



Innst. O. nr. 20

(2005-2006)

Innstilling til Odelstinget fra familie- og kulturkomiteen

Ot.prp. nr. 18 (2005-2006), jf. Ot.prp. nr. 97 (2004-2005)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier mv.

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innholdet i proposisjonen

Kultur- og kirkedepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier mv. Forslaget samsvarer med forslaget i Ot.prp. nr. 97 (2004-2005), som ble lagt frem for Odelstinget i forrige valgperiode, men ikke behandlet.

1.2 Sammendrag av Ot.prp. nr. 97 (2004-2005)

1.2.1 *Proposisjonens hovedinnhold*

Pyramidespill er systemer som er oppbygget i forskjellige nivåer hvor deltakerne yter vederlag for muligheten til å oppnå inntekter som følge av at andre verves til spillet.

På grunn av spillenes innebygde hasardinnhold og for øvrig uheldige virkninger, er det alminnelig enighet om at pyramidespill ikke tjener noen legitime formål og derfor bør forbyes. Alle de nordiske land har i dag straffesanksjonerte forbudsregler mot pyramidespill.

I Norge rammes pyramidespill av forbudsregelen i lotteriloven § 16. Det har imidlertid vist seg vanskelig å håndheve forbudet når det gjelder nyere pyramidespill fordi spillene kamoufleres som Multi-level Marketing (MLM). MLM er distribusjonsformer som også er basert på pyramidestruktur, men som skiller seg fra de rene pyramidespill ved at det omsettes varer og tjenester.

Det oppstår blandingsformer eller pyramidelignende omsetningssystem hvor de kamuflerte pyramidespill påstår å tilby varer og tjenester i større eller mindre grad. Det har gjort det vanskeligere å skille det lovlige fra det ulovlige. Et stort antall nordmenn har den siste tiden tapt sine innskudd i slike pyramidestrukturer.

I april 2005 ble det i EU vedtatt et nytt direktiv om virksomheters urimelige handelspraksis overfor forbrukerne på det indre marked. Direktivet inneholder et forbud mot pyramidelignende omsetningssystemer der verving er det sentrale framfor salg av produkter. Dette direktivet vil også ventelig bli gjort gjeldende innenfor EØS-området, og er et såkalt totalharmoniseringsdirektiv, dvs. at det enkelte medlemsland ikke kan vedta regler med annet innhold enn det som følger av direktivet. Det ligger an til at gjennomføringsfristen vil være i løpet av 2007.

Formålet med lovendringen er å klargjøre forbudet mot pyramidespill og å formulere en forbudsregel, i samsvar med EU-direktivets bestemmelse, som avgrenser det straffbare området innenfor blandingsformene på en effektiv måte.

De uheldige virkningene av pyramidespill som departementet ønsker å forhindre, er nedenfor kalt pyramideeffekt. Pyramideeffekten oppstår når deltakerne betaler for deltakerstatus og deres økonomiske gevinst er avhengig av stadig vekst i antall deltakere. Målsettingen med lovendringen er å trekke en tydeligere grense mellom lovlige og ulovlige pyramidelignende omsetningssystemer.

Departementet har av lovtekniske grunner valgt å omformulere regelen i nåværende § 16 slik at den vil utgjøre første ledd i en ny § 16 hvor det klargjøres at første ledd er begrenset til en forbudsregel mot rene pyramidespill. Annet ledd foreslås å inneholde et forbud mot pyramidelignende omsetningssystemer der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntek-

ter som særlig skyldes at andre verves til systemet snarere enn ved salg eller forbruk av produkter.

Det er lagt opp til at slik virksomhet der over 50 pst. av inntektene stammer fra verving skal omfattes av lovforslaget. Utenfor forbudet faller pyramidelig- nende omsetningssystem som primært omsetter pro- dukter.

Spesielt på bakgrunn av at deltakerne ofte viser manglende samarbeidsvilje til å gi opplysninger og troverdig dokumentasjon, kan håndhevingen av reg- lene by på visse vanskeligheter. Det gjør det nødven- dig også å vurdere en effektivisering av håndhevings- reglene.

1.2.2 Departementets forslag

1.2.2.1 INNLEDNING

1.2.2.1.1 De klassiske pyramidespill

Pyramidespill rammes av forbudsregelen i lotte- riloven § 16 som fastsetter forbud mot "å opprette el- ler delta i pyramidespill, lykkekjeder, kjedeforretning- ger eller liknende tiltak hvor penger eller andre ver- dier omsettes etter hvert innen en ubestemt krets av personer". Gjeldende forbudsregel rammer i første rekke de klassiske, rene pyramidespill.

Regelen har vist seg vanskelig å håndheve, delvis på grunn av en uklar definisjon av slike spill. Det er som nevnt usikkert i hvilken utstrekning bestemmel- sen rammer pyramidelig- nende omsetningssystem. Forslaget her tar sikte på å regulere nettopp dette spørsmålet. Departementet har av lovtekniske grun- ner valgt å omformulere regelen i nåværende § 16, slik at det klargjøres at den er begrenset til en for- budsregel mot klassiske pyramidespill. Slike spill de- fineres som systemer der det ytes vederlag for mulig- heten til å oppnå inntekter som utelukkende følger av at andre verves til spillet.

1.2.2.1.2 De pyramidelig- nende omsetnings- systemene (Blandingsformene)

Pyramidespillene i dag er som regel kamouflert som MLM-nettverksvirksomheter. Det oppstår blandingsformer med trekk både fra pyramidespill og MLM-virksomhet, hvor man hevder å tilby varer og tjenester i større eller mindre grad. Blandingsforme- ne har gjort det vanskeligere å skille det lovlig, fra det ulovlige. utfordringen blir å formulere en forbudsre- gel som også avgrensar det straffbare området innen- for disse blandingsformene på en effektiv måte til- passet de nye forholdene.

De uheldige virkningene av slike strukturer er ovenfor kalt pyramideeffekt. Pyramideeffekten opp- står når deltakerne betaler for deltakerstatus og deres økonomiske gevinst er avhengig av stadig vekst i an- tall deltakere. De arrangementer departementet øn-

sker å forhindre, er kjennetegnet ved at pyramideeff- efekten er et fremtredende element i virksomheten.

Pyramidelig- nende omsetningssystem kjennet- nes ved en stor tilpasningsdyktighet til myndighete- nes reguleringer, ved at det foretas endringer som ikke representerer vesentlige endringer i realiteten, samtidig som markedsføringen "skreddersys" for å gå klar av forbudsregelens rekkevidde. En forbudsre- gel som detaljert beskriver gjerningsinnholdet, vil derfor lett bli gjenstand for tilpasning og dermed raskt bli foreldet. Ved for eksempel å forby deltakeri- nnskudd, vil man kunne se at innskuddet bakes inn i produktprisene eller at det pålegges høy pris for bro- sjyremateriale som man er pliktig til å kjøpe ved inn- melding i systemet. Det er derfor ønskelig med en fleksibel og åpen regel som det ikke er lett å tilpasse systemet etter. Regelen bør gi anvisning på at det ved vurderingen av lovligheten av den enkelte virksom- het, må foretas en helhetsvurdering hvor det tas hen- syn til en rekke momenter og hvor det reelle innhold i virksomheten legges til grunn og ikke betegnelsen på arrangementet. En ny forbudsregel bør ta hensyn til dette og formuleres deretter. EU-direktivets be- stemmelse har lagt opp til en slik regel.

1.2.2.2 ELEMENTER I EN VURDERING

1.2.2.2.1 Pyramidelig- nende omsetningssystem

Et sentralt trekk ved de omsetningssystem som her er til vurdering, er den pyramidelig- nende struktu- ren. Systemene er oppbygd i forskjellige nivåer, hvor en deltaker kan oppnå økonomisk gevinst i kraft av produktsalg og verving av nye deltakere på et lavere nivå.

Det er oppbyggingen i slike ulike nivåer som er det sentrale strukturelle kjennetegnet. Når stadig nye deltakere verver nye deltakere på lavere nivåer, opp- står pyramidestrukturen. Det har ingen betydning hvordan virksomheten er organisert med hensyn til selskapsform eller annen organisasjonsform.

Det finnes i dag en rekke omsetningssystemer, som er basert på direktesalg, hvor det selges direkte til forbruker i deres hjem, på deres arbeidsplass etc. Disse omsetningssystemene er typisk oppbygget med forskjellige nivåer, og som regel oppnår en deltaker økonomisk gevinst i kraft av produktsalg og verving av nye deltakere på lavere nivå.

Pyramidestrukturen er felles for pyramidespill og MLM-virksomhet. Strukturen i seg selv skaper ingen problemer. Ved MLM-virksomhet er pyramidestruk- turen fundamentet for selve arrangementet, men er i seg selv ikke årsak til inntjeningen. Det er når inntek- ten koples til vervingen ved at selskapets/deltakerens inntekt stammer direkte eller indirekte fra vederlaget for å delta, og inntekten er avhengig av stadig vekst av nye deltakere på lavere nivå, at pyramideeffekten oppstår.

EU-direktivet forutsetter en slik pyramidestruktur og betegner selve formen eller strukturen som "pyramid promotional scheme". Uttrykket kan oversettes på ulike måter, men departementet har valgt å kalle systemet for "pyramidelignende omsetnings-system".

1.2.2.2.2 *Vederlag som vilkår for deltakelse (Deltakerbetaling)*

Et viktig kriterium for at virksomheten vil kunne skape pyramideeffekt, slik begrepet brukes her, er at deltakerne yter et vederlag for å få deltakerstatus. Deltakerbetaling blir således et vilkår for å forby selve virksomheten/systemet. Det er imidlertid ikke nødvendigvis noe vilkår for å strafforfølge den enkelte aktør at vedkommende har ytet slik betaling.

Vederlaget/betalingen kan ha form av enhver type økonomisk verdi. Den mest åpenbare formen er et rent pengeinnskudd for å oppnå deltakerstatus. Det betales et innmeldingsgebyr eller lignende for retten til å delta og verve nye deltakere. Denne formen er mindre brukt fordi den er selvavslørende.

Innskuddet kan også ha form av kjøp av aksjer eller andeler i nettverksselskapene. Her gis det tilsynelatende en motytelse i form av en eierposisjon i selskapet. Det forhindrer ikke at det man betaler for, er rett til deltakelse. I seg selv behøver ikke det være uheldig. I mange, særlig mindre aksjeselskap, er aksjeinnehav og aktiv deltakelse i selskapet knyttet tett sammen. Elementet vederlag for rett til deltakelse kan derfor ikke i seg selv være avgjørende, men må ses i sammenheng med de øvrige elementer som til sammen kan gjøre virksomheten uønsket.

Spørsmålet om det ytes vederlag for deltakelse kan i en del tilfeller være vanskeligere å avgjøre. Ofte må deltakeren kjøpe startpakker (starter kit), brosjyrer, introduksjonsmateriale, opplæringskurs og lignende. Når vederlaget ikke motsvarer de reelle verdiene for slikt materiale, finner det sted et indirekte kjøp av deltakerstatus.

Det er ikke uvanlig at deltakerne blir pålagt forskjellige faste avgifter eller å foreta faste regelmessige minstekjøp av produkter. Når produktene som omsettes i systemet er overpriset, skjer det en indirekte betaling for deltakelse.

Deltakerinnskuddet innlemmes i disse tilfellene i prisene og kan være vanskelig å etterspore. Det kan som tidligere nevnt være vanskelig å fastslå markedspris, fordi produktene i alminnelighet ikke omsettes i et vanlig marked. Dette er en enkel måte å forsøke å skjule de reelle forhold på og dermed omgå forbudet.

Deltakerbetalingen kan ta mange former og de her nevnte formene er ikke uttømmende. For å kunne vurdere om det er ytet et vederlag for selve retten til deltakelse, må det foretas en konkret helhetsvurdering hvor de reelle underliggende forhold legges til

grunn. Den største utfordringen i denne sammenhengen blir vurderingen av om deltakeren har betalt en høyere pris enn den reelle verdien for de varer, tjenester eller andre ytelser han mottar i systemet.

1.2.2.2.3 *Mulighet for inntekt fra andres deltakeravgift*

Når det ytes vederlag for deltakelse, er det i den hensikt og med den utsikt å oppnå økonomisk vinning i neste omgang. Dette er ikke spesielt for pyramideselskapene, men systemene lokker gjerne med store, urealistiske inntekter. Det er denne muligheten for store inntekter som er selve drivkraften for deltakerne og som deltakerne betaler for.

Det som er spesielt for pyramideselskapene, er at det ofte ligger innbakt i inntekten en premie for å verve nye deltakere. Hele eller deler av utbetalingene fra systemet stammer fra de nye deltakernes deltakeravgifter. Det kan dreie seg om premie for verving av nye deltakere. Men systemet kan også legge opp til at man mottar inntekter fra andres verving.

Det bør ikke være avgjørende for om virksomheten er lovlig eller ikke at den enkelte rent faktisk lar seg motivere av utsikten til å tjene penger på andres deltakerinnskudd. Det er tilstrekkelig at systemet rent faktisk fungerer slik. Men det kan være avgjørende for den enkeltes straffeskyld at vedkommende er eller burde være innforstått med dette.

Det er den direkte forbindelsen mellom inntekt og verving som er det sentrale element i pyramidespill. Kravet om at stadig nye deltakere i sin tur må verve nye deltakere på lavere nivåer, skaper selve pyramidestrukturen. Når inntekten i systemet stammer fra disse deltakernes betaling for deltakelse, legges grunnen for pyramideeffekten.

Inntekt i denne sammenheng innebærer utbetaling fra systemet som kan inneholde enhver type fordel eller verdi i form av penger, varer, tjenester eller andre ytelser.

Det bør ikke kreves en sikker utsikt til inntekt. Det avgjørende er om deltakeren stilles i utsikt en teoretisk mulighet for inntekt.

EU-direktivet beskriver motytelsen for deltakervederlaget som mulighet til å oppnå kompensasjon/inntekt. Departementet har etter dette i samsvar med EU-direktivet kommet til at "mulighet for inntekt" er et av flere vilkår som bør stilles for å forby selve systemet.

1.2.2.2.4 *Forholdet mellom inntekt og verving*

De moderne pyramidespill kamoufleres gjerne som MLM-selskap med større eller mindre grad av produktomsetning. Deltakernes inntekt kan dermed også i større eller mindre grad stamme fra produktomsetning ved siden av verving. En ny forbudsregel må ta hensyn til dette og skille mellom det akseptable

og det uakseptable innslag av de elementer som er typiske for pyramidespill, og dermed avgrense det straffbare området innenfor blandingsformene.

Når inntekten som stilles i utsikt, først og fremst stammer fra verving gjennom deltakerbetaling, vil størrelsen av den enkelte gevinst avhenge av fortsatt vekst i antallet nye deltakere. Et slikt system er som oftest forutbestemt til å kollapse, med den virkning at høyt plasserte deltagere oppnår gevinst på bekostning av de som kommer inn senere, det vi har kalt pyramideeffekt.

Det er nettopp denne typen arrangementer det er særlig grunn til å gripe inn overfor. Departementet er derfor av den oppfatning at forbudet bør rettes mot pyramidelignende omsetningssystemer hvor aktiviteten særlig består i å verve nye deltakere med henblikk på å oppnå deltakerbetaling fra disse. I slike tilfelle vil inntekten komme fra verving snarere enn omsetning av produkter, og virksomheten ligger derfor nær opp til de klassiske pyramidespill.

Derimot er det ikke meningen å ramme pyramidelignende omsetningssystemer som primært omsetter produkter.

EU-direktivet stiller som vilkår for forbud at inntekten primært har sin årsak i verving. Departementet forstår direktivet slik at mer enn 50 pst. av inntekten må stamme fra vervingen.

En slik regel vil medføre en konkret helhetsvurdering med formål å skille hvor pengestrømmene skriver seg fra; om de særlig stammer fra verving eller omsetning av produkter.

I de tilfelle hvor MLM-virksomheter tilbyr økonomiske incentiver for å verve nye distributører, foreligger det en forbindelse mellom inntekt og verving. Dette skaper ikke pyramideeffekt så lenge inntekten ikke direkte eller indirekte betales av de nye distributørene. Det er altså når selskapets/deltakernes inntekt stammer direkte eller indirekte fra vederlaget for å delta og inntekten er avhengig av stadig vekst av nye deltakere, at pyramideeffekten oppstår. Det ligger i selve pyramidens oppbygging at deltakernes inntekt i slike tilfelle er avhengig av en stadig og fortsatt vekst i antall nye deltakere. Når rekrutteringen avtar eller stopper opp, vil pyramideeffekten inntre ved at systemet faller sammen.

Departementet vil foreslå at forbudsbestemmelsen skal inneholde et krav om en slik vurdering av hvor inntekten særlig stammer fra.

1.2.2.3 HVEM FORBUDET RETTES MOT

1.2.2.3.1 *De som oppretter virksomheten - initiativtakere*

Nåværende forbudsbestemmelse i lotteriloven § 16 rammer bl.a. de som oppretter pyramidespill.

Initiativtakerne bør rammes uavhengig av om de selv driver med salg eller verving, eller har inntekter

av virksomheten. Det er nok for eksempel å opprette et aksjeselskap med sikte på å drive pyramidelignende omsetningssystem. Innskudd av kapital i startfasen vil også rammes av dette alternativet, men det bør etter departementets mening ikke være noe nødvendig vilkår i forhold til initiativtakerne. Initiativtakerne som ikke selv skyter inn kapital, har ikke engang tatt den risikoen det måtte være for å tape denne.

1.2.2.3.2 *De som driver virksomheten*

Ifølge direktivet er drift av pyramidevirksomheten forbudt. Dette rammer videre enn ordlyden i den nåværende § 16, som bare omfatter den som oppretter eller deltar i virksomheten, men det er noe avhengig av hvordan begrepet "deltar" oppfattes.

En slik utvidelse vil bidra til å effektivisere forbudet. Det kan ofte være vanskelig å skille mellom rollene i virksomheter av denne typen. Alternativet rammer ansatte eller andre som utfører arbeid for systemet, for eksempel styret, daglig leder eller forretningsfører. Selgere som arbeider for virksomheten vil også kunne sies å være med på å drive den.

1.2.2.3.3 *De som utbrer virksomheten*

For at en virksomhet skal kunne ha en pyramideeffekt, er det ikke tilstrekkelig at noen tar initiativ til virksomheten og driver den. Det trengs også en rekke andre aktører, særlig slike som påtar seg å verve nye medlemmer.

I henhold til direktivet skal promotering (eng.: promoting) av pyramideordningen forbys. Promotering er utadrettet aktivitet som har som formål å få andre med i virksomheten. I utkastet til lovtekst har departementet brukt begrepet "utbre" for å beskrive den ulovlige handlingen. Forsøk vil være straffbart, jf. § 17 første ledd. Det er altså ikke noe vilkår at man faktisk lykkes å få andre med i systemet. De som verver andre inn i systemet, vil klart rammes.

1.2.2.3.4 *Deltakere i virksomheten*

Lotteriloven § 16 slik den lyder i dag, rammer også deltakelse i pyramidespill. Mye taler for at dette også bør gjelde for de pyramidelignende omsetningsformene. Deltakelsen er en grunnleggende forutsetning for hele virksomheten. I likhet med det klassiske pyramidespill går deltakerne inn i virksomheten med den mulighet for øye å tjene penger på at andre verves til systemet. Videre er det å ramme deltakelse viktig for å kunne effektivisere forbudet.

Direktivet nevner ikke deltakere i virksomheten. Fokus er på at virksomheten som sådan skal forbys. Enkeltpersoners befatning med virksomheten er i den forbindelse mindre interessant. Slik departementet ser det er direktivet ikke til hinder for å ramme deltakere i virksomheten. Man tilføyer ikke med dette

noen nye materielle vilkår for hva som skal være forbudt, men oppnår å gjøre forbudet mer effektivt.

Departementet mener at forbud mot deltagelse bør videreføres i det nye forbudet mot pyramidelignende omsetningssystemer.

Uttrykket "delta i" er ment å omfatte enhver som gjør en innsats i virksomheten, typisk i form av å yte et innskudd. Også arbeid for virksomheten vil rammes. Distributører som selger pyramideselskapets produkter, vil rammes. Deltagere som driver vervevirksomhet vil også komme inn under "utbre"-alternativet.

1.2.2.4 KONKLUSJON

EU-direktivet regulerer kun pyramidelignende omsetningssystem (eng: pyramid promotional scheme). Rene pyramidespill omfattes ikke av direktivet slik at vi her står friere i utformingen av en regel. Forslag til § 16 første ledd er utformet som et klart forbud mot klassiske pyramidespill.

Annet ledd inneholder, i samsvar med EU-direktivet, et forbud mot pyramidelignende omsetningssystemer. For at de pyramidelignende omsetningssystemene skal kunne rammes av forbudet må følgende kumulative vilkår være oppfylt:

1. Det må dreie seg om en pyramidelignende struktur, dvs. et arrangement som er bygget opp i forskjellige nivåer,
2. hvor det ytes vederlag for deltakelse,
3. hvor deltakerne stilles i utsikt en mulighet for inntekt, og
4. hvor en slik inntekt særlig skyldes at andre verves til systemet, snarere enn ved salg eller forbruk av produkter.

En forbudsregel som i ytterligere detalj beskriver gjerningsinnholdet og kriteriene for det ulovlige, vil i tillegg til å være i strid med EU-direktivets bestemmelse, lett bli gjenstand for tilpasning og dermed raskt bli foreldet. For å hindre omgåelsestilfellene er det nødvendig å utforme forbudet også med vurderingsbestemte og ikke bare deskriptive kriterier. En slik regel vil gi den nødvendige åpenhet og fleksibilitet slik at de reelle forhold kan legges til grunn og omgørelser forhindres. Regelen vil være en lojal gjennomføring av EU-direktivets bestemmelse og i samsvar med kravene til totalharmonisering.

1.2.3 Effektivisering av håndhevingsreglene

1.2.3.1 INNLEDNING

For å kunne oppnå en effektiv håndhevelse av forbudet mot pyramidelignende omsetningssystemer i forslaget til lotteriloven § 16 nytt annet ledd, har departementet i høringsrunden lansert ulike lovtiltak med sikte på å ivareta dette formålet. Departementet

mener at disse ulike tiltakene også fører til at reglene etterleves i større grad gjennom at reglenes preventive virkninger blir større.

Departementet har i høringsnotatet bedt høringsinstansene spesielt om å uttale seg om forslaget bør suppleres av ytterligere regler og hvordan reglene i så fall bør utformes, for at forbudet i annet ledd skal nå sitt tilsktede formål.

Etter departementets oppfatning er tiltaksalternativene som foreslås i høringsnotatet i overensstemmelse med direktivets krav på området.

1.2.3.2 HØRINGSNOTATETS ALTERNATIVER TIL HÅNDHEVNINGSREGLER

1.2.3.2.1 *Straffsanksjonert dokumentasjonsplikt*

Etter departementets oppfatning kan en plikt for den som har hatt inntekter fra omsetningssystem der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter fra systemet, til å dokumentere hvor inntektsstrømmen stammer fra, være et godt bidrag til en effektiv håndhevelse av forslaget til lotteriloven § 16 nytt annet ledd.

Dokumentasjonsplikten kan for eksempel fremgå av et nytt tredje ledd i § 16.

Forslaget til et nytt tredje ledd i lotteriloven § 16 vil i første rekke kunne innebære at Lotteri- og stiftelsestilsynet ved mistanke om at det er opprettet et ulovlig pyramidelignende omsetningssystem som nevnt i § 16 nytt annet ledd, kan kreve at den eller de som har hatt inntekter fra systemet, dokumenterer at inntektene særlig skyldes salg eller forbruk av varer mv., og ikke at andre verves til systemet. Ved manglende oppfyllelse av plikten vil Lotteri- og stiftelsestilsynet kunne gi pålegg til den det gjelder om at virksomheten (dvs. deltakelsen i omsetningssystemet) skal opphøre. Dersom dokumentasjonsplikten ikke kan anses oppfylt i et konkret tilfelle, vil dette også kunne være en indikasjon på at det foreligger et ulovlig pyramidelignende omsetningssystem som tilsynet kan gripe inn mot eller anmelde til politiet. Videre vil den misligholdte dokumentasjonsplikten i seg selv være straffbelagt og kunne medføre at Lotteri- og stiftelsestilsynet begjærer påtale for brudd på bestemmelsen dersom dette anses formålstjenlig.

Forslaget vil kunne ha en betydelig preventiv effekt og føre til at bakmenn og andre som vurderer å involvere seg i omsetningssystemer som kan rammes av forslaget til § 16 nytt annet ledd, overveier spørsmålet om deltakelse på en grundig måte og stille seg og andre mer kritiske spørsmål enn vedkommende ellers kanskje ville gjort. I så fall vil forslaget kunne ha en oppdragende virkning. Tidligere omtalte saker i media har vist at det synes å foreligge et behov i dette henseende.

Forslaget vil innebære at den som har hatt inntekter fra omsetningssystem der det ytes vederlag for å

få mulighet til å oppnå inntekter fra systemet, må kunne dokumentere at inntektene særlig stammer fra salg eller forbruk av varer, tjenester eller andre ytelser, og ikke at andre verves til systemet. Forslaget innebærer at bare deltakere i systemet som faktisk har oppbåret inntekter gjennom systemet, har dokumentasjonsplikt. Dersom deltakeren kun har tapt sitt innskudd i systemet, jf. vederlagskravet i forslaget til lotteriloven § 16 nytt annet ledd, og ikke har mottatt noe tilbake, faller vedkommende utenfor bestemmelsens anvendelsesområde, siden det ikke er noen inntekt å dokumentere.

Kravet om at deltakeren må ha oppbåret inntekter fra systemet, innebærer likevel ikke at det er oppstilt noe krav om at vedkommende har oppnådd noen gevinst ved at inntektene overstiger vederlaget som er skutt inn i systemet. Det er tilstrekkelig at deltakeren faktisk har mottatt inntekter gjennom systemet. Myndighetene har på vanlig måte bevisbyrden for at vedkommende har oppbåret slike inntekter.

Dokumentasjonsplikten påhviler deltakeren bare for siste del av gjerningsbeskrivelsen i annet ledd.

1.2.4 Departementets vurderinger

Erfaringen de seneste årene har vist en klar oppblomstring av pyramidelignende organisasjoner, som ligger i grenselandet mellom lovlige næringsorganisasjoner og ulovlige pyramidespill. Anslagsvis har opp mot flere hundre tusen mennesker deltatt i slik virksomhet i Norge. Samlet sett er betydelige beløp investert i organisasjonene. I en rekke av organisasjonene har deltakerne helt eller delvis tapt sine investeringer. Utviklingen gjør det nødvendig å klargjøre det eksisterende forbudet mot pyramidespill. Målsettingen med lovendringen er å formulere en forbudsbestemmelse som er lettere å håndheve, som er i samsvar med bestemmelsene i EU-direktivet om urimelig handelspraksis, og som søker å trekke en tydeligere grense mellom lovlig næringsvirksomhet og ulovlig pyramidelignende omsetningssystem. Lovforslaget legger opp til at både de rene og de kamouflerte pyramidespill omfattes av forbudet, samtidig som alminnelig MLM-virksomhet faller utenfor.

Departementet mener det bør holdes fast på begrepet pyramidespill som utgangspunkt for forbudet. Begrepet er de senere år i økende grad brukt som betegnelse på den type virksomhet som ønskes omfattet. Pyramideformen har så langt også vært et kjennetegn på de organisasjonsstrukturer som det er ønskelig at omfattes av forbudet. Det understrekes imidlertid at det ikke er en forutsetning at pyramidestrukturen er tydelig og kan påvises for at bestemmelsen i § 16 skal komme til anvendelse. Spillbetegnelsen er et uttrykk for at forbudet rammer virksomhet som først og fremst flytter penger rundt i et deltakernettverk, mens pengestrømmene i underordnet grad

er på basert en næringsmessig omsetting av varer og tjenester. Pyramidespillbegrepet omfatter også de øvrige kjedelignende aktiviteter som er nevnt i gjeldende lovformulering.

Forslaget til presiseringen av rekkevidden i § 16 nytt annet ledd innebærer at forbudet også omfatter pyramidelignende omsetningssystemer, der mer enn 50 pst. av systemets samlede inntekter er vervingsbasert, det vil si kommer fra vederlag som gis for i neste omgang å få mulighet til å oppnå inntekter av at andre verves til virksomheten.

Departementets forslag til ny lovtekst innebærer en straffesanksjonert dokumentasjonsplikt i forhold til hva inntektene i nettverket er basert på. Det er grunn til å tro at en slik regel vil ha en preventiv effekt og føre til at bakmenn og andre som vurderer å involvere seg i omsetningssystemer som kan rammes av forslaget til § 16 nytt annet ledd, overveier spørsmålet om deltakelse på en mer grundig måte og stiller seg og andre mer kritiske spørsmål enn de ellers ville ha gjort. Slik mer grunnleggende avveining i forkant av etableringen av pyramidespillvirksomhet antas å ha stor betydning for å forhindre etableringen av slik virksomhet. Kravet om dokumentasjonsplikt vil også gjøre det lettere å kartlegge og etterforske pyramidelignende nettverk som er etablert. Lignende straffesanksjonert dokumentasjonsplikt er også kjent fra ligningslovgivningen, merverdiavgiftslovgivningen og tollovgivningen.

Bakgrunnen for forslag om straffesanksjonert dokumentasjonsplikt er at en slik plikt anses som en forutsetning for effektiv gjennomføring av bestemmelsen. Forslaget om en straffesanksjonert dokumentasjonsplikt vil kunne få betydelig preventiv effekt og føre til at bakmenn og andre som vurderer å involvere seg i omsetningssystemer som kan rammes av forslaget til § 16 nytt annet ledd, overveier spørsmålet om deltakelse på en grundig måte. Departementet mener derfor en slik plikt er ønskelig i forhold til pyramidespill både for å begrense etableringen av slik aktivitet og for å sikre reell mulighet til håndheving av pyramidespillforbudet. Regelen vil beskytte den alminnelige borger mot å bli forledet til store tap gjennom denne typen virksomhet. Departementet er enig med de høringsinstanser som understreker at et siktemål med dokumentasjonsplikten er å kunne avdekke hvor inntektsstrømmen i de aktuelle pyramidelignende virksomhetene kommer fra. Dokumentasjonsplikten bør derfor tolkes vidt, og må blant annet kunne omfatte virksomhetens statutter, eierforhold/strukturer, innmeldingskostnader for medlemmer, omsetning i selskapet splittet på omsetningstyper, kopi av regnskap, utskrift av selskapets konti, kopi av virksomhetens og deltakernes hjemmesider mv.

Når det gjelder riksadvokatens innvendinger i forhold til selvinkriminering, vil departementet vise

til at vernet mot selvkriminering ikke står i veien for at man kan ha regler om opplysningsplikt i ordinære forvaltningssaker, men at retten til å forholde seg taus inntreer når saken går over til å være en sakssak.

Departementet ser at dette kan reise problemer i enkeltstående tilfeller. I de tilfeller Lotteri- og stiftelsestilsynet krever slik dokumentasjon av deltakere i pyramiden, vil tilsynet kunne gi informasjon om at den dokumentasjon som gis, ikke vil bli brukt som bevis i straffesak mot personen selv. Når det gjelder juridiske personer, mener departementet at de rettsikkerhetshensyn som ligger til grunn for EMKs vern mot selvkriminering ikke har samme vekt, jf. NOU 2003:15 Fra bot til bedring, punkt 12.7.4.

Spørsmål knyttet til jurisdiksjon er ikke behandlet særskilt i tilknytning til lovforslaget. Utgangspunktet er her straffeloven § 12. Siden forbudet i lovforslaget også omfatter deltakelse og utbredelse, samt medvirkning til dette, vil all slik aktivitet som foregår innenfor Norges alminnelige jurisdiksjonsområde omfattes av forbudet, selv om opprettelse og drift av virksomheten skjer utenfor lovens virkeområde. Når det gjelder elektronisk formidling av slike tilbud via Internett og lignende kanaler, legges det til grunn at virkningsprinsippet i straffeloven § 12 andre ledd får konkret anvendelse i det enkelte tilfellet, jf. også §§ 5 og 7 i ny alminnelig del av straffeloven, vedtatt av Stortinget på grunnlag av Ot.prp. nr. 90 (2003-2004).

Det har vært reist spørsmål fra flere høringsinstanser om behovet for at det vedtas angrerett etter lov om forbrukerkjøp og angrerett (lov 105/2000) også for deltaker i pyramidelignende systemer. Dette krever endring i angrerettloven, som i dag kun omfatter forholdet mellom forbrukere og næringsdrivende. I de pyramidelignende systemene er alle deltakerne å anse som næringsdrivende. En angrerett for deltakerne forutsetter derfor en utvidelse av angrerettloven, og krever eventuelt nærmere utredning. Angrerett vil blant annet kunne føre til økt risikovilje hos deltakerne ut fra at de vil kunne ha krav på å få pengene igjen, og kan dermed vanskeliggjøre arbeidet med å redusere omfanget av pyramidespill.

Deltakelse i pyramidespill er i seg selv straffbart også i medhold av gjeldende ordlyd i lotteriloven § 16. Slik deltakelse anses i dag som grov overtredelse og straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år, jf. § 17 annet ledd. Forslaget innebærer ingen endring på dette punkt. Den øvre del av strafferammen for grove overtredelser bør imidlertid reserveres for de mer profesjonelle aktørene. Departementet under-

streker at forbudet i § 16 også omfatter medvirkningsansvar, jf. lotteriloven § 17 første ledd. Departementet er enig i Finansdepartementets og Skattedirektoratets høringsmerknad om at medvirkningsansvaret bør omfatte de reelle sentrale bakmenn/gründere som ofte ikke har noen formelle posisjoner i selskapet eller deltar i driften, samt sentrale profesjonelle aktører som bistår selskapet med viktige funksjoner.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunn Karin Gjøl, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Molvær Grimstad, fra Senterpartiet, Erling Sande, og fra Venstre, Trine Skei Grande, vil vise til at mange nordmenn den senere tid har blitt lurt til å investere penger i pyramideorganisasjoner som driver nettverkssalg. Komiteen vil peke på at lotteriloven § 16 forbyr pyramidespill, men at denne typen virksomhet ikke er omfattet av loven. Komiteen er derfor svært tilfreds med at det fremmes en lovendring som forbyr pyramidelignende omsetningssystemer der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter og som særlig skyldes at andre verves til systemet snarere enn ved salg eller forbruk av produkter.

Komiteen mener lovforslaget på en god måte trekker opp grensen mellom lovlige og ulovlige pyramidelignende omsetningssystem. Komiteen vil fremheve at utenfor forbudet faller pyramidelignende omsetningssystem som primært omsetter produkter.

Komiteen mener det er viktig at loven til enhver tid, på en tilfredsstillende måte, er anvendelig. Selv i de land som har innført lignende lovhjemle, som nå innføres her, viser det seg at det i en del tilfeller kan være vanskelig å få stoppet uønsket pyramideaktivitet og få dømt bakmennene. Komiteen mener at Regjeringen må være oppmerksom på behovet for å oppdatere loven på et senere tidspunkt. Det forutsettes at det arbeides videre, i internasjonale fora og sammen med fagmiljøer, med å gjøre loven treffsikker og adekvat.

Komiteen støtter lovforslaget.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til sine merknader og til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11
om lotterier m.v.

I

I lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. gjøres følgende endringer:

§ 16 skal lyde:

§ 16. Pyramidespill og pyramidelignende omsetningssystem

Det er 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.

Lotteri- og stiftelsestilsynet kan kreve at den som har hatt inntekter fra omsetningssystemet der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter fra systemet, dokumenterer at vedkommendes inntekter særlig skyldes salg eller forbruk av varer, tjenester eller andre ytelser, og ikke at andre verves til systemet.

§ 17 annet ledd skal lyde:

Grov overtredelse straffes med bøter eller fengsel inntil tre år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen skal regnes som grov, skal det særlig legges vekt på om handlingen gjelder et betydelig beløp, er rettet mot barn eller av andre grunner må anses som særlig skadelig. Ved overtredelse av forskrift etter § 3 første ledd bokstav i og ved overtredelse av § 16 første og annet ledd skal forholdet alltid anses som grovt.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 8. desember 2005

May-Helen Molvær Grimstad

leder

Gunn Karin Gjul

ordfører