



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 97

(2004–2005)

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

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	1	8.1.1	De klassiske pyramidespill	22
2	Lovforslagets bakgrunn	7	8.1.2	De pyramidelignende omsetningssystemene (Blandingsformene)	22
2.1	Bakgrunn	7	8.2	Elementer i en vurdering	22
2.2	Høringsbrevet 18. mars 2005	9	8.2.1	Pyramidelignende omsetningssystem ..	22
3	Tidligere utredninger og lovgivningsarbeid	9	8.2.2	Vederlag som vilkår for deltakelse (Deltakerbetaling)	23
3.1	Historikk	9	8.2.3	Mulighet for inntekt fra andres deltakeravgift	23
3.2	Nordisk rapport om pyramidespill og Multi-level Marketing	9	8.2.4	Forholdet mellom inntekt og verving ...	24
4	Pyramidespill og nettverkssalg	11	8.3	Hvem forbudet rettes mot	24
4.1	De klassiske pyramidespill	11	8.3.1	Innledning	24
4.2	Nettverksselskap/MLM-selskap	11	8.3.2	De som oppretter virksomheten – initiativtakere	25
4.3	Blandingsformer	12	8.3.3	De som driver virksomheten	25
5	Gjeldende rett	14	8.3.4	De som utbrer virksomheten	25
5.1	Lotteriloven	14	8.3.5	Deltakere i virksomheten	25
5.2	Tilsyn og administrative sanksjoner	14	8.4	Konklusjon	26
5.2.1	Innledning	14	9	Effektivisering av håndhevningsreglene	27
5.2.2	Pålegg	15	9.1	Innledning	27
5.2.3	Administrative forelegg	15	9.2	Høringsnotatets alternativer til håndhevningsregler	27
5.2.4	Tvangsmulkt	15	9.2.1	Straffsanksjonert dokumentasjonsplikt – særskilt påtalerregel	27
5.3	Straffeloven	15	9.3	Ren dokumentasjonsplikt	29
5.4	Forbrukerlovgivningen	16	9.4	Streng aktsomhetsplikt	29
5.4.1	Markedsføringsloven	16	10	Høringsinstansenes syn	30
5.4.2	Angrerettloven	16	11	Departementets vurderinger	34
6	Lovgivning i andre land	18	12	Økonomiske, administrative og andre konsekvenser	36
6.1	Sverige	18	13	Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget	37
6.2	Danmark	18	Forslag til lov om endring i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.	38	
6.3	Finland	19			
7	EU-direktivet	20			
7.1	Om innhold og siktemål	20			
7.2	Totalharmonisering	20			
7.3	Regulering av pyramidespill/-salg	20			
7.4	Status for direktivet	20			
7.5	Handlingsrommet innenfor EU-direktivet	21			
8	Departementets forslag	22			
8.1	Innledning	22			



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 97

(2004–2005)

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

*Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 20. mai 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kultur- og kirkedepartementet legger med dette fram forslag til lov om endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.

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 nye 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 kamouflerte 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 virksomhetens 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.

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, se punkt 4.1. 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 omsetningssystem.

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 inntekter 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 % av inntektene stammer fra verving skal omfat-

tes av lovforslaget. Utenfor forbudet faller pyramidelignende omsetningssystem som primært omsetter produkter, se punkt 8.2.4.

Spesielt på bakgrunn av at deltakerne ofte viser manglende samarbeidsvilje til å gi opplysninger og troverdig dokumentasjon, kan håndhevingen av reglene by på visse vanskeligheter. Det gjør det nødvendig også å vurdere en effektivisering av håndhevingsreglene. Dette tas opp i punkt 9.

2 Lovforslagets bakgrunn

2.1 Bakgrunn

Det som kjennetegner pyramidespillorganisasjoner, er at deltakerne betaler penger inn i organisasjonen uten å få tilsvarende verdier i retur. Målet er å få mer penger ut av organisasjonen senere. Pengene som betales inn, flyttes oppover i pyramiden. Når rekrutteringen av nye deltakere stopper opp, vil et fåtall av personer som er på toppen av pyramiden, kunne sitte igjen med store beløp mens de senere ankomne mister sine innskudd.

Det finnes ikke presise opplysninger om pyramidespillenes samlede omfang og økonomiske betydning. Men det er grunn til å tro at spillene har stor utbredelse i Norge.

Moderne informasjonsteknologi har ført til sterk vekst av pyramidespill ved at det er mye lettere og billigere å kommunisere med et stort antall personer, også over landegrensene. Utviklingen og erfaringene er de samme i de fleste europeiske land og har ført til at spørsmål om harmonisering av regler på dette punktet, er tatt opp i EU/EØS. Fordi pyramidespillene opptrer på et internasjonalt marked, er det ønskelig med felles regulering over landegrensene. Dette vil også lette håndhevingen. I denne sammenheng er EUs initiativ et skritt i riktig retning.

Direktivforslag til Europaparlaments- og Rådsdirektiv (2003/0134 (COD)) om virksomheters urimelige handelspraksis overfor forbrukerne på det indre marked, som inneholder et forbud mot pyramidelignende omsetningssystemer der verving er det sentrale framfor salg av produkter, ble vedtatt i april 2005. Dette direktivet vil ventelig også bli gjort gjeldende innenfor EØS-området.

Det kan i denne sammenheng likevel reises spørsmål om i hvilken grad staten bør gå inn å beskytte personer mot seg selv når de med utsikt til store gevinster utsetter seg for tapsrisiko. Hvor går grensen for når staten bør overlate til borgerne selv å ta ansvar? En samfunnsutvikling hvor borgerne fralegger seg ethvert eget ansvar, er ikke ønskelig.

I kjølvannet av pyramidespill og en del pyramidelignende omsetningssystem oppstår det lett økonomiske og sosiale problemer for deltakerne. Ofte skjer rekrutteringen blant familie og venner og ik-

ke sjeldent er unge mennesker involvert. Arrangementene er uten vesentlig reelt innhold bortsett fra omfordeling av verdier blant deltakerne i systemet. Det er alminnelig enighet om at arrangementer av denne art ikke tjener noen legitime formål og derfor bør forbys.

Alle de nordiske land har straffesanksjonert forbudsregel mot pyramidespill. I Norge rammes pyramidespill av forbudsregelen i lotteriloven § 16 som fastsetter forbud mot «å opprette eller delta i pyramidespill, lykkkjeder, kjedeforretninger eller lignende tiltak hvor penger eller andre verdier omsettes etter hvert innen en ubestemt krets av personer».

Det har imidlertid vist seg vanskelig å håndheve forbudet når det gjelder nyere former for pyramidespill fordi spillene kamoufleres som Multi-level Marketing (MLM)-/nettverksvirksomheter. MLM er distribusjonsformer som også er basert på pyramidestruktur, men som skiller seg fra de rene pyramidespill ved at det omsettes varer og tjenester. I det omfang det er omsetning av produkter som bidrar til gevinst og ikke deltakernes rene pengeinnskudd, er systemet ikke forutbestemt til å bryte sammen slik tilfellet er med pyramidespill.

Det oppstår blandingsformer hvor kamouflerte pyramidespill påstår å tilby varer og tjenester i større eller mindre grad. Det har gjort det vanskeligere å skille det lovlige fra det ulovlige.

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 disse blandingsformene på en effektiv måte tilpasset de nye forholdene. Hensikten med et straffebud er altså å ramme både de rene og de kamouflerte pyramidespill, og ikke alminnelig MLM-virksomhet.

Dette lovforslaget søker å trekke grensen mellom lovlige og ulovlige pyramidelignende omsetningssystem, altså det spørsmål som i dag reguleres av lotteriloven § 16. Det tar ikke sikte på nærmere å regulere lovlige MLM-virksomhet. Forslaget går i hovedsak ikke inn på administrative tiltak, og heller ikke på spørsmålet om straffebestemmelsens stedlige virkekrets.

2.2 Høringsbrevet 18. mars 2005

Kultur- og kirke departementet sendte 18. mars 2005 på høring et forslag om endring i lovforbudet mot pyramidespill i lotteriloven § 16. Adressater for høringsbrevet var:

Barne- og familiedepartementet

Brønnøysundregistrene

Den norske advokatforening

Direktesalgforbundet

Finansdepartementet

Finansnæringens hovedorganisasjon

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon

Justisdepartementet

Konkurransetilsynet

Kredittilsynet

Landets politidistrikter

Lotteritilsynet

NHO

Nærings- og handelsdepartementet

Politidirektoratet

Riksadvokaten

Riksrevisjonen

Økokrim

Departementet har mottatt 20 uttalelser fra høringsinstansene, herunder uttalelser fra tre av landets politidistrikt. Konkurransetilsynet, Finansnæringens Hovedorganisasjon og Brønnøysundregistrene uttaler at de ikke har merknader til forslaget om endringer i loven. Departementet har i tillegg mottatt merknader fra Norsk Øko-forum og Skattedirktoratet, jf nærmere omtale under punkt 10.

3 Tidligere utredninger og lovgivningsarbeid

3.1 Historikk

Gjeldende lotterilov § 16 fastsetter et forbud mot «å opprette pyramidespill, lykkekjeder, kjedeforretninger eller liknende tiltak hvor penger eller andre verdier omsettes etter hvert innen en ubestemt krets av personer.» Forbud mot pyramidespill ble første gang tatt inn i lotteriloven av 1939, og den nåværende bestemmelsen er en direkte videreføring av tilsvarende forbud i 1939-loven. Bestemmelsen rammer klassiske pyramidespill, altså spill som går ut på å verve nye deltakere til pyramiden som så igjen får rett til å selge tilsvarende posisjoner under seg.

I den senere tid har en fått konsepter som i større eller mindre grad har klare likhetsrekke med de klassiske pyramidespill. Forskjellene er at flere av disse i tillegg til å selge posisjoner, også i varierende grad tilbyr salg av varer og tjenester.

Lotteriloven hørte tidligere inn under Justisdepartementet. I Ot.prp. nr. 84 (1998–99) om lov om lotterier m.v. og Statens Lotteritilsyn foreslo departementet å innta begrepet pyramidesalg i ordlyden som en presisering av forbudet mot pyramidespill. Denne delen av proposisjonen ble imidlertid ikke vedtatt av Stortinget, men isteden sendt tilbake til regjeringen for nærmere utredning.

I Innst. O. nr. 33 (1999–2000) s. 22 uttalte Justiskomiteen bl.a.:

«Komiteen presiserer at det er viktig å hindre all salgsform som inneholder de kjennetegn som er vanlige ved pyramidespill. Men komiteen vil understreke at det er viktig å avgrense ulovlig pyramidespill mot området for lovlig nettverkssalg.»

Komiteen uttalte videre:

«Komiteen mener lovgivningen bør ha som utgangspunkt at den skal samsvare med lovgivning i våre nordiske naboland, slik at nettverksvirksomhet som er lovlig i andre skandinaviske land også er lovlige i Norge. Komiteen forventer at Regjeringen legger frem lovforslag for nettverkssalg med bakgrunn i det felles nordiske samarbeidet. Komiteen mener at begrepet «pyramidesalg» ikke skal inntas i loven. Når det gjelder regulering av nettverkssalg bes Regje-

ringen utarbeide en egen lov som ikke er knyttet til lotteriloven og forskrifter til denne.»

Høsten 2002 ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Justisdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Kultur- og kirke departementet og Barne- og familiedepartementet. Siktemålet var å utrede en klarere grense mellom ulovlig pyramidespill og lovlig nettverkssalg.

Mens arbeidsgruppen arbeidet ble det i Brussel fremmet et forslag til EU-direktiv med forbud mot urimelig handelspraksis overfor forbrukere. Her ble det foreslått å svarteliste (forby) de pyramideordninger der verving er det sentrale. Direktivforslaget bygger på totalharmonisering, dvs. at det enkelte medlemsland ikke kan vedta regler med annet innhold enn det som følger av direktivet.

Den norske arbeidsgruppen gikk da inn for å påvirke direktivforslaget, for å få på plass klare og effektive felleseuropeiske regler. Barne- og familiedepartementet (som er hovedansvarlig i forhold til direktivforslaget) utarbeidet skriftlige merknader til forslaget på bakgrunn av arbeidet i arbeidsgruppen. EFTA ga på grunnlag av dette en felles uttalelse i mars 2004.

På grunn av forslaget til EU-direktiv, ble arbeidet med ny norsk lovgivning midlertidig utsatt. Direktivforslaget er nærmere behandlet i punkt 7.

3.2 Nordisk rapport om pyramidespill og Multi-level Marketing

I 1998 ble det igangsatt et prosjekt under Nordisk Ministerråd med tittelen «Multi-level Marketing och Pyramid selling». Prosjektets målsetting var å identifisere og sammenstille problemer vedrørende pyramidespill, Multi-level Marketing (MLM) og liknende distribusjonssystemer, samt formulere fellesnordiske synspunkter ut i fra et forbrukerbeskyttelsesperspektiv.

Prosjektgruppen bestod av representanter fra forbrukermyndighetene i de nordiske landene, herunder det norske Forbrukerombudet. En rapport ble utarbeidet av 2 utredere fra Juridisk Institutt,

Handelshøyskolen i København. Rapporten ble offentliggjort august 2000 og publisert av Nordisk Ministerråd i TemaNord 2000:509 «Pyramidespil og Multi-level Marketing».

I rapporten blir MLM definert slik: *Distribusjonssystemer oppbygget i forskjellige nivåer, hvor en distributør oppnår økonomisk gevinst ved produktsalg og verving av nye distributører på et lavere nivå, og hvor distributørene på forskjellige nivåer ivaretar den samme funksjonen.* Begrepet «pyramidesalg» blir ikke brukt. Rapporten sonderer kun mellom MLM og pyramidespill.

Hovedproblemene med MLM og lignende drøftes med utgangspunkt i begrepene «pyramideeffekt» og «snøballeffekt».

Med *snøballeffekt* siktes til distribusjonssystemer utformet med henblikk på kraftig og hurtig vekst. Et faremoment med dette er at markedet må antas å bli fort mettet. Dette kan igjen bety en favorisering av de som kommer tidlig inn i systemet. Øvrige deltagere kan villedes ved at de presenterte inntjeningsmuligheter ikke er realistiske.

Med *pyramideeffekt* siktes til at størrelsen av distributørens økonomiske gevinst avhenger av fortsatt vekst i antallet nye distributører. 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. Pyramideeffekten forbindes med hasardspill – utsiktene til store gevinster frister deltakerne til å utsette seg for fare for tap. Rene pyramidespill er da også forbudt i alle de nordiske land.

Følgende resonnement ledet frem til konklusjonene i rapporten:

Pyramideeffekten i et MLM-system oppstår først når den nye distributør skal betale noe, direkte eller indirekte, som er høyere verdsatt /priset enn den reelle verdien av de varer/tjenester vedkommende mottar i systemet.

Spørsmålet er om systemet belønner distributører for verving av nye distributører, og om slik belønning tilsvarende en omkostningsfordel som er innebygd i systemet eller betales direkte av nye distributører.

Kamouflerte vervebelønninger og lignende kan være svært vanskelig å avdekke/fastsette for utenforstående. Det foreslås derfor å legge avgjørende vekt på pengestrømmene utenfra og inn i systemet.

Konklusjonen i rapporten er at MLM bør være omfattet av et straffesanksjonert forbud med mindre følgende vilkår er oppfylt:

1. nye distributører må verken direkte eller indirekte avkreves betaling for å oppnå distributørstatus,
2. distributørene skal ha en generell og tidsubegrenset returrett på MLM-produkter samt tydelig informasjon om dette, og
3. distributørens betaling for andre MLM-ytelser (f.eks. salgsmaterialer, kursdeltagelse) må ikke overstige dokumenterte (rimelige) omkostninger.

EU-direktivet foreskriver en annen løsning. Det vises til punkt 7.5 når det gjelder hvilket handlingsrom EU-direktivet gir. Den norske arbeidsgruppen som omtales i punkt 3.1, arbeidet imidlertid etter de linjene som framkom i den nordiske rapporten.

4 Pyramidespill og nettverkssalg

4.1 De klassiske pyramidespill

Pyramidespill er systemer som er oppbygget i forskjellige nivåer og hvor deltakerne oppnår økonomisk gevinst ved verving av nye medlemmer på et lavere nivå. I rene pyramidespill skjer det ingen omsetning av varer eller tjenester. Deltakernes økonomiske gevinst er avhengig av en fortsatt vekst av nye deltakere. Deltakerinnskuddet er betalingen for å oppnå deltakerstatus med rett til å bygge videre på pyramiden under eget nivå. Den direkte forbindelsen mellom gevinst og verving er det sentrale element i pyramidespill.

Det som kjennetegner slike spill er utelukken- de omfordeling av verdier innen pyramiden. Deltakerne betaler penger inn i organisasjonen uten å få varer eller tjenester i retur. Målet er å få penger ut av organisasjonen på et senere tidspunkt som følge av andre deltakeres innskudd. Det genereres betydelige beløp hos initiativtakerne, mens selve innskuddet fra den enkelte deltaker kan variere mye i størrelse. Gevinst oppnås ved økning av antall deltakere fra første initiativtaker og utover i kjeden. Når kjeden stopper opp, vil et fåtall personer, de første i kjeden, sitte igjen med hele pengeomsetningen, mens de senere ankomne mister sine innskudd. Siden det er nye deltakeres penger som genererer gevinst og ikke salg av produkter, er systemet forutbestemt til å kollapse når veksten av nye deltakere avtar.

Pyramidespill rammes av forbudsregelen i lotteriloven § 16. Systemet i ren form er ikke utbredt i dag, idet de fleste systemer på markedet hevder å tilby varer eller tjenester i større eller mindre grad.

De uheldige virkningene av slike systemer vil nedenfor bli kalt pyramideeffekt i samsvar med ovennevnte nordiske rapport. Pyramideeffekten oppstår når deltakerne betaler for deltakerstatus og deres økonomiske gevinst er avhengig av stadig vekst i antall nye deltakere.

4.2 Nettverksselskap/MLM-selskap

Nettverkssalg eller Multi-level Marketing (MLM) er distribusjonsformer som er oppbygget i forskjellige nivåer og som skiller seg fra de rene pyrami-

despill ved at det omsettes varer og/eller tjenester. De rene formene av disse distribusjonsordningene omsetter bare varer og tjenester, og deltagerne mottar kun ytelser som en prosentvis andel av omsetningen i den del av nettverket de selv deltar i. I det omfang det er omsetning av produkter som bidrar til gevinst og ikke deltakernes rene pengeinnskudd, er systemet ikke forutbestemt til å bryte sammen.

Nettverkssalg er en form for direktesalg som er avhengig av tilførsel av selgere/distributører for å nå ut til sine potensielle kunder. Nettverksselskapene har vanligvis ikke noe fast utsalgssted og møter derfor kundene i hjemmet (home parties), på arbeidsplassen, gjennom venneverving osv. Som en følge av behovet for å rekruttere det tilstrekkelige antall selgere/distributører velger derfor mange nettverksselskap å etablere økonomiske incentiver for å sikre tilstrekkelig rekruttering.

Disse økonomiske incentivene kan enten knyttes direkte til rekrutteringen, eller til omsetning av varer eller tjenester ved at gevinst gjøres avhengig av salg foretatt av distributører som vedkommende har vervet. Som tidligere påpekt er den direkte forbindelsen mellom gevinst og verving et sentralt element i pyramidespill. Hvert MLM-system som inneholder økonomiske incitament for å verve nye distributører på lavere nivåer, vil også inneholde en forbindelse mellom gevinst og verving. Men det at en distributør verver nye distributører og endog oppnår økonomisk gevinst ved vervingen, skaper i seg selv ingen pyramideeffekt så lenge gevinsten ikke direkte eller indirekte betales av de nye distributørene. I de tilfelle hvor virksomheten/MLM-selskapet selv står for godtgjøringen av vervingen og denne godtgjøringen stammer fra en kostnadsfordel i omsetningssystemet, oppstår med andre ord ingen pyramideeffekt.

Nettverkssalg er en relativt billig distribusjonsform. Det påløper normalt ikke kostnader til forretningssted og tradisjonell reklame. Forretningssted og tradisjonell reklame er erstattet med et distributørnett som bygges opp gjennom verving. Virksomheten har dermed en kostnadsfordel som gir rom for godtgjøring for verving.

Systemene omsetter fortrinnsvis billige forbruksprodukter med jevnlig behov for gjenanskaffelse. De vanligste produktene er helse-, hygiene-,

kosmetikk- og velværeprodukter, livsstilsprodukter, kjøkkenartikler og rengjøringsprodukter, bank- og finanstjenester, forsikring, webtjenester, telefonitjenester, og forskjellige former for formidlings-tjenester. I de siste årene har flere selskap begynt å tilby ulike former for lotteri- og pengespill.

Mange MLM-selskaper tilbyr ofte varer eller tjenester som man ikke finner i vanlig detaljhandel. Det er sjelden man ser kjente merkevarer omsatt i slike strukturer. Det kan derfor være problematisk å sammenligne de varer og tjenester som omsettes i slike systemer, med de varer og tjenester som tilbys i vanlig handel gjennom faste utsalgssteder.

En del av MLM-selskapene har ikke egne varer eller tjenester, men opptrer som formidler på vegne av tredjemenn. Dette kan i praksis skje ved at et MLM-selskap oppretter en webside der man via selskapet bestiller varer fra andre leverandører. Flere MLM-selskaper tilbyr også forskjellige former for finans-, bank og forsikringstjenester. Leverandøren av disse tjenestene har i mange tilfeller forretningsadresse utenfor Norge, og MLM-selskapet fungerer gjerne som en mellommann for leverandøren.

Det enkelte medlem kan vanligvis selv velge hvor sterkt det skal engasjere seg i virksomheten. Mange deltakere i slike selskaper har virksomheten som hobby, mens andre jobber med dette på heltid. Den varierende grad av innsats kan medføre vanskelige vurderinger med hensyn til om virksomheten for den enkelte skal betraktes som næringsvirksomhet med de plikter det medfører.

Den moderne informasjonsteknologien har gjort det lettere og billigere å kommunisere med et stort antall personer og har ført til en sterk vekst og utbredelse av nettverksselskaper, også over landegrensene. De fleste pyramidespill og nettverksselskaper benytter internett som portal ut mot sine deltakere. Bruken av internett er meget godt egnet til å nå ut til potensielle kunder og deltakere. Selskapene kan også benytte internett som en portal mot databaser for å holde oversikt over medlemsstrukturen, provisjonsrettigheter, bestilling av varer og tjenester osv. Den enkelte deltaker kan dermed på en enkel måte følge sin posisjon og virksomhetens utvikling på selskapets internettside. Det er også relativt vanlig at det enkelte medlem får tildelt eget webområde som kan benyttes til markedsføring eller som rekrutteringsportal.

4.3 Blandingsformer

Pyramidespillene er i dag som regel kamuflert som MLM-/nettverksvirksomheter. Det oppstår blan-

dingsformer med trekk både fra pyramidespill og MLM-virksomhet.

Pyramidestrukturen er felles for pyramidespill og MLM-virksomhet. Når stadig nye deltakere i sin tur verver nye deltakere på lavere nivåer, oppstår pyramidestrukturen. Det finnes ulike varianter av slike strukturer. Det sentrale kjennetegnet er uansett at systemene er bygget opp i forskjellige nivåer. Som alternativ til nivåstrukturen kan deltakerne/distributørene organiseres i ett nivå, men i så fall er det verken et pyramidespill eller et MLM-system.

Problemet med blandingsformene er å slå fast om målet for organisasjonene og deltakerne er å utvikle en sunn næringsvirksomhet med omsetning av varer og/eller tjenester, eller om målet er å få en fremtidig gevinst ved at flere betaler inn penger i bunnen av pyramiden. Avgjørende i denne sammenheng er hvor mange elementer av det ulovlige pyramidespill som er inntatt i konseptet.

Deltakere i MLM-selskaper må ofte betale en nærmere angitt sum for å oppnå distributørstatus med rett til å rekruttere nye distributører og rett til å omsette eventuelle varer eller tjenester. De uheldige sidene ved pyramideeffekten som kjennetegner pyramidespill, oppstår først når de nye distributørene må betale for å oppnå slik status. Betalingen kan være direkte i form av deltakerinnskudd eller indirekte i form av merpris for produkter.

Ofte skjer betalingen som en eller annen form for startavgift/medlemsgebyr som gjerne dekker kjøp av en startpakke med selskapets vareutvalg. Det er også relativt vanlig at deltakerne blir pålagt forskjellige faste avgifter, krav til fast minstekjøp, krav til deltakelse på arrangement som kurs og lignende.

Enkelte av de varer og tjenester som tilbys av nettverksselskaper kan ofte synes å være overpriset. Det kan imidlertid være vanskelig å fastslå hva som er markedspris, fordi varene i alminnelighet ikke omsettes i et vanlig marked og dermed ikke kan vurderes opp mot sammenlignbare varer.

Men et avgjørende spørsmål i forhold til prisingen av produktene, er like fullt om en større eller mindre del av kostnaden i realiteten dekker kjøp av distributørstatus. Overprising kan i så fall åpne for indirekte kjøp av distributørstatus. Også ved prisingen av andre tjenester som informasjonsmateriale, introduksjonskurs osv., er risikoen for indirekte betaling for å oppnå distributørstatus til stede. Kjernen og det springende punkt er følgelig om den nye distributøren direkte eller indirekte må betale en høyere pris enn den reelle verdien på de varer og tjenester han mottar i systemet.

Det er videre et problem at virksomhetene i sin

markedsføring på internett eller i brosjyrer etc. gjerne fremhever selskapets tilbud av varer og tjenester, mens deltakerne på lukkede presentasjonsmøter ol. fremhever andre sider ved virksomheten, for eksempel at det er verving av nye medlemmer som vil generere inntekter til medlemmene. Det er således en fare for at selskapene «skreddersyr» den offisielle markedsføringen slik at virksomheten fremstår som lovlig i forhold til forbudet mot pyramidespill, mens virksomhetens egentlige karakter kun markedsføres muntlig i lukkede fora.

Vervemøtene er en effektiv måte å rekruttere nye distributører. På slike møter er det en risiko for å bli villedet, ved bl.a. ensidig fokusering på de distributører som har stor inntjening. Mye tyder på at det anvendes sterke virkemidler som psykologiske påvirkningsfaktorer på vervemøtene. Feststemning piskes opp samtidig som deltakernes analytiske motstandskraft reduseres og deltakerne kan utsettes for betydelig press. Dette forsterkes gjennom venneverving hvor de personlige relasjoner og rollen som invitert gjest lettere medvirker til at man lar seg lokke av risikofylte arrangementer.

Mange av disse omsetningssystemene har en desentralisert struktur. Deltakerne er i den daglige virksomhet ikke direkte underlagt en leder eller representant som kan uttale seg på vegne av selskapet. Deltakerne har gjerne de samme rettigheter og plikter i forhold til omsetningssystemets virksomhet. Dette kan i enkelte tilfeller være problematisk med hensyn til innhenting av informasjon eller uttalelser fra selskapene. I mange tilfeller vil nettverksselskapene ikke ha noe fast forretningssted eller offentlig kjente ledere eller talsmenn. Deltakerne eller myndighetene kan dermed måtte forholde seg til distributører/medlemmer/kunder som ikke har kompetanse til å uttale seg på vegne av selskapet som sådan. Dette vanskeliggjør arbeidet med å få korrekte opplysninger og troverdig dokumentasjon om selskapenes virksomhet. Mange selskap har sitt forretningssted utenfor norsk jurisdiksjon, og ser seg ikke uten videre forpliktet til å etterkomme anmodninger og pålegg fra norske myndigheter.

I den senere tid har det vært en tendens til at mange av nettverksselskapene i en eller annen form tilbyr aksjehandel som en del av forretningskonseptet. Dette skjer enten ved at selskapene tilbyr deltakelse i aksjespill der deltakerne kan kjøpe aksjer i virtuelle selskap, eller at deltakerne kan kjøpe aksjer i nettverksselskapet som sådan. Deltakerne kan i sistnevnte tilfelle kjøpe aksjer som gir stemmerett i selskapets generalforsamling eller aksjer som kun gir rett til et eventuelt utbytte i selskapet. I enkelte tilfeller har man sett at aksjekursene har hatt en ekstrem «verdistigning».

Et annet trekk ved flere av dagens systemer er at det opprettes bankkonti i utenlandske banker. Til disse konti utstedes anonyme debetkort som kan brukes i minibanker og butikker i Norge. Selskapene oppfordrer offisielt til at inntekter fra virksomheten må oppgis til skattemyndighetene, mens det internt i flere av selskapene blir markedsført at dette er uttak som norske skattemyndigheter ikke får opplysninger om, og midler kan bli unndratt beskatning. Bruk av internett og utenlandske banktjenester, i tillegg til komplekse provisjonsstrukturer, kan også åpne for hvitvasking av penger. For myndighetene er det vanskelig å avsløre disse tilfellene. Nettverk av denne typen kan være godt egnet til slik virksomhet idet mange av deltakerne opptrer anonymt og ved at virksomheten skjer i det skjulte og på tvers av landegrensene.

Enkelte av disse omsetningssystemene driver i strid med reglene om valutahandel, verdipapirhandel, bedrageri og utroskap, lotteri og pengespill samt forbrukerrettslige regler som markedsføring og produktansvar. I tillegg inneholder ofte standardkontraktene som benyttes, urimelige kontraktsvilkår, som for eksempel generalklausuler som gir selskapets eiere rett til ensidig å endre alle kontraktsvilkår.

I hvilken grad forbrukerrettslige regler kan påberopes vil ofte være avhengig av hvilken status de ulike aktørene har. Deltakerne i disse selskapene opptrer både som kjøpere og selgere, og kan derfor være vanskelig å plassere som forbrukere.

5 Gjeldende rett

5.1 Lotteriloven

Etter lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m. v. § 16 er det forbudt «å opprette eller delta i pyramidespill, lykkekjeder, kjedeforretninger eller liknende tiltak hvor penger eller andre verdier omsettes etter hvert innen en ubestemt krets av personer.»

Lotteriloven § 17 første ledd setter straff for «den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser i loven her eller bestemmelser eller vilkår i medhold av denne loven». Straffen er bøter eller fengsel inntil ett år. Medvirkning straffes på samme måte. Forsøk er straffbart. I annet ledd straffes grov overtredelse med bøter eller fengsel inntil tre år. Ved overtredelse av forbudet mot pyramidespill i § 16 skal forholdet alltid anses som grovt.

I forarbeidene til lotteriloven § 16 heter det:

«Begrepene «lykkekjeder» og «kjedeforretninger» er innarbeidede begreper, men er i dag mest kjent under betegnelsen «pyramidespill». Det som kjennetegner slik spill er at det genereres betydelige beløp hos initiativtakerne, selv om innskuddet fra den enkelte deltaker kan være relativt beskjedent. Dette oppnås ved rask økning av deltakerne fra første initiativtaker og utover i kjeden. Når kjeden stopper opp vil et fåtall personer – de første i kjeden – sitte igjen med hele pengeomsetningen. Slik aktivitet er ikke lotteri i lovens forstand. Etter omstendighetene antas straffelovens bedrageribestemmelser å kunne få anvendelse. Bedrageri kan imidlertid være vanskelig å bevise i forhold til deltakere som har deltatt med mer eller mindre åpne øyne».

I en dom ved Agder lagmannsrett fra 1998 ble en mann dømt til betinget fengsel i 30 dager samt en bot på kr 10 000 for overtredelse av lotteriloven § 17, jf. § 16. Lagmannsretten kom til at tiltaltes virksomhet var pyramidesalg, hvor formålet var inntjening gjennom verving av medlemmer inn i systemet, og at virksomheten i realiteten var et pyramidespill som rammes av lotteriloven § 16. Tiltalte anførte at forholdet falt utenfor lotteriloven § 16 fordi det dreide seg om en kjøpeklubb hvor varespekteret utgjorde en vesentlig del av virksomheten. Lagmannsretten fant imidlertid at de tilbudte varer eller tjenester hadde ingen eller liten realitet for

medlemmene i Norge, og viste til at det var muligheten for inntjening gjennom verving som fremsto som hovedhensikten med virksomheten.

I Alpha Club-saken fra 2001 la Lotteritilsynet til grunn at virksomheten var i strid med lotteriloven § 16. For å kunne foreta en vurdering av konseptet, ba Lotteritilsynet om å få opplyst størrelsen på omsetningen fra vare- og tjenestesalg. Dette var opplysninger som selskapet ikke hadde, men etter en totalvurdering av selskapets virksomhet la Lotteritilsynet til grunn at innholdet av varer og tjenester var ubetydelig. Saken ble anmeldt til Økokrim.

Lotteritilsynets vedtak ble påklaget til Lotterinemnda som i vedtak av 26. oktober 2001 kom til at virksomheten ikke var i strid med forbudet i lotteriloven § 16. Lotterinemnda uttaler følgende:

«Lotterinemnda konstaterer at medlemskap i Alpha Club gir tilgang til tjenester over internett. Lotterinemnda har ikke vurdert, og ser det heller ikke som sin oppgave å vurdere innholdet eller verdien av denne tjenesten opp mot medlemsavgiften. Lotterinemnda ser det videre ikke som sin oppgave å vurdere markedsføringen av tjenestene. Nemnda legger imidlertid til grunn som et minimumskrav, at tjenestene er reelle, og ikke utelukkende tjener som et skalleskjul for et ulovlig pyramidesalg.»

Økokrim henla saken mot Alpha Club etter dette vedtaket, og rettstilstanden må på dette punktet anses uklar.

5.2 Tilsyn og administrative sanksjoner

5.2.1 Innledning

Lotteri- og stiftelsestilsynet har adgang til å pålegge retting av pågående brudd på lotteriloven, forskrifter og vilkår. Videre har Lotteri- og stiftelsestilsynet adgang til å reagere på manglende etterfølgelse av pålegg med forelegg med plikt til å etterkomme pålegg. I tillegg har Lotteri- og stiftelsestilsynet adgang til å gi tvangsmulkt dersom pålegget ikke etterkommes. Adgangen til å gi administrative reaksjoner på overtredelser er et praktisk og effektivt virkemiddel.

I mange av overtredelsestilfellene er det en pågående ulovlig situasjon som den ansvarlige selv bør rette opp. Det understrekes at adgangen til å gi forelegg eller tvangsmulkt ikke er å anse som straff. Meningen er ikke å kreve et beløp som straff for begått overtredelse av loven. Tanken bak er å motivere den ansvarlige til å opprettholde lovlig tilstand. Det skal være mulig for den ansvarlige å rette opp et ulovlig forhold før betalingsplikten inntrer.

Bruk av forelegg med plikt til å etterkomme pålegg og/eller tvangsmulkt forutsetter at det først er gitt pålegg om å rette opp eller stanse en ulovlig virksomhet. Der forholdet rettes opp ved pålegg vil det ikke være grunnlag for å fatte vedtak om forelegg eller tvangsmulkt. Dersom det er ønskelig å straffeforfølge må saken anmeldes til politiet. Lotteri- og stiftelsestilsynet kan velge videre fremgangsmåte etter at det er gitt pålegg om opphør og avvikling av den ulovlige virksomheten eller retting av det ulovlige forholdet. Dette er ikke til hinder for at det også er mulig å følge opp ulovlige forhold med anmeldelse. Her må det imidlertid foretas en grundig vurdering. Ved bruk av administrative reaksjoner gjelder forvaltningsloven.

5.2.2 Pålegg

Lotteriloven § 14 a gjelder pålegg om retting av ulovlig forhold og opphør og stenging av ulovlig virksomhet. Rekkevidden av bestemmelsen fremgår gjennom formuleringen «forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven». Regelen tar dermed sikte på å dekke alle forhold som faller inn under lovens regler, også § 16 om pyramidespill. Lotteri- og stiftelsestilsynet kan gi den eller de ansvarlige for forholdet pålegg om retting, opphør og stenging av ulovlig forhold. Lotteri- og stiftelsestilsynet må bygge vurderingen av hvem som anses ansvarlig på de faktiske forhold som foreligger og på hvem som er nærmest til å rette opp det ulovlige forhold. Det skal settes en frist for når pålegg skal være gjennomført. Pålegg om retting av forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lotteriloven er et enkeltvedtak som kan påklages til Lotterinemnda.

5.2.3 Administrative forelegg

Lotteriloven § 14 b gir adgang til å følge opp manglende etterlevelse av pålegg med et administrativt forelegg. Lotteri- og stiftelsestilsynet kan ilegge forelegg mot den som unnlater å etterkomme pålegg innen den fastsatte frist. Forelegget skal rettes mot den pålegget er rettet mot og må innholdsmessig

tilsvare påleggets innhold. Det er viktig at forelegget angir nøyaktig hva adressaten skal gjøre. Vedtak om forelegg er i seg selv et enkeltvedtak, men er unntatt klageadgang. Den forelegget er rettet mot kan reise søksmål innen 30 dager fra forkynnelsen. Hvis dette ikke gjøres, vil forelegget ha samme rettsvirkning som rettskraftig dom. Domstolsprøving av forelegget følger de vanlige reglene for domstolsprøving. Forelegg med hjemmel i lotteriloven er ikke straff og må skilles fra forelegg gitt med hjemmel i straffeprosessloven.

5.2.4 Tvangsmulkt

Lotteriloven § 14 c gir Lotteri- og stiftelsestilsynet hjemmel til å ilegge tvangsmulkt ved manglende etterfølgelse av pålegg. Tvangsmulkt forutsetter altså at det er gitt pålegg. Tvangsmulkt i forbindelse med forvaltningsrettslig lovgivning forstås som en plikt til å betale et pengebeløp ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Tvangsmulkt er ikke straff og plikten til å betale tvangsmulkt er ikke avhengig av skyld, men utløses gjennom vedtak når et ulovlig forhold inntreffer. Fortjenestemuligheten ved ulovlig lotteri/ samt pyramidevirksomhet kan være stor og derfor motivere til å ikke etterkomme pålegget innen fristen. Det er derfor behov for å kunne følge opp pålegg om retting av ulovlige forhold med tvangsmulkt. Vedtak om tvangsmulkt er et enkeltvedtak og kan påklages til klageinstansen. Mulkten bør være så stor at den eliminerer de fordeler overtredelsen måtte ha ved å fortsette den ulovlige virksomheten. Samtidig må den ikke være urimelig høy. Tvangsmulkt kan fastsettes som engangsmulkt eller som dagmulkt.

5.3 Straffeloven

I straffeloven kan i gitte tilfeller særlig bestemmelser om bedrageri (§§ 270, 271, 271 a) komme til anvendelse i tilknytning til pyramidespill og pyramidelignende omsetningssystemer. For bedrageri straffes den som i hensikt å skaffe seg, eller å skaffe andre, en uberettiget vinning, fremkaller, styrker eller utnytter en villfarelse og derved utilbørlig forleder noen til en handling som volder økonomisk tap eller fare for slikt tap for vedkommende eller for noen vedkommende handler på vegne av, jf. § 270. Straffen for bedrageri er bøter eller fengsel inntil 3 år. Ved avgjørelsen av om bedrageriet er grovt, skal det blant annet legges særlig vekt på om gjerningspersonen har forledet allmennheten eller en større krets av personer og om det er voldt betydelig øko-

nomisk skade, jf. § 271. Straffen for grovt bedrageri er fengsel inntil 6 år og bøter.

I Rt. 1994 s. 1076 er det referert et tilfelle der fire personer ble dømt for blant annet grove bedragerier. De domfelte hadde gjennom et pyramidespill rammet mer enn 1000 fornærmede med tap for disse på ca. 25 millioner kroner. Se videre tilfellet referert i Rt. 2003 s. 1770 om en omfattende investeringsvirksomhet som ble karakterisert som en form for pyramidespill, kjennetegnet ved at tidligere investorer fikk sin avkastning og sine tilbakebetalinger fra midler som senere ble investert av andre. Virksomheten utgjorde en form for grovt bedrageri.

Etter § 271 a er også grovt uaktsomt bedrageri straffbart. Her gjelder det ikke noe krav om vinnings hensikt, jf. Rt. 1999 s. 874. Bestemmelsen rammer med andre ord den som grovt uaktsomt fremkaller, styrker eller utnytter en villfarelse og derved forleder noen til en handling som volder tap eller fare for slikt tap for vedkommende eller for noen vedkommende handler på vegne av. Straffen for grovt uaktsomt bedrageri er bøter eller fengsel inntil 2 år.

I tillegg til bestemmelsene om bedrageri, kan det særlig vises til bestemmelsene om utroskap (§§ 275, 276). For utroskap straffes den som styrer eller har tilsyn med en annens anliggender, og som i hensikt å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning, opptrer i strid med dennes interesser, jf. § 275. Straffen for utroskap er fengsel inntil 3 år og bøter. Straffen for grov utroskap er fengsel inntil 6 år og bøter, jf. § 276.

Også § 285 annet ledd kan i gitte tilfeller være aktuell i tilknytning til pyramidespill, sml. for så vidt Rt. 1994 s. 1076. Etter denne bestemmelsen straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år den som til fordel for seg eller andre tar penger eller varer ut av en næringsvirksomhet som han eier eller styrer, alene eller sammen med andre, når virksomheten går med tap eller ikke har tilstrekkelig overskudd til dekning av det som uttas, og han bør innse at formuesstillingen blir betydelig forverret og at fordringshaverne ikke vil kunne tilfredsstilles.

5.4 Forbrukerlovgivningen

5.4.1 Markedsføringsloven

Markedsføringsloven (lov 16. juni 1972 nr. 47) inneholder en rekke forbud mot typer av markedsføring. De aller fleste forbudene er generelt utformet, slik som forbudene mot urimelig markedsføring (§ 1), villedende forretningsmetoder (§ 2) og util-

strekkelig veiledning (§ 3). Markedsføringsloven inneholder også et generelt forbud mot urimelige avtalevilkår i forbrukerforhold (§ 9 a).

Forbrukerombudet fører tilsyn med markedsføringsloven ut i fra hensynet til forbrukerne. Herunder kan Forbrukerombudet forby ulovlig markedsføring og bruken av standard avtalevilkår som finnes urimelige overfor forbrukere. Til forbudsvedtakene er det knyttet tvangsgebyr som må betales ved overtredelse. De fleste forbudene i markedsføringsloven er også sanksjonert med straff.

Nettverksselskaper må i likhet med andre næringsdrivende overholde markedsføringsloven ved markedsføring av medlemskap og produkter. Forbrukerombudet vil for eksempel kunne gripe inn overfor aggressiv eller villedende markedsføring. Kontraktvilkår som nettverksselskaper benytter overfor forbrukere kan likeledes forbys hvis Forbrukerombudet finner at de er urimelige.

5.4.2 Angrerettloven

Angrerettloven (lov 21. desember 2000 nr. 105) beskytter forbrukeren ved visse særlige salgformer, nemlig de som faller inn under kategoriene *fjernsalg* og *salg utenfor fast utsalgssted*. Loven gjelder derimot ikke ved vanlig handel i butikk med fast forretningssted.

Fjernsalg er salg som skjer uten at partene møtes, f.eks. telefonsalg, postordresalg, TV-shopping og internetthandel. Eksempler på *salg utenfor fast utsalgssted* er gatesalg, messesalg, oppsøkende dørsalg og «home parties».

Det som kjennetegner disse salgssituasjonene sammenlignet med vanlig butikksalg, er at forbrukeren ikke kan se varen eller danne seg et inntrykk av tjenesten, at forbrukeren uventet utsettes for en salgssituasjon i sitt hjem eller på gaten, eller at salgsmetodene som brukes er særlig påtrengende.

Loven omfatter både varer og tjenester, inkludert strøm, telefoni, internettilgang og digitale produkter. Det stilles krav til forhåndsinformasjon om varen eller tjenesten, bl.a. om pris og avtalevilkår. Informasjonen skal gis på en måte som gjør det enkelt å forstå hva slags vare eller tjeneste som tilbys, og på hvilke betingelser. I forbindelse med avtaleinngåelsen skal bestemte opplysninger, bl.a. alle vesentlige avtalevilkår, gis til forbrukeren lesbart på papir, e-post e.l. Bekreftelse av bestillingen samt visse andre opplysninger skal dessuten alltid gis etter selve avtaleinngåelsen.

Forbrukeren har en ubetinget angrerett i 14 dager, dvs. at han eller hun vederlagsfritt kan gå fra avtalen uten å oppgi noen grunn for dette. Fristen begynner ikke å løpe før den næringsdrivende har

oppfylt den skriftlige opplysningsplikten og forbrukeren har mottatt forskriftsmessige angrefristskjema. Dersom selgeren ikke oppfyller informasjonskravene, forlenges fristen til opptil 3 måneder, eller 1 år dersom det er opplysninger om angreretten som ikke er gitt.

Angrerettloven kan komme til anvendelse ved avtaler som inngås mellom nettverksselskaper og forbrukere på vervemøter, «home parties» og lignende utenfor fast utsalgssted. Forutsetningen er

at den som blir vervet eller kjøper produkter er å anse som forbruker på *avtaletidspunktet*. Ved innkjøp som skjer med sikte på videresalg/næringsvirksomhet, vil man neppe kunne si at kjøperen er forbruker. Men når kjøperen opptrer som forbruker har vedkommende mulighet til å komme seg ut av avtalen på en enkel måte innen angrefristen, og har da rett til å få tilbake det vedkommende eventuelt har betalt.

6 Lovgivning i andre land

6.1 Sverige

I Sverige er «kedjebrevsspill» (dvs. pyramidespill) regulert i den svenske lotteriloven. Ansvar for reguleringen på dette feltet ligger til Finansdepartementet, mens ansvaret for kontroll ligger til Lotteriinspektionen, som er underlagt Finansdepartementet.

Pyramidespill er forbudt i Sverige, jf. den svenske lotteriloven av 1994 nr 1000. «*Kedjebrevsspel*» er etter lotteriloven § 3 definert som en form for lotteri. Det følger av lotteriloven § 7 at «kedjebrevsspel» anses som spill hvor «*vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på antalet deltagare som efter hand inträder i spelet*». Slike spill kan ikke gis tillatelse og er følgelig forbudt, jf. § 45. Brudd på dette forbudet kan medføre bøter eller fengsel i inntil 6 måneder. Ved grove brudd kan straff pådømmes i form av fengsel i inntil 2 år, jf. lotteriloven § 54.

Ørebro tingsrätt har i dom av mars 2004 slått fast at WGI er et «kedjebrevsspel» som omfattes av bestemmelsene i lotteriloven. Tingsrätten dømte den tiltalte for grovt brudd på lotteriloven til betinget fengsel samt dagsbøter, som følge av at tiltalte gjennom å verve et stort antall personer til medlemskap i WGI hadde fremmet et utenlandsk lotteri.

Svenske myndigheter har merket seg en økt utbredelse av pyramidelignende konsepter, hvor det verves svenske borgere inn i nettverksalgsliknende strukturer med løfter om økonomisk gevinst på grunnlag av vervevirksomhet.

Forbruker- og lotterimyndighetene i Sverige har i fellesskap overfor sin regjering påpekt at uklar regulering og uklar rettspraksis med hensyn til hva som er å anse som straffbare pyramidespill og lovlige nettverksvirksomheter, har medført at det har oppstått en uregulert gråsoner mellom de lovlige MLM-virksomheter og de ulovlige pyramidespill. Som ledd i en større gjennomgang av den svenske lotterilovgivning, er det besluttet å utrede behovet for endringer i reguleringen av pyramidespill innen utløpet av 2005.

6.2 Danmark

I Danmark er forbud mot pyramidespill regulert i lov om offentlige innsamlinger og pyramidespil

(Lov av 4. april 2000 nr. 229). Ansvar for reguleringen på dette feltet er tillagt Justitsministeriet. Det er politiet og Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet som etterforsker og har ansvar for å bringe denne typen saker inn for retten. Brudd på pyramidebestemmelsen kan straffes med bøter eller fengsel inntil 4 måneder, men under skjerpene omstendigheter kan straff pådømmes med fengsel inntil 2 år.

Danmark har i likhet med Norge hatt problemer med fremveksten av pyramideselskaper. Den tidligere lovbestemmelsen i Danmark som kunne tenkes å komme til anvendelse overfor pyramideselskaper, viste seg å være for snevert formulert. For å rette på dette problemet ble det i 2000 vedtatt en lov om endring av lov om offentlige innsamlinger som gjør det ulovlig å tilby pyramidespill.

I § 5a i lov om offentlige innsamlinger og pyramidespill lyder forbudet og definisjonen av pyramidespill slik:

«§ 5 a. Pyramidespil er forbudt. Ved pyramidespil forstås et pyramidisk opbygget arrangement, hvor

1. deltagelse kræver indskud af penge eller andre økonomiske værdier,
2. deltagerne stilles mulighed for økonomisk vinding i udsigt og
3. en sådan vinding hovedsagelig hidrører fra indskud fra deltagere, der efterhånden indtræder i arrangementet.»

Bestemmelsen vil etter sin ordlyd ramme virksomheter hvor inntjeningsmuligheten «hovedsakelig hidrører fra indskud fra deltagerne». Man mangler rettspraksis som klargjør når vinning hovedsakelig anses å komme fra verving av medlemmer i selskaper hvor det også er et element av salg av varer og tjenester. Det beror på en konkret vurdering om et selskap er å anse som et ulovlig pyramidespill eller et lovlig MLM-nettverkssalg.

Den danske forbruker- og markedsføringslovgivningen setter visse grenser for hva som er lovlig i forhold til nettverkssalg. I denne sammenheng vises det til at den danske forbrukerombudsmannen har uttalt at venneverving i utgangspunktet anses som et brudd på god markedsføringsskikk, dersom vervingen er motivert av egne økonomiske interesser.

6.3 Finland

Ansvar for reguleringen av pyramidespill i Finland ligger hos Inrikesministeriet.

Også i Finland er pyramidespill forbudt. Det følger av den finske lov om pengeinnsamlinger (1980/590, endret ved lov 1983/681) § 2 tredje ledd hvor det fremgår at pengeinnsamling ved hjelp av «*kedje-brev eller därmed jämnförbart sätt*», der de som deltar får lovnad om en del av pengene eller annen økonomisk fordel, er forbudt. Forbudet rammer også medvirkning og formidling av denne typen virksomhet.

Brudd på bestemmelsen kan medføre straff i form av bøter eller fengsel på inntil 6 måneder, jf.

lov om pengeinnsamlinger § 12. Politimyndighetene har ansvar for kontroll, mens påtalemyndighetene har ansvar for å bringe denne typen saker inn for retten.

Det pågår et arbeid for å bedre reguleringen av pyramidespill i Finland, og forslag til ny lov om pengeinnsamlinger forventes lagt frem for det finske parlamentet på forsommeren 2005. Dette forslaget tar sikte på å heve strafferammen til inntil 2 års fengsel for pyramidespill og vil gi myndighetene bedre virkemidler for å føre kontroll med denne typen virksomhet, blant annet ved å innføre restriksjoner i forhold til bankenes adgang til å yte bistand i form av betalingstjenester m.v.

7 EU-direktivet

7.1 Om innhold og siktemål

Kommisjonen har siden 2000 arbeidet med et rammedirektiv om forbud mot urimelig handelspraksis overfor forbrukere. Direktivet ble vedtatt av Ministerrådet i april 2005. Det ligger an til at gjennomføringsfristen vil være i løpet av 2007.

Formålet med direktivet er å harmonisere regelverket for urimelig handelspraksis/utløbige forretningsmetoder (handlinger og unnlater) som skader forbrukernes økonomiske interesser. Medlemslandene har svært varierende regler på dette området, noe som anses å utgjøre en hindring for handel over landegrensene. Samtidig ønsker en å styrke forbrukervernet i det indre marked.

Direktivet regulerer ikke forhold næringsdrivende imellom og heller ikke forbrukere imellom. At det fokuseres på forbrukernes *økonomiske* interesser betyr at forhold som smak og anstendighet, samt forbrukernes helse og produkters sikkerhet, i utgangspunktet faller utenfor direktivets anvendelsesområde.

Det generelle forbudet mot «urimelig handelspraksis» i artikkel 5 er det sentrale elementet i direktivet. Det er ment å erstatte eksisterende generalklausuler i nasjonal lovgivning.

Generalforbudet inneholder tre vilkår, som samtidig må være oppfylt:

1. tiltaket må være i strid med god forretnings-skikk,
2. tiltaket medfører en vesentlig forvridning eller antas å medføre en vesentlig forvridning av forbrukernes økonomiske adferd, og
3. den «gjennomsnittlige» forbruker berøres.

De fleste ulovlige tiltak etter generalforbudet faller inn under to kategorier:

1. villedende-, eller
2. aggressiv handelspraksis.

Hva som ligger i disse to begrepene behandles mer inngående i artikkel 6–9. Dersom et tiltak bedømmes som enten villedende eller aggressivt, regnes det også automatisk som omfattet av generalforbudet, uten at nærmere henvisning til de tre grunnleggende vilkårene er nødvendig. De alminnelige vilkårene i generalforbudet er ment å være et sikker-

hetsnett som fanger opp tilfellene som ikke kommer inn under de to hovedkategoriene.

Som vedlegg til direktivet er det dessuten inntatt en «svarteliste» over handelspraksis som under enhver omstendighet regnes som urimelig, og dermed forbys uten videre.

7.2 Totalharmonisering

Direktivet bygger på totalharmonisering. Det betyr at medlemslandene skal gjennomføre regler med samme innhold som direktivet. Innenfor direktivets virkeområde skal man verken gi svakere forbrukervern eller strengere regler for de næringsdrivende enn direktivet gir anvisning på.

7.3 Regulering av pyramidespill/-salg

I «svartelisten», som er inntatt som vedlegg til direktivet, er det tatt inn en bestemmelse om salgsfremmende pyramideordninger (pkt. 13). Den lyder slik i den engelske versjonen:

«Establishing, operating or promoting a pyramid promotional scheme where a consumer gives consideration for the opportunity to receive compensation that is derived primarily from the introduction of other consumers into the scheme rather than from the sale or consumption of products.»

Den danske versjonen lyder slik:

«Etablering, drift eller promovning af en salgsfremmende pyramideordning, hvor forbrugeren erlægger et vederlag og til gengæld stilles kompensation i udsigt, som hovedsageligt er afhængig af, om han har introduceret andre for ordningen og i mindre grad af salg eller forbrug af produkter.»

7.4 Status for direktivet

Direktivet er EØS-relevant. Departementet legger til grunn at det vil bli innlemmet i EØS-avtalen, slik at Norge vil bli forpliktet til å gjennomføre direktivets bestemmelser.

7.5 Handlingsrommet innenfor EU-direktivet

Utgangspunktet er at de faktiske situasjoner som er beskrevet i direktivet skal forbys når det gjelder salgsfremmende pyramideordninger, jf. svartelisten pkt. 13.

Rene pyramidespill, der det ikke er noe salg av produkter, er ikke omfattet av bestemmelsen. Her kan vi altså ha egne regler. Men det forutsettes at reglene om rene pyramidespill og de omsetningssystem som reguleres av direktivet, må henge sammen.

Tatt i betraktning at direktivet bygger på totalharmonisering, jf. punkt 7.2 ovenfor, er det etter departementets syn ikke mulig å tilføre ytterligere faktiske situasjoner eller restriksjoner når det gjelder hva som er ulovlige omsetningssystem. Slikt sett er løsningen i den nordiske rapporten om pyramidespill og nettverkssalg, jf. punkt 3.2 ovenfor, ikke forenlig med direktivet. Man kan ikke både ha et forbud der det ulovlige knyttes til at verving er viktigere enn produktsalg og et forbud mot virksom-

heten dersom distributørene ikke har ubegrenset angrerett mv.

Spørsmålet er så hvilken detaljgrad en skal legge til grunn ved gjennomføringen av direktivet. Generelt sett kreves ikke en ordrett gengivelse av direktivteksten, det er nok å godtgjøre at man oppnår det samme resultatet som direktivet tar sikte på. Utenfor direktivets virkeområde står vi fritt til å ha egne regler, så fremt de ikke strider mot EØS-avtalen for øvrig.

Slik departementet ser det, ligger handlingsrommet når det gjelder gjennomføringen av direktivets bestemmelse om pyramidelignende omsetningssystem i å utfylle den på en lojal måte.

Direktivets svarteliste er en eksemplifisering av hva som under enhver omstendighet skal regnes som urimelig handelspraksis og dermed være forbudt. Listen forhindrer ikke at også andre former for nettverkssalg etter en konkret vurdering kan være ulovlig, men dette må i så fall avgjøres etter direktivets skjønnsmessige regler om urimelig/villedende/aggressiv handelspraksis.

8 Departementets forslag

8.1 Innledning

8.1.1 De klassiske pyramidespill

Pyramidespill rammes av forbudsregelen i lotteriloven § 16 som fastsetter forbud mot «å opprette eller delta i pyramidespill, lykkekjeder, kjedeforretninger eller liknende tiltak hvor penger eller andre verdier 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 bestemmelsen rammer pyramidelignende omsetningssystem. Forslaget her tar sikte på å regulere nettopp dette spørsmålet. Departementet har av lovtekniske grunner valgt å omformulere regelen i nåværende § 16, slik at det klargjøres at den er begrenset til en forbudsregel mot klassiske pyramidespill. Slike spill defineres som systemer der det ytes vederlag for muligheten til å oppnå inntekter som utelukkende følger av at andre verves til spillet. Se nærmere om dette nedenfor i punkt 8.4.

8.1.2 De pyramidelignende omsetningssystemene (Blandingsformene)

Som nevnt i punkt 4, er pyramidespillene i dag som regel kamuflert 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. Blandingsformene har gjort det vanskeligere å skille det lovlig fra det ulovlige. Utfordringen blir å formulere en forbudsregel som også avgrenser det straffbare området innenfor disse blandingsformene på en effektiv måte tilpasset de nye forholdene.

De uheldige virkningene av slike strukturer er ovenfor kalt pyramideeffekt, se punkt 4.1. Pyramideeffekten oppstår når deltakerne betaler for deltakerstatus og deres økonomiske gevinst er avhengig av stadig vekst i antall deltakere. De arrangementer departementet ønsker å forhindre, er kjennetegnet ved at pyramideeffekten er et fremtredende element i virksomheten.

Pyramidelignende omsetningssystem kjenntegnes ved en stor tilpasningsdyktighet til myndighetenes 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 forbudsregel som detaljert beskriver gjerningsinnholdet vil derfor lett bli gjenstand for tilpasning og dermed raskt bli foreldet. Ved for eksempel å forby deltakerinnskudd, vil man kunne se at innskuddet bakes inn i produktprisene eller at det pålegges høy pris for brosjyremateriale som man er pliktig til å kjøpe ved innmelding 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 virksomhet, må foretas en helhetsvurdering hvor det tas hensyn 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 bestemmelse har lagt opp til en slik regel.

Det er ofte store dokumentasjons- og bevisproblemer i forbindelse med disse blandingsformene. Det gjør det nødvendig også å vurdere en effektivisering av håndhevingen. Dette tas opp i punkt 9.

8.2 Elementer i en vurdering

8.2.1 Pyramidelignende omsetningssystem

Et sentralt trekk ved de omsetningssystem som her er til vurdering, er den pyramidelignende strukturen. 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, oppstår 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 dirktesalg, hvor det selges direk-

te 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 pyramidestrukturen fundamentet for selve arrangementet, men er i seg selv ikke årsak til inntjeningen. Det er når inntekten koples til vervingen ved at selskaps/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 omsetningssystem».

8.2.2 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, se punktene 8.3 og 8.4.

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 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. I EU-direktivets bestemmelse heter det: « ... where a consumer *gives consideration* for the opportunity to receive compensation ... » (Consideration betyr vederlag i denne sammenheng.).

EU-direktivet setter som vilkår for å forby et slikt system at det ytes vederlag for å delta i ordningen. Dette er i tråd med forslaget her.

8.2.3 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.

Som påpekt i punkt 4, er den direkte forbindelsen mellom inntekt og verving, 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 lyder: « ... gives consideration for *the opportunity to receive compensation ...*».

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.

8.2.4 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. I EU-direktivet heter det: «...compensation that is derived *primarily* from the introduction of other consumers into the scheme rather than from the sale or consumption of products.»

I svensk versjon: «...att få ersättning och denna *främst* grundas på att andra konsumenter värvas till spelet, snarare än på försäljning eller konsumtion av en produkt.»

EU-direktivet stiller som vilkår for forbud at inntekten primært har sin årsak i verving. Departementet forstår direktivet slik at mer enn 50 % 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. Spesielt på bakgrunn av at deltakerne ofte viser manglende samarbeidsvilje til å gi opplysninger og troverdig dokumentasjon, kan vurderingen by på problemer. Vanskelighetene er imidlertid søkt løst gjennom forslag til effektivisering av håndhevsreglene, se punkt 9.

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 oppbygning 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 og forårsaker de uheldige virkningene som er nærmere beskrevet i punkt 4.1.

Departementet vil foreslå at forbudsbestemmelsen skal inneholde et krav om en slik vurdering av hvor inntekten særlig stammer fra, se forslag til lovtekst i punkt 8.4.

8.3 Hvem forbudet rettes mot

8.3.1 Innledning

Lotterilovens forbud mot pyramidespill og lignende skal beskytte personer og samfunnet som sådan mot skadelig virksomhet.

Direktivets forbudsbestemmelse retter seg mot virksomheten eller tilbydersiden. Direktivet beskytter bare forbrukernes økonomiske interesser, men er ikke til hinder for også å beskytte næringsdrivendes interesser, da dette faller utenfor direktivets virkeområde. Det har ingen betydning hvordan virksomheten er organisert – alle organisasjonsformer rammes.

Nedenfor behandles hvem forbudet nærmere bestemt bør rettes mot.

8.3.2 De som oppretter virksomheten – initiativtakere

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

Initiativtakerne er naturligvis de helt sentrale aktørene i utbredelsen også av pyramidelignende omsetningssystemer. De er på mange måter kjerne i problemet. Uten deres virksomhet, ville de uønskete omsetningsformene ikke komme i stand. 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. Initiativtakere som ikke selv skyter inn kapital, har ikke engang tatt den risikoen det måtte være for å tape denne.

Direktivet forbyr «etablering... av en salgsmetode pyramideordning...». Det er altså godt forenlig med direktivet å ramme initiativtakerne.

8.3.3 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.

8.3.4 De som utbreir 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. Et annet eksempel er de som reklamerer for virksomheten. Selgere som selger posisjoner i systemet vil også kunne sies å utbre virksomheten, men ikke selgere som bare selger produkter. Sistnevnte kan rammes som deltakere eller de som driver virksomheten.

8.3.5 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. Et forbud kan være vanskelig å håndheve overfor virksomheter som er etablert i utlandet. Det kan for eksempel være vanskelig for norske myndigheter å få gjort noe med pyramidevirksomhet som opererer fra Australia, med mindre en kan rette sanksjoner mot de norske deltakerne.

Direktivet nevner ikke deltakere i virksomheten. Fokus er på at virksomheten som sådan skal forbys. Enkeltpersoners befattning med virksomheten er i den forbindelse mindre interessant. Slik departementet ser det er direktivet ikke til hinder for å ramme deltakere i virksomheten. Man tilfører 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 pyramideselskaps produkter vil rammes. Deltagere som driver vervevirksomhet vil også komme inn under «utbre»-alternativet.

8.4 Konklusjon

På bakgrunn av EU-direktivets føringer og drøftingene ovenfor, vil departementet foreslå følgende utforming av en ny forbudsregel i lotteriloven § 16 mot pyramidespill og pyramidelignende omsetningssystem:

§ 16

Det er forbudt å opprette, drive, delta i eller utbre pyramidespill eller lignende system. Som slike spill 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.

Det samme gjelder for pyramidelignende omsetningssystemer der det kreves eller 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.

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.

Selv om betaling for deltakerstatus er det som skaper pyramideeffekten, ønsker departementet å ramme også andre enn de som betaler for deltakelse. Særlig er de som oppretter eller utbrer systemene sentrale personer, samtidig som de ikke nødvendigvis yter slik innsats som den typiske deltaker som direkte eller indirekte betaler for deltakelsen. En forbudsregel må også ramme disse aktørene, se punkt 8.3.

Det er et overordnet mål med lovendringen å demme opp for og hindre omgåelsestiltakene. Som tidligere nevnt kjennetegnes det moderne pyramidespill av stor tilpasningsdyktighet. Pyramidespillene dekker seg bak lovlig MLM-virksomhet ved å hevde at det omsettes produkter, mens det i realiteten foretas transaksjoner som er typiske for klassiske pyramidespill, som deltakerbetaling og som dermed forårsaker pyramideeffekt. Disse transaksjonene skjules på ulike måter som er nærmere beskrevet ovenfor.

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 omgåelsestiltakene 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 omgåelser forhindres. Regelen vil være en lojal gjennomføring av EU-direktivets bestemmelse og i samsvar med kravene til totalharmonisering.

9 Effektivisering av håndhevingsreglene

9.1 Innledning

Som det fremgår under punkt 8.2.4 er det vanskelig å klarlegge de faktiske forholdene i pyramideliggende omsetningssystemer og derved avdekke hvor den reelle inntektsstrømmen stammer fra. Dette krever også omfattende ressurser og særlig kompetanse fra håndhevingsorganenes side. I den nordiske rapporten, jf. punkt 3.2 er det uttalt følgende i den forbindelse på s. 83:

«Både med hensyn til per se-forbudet og den markedsføringsrettlige regulering synes systemernes ofte særdeles komplekse opbygning og vanskelighetene ved at sette sig ind i deres funktionsmåte hyppig at gøre det til en særdeles ressourcetekrævende opgave for FO/KO og øvrige tilsynsmyndigheder, eller på innsamlings- og lotterilovgivningens område politi og anklagemyndighed, at få foretaget en så detaljert fastlæggelse af systemernes nærmere indretning, som er nødvendig, for at en retlig vurdering af systemerne kan foretages på forsvarlig grundlag.»

For å kunne oppnå en effektiv håndhevelse av forbudet mot pyramideliggende 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 reglernes 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 tilsiktede formål.

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

9.2 Høringsnotatets alternativer til håndhevingsregler

9.2.1 Straffsanksjonert dokumentasjonsplikt – særskilt påtaleregel

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 og lyde slik:

«Lotteri- og stiftelsestilsynet kan kreve at den som har hatt inntekter fra omsetningssystem 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.»

Forslaget er utformet som en straffsanksjonert dokumentasjonsplikt, jf. lotteriloven § 17. Skyldkravet vil være det samme som ved overtredelse av forslaget til lotteriloven § 16 nytt første og annet ledd. Departementet mener derimot at strafferammen bør være den samme som ved andre overtredelser av lotteriloven. Lotteriloven § 17 annet ledd kan i så fall endres slik:

«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.»

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 pyramideliggende omsetningssystem som nevnt i § 16 nytt annet ledd, kan kreve at den eller de som har hatt inntekter fra systemet, dokumente-

rer 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, se nærmere punkt 5.2.2. 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 etter reglene som er omtalt i punkt 8.4 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, se nedenfor.

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. Om bruken av ordet «særlig» i den sammenheng, se nærmere punkt 8.2.4. Forslaget innebærer således 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, jf. «må kunne dokumentere at vedkommen-

des inntekter særlig skyldes salg av varer og tjenester og ikke at andre verves til systemet».

Ettersom plikten er straffsanksjonert i lotteriloven § 17 må det stilles visse krav til presisjon i utformingen av bestemmelsen, jf. også Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 5 nr. 1. Dokumentasjonsplikten innebærer at vedkommende må kunne godtgjøre at fordelingen av inntekter ligger innenfor rammen for det lovlige i forslaget til lotteriloven § 16 annet ledd. Slik godtgjøring kan praktisk gjennomføres ved fremleggelse av regnskapsmateriale eller annen relevant dokumentasjon. Etter departementets mening er forslaget tilstrekkelig presist utformet.

Slik forslaget er utformet, kan straffansvaret likevel rekke langt. For å unngå uheldige konsekvenser mener departementet at bestemmelsen bør kombineres med en særskilt påtaleregulering og videre ses i sammenheng med oppportunitetsprinsippet i straffeprosessloven § 69 første ledd som lyder:

«Selv om straffeskyld anses bevist, kan påtale unnlates såfremt slike særlige forhold er til stede at påtalemyndigheten etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen.»

Påtaleregelen kan for eksempel fremgå av et nytt femte ledd i § 17 og lyde slik:

«Påtale etter § 16 tredje ledd finner bare sted etter begjæring fra Lotteri- og stiftelsestilsynet eller når allmenne hensyn krever det.»

Forslaget vil innebære et unntak fra hovedregelen i straffeloven § 77 om at straffbare handlinger er underlagt offentlig påtale, men kan etter departementets oppfatning begrunnes tilstrekkelig både i hensynet til politiet ressursituasjon og at Lotteri- og stiftelsestilsynet er tilsynsmyndighet på området. Lotteri- og stiftelsestilsynet kan etter forslaget begjære påtale etter eget initiativ eller på bakgrunn av anmeldelse. Dersom politiet mottar en anmeldelse, forutsetter bestemmelsen at politiet oversender anmeldelsen til Lotteri- og stiftelsestilsynet dersom allmenne hensyn ikke foreligger. Dersom slike hensyn foreligger, kan påtalemyndigheten ta ut påtale uten å involvere tilsynet. «Allmenne hensyn» kan typisk tenkes å foreligge der vedkommende har en meget sentral rolle i systemet eller kan anses som en bakmann.

Bestemmelsen innebærer at Lotteri- og stiftelsestilsynet som regel kan påvirke hvilke saker som skal strafffølges eller eventuelt bare følges med administrative reaksjoner.

Forslaget her svarer til alternativ II i punkt 11 i høringsnotatet.

Departementet har vurdert å foreslå en regel om omvendt bevisbyrde slik at bevisbyrden for at inntektsfordelingen ligger innenfor rammen til forslaget til lotteriloven § 16 nytt annet ledd skal ligge på tiltalte. Departementet har imidlertid kommet til at løsningen er forbundet med så store betenkeligheter at det ikke er ønskelig å gå videre med dette alternativet.

9.3 Ren dokumentasjonsplikt

Enkelte av betenkelighetene ved å innføre en dokumentasjonsplikt som nevnt i punkt 9.2, gjør seg ikke gjeldende, i hvert fall ikke i samme grad, dersom plikten ikke straffsanksjoneres. 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, men overtredelse av forslaget til lotteriloven § 16 tredje ledd vil ikke kunne straffefølges isolert sett. Dersom dokumentasjonsplikten ikke kan anses oppfylt i et konkret tilfelle, vil dette likefullt kunne være en indikasjon på at det foreligger et ulovlig pyramidelignende omsetningssystem etter forslaget til lotteriloven § 16 annet ledd som tilsynet kan gripe inn mot etter reglene som er omtalt i punkt 8.4 eller anmelde til politiet.

Dette alternativet kan innføres i lotteriloven ved at § 16 får et nytt tredje ledd som beskrevet i punkt 9.2, samtidig som det for eksempel innføres et nytt femte ledd i lotteriloven § 17:

«Overtredelse av § 16 tredje ledd straffes ikke.»

Detter forslaget svarer til alternativ III i punkt 11 i høringsnotatet. Forslaget må etter departementets oppfatning anses å utgjøre et mindre effektivt virkemiddel, uten den samme preventive effekten som det straffesanksjonerte alternativet, jf. punkt 9.2.

9.4 Streng aktsomhetsplikt

Et alternativ til regler om dokumentasjonsplikt kan være å innføre en streng aktsomhetsplikt for den

som ønsker å delta i et omsetningssystem der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter fra systemet. Aktsomhetsregelen kan for eksempel fremgå av et nytt tredje ledd i lotteriloven § 16 og utformes slik:

«Deltakere i omsetningssystemer der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter fra systemet, skal ha forvissnet seg om at inntektsmuligheten særlig skyldes salg eller forbruk av varer, tjenester eller andre ytelser, og ikke at andre verves til systemet.»

Kravet til at vedkommende må «ha forvissnet seg om» at inntektsmuligheten særlig skyldes salg eller forbruk av varer mv., og ikke at andre verves til systemet, innebærer for det første at vedkommende i rimelig utstrekning må ha innhentet alle opplysninger som kan kaste lys over spørsmålet før deltakelsen finner sted. Deretter må vedkommende ha foretatt en forsvarlig vurdering av opplysningene før en eventuell konklusjon om at inntekspotensialet særlig skyldes salg av varer mv. kan nås.

Forslaget vil være straffsanksjonert, jf. lotteriloven § 17, og kan etter departementets oppfatning således ha preventive virkninger. Skyldkravet vil være det samme som ved overtredelse av forslaget til lotteriloven § 16 nytt første og annet ledd, men departementet mener at strafferammen bør være den samme som ved andre overtredelser av lotteriloven. Lotteriloven § 17 annet ledd kan i så fall endres slik, jf. punkt 9.2:

«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.»

Departementet ser likevel at forslaget kan innebære håndhevings- og bevisføringsmessige utfordringer for påtalemyndigheten.

Forslaget svarer til alternativ IV i punkt 11 i høringsnotatet.

10 Høringsinstansenes syn

Barne- og familiedepartementet (BFD) gir sin tilslutning til den foreslåtte forbudsbestemmelsen i lotteriloven § 16, og mener at den klargjøring av regelverket som nå finner sted vil lette Lotteri- og stiftelsestilsynets og politiets håndheving. BFD mener også at alternativ II, som innebærer en straffesanksjonert dokumentasjonsplikt, vil være mest effektiv når det gjelder å håndheve forbudet.

BFD gjør for øvrig oppmerksom på at EU-direktivet om urimelig handelspraksis trolig vil bli satt opp på listen over direktiver som er omfattet av Forordning 2006/2004 om administrativt samarbeid på forbrukerområdet. Hovedinnholdet i forordningen er plikt for statene til å etablere offentlige håndhevningsmyndigheter og utstyre disse med nærmere angitte virkemidler. I tillegg er det bestemmelser om plikt for disse organene til å utveksle informasjon, spontant og på forespørsel, samt bistå hverandre ved grenseoverskridende overtredelser av nasjonalt regelverk som gjennomfører nærmere angitte direktiver. Dette betyr konkret at det kan bli aktuelt å utpeke Lotteri- og stiftelsestilsynet som kompetent myndighet under forordningen når det gjelder å håndheve forbudet mot pyramidespill.

Finansdepartementet (FIN) støtter forslaget, men mener det bør understrekes ytterligere at straffeforfølgelse ikke forutsetter at den enkelte aktør selv har ytet vederlag, men også omfatter aktører som kun har tatt initiativ eller medvirket til å utbre virksomheten. FIN har innhentet Skattedirektoratets uttalelse og støtter de synspunkter som der er gjort gjeldende, jf omtale nedenfor.

Justis- og politidepartementet (JD) er enig i at det er behov for å tilpasse dagens regler til nye former for pyramidelignende omsetningssystemer som har de samme uheldige virkninger som pyramidespill, og viser til at en avgrensning av straffetrusseleten til bare å gjelde enkelte av deltakerne vil skape avgrensingsproblemer. I tillegg er det viktig for håndhevelsen at også deltakelsen rammes. Forskjellen i straffverdigheten for de ulike aktørene bør imidlertid gjenspeiles i straffeutmålingen. JD mener at det i proposisjonen bør nevnes at den øvre delen av strafferammen for grove overtredelser bør reserveres/forbeholdes for de mer profesjonelle aktørene. JD viser til at det med fordel kan presiseres i forarbeidene at også medvirkning straffes, jf.

lotteriloven § 17 første ledd. En slik presisering vil kunne virke preventivt i forhold til eksempelvis advokater og andre rådgivere som bistår initiativtakerne med å «opprette» eller «drive» pyramidelignende virksomhet.

JD ser at det kan være behov for ytterligere virkemidler for å bekjempe denne typen virksomhet, men understreker at straff som virkemiddel for å styre atferd bør brukes med forsiktighet. Både en straffebelagt dokumentasjonsplikt (alternativ II) og en streng aktsomhetsplikt i § 16 (alternativ IV) strekker etter JDs oppfatning straffansvaret langt. JD mener at presiseringen av hvilke forhold som rammes av bestemmelsen i § 16 gir Lotteri- og stiftelsestilsynet et klarere mandat til å bruke sine virkemidler ovenfor denne typen virksomhet, og mener på denne bakgrunn at det må vurderes nøye om det er påkrevd å foreslå flere lovtiltak for å effektivisere håndhevelsen enn de som følger av alternativ I. JD tilrår primært alternativ III dersom departementet kommer til at det er behov for flere lovtiltak enn de som følger av alternativ I.

JD gjør oppmerksom på at den foreslåtte påtaleregelen i alternativ II er i strid med det som er vedtatt av Stortinget om påtale av straffbare forhold etter forslag i Ot.prp. nr 90 (2003–2004) Om lov om straff. Det legges her til grunn at straffbare handlinger skal påtales av den offentlige påtalemyndighet, men at de berørte myndigheter skal høres ved vurderingen av om allmenne hensyn tilsier påtale. JD tilrår at den løsningen som følger av Stortingets vedtak også anvendes i forhold til påtale ved ny regel om pyramidespill, dersom man skulle velge å gå for alternativ II.

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) støtter en lovendringen, men går inn for at dokumentasjonsplikten i § 16 tredje ledd ikke skal være straffesanksjonert, jf. alternativ III i høringsnotatet. NHD mener videre at Lotteri- og stiftelsestilsynets rett til å sikre regnskaper etter lotteriloven § 12 bør utvides til også å omfatte brudd på pyramideforbudet i § 16.

Riksadvokaten er enig med departementet i at det er nødvendig med en endring – eller forbedring av lotteriloven § 16, men foreslår følgende lovt tekst som alternativ lovt teknisk tilnærming:

«Det er forbudt å opprette, drive, delta eller utbre spill der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter som i det vesentlige følger av at andre verves til virksomheten, herunder pyramidespill.»

Riksadvokaten mener det er uheldig å bruke begrepet «pyramidespill» som et hovedbegrep i lovtoksten, og viser til at denne type spill kun er et eksempel på et system som rammes. Han mener at begrepet kan skape den oppfatning at loven kun rammer systemer hvor pyramidestrukturen er tydelig og kan bevises. Videre påpeker han at det samfunnsskadelige fenomenet bestemmelsen ønsker å ramme, er virksomheter som filtrerer penger gjennom et system, uavhengig om pyramidestrukturen er tydelig eller ikke, så lenge det er nivåer i strukturen som tjener penger på andres deltakelse. Riksadvokaten mener også at det er uklart hva innledningsordene i annet ledd peker på. Riksadvokaten mener at det trolig er tilstrekkelig til å fange opp de handlinger som rammes av annet ledd ved at det tilføyes «som i det vesentlige følger av ...» i første ledd annet punktum. Dermed kan første og annet ledd slås sammen.

Riksadvokaten har generelt sett ikke innvendinger mot at opplysningsplikt til det offentlige straffesanksjoneres, men en gjør oppmerksom på at departementet må vurdere om en slik plikt vil kunne skape problemer med vernet mot selvinkriminering, jf. NOU 2003:15 Fra bot til bedring pkt. 12.7.4.

En mulig konsekvens av at opplysninger er avgitt under pålegg, er at opplysningene kan bli avskåret som bevis i en senere straffesak som er reist etter første og annet ledd i § 16, jf. § 17.

Økokrim er enig i at det er behov for et klarere regelverk når det gjelder pyramidespill og pyramidelignende omsetningssystemer, og ønsker derfor velkommen det initiativ departementet har tatt ved å fremme forslag om endringer i lotteriloven. Økokrim mener at siden mange nettverksselskaper operer fra utlandet, er det et sentralt internasjonalt aspekt som burde vært analysert nærmere i forhold til muligheten for å bekjempe pyramidelignende nettverksselskaper. Det vises her til at lotteriloven kun gjelder Norge, og at spørsmålet knyttet til jurisdiksjon burde vært grundigere behandlet i høringsnotatet.

Økokrim er i tvil om det er fornuftig å kriminalisere deltakelse av pyramidelignende omsetningssystemer, og viser også her til at det i følge EU – direktivet ikke er tatt med forbud mot å «delta i» slike omsetningssystemer. Det vises videre til at overtredelse automatisk vil anses som grov uavhengig av omfanget av deltakelsen, og at det derfor må stilles

spørsmål ved den kriminalpolitiske begrunnelsen for og hensiktsmessigheten ved, at terskelen for å anvende straffebudet gjøres så lav som beskrevet i forslaget. Økokrim mener videre at det er mer hensiktsmessig å bruke ordet «markedsføring» fremfor «utbre». Videre mener de at det vil være bedre å bruke begrepet «hovedsakelig» fremfor «særlig».

Økokrim påpeker at passusen om at «det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter som særlig skyldes at andre verves til systemet «vil kunne by på bevismessige utfordringer – både når det gjelder oppfyllelsen av de objektive så vel som subjektive straffbarhetsvilkår. Avslutningsvis mener Økokrim at det kan være behov for en mer helhetlig gjennomgang av hvordan man best kan motvirke uønskede nettverksselskaper, blant annet kan det være naturlig å se på behovet for selskapsrettslige, skatterettslige og andre strafferettslige lovendringer. Økokrim vil derfor ønske velkommen en bredere tilnærming til problemet enn denne høringen har lagt opp til.

Politidirektoratet er enig med departementet i at det bør utformes en forbudsregel mot pyramidespill og pyramidelignende omsetningssystemer, og synes at endringsforslaget i lotteriloven § 16 første og annet ledd er hensiktsmessig.

Politidirektoratet mener imidlertid at håndheving av reglene kan by på visse vanskeligheter. Når det gjelder alternativ II som hjemler en dokumentasjonsplikt for «den som har inntekter fra omsetningssystem der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter fra systemet ...» mener Politidirektoratet at det er et problem at beskrivelsen av vilkår for dokumentasjonsplikt er såpass vag. Politidirektoratet antar at det i en konkret sak vil bli lett for siktede eller hans forsvarer å hevde at saken ikke dreier seg om slikt omsetningssystem, og at han således er unntatt dokumentasjonsplikt. Samme problemstilling vil gjelde for alternativ III og IV.

Politidirektoratet er betenkt til forslaget om at påtale bare skal finne sted etter begjæring fra Lotteri- og stiftelsestilsynet eller når allmenne hensyn krever det. Det påpekes at det er påtalemyndigheten som konstaterer om allmenne hensyn foreligger i straffesaker og som bør ta en slik vurdering. Det vises til at det i alternativ II foreslås at allmenne hensyn eksempelvis vil være saker der mistenkte har en meget sentral roll i systemet eller kan anses som bakmann. Andre saker oversendes Lotteritilsynet. Politidirektoratet er skeptiske til at «allmenne hensyn» defineres på denne måten og således begrenser de straffesaker som hører inn under politi/påtalemyndighet. Politidirektoratet viser til at man i den senere tid på ulike områder har erstattet straffesanksjonering med administrative sanksjoner fra

tilsynsorganer; og når det gjelder saker sanksjonert med straff, kan tilsynsorganer som Lotteri – og stiftelsestilsynet foreta saksforberedelser i forbindelse med anmeldelser, mens etterforskning som skal iværksettes, hører hjemme under politiet.

Skattedirektoratet støtter forslaget og er meget positive til at det nå tas skritt til mer effektive straffebestemmelser på dette området. Skatteetaten har etter hvert god innsikt i aktuelle problemstillinger fra pyramidespill og pyramidelignende omsetningsformer bl.a fra arbeidet med World Games INC (WGI) og selskapsgruppen T5PC. Direktoratet understreker at det er viktig å opprettholde straffesvaret for medvirkning, og mener at medvirkningsansvaret

«bør kunne gjøres gjeldende i forhold til de reelle bakmenn/gründere som ofte ikke har noen formelle posisjoner i selskapet og/eller som ikke offisielt deltar i verken driften eller utbredelsen av virksomheten samt sentrale profesjonelle aktører som bistår selskapet med viktige funksjoner. Eksempler på slike aktører er banker som tilbyr finansielle tjenester, datakonsulenter/selskaper som bygger opp databaser som skal danne grunnlag for det pyramidelignende verve- og omsetningssystemet, mediekonsulenter som bistår med å utforme hjemmesider, lage presentasjoner, arrangere større salgsmøter m.m. Det kan her stilles spørsmål om ikke enkelte av disse rammes av alternativet «utbre» i lovteksten. Det bør klart fremgå i lovforarbeidene at disse omfattes av lovens begrep «utbre». Videre bør juridiske rådgivere, regnskapsførere og revisor kunne rammes av et medvirkningsalternativ.».

I forhold til dokumentasjonsplikten i § 16 tredje ledd mener Skattedirektoratet det er viktig at fremleggelsesplikten ikke bare omfatter de rene omsetningstall, men at det også med hjemmel i bestemmelsen kan kreves framlagt blant annet; 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 m.v. Direktoratet legger til grunn at tredje ledd ivaretar dette hensynet.

Den norske advokatforening antar at en straffesanksjonert dokumentasjonsplikt er nødvendig for å kunne avdekke hvor inntektsstrømmene i de pyramidelignende omsetningssystemene som rammes av forbudet i lotteriloven § 16, kommer fra. Foreningen er enig med departementet i at en slik regel også vil kunne ha en betydelig preventiv effekt. Etter en helhetsvurdering støtter derfor foreningen alternativ II i høringsnotatet.

Direktesalgforbundet slutter seg også til endringsforslaget, men påpeker at det vil bli en utfordring for Lotteri – og stiftelsestilsynet å vurdere om deltakeren har betalt en høyere pris enn den reelle verdien for varen, tjenesten eller andre ytelser han mottar i systemet.

Direktesalgforbundet mener at forslaget om dokumentasjonsplikt er god, og støtter alternativ II. For øvrig mener forbundet at det bør innlemmes en regel om angrefrist enten i lotteriloven eller som et tillegg i angrefristloven. De viser i den forbindelse til at Direktesalgforbundets medlemmer operer med en angrefrist på minimum 28 dager for nye selgere.

Norsk Øko-forum (NØF) støtter forslagene til endringer i lotteriloven § 16, og mener at det må klargjøres i lovteksten eller forarbeidene at bestemmelsen rammer de foretak hvor for eksempel mer enn 50 % av omsetningen stammer fra verving av nye medlemmer. NØF mener også at det bør fremgå av forarbeidene at ulike typer medvirkning, som for eksempel aktører som tilrettelegger IT-systemer, leverandører av finansielle tjenester (banker og lignende), juridiske rådgivere, regnskapsførere og revisorer kan rammes av lovens begrep «utbre». NØF støtter også forslaget om dokumentasjonskrav i loven, og mener at dette bør utformes på en slik måte at Lotteri- og stiftelsestilsynet til enhver tid kan kreve fremlagt all dokumentasjon som er nødvendig for å kunne kontrollere virksomhetens innhold. Videre mener NØF at eksempler på dokumentasjon som skal forelegges bør opplistes i forarbeidene, uten at de er uttømmende.

Lotteri- og stiftelsestilsynet (LS) er positive til departementets forslag, og mener at forslaget gir klart uttrykk for hvilke omsetningssystem som omfattes av forbudet mot pyramidespill. LS viser for øvrig til at forslaget klart gir uttrykk for grensen mellom lovlig MLM – system og ulovlig pyramidelignende omsetningssystem, men hindrer ikke at det kan kreves vederlag for deltakelse i lovlig MLM – system. LS peker her på at et totalforbud mot deltakerbetaling i slike system kunne være en effektiv måte å hindre de ulovlige blandingsformene. LS kan heller ikke se at det foreligger viktige legislative grunner for at det skal være tillatt å kreve vederlag for å delta i lovlig MLM – virksomhet.

LS mener videre at det foreligger en stor utfordring i forhold til å vurdere om deltakeren har betalt en høyere pris enn den reelle verdien for de varer, tjenester eller andre ytelser han mottar i systemet. LS foreslår å innta i lov om angrefrist en særlig regel om returrett i forbindelse med kjøp fra alle MLM – selskap.

LS mener at forslaget om en straffesanksjonert

dokumentasjonsplikt er det som på best måte vil bidra til en mer effektiv håndhevelse av pyramidespillforbudet.

LS er positive til en særlig påtaloregel i forhold til § 16, og mener dette vil sikre en enhetlig behandling og vurdering av hvilke pyramidespill og omsetningssystem det skal reageres mot. LS vil i tillegg til en straffesanksjonert dokumentasjonsplikt, foreslå at det inntas en bestemmelse i § 16 som gir myndighetene adgang til å delta på verve-møter m.v. ved mistanke om at virksomheten er i strid med § 16.

For øvrig mener LS at forslaget vil kunne medføre økt ressursbehov hos Lotteri- og stiftelsestilsynet og hos politi/påtalemyndighet.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) støtter forslaget om en nærmere lovregulering av pyramidespill og pyramidelignende omsetningssystem. NHO har ingen merknader til den foreslåtte definisjonen av hva som skal anses som et pyramidespill, men er imidlertid usikker på ønskeligheten av å oppstille et straffalternativ som rammer deltakelse (gjennom kapitalinnskudd) for personer som ellers ikke gjør noe for å fremme utbredelsen av virksomheten. Det vises i denne sammenheng til at et slikt alternativ vil gå lengre enn EU-direktivet om urime-lig handelspraksis. NHO anser alternativ I som den beste av de foreslåtte formuleringer.

Forbrukerombudet synes det er positivt at det nå legges frem forslag til endringer i lotteriloven. Forbrukerombudet er i det vesentligste positiv til det lovforslaget som legges frem. Forbrukerombudet

understreker at det fremlagte forslaget kun er første skritt i reguleringen av dette problemfeltet, og viser til at det er behov for en regulering også av den lovlige MLM-virksomheten. Dette vil gjøre det enklere å trekke grensen mot den ulovlige virksomheten.

Forbrukerombudet støtter forslaget om at det innføres en straffesanksjonert dokumentasjonsplikt. Forbrukerombudet stiller seg imidlertid tvilende til hvorvidt det skal stilles krav om at deltakerne i systemet rent faktisk har oppbåret inntekter i systemet før Lotteri- og stiftelsestilsynet kan gå til aksjon. Dette kan åpne for omgåelser av regelverket og komplisere Lotteri- og stiftelsestilsynets håndhevelse av dokumentasjonskravet. I alt tilsynsarbeid er det viktig å gå til aksjon mot tvilsomme firmaer straks de oppdages, og ikke først når noen har tjent penger på dem.

Forbrukerrådet slutter seg til departementets vurdering av at det er behov for en fleksibel og åpen regel som det er vanskelig å omgå. Forbrukerrådet stiller spørsmål ved om departementet tolker EU-direktivet for snevert dersom man stiller som vilkår for straff at det i ettertid kan bevises at mer enn 50 % av inntekten faktisk kom fra verving. Forbrukerrådet gir for øvrig sin støtte til alternativ II i høringsnotatet.

Konkurransetilsynet, Brønnøysundregistrene og Finansnærings Hovedorganisasjon har ingen kommentarer til forslaget til endringer i lotteriloven.

11 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 kamuflerte 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 i allmennhet 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 deltakernetttverk, mens pengestrømmene i underordnet grad er basert en næringsmessig omsetting av varer og tjenester. Pyramidespillbegrepet omfatter også de øvrige kjedeligende aktiviteter som er nevnt i gjeldende lovformulering.

Forslaget til presisering av rekkevidden i § 16 nytt annet ledd innebærer at forbudet også omfatter pyramidelignende omsetningssystemer, der mer enn 50 % 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 bygger på alternativ II i høringsbrevet som 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 tolllovgivningen.

Bakgrunnen for forslag om straffesanksjonert dokumentasjonsplikt i alternativ II i høringsbrevet 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 selskapskonti, kopi av virksomhetens og deltakernes hjemmesider m.v.

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

til at vernet mot selvinkriminering 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 sanksjonssak.

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 selvinkriminering 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 næ-

ringsdrivende. 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 understreker 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.

Når det gjelder påtalebestemmelsen mener departementet at det ikke foreligger forhold som tilsier unntak fra den nylig vedtatte bestemmelsen i straffeprosessloven § 62 a. Dette innebærer, i samsvar med forslag fra Justis- og politidepartementet, at det ikke bør være krav om særskilt begjæring om påtale fra Lotteri- og stiftelsestilsynet. På den annen side legges det til grunn at uttalelser og anmeldelser fra berørte myndigheter i praksis vil ha en særskilt betydning og interesse for påtalemyndigheten i saker på dette området.

12 Økonomiske, administrative og andre konsekvenser

Departementet kan ikke se at forslaget medfører større økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige. Forslaget om dokumentasjonsplikt vil kunne få konsekvenser for næringslivet, avhengig av hvordan den håndheves. Regelen-

dringen vil bidra til en klargjøring og harmonisering av regelverket i EØS-området. Håndhevingen bør derved bli lettere. Samtidig kan en klargjøring redusere behovet for håndheving. Det er dermed vanskelig å si om endringen vil føre til flere saker.

13 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

Til § 16

Bestemmelsene i første og annet ledd er utformet på bakgrunn EU-direktiv om urimelig handelspraksis, dette er omtalt i punkt 7 og 8.

Dokumentasjonsplikten som følger av tredje ledd er rettet mot deltakere som har mottatt inntekter fra omsetningssystemet.

Eksempler på dokumentasjon som kan kreves forelagt kan være 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 m.v.

Til § 17 annet ledd

Det følger av annet ledd at brudd på § 16 første og annet ledd skal alltid anses som grov overtredelse

av loven. Forbudet retter seg mot enhver deltakelse i pyramidelignende omsetningssystem. Den øvre delen av strafferammen bør imidlertid forbeholdes de mer profesjonelle aktørene.

Det følger av § 17 første ledd at medvirkning til opprettelse, drift eller utbredelse av virksomhet som rammes av § 16 første ledd, også kan straffes.

Kultur- og kirkedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endring 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.



Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen, Mai 2005