterier i Sverige och i andra hand om undantag från främjandeförbudet.
6. Regeringen avslog ansökan med hänvisning till att JENSIgame S.E. inte utgör ett spelföretag som ägs av staten eller spelföretag där staten har det rättsligt bestämmande inflytandet. Regeringen fann vidare, att undantag från

främjandeförbudet inte kunde medges eftersom de angivna lotterierna inte anordnades som ett led i ett internationellt samarbete med svenskt deltagande.

YRKANDEN M.M.

7. JENSIgame S.E. ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och anför bl.a. följande. Regeringens beslut grundar sig på bestämmelser i lotterilagen som inte kunnat göras gällande mot enskilda eftersom förslagen till bestämmelserna inte har anmälts till kommissionen i enlighet med det unionsrättsliga anmälningsförfarande som gäller för dem. Det är uppenbart att verksamheten bedrivs i samarbete med internationell part inom EU med behörigt tillstånd. Bolagets avsikt var att förmedla verksamheten genom terminaler hos ombud i Sverige på samma sätt som Svenska Spel och ATG förmedlar sina lotterier.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

8. Enligt 7 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.
9. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

10. I 45 § första stycket i den numera upphävda lotterilagen föreskrevs att regeringen fick meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som angavs i lagen. Den 1 januari 2017 infördes en uttrycklig bestämmelse i andra stycket som angav att tillstånd endast fick meddelas spelföretag som ägdes av staten eller spelföretag där staten hade det rättsligt bestämmande inflytandet.
11. Enligt 38 § första stycket var det förbjudet att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Regeringen fick enligt andra stycket medge undantag från förbudet om lotteriet anordnades som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande och den utländska lotterianordnaren hade rätt enligt det egna landets regler att anordna lotteri eller vadhållning samt att samarbeta internationellt.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

12. Högsta förvaltningsdomstolens prövning i mål enligt rättsprövningslagen är begränsad till frågan om regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angett eller som klart framgår av omständigheterna.
13. När JENSIgame S.E. ansökte om tillstånd att anordna EMV-lotterier fick regeringen enligt lotterilagen meddela tillstånd endast till spelföretag som ägdes av staten eller spelföretag där staten hade det rättsligt bestämmande inflytandet. JENSIgame S.E. uppfyllde inte något av kraven. Eftersom de av JENSIgame S.E. angivna lotterierna inte anordnades som ett led i ett internationellt samarbete med svenskt deltagande, kunde inte heller bolaget medges undantag från lotterilagens främjandeförbud. Regeringens beslut att avslå bolagets ansökan strider därför inte mot lotterilagen.
14. Främjandeförbudet i 38 § lotterilagen antogs innan Sverige blev medlem i EU. Den senare införda bestämmelsen i 45 § andra stycket föregicks av en sådan anmälan till kommissionen som föreskrivs i direktiv (EU) 2015/1535 om ett

informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

15. Regeringens beslut kan mot denna bakgrund inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som JENSIgame S.E. har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att beslutet på något annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enéus, Per Classon, Mari Andersson och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Daniel Böcker.